

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hans-Rolf Flechsenhar

Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung

12. Jg./1979

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung

Hans-Rolf Flechsenhar*

Durch die Kurzarbeit, d. h. die Verkürzung der betrieblichen Normalarbeitszeit für alle oder einen Teil der Beschäftigten eines Betriebes sollen im Falle von vorübergehendem Arbeitsmangel den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitskräfte erhalten werden.

Die vorliegende Studie zeigt, daß die Kurzarbeit erst in den 1970er Jahren erhebliche Bedeutung erlangte und daß sich ihre Verbreitung, im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit vor allem auf das Warenproduzierende Gewerbe konzentriert. Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe verzeichneten in den letzten Jahren über 90% der Kurzarbeiter, jedoch nur 50% der Beschäftigten. Aufgrund dieser Branchenstruktur und des Vorherrschens in den Bereichen der Produktion und Fabrikation ist auch der überdurchschnittlich hohe Anteil (78%) männlicher Arbeitskräfte unter den Kurzarbeitern zu erklären.

Für 1978 errechnet sich aus der Statistik der Ausfallzeiten wie auch aus den Haushaltszahlen der Bundesanstalt ein Kurzarbeitsvolumen von 86 Millionen Ausfallstunden. Dem entspricht bei einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 1700 Stunden eine äquivalente Arbeitsleistung von 50000 Personen. In dieser Größenordnung wurde also durch die Kurzarbeit ein weiterer Beschäftigungsrückgang vermieden. Die Entlastungswirkung auf die Arbeitslosenzahl kann für 1978 auf 33000 Personen veranschlagt werden. Die Beschäftigungswirkung dieses Instruments wird am Beispiel des Maschinenbaus in Baden-Württemberg, in den letzten Jahren ein Branchenschwerpunkt der Kurzarbeit, verdeutlicht. Der nachfragebedingte Rückgang des Arbeitsvolumens dieser Branche wurde zu 40 % in einem Beschäftigtenabbau von 14 000 Personen und zu 60% durch eine Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit aufgefangen. Zwei Drittel dieses Arbeitszeitrückgangs entfielen auf die Kurzarbeit. Ohne den Einsatz der Kurzarbeit wäre der Beschäftigtenabbau doppelt so stark ausgefallen wie tatsächlich.

Gliederung

1. Einführung
 - 1.1 Aufgaben und Ziele des Kurzarbeitergeldes
 - 1.2 Ziel der Untersuchung
2. Strukturanalyse der Kurzarbeit
 - 2.1 Empirische Bedeutung und Inanspruchnahme
 - 2.2 Die Branchenstruktur der Kurzarbeit
 - 2.3 Die Struktur der Kurzarbeiter nach dem Geschlecht
3. Die Entlastungswirkung der Kurzarbeit – allgemein
 - 3.1 Das individuelle Ausmaß des Arbeitsausfalls
 - 3.2 Ermittlung des insgesamt entstandenen Ausfallvolumens
 - 3.3 Die Beschäftigungs- und Entlastungswirkung
4. Zur Beschäftigungswirkung von Kurzarbeit – ein repräsentatives Beispiel
 - 4.1 Begründung und Auswahl des Beispiels
 - 4.2 Bedeutung der Kurzarbeit beim Ausgleich des nachfragebedingten Produktionsausfalls
 - 4.3 Ablauf und Struktur der Unterbeschäftigungsphase in dem ausgewählten Wirtschaftszweig
5. Schlußfolgerungen

1. Einführung

1.1 Aufgaben und Ziele des Kurzarbeitergeldes (Kug)

Durch das Instrument des Kurzarbeitergeldes im Sinne der §§63 ff. AFG sollen bei vorübergehendem Arbeitsmangel den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten werden. Arbeitsmarktpolitisches Ziel der Kurzarbeit ist es, im Falle eines Beschäftigungsrückgangs Entlassungen und damit verbundene Arbeitslosigkeit zu vermeiden und zu einer Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse beizutragen, vor allem dann,

wenn die Unterbeschäftigung nur von vorübergehender Dauer ist. Durch die Arbeitszeitverkürzung für eine Vielzahl von Arbeitnehmern soll also die unverschuldete Entlassung einzelner Beschäftigter vermieden werden. Kurzarbeit wird allerdings nur insoweit ermöglicht, als nicht ein allgemeiner Arbeitskräftemangel die Vermittlung der Kurzarbeiter in andere Arbeitsverhältnisse erfordert.¹⁾

Der den Arbeitnehmern durch die Arbeitszeitverkürzung entstandene Lohnausfall wird von der Bundesanstalt durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld ausgeglichen. Das Kurzarbeitergeld beträgt 68% des ausgefallenen Nettolohnes und wird für die jeweilige Zahl der Ausfallstunden gewährt. Das Kurzarbeitergeld ist somit im Gegensatz zum Arbeitslosengeld eine Präventivmaßnahme der Bundesanstalt zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit schon in ihrer Entstehung zu verhindern.

Zu den Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Kurzarbeitergeld zählt, daß der Arbeitsausfall vorübergehender Natur ist und daß durch die Kurzarbeit den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeitete Belegschaft erhalten bleibt. Diese Grundvoraussetzungen müssen während der gesamten Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes gegeben sein. Als vorübergehend wird in der Regel eine Arbeitszeitverkürzung bis zur Dauer von sechs Monaten angesehen. Die gesetzliche Regelbezugsfrist kann jedoch bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt auf bis zu 24 Monate verlängert werden. Dies ist zur Zeit der Fall.

Als betriebliche Voraussetzung muß erfüllt sein, daß der eingetretene Arbeitsausfall auf wirtschaftlichen Ursachen, betrieblichen Strukturveränderungen oder auf einem unabwendbaren Ereignis beruht und daß der Arbeitsausfall unvermeidbar ist. Der Arbeitsausfall muß sich in den ersten vier Wochen auf mindestens ein Drittel, danach auf mindestens ein Zehntel der Beschäftigten erstrecken und mehr als 10% der Normalarbeitszeit betragen. Der Arbeitsausfall darf keinesfalls branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt sein und auch nicht ausschließlich auf betriebsorganisatorischen Gründen beruhen.

* Hans-Rolf Flechsenhar war bis April 1979 Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹⁾ Zu den gesetzlichen Grundlagen der Gewährung von Kurzarbeitergeld vgl. §63 bis §73 Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) vom 25.6.1969 i.d.F. vom 1.8.1979; ferner: Schönfelder, Kranz, Wanka, AFG-Kommentar, Loseblattsammlung Stand 1978, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Als persönliche Anspruchsvoraussetzung muß erfüllt sein, daß der betroffene Arbeitnehmer in dem kurzarbeitenden Betrieb eine beitragspflichtige Beschäftigung ungekündigt fortsetzt und infolge der Kurzarbeit ein vermindertes Arbeitsentgelt bezieht.

Die Anzeige und das Verfahren der Kurzarbeit müssen vom Arbeitgeber unter Zustimmung des Betriebsrates, der Arbeitnehmervertretung, im Gang gesetzt werden. Insofern zählen auch die Mitbestimmung des Betriebsrates bzw. die Einwilligung der Arbeitnehmer zu den Voraussetzungen für die Einführung der Kurzarbeit.

1.2 Ziel der Untersuchung

Die Kurzarbeit wird als Maßnahme der vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik seit der Rezession der Jahre 1974/75 in großem Umfang zur Stabilisierung der Beschäftigung eingesetzt. Auf dem Höhepunkt der Rezession, im Jahre 1975, waren teilweise mehr als 900000 Beschäftigte in 15000 Betrieben von der Kurzarbeit betroffen. Zur Finanzierung der Kurzarbeit wurden von der Bundesanstalt in den letzten fünf Jahren über 5 Milliarden DM aufgewendet.

Vor dem Hintergrund dieser empirischen Bedeutung scheint es erforderlich, Entwicklung und Verbreitung, Kosten und Wirkungen dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme etwas näher zu durchleuchten.

Nachdem die Kosten und die finanzwirtschaftlichen Aspekte der Kurzarbeit bereits in einem vorausgegangenem Beitrag behandelt wurden²⁾, soll im folgenden schwerpunktartig auf die zeitliche Entwicklung, die Strukturen und die Beschäftigungswirkung der Kurzarbeit eingegangen werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob durch dieses Instrument die angestrebte Erhaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsverhältnissen erreicht wird und ob dadurch tatsächlich eine Stabilisierung der Beschäftigungslage erfolgt, indem potentielle Entlassungen vermieden werden.

Gegenstand dieses Beitrages soll zunächst ein Überblick über die empirische Bedeutung und über die strukturelle Verbreitung der Kurzarbeit sein. Dabei werden neben der Branchenstruktur der Kurzarbeit, die Struktur der Kurzarbeiter nach dem Geschlecht und die Beschäftigtenstruktur der Kurzarbeitsbranchen untersucht.

Im folgenden Teil wird dann auf die Beschäftigungswirkung der Kurzarbeit eingegangen. Dabei wird aus der Summe der durch die Kurzarbeit insgesamt ausgefallenen Arbeitsstunden zunächst rein mathematisch ein Beschäftigungseffekt und daraus dann die Entlastungswirkung der Kurzarbeit auf die Arbeitslosenzahl errechnet. Da die tatsächliche Beschäftigungs- und Entlastungswirkung mangels Informationen über das exakte Ausfallvolumen und über das alternative beschäftigungspolitische Verhalten der Unternehmen empirisch kaum nachzuweisen sind, wird die Beschäftigungswirkung der Kurzarbeit anschließend noch einmal in einer repräsentativen Fallstudie untersucht. Es werden in einem abgegrenzten Wirtschaftszweig Ablauf und Struktur der Unterbeschäftigungsphase dargestellt und die Bedeutung der Kurzarbeit beim Ausgleich des nachfragebedingten Produktionsausfalls aufgezeigt.

2. Strukturanalyse der Kurzarbeit

2.1 Empirische Bedeutung und Inanspruchnahme

Das Instrument Kurzarbeit existiert nach dem geltenden

²⁾ Vgl. Flechsenhar, H.-R., Kur/arbeit – Kosten und Finanzierung, in: MittAB 4/1978, S.443-456.

Recht seit dem Inkrafttreten des AFG (1969), war aber schon seit der Gründung der staatlichen Arbeitsverwaltung (1927) als Regelleistung der Arbeitslosenversicherung vorgesehen. Nach dem damaligen AVAVG erhielten Arbeitnehmer, die in einer Versicherungspflichtigen Beschäftigung standen, aber in einer Kalenderwoche infolge Arbeitsmangels die in ihrer Arbeitsstätte übliche Zahl von Arbeitsstunden nicht erreichen und deswegen Lohnkürzungen unterworfen waren, aus den Mitteln der damaligen Reichsanstalt Kurzarbeiterunterstützung.

In der modernen Arbeitsmarktpolitik kommt dem Kurzarbeitergeld eine Art Doppelfunktion zu, denn neben seiner traditionellen Bedeutung als Versicherungsleistung mit Lohnersatzfunktion ist es nunmehr auch als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, speziell der Arbeitsförderung anzusehen, deren Ziel es ist, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigtenstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird (§ 1 AFG).

Die Kurzarbeit, früher mit dem Charakter einer ausgesprochenen Krisen- bzw. Notstandsmaßnahme behaftet und nur als vereinzelte Ausnahmeerscheinung in Krisenbetrieben und strukturschwachen Branchen anzutreffen, hat in den letzten Jahren, insbesondere seit 1974, eine enorme wirtschaftliche Bedeutung und eine starke Inanspruchnahme in der Gesamtwirtschaft erlangt. Die Abbildung 1 verdeutlicht, daß die Kurzarbeit in ihrer empirischen Bedeutung im Zeitablauf erhebliche Schwankungen aufweist, da sie für Unternehmen und Beschäftigte nur in größeren Abständen, nämlich in Zeiten des Arbeitsmangels und der Unterbeschäftigung aktuell wird.

Die Kurzarbeit hatte in den ersten Nachkriegsjahren, damals nicht nur durch Arbeitsmangel, sondern auch durch Rohstoffmangel bedingt, einen hohen Anfangsbestand, wurde aber in den 1950er Jahren schnell abgebaut und war in der Aufschwungs- und Wachstumsphase der 1960er Jahre völlig bedeutungslos. Der absolute Tiefststand lag im August 1965 mit nur 93 Kurzarbeitern und 10 kurzarbeitenden Betrieben im gesamten Bundesgebiet. Die Konjunkturkrise des Jahres 1967 brachte zwar einen kurzfristigen Anstieg der Kurzarbeiterzahl auf 142000 im Jahresdurchschnitt, der eigentliche Durchbruch und sprunghafte Anstieg erfolgte jedoch erst in der Mitte der 1970er Jahre, ab 1974, und weist seitdem keinen nennenswerten Rückgang mehr auf. Ein bisheriges Rekordausmaß ergab sich im Jahr 1975 mit einem Jahresdurchschnitt von 773000 Kurzarbeitern und einer absoluten Höchstzahl von 956000 Kurzarbeitern in mehr als 15000 Betrieben im Februar 1975. Seitdem ist die Kurzarbeit wieder etwas zurückgegangen und scheint sich bei einem Bestand von 200000 bis 250000 zu konsolidieren.

Der starke Anstieg der Kurzarbeit beruhte in erster Linie darauf, daß es infolge der allgemeinen Konjunkturkrise der Jahre 1974/75, verbunden mit der Öl- und Energiekrise, zu einem nachhaltigen Beschäftigungsrückgang und zu einer starken Unterauslastung der Wirtschaft kam. Die allgemeine Wachstumsverlangsamung und der gesamtwirtschaftliche Nachfrageausfall führten nicht nur zu einem Anstieg der Kurzarbeiterzahl, sondern auch zu erhöhter Arbeitslosigkeit und zu einer Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation allgemein.

Hinzu kommt aber auch, daß sich die Zielsetzung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik durch die Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes (1969) mehr auf die vorbeugende Arbeitsförderung und die Erhaltung von Arbeitsplätzen verlagerte. Die Kurzarbeit wurde den Betrieben verstärkt angeboten und

von der Arbeitsverwaltung offensiv zur Vermeidung von Entlassungen eingesetzt. Gleichzeitig dazu wurde durch die Arbeits- und Sozialgesetzgebung der Kündigungsschutz für die Arbeitnehmer verbessert, wodurch sich für die Betriebe die Entlassung von Arbeitskräften erschwerte.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß auch von der Kurzarbeit selbst ein bestimmter Nachahme- und Lerneffekt ausgeht, denn die einmal begonnene Kurzarbeit induziert oft weitere Kurzarbeit in den gleichen oder in anderen Betrieben. Wenn die vielfach vorhandene psychologische Hemmschwelle gegen die Kurzarbeit durch einige Renommierfirmen, Markt- und Branchenführer oder Großbetriebe gebrochen wird, folgen oft andere Betriebe nach und die Kurzarbeit dehnt sich im Gleichschritt auf die gesamte Branche aus. Dies wird als jüngstes Beispiel durch die massive Kurzarbeit in der Radio- und Fernsehgeräteindustrie vom Frühjahr 1979 dokumentiert.

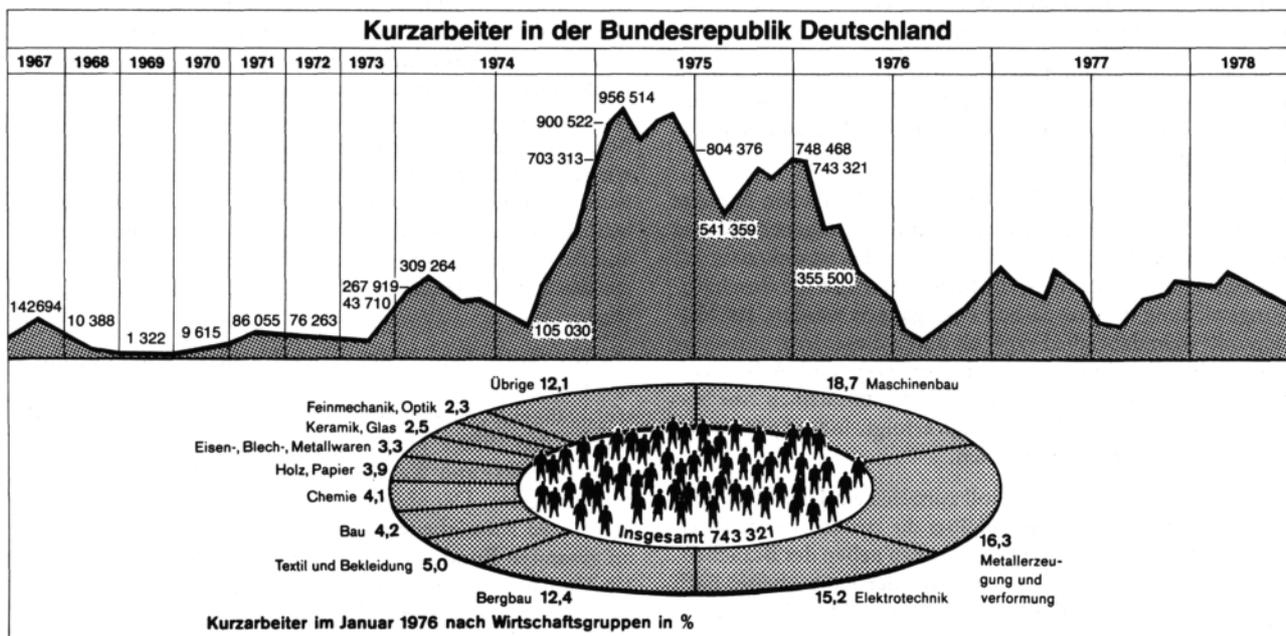
Dienstleistungen,
sonstige Organisationen ohne Erwerbscharakter

mit zusammen 9,8 Millionen Beschäftigten war die Kurzarbeit mit nur 15000 Betroffenen dagegen praktisch bedeutungslos.

Somit verzeichnete 1978 im wesentlichen das Warenproduzierende Gewerbe, d. h. Industrie und Handwerk einschließlich Bergbau und Bauwirtschaft allein 92% (1977 = 95%) aller Kurzarbeiter, jedoch nur 51 % der Beschäftigten, während die andere Hälfte der Beschäftigten in den übrigen 7 Wirtschaftszweigen von der Kurzarbeit praktisch kaum betroffen wurde.

Die Kurzarbeit hat damit eine viel geringere Streuung als z. B. die Arbeitslosigkeit, die sich auch auf den Handel, den Dienstleistungsbereich und den gesamten tertiären Sektor erstreckt. In bezug auf die Gesamtzahl der Beschäftigten ergibt

Abbildung 1



Quelle: Zahlenbilder, Erich Schmidt Verlag

2.2 Die Branchenstruktur der Kurzarbeit

Nach der amtlichen Statistik der Bundesanstalt für das Jahr 1978 verteilen sich die Kurzarbeiter und die kurzarbeitenden Betriebe auf insgesamt 24 wesentliche Wirtschaftszweige. Dabei ist festzustellen, daß die Kurzarbeit, obwohl zu einer Massenerscheinung geworden, eigentlich nur in drei Sektoren der Gesamtwirtschaft anzutreffen ist, und zwar

im Bergbau,
im Verarbeitenden Gewerbe und
im Baugewerbe

mit zusammen 175000 Kurzarbeitern bei 10,3 Millionen Beschäftigten.

In den Bereichen

Land- und Forstwirtschaft,
Handel,
Kredit- und Versicherungsgewerbe,
Gebietskörperschaften,
Energiewirtschaft,
Verkehr und Nachrichten,

sich für 1978 eine durchschnittliche Kurzarbeiterquote von 0,9% in bezug auf den eigentlich betroffenen Personenkreis eine Quote von 1,7%.

Innerhalb der Industrie waren 1978 der Bergbau und die Stahlindustrie mit branchenspezifischen Kurzarbeiterquoten von 9,0% und 6,3% am stärksten betroffen, gefolgt von der Metallverformung mit 3,0%. Überdurchschnittlich hohe Kurzarbeiterquoten ergaben sich auf für den Maschinenbau mit 2,7%, die Elektrotechnik 2,4%, die Textilindustrie 2,8% und für die Bekleidungsindustrie mit 1,6%.

Infolge der hohen Beschäftigtenzahlen ergaben sich für die genannten Industriezweige auch die höchsten absoluten Kurzarbeiterzahlen und die höchsten Anteile an den Kurzarbeitern insgesamt. Aufgrund der in Tabelle 1 dargestellten Relativzahlen ergibt sich, daß die 7 Schwerpunktbranchen der Kurzarbeit, nämlich

Bergbau,
Metallerzeugung,
Metallverformung,
Maschinenbau,

Elektrotechnik, Textil
und Bekleidung

im Jahre 1978 zusammen 64% (1977 = 74%) der Kurzarbeiter, aber nur 18 % der Beschäftigten stellten. Allein die vier am stärksten betroffenen Kurzarbeiterbranchen: Bergbau, Stahlindustrie, Maschinenbau und Elektrotechnik stellten mit 50,8% (1977 = 60,0%) über die Hälfte aller Kurzarbeiter, aber nicht einmal 1/7 der Beschäftigten. Das Kurzarbeitsrisiko hängt offensichtlich stark von der jeweiligen Branchenkonjunktur ab und weitet sich bei einem konjunkturellen oder strukturellen Beschäftigungseinbruch schnell auf einen gesamten Wirtschaftszweig aus.

Die niedrigsten Kurzarbeiterquoten ergaben sich 1978 von den größeren Industriezweigen für die Chemieindustrie mit 0,5% bei 580000 Beschäftigten, die Bauindustrie mit 0,3% bei 1603000 Beschäftigten und für die Nahrungs- und Genußmittelindustrie mit nur 0,1% bei 722000 Beschäftigten.

2.3 Die Struktur der Kurzarbeiter nach dem Geschlecht

Die Gliederung der Kurzarbeiterzahlen nach dem Geschlecht zeigt, daß in erster Linie die Männer von der Kurzarbeit betroffen sind. Die geschlechtsspezifische Kurzarbeiterquote liegt für Männer in den letzten sieben Jahren, seit 1972, einer Phase der verstärkten Inanspruchnahme, durchweg höher als

bei den Frauen. In der 1967er Rezession waren dagegen noch die Frauen relativ stärker von der Kurzarbeit betroffen. 1975, im Rekordjahr der Kurzarbeit, waren unter den Kug-Beziehern 69,5 % Männer und 30,5 % Frauen, so daß sich die Kurzarbeit trotz eines leichten Übergewichts der Männer immer noch gleichmäßig und entsprechend dem Anteil an den Gesamtbeschäftigten unter den Geschlechtern verteilte. In den Jahren 1977 und 1978 betrug dagegen der Anteil der Männer an den Kurzarbeitern über 78 %, an den Gesamtbeschäftigten jedoch nur 64 %, während die Frauen 36 % der Beschäftigten, aber nur 22% der Kurzarbeiter stellten. Die Männer sind demzufolge unter den Kurzarbeitern in letzter Zeit erheblich überrepräsentiert.

Dies ist in erster Linie auf die Branchenstruktur der Kurzarbeit, insbesondere darauf zurückzuführen, daß sich die Kurzarbeit seit der 1974er Konjunkturkrise vor allem auf die Investitionsgüter-Industrie, Metallindustrie, Maschinenbau, Bergbau und Bauindustrie ausbreitete, wo sich typische Schwerpunkte der Männerarbeit befinden. In früheren Phasen der Unterbeschäftigung war die Kurzarbeit dagegen eher in konsumnahen Zweigen mit einer starken Frauenbeschäftigung verbreitet.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß Männer tendenziell häufiger im direkten Produktionsbereich beschäftigt sind, wo sich viel größere Ansatzpunkte zu einer produktionswirksamen Arbeitszeitverkürzung bieten als in dem stärker mit weibli-

Tabelle 1
Struktur der Kurzarbeit nach Wirtschaftszweigen – Jahresdurchschnitte 1978 –

Kennziffer der BA	Wirtschaftszweig	Kurzarbeiter	Wirtschaftszweigstruktur (in %)	Beschäftigte am 30. 6. 1978	Wirtschaftszweigstruktur (in %)
05-08	Bergbau	22.408	11,7 (10,6) ¹⁾	249.441	1,2
17-18	Metallerzeugung	22.013	11,5 (23,2)	346.951	1,7
19-22	Metallverformung	11.519	6,0 (4,0)	386.073	1,9
26-27	Maschinenbau	27.014	14,2 (13,0)	1.001.972	5,0
33-34	Elektrotechnik	25.520	13,4 (13,2)	1.085.313	5,4
47-51	Textil	9.654	5,1 (6,4)	340.278	1,7
52	Bekleidung	4.715	2,5 (3,4)	294.407	1,5
<i>Summe Schwerpunktbranchen</i>		122.843	64,4 (73,9)	3.704.435	18,4
09-58	übrige Industrie	47.033	24,7 (17,6)	4.975.199	24,8
59-61	Verarbeitendes Gewerbe ²⁾	147.468	77,3 (80,8)	8.430.193	42,0
	Bau	5.577	2,9 (3,8)	1.602.757	8,0
05-61	Waren produzierendes Gewerbe	175.453	92,0 (95,2)	10.282.391	51,2
00-03	übrige Wirtschaftsgruppen	15.261	8,0 (4,8)	9.806.032	48,8
62-99					
	davon:				
00-03	Land- und Forstwirtschaft			210.705	1,0
04	Energiewirtschaft			228.318	1,1
62	Handel			2.799.078	13,9
63-68	Verkehr, Nachrichtenübermittlung			949.280	4,7
69	Kredit- und Versicherungsgewerbe			721.652	3,6
70-86	Dienstleistungen			3.230.867	16,1
87-90	Organisationen ohne Erwerbscharakter			334.657	1,7
91-94	Gebietskörperschaften, Sozialversicherungen			1.320.662	6,6
—	ohne Angabe			10.813	0,1
00-99	<i>Insgesamt</i>	190.714	100 % (100 %)	20.088.423	100 %

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
1) Vergleichszahl für 1977. — 2) Ohne Bergbau.

chen Arbeitskräften besetzten Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich. Somit ist der hohe Männeranteil an den Kurzarbeitern auch durch die innerbetriebliche Aufgabenverteilung in den kurzarbeitenden Betrieben begründet. Darüber hinaus werden männliche Arbeitskräfte aufgrund dieser Aufgabenverteilung viel eher zu den betrieblichen Kern- und Stammbeschaftungen zählen als weibliche und deshalb in der Rezession eher durchgehalten werden. Dies wird im übrigen durch die Ergebnisse einer früher durchgeführten Unternehmensbefragung bestätigt.³⁾

dominiert. Dies ist gerade im Bereich des warenproduzierenden Gewerbes (Industrie, Bergbau und Bauwirtschaft) der Fall, denn dort weist die Beschäftigtenstruktur einen Arbeiteranteil von rund 74% gegenüber einem Angestelltenanteil von nur 26 % auf, während sich in der Gesamtwirtschaft das Verhältnis von Arbeitern zu Angestellten auf etwa 56% zu 43% einstellt. Verwaltungs-, Dienstleistungs- und Handelsfunktionen sind von ihrer Aufgabenstellung her von Beschäftigungsschwankungen und Kurzarbeit weniger betroffen, weisen jedoch im Gegensatz zur Industrie mit 60 % einen

Tabelle 2
Kurzarbeiter und Kurzarbeiterquoten nach dem Geschlecht – Jahreszahlen 1960 – 1978

Jahr	Kurzarbeiter insgesamt	davon Männer	Anteil in %	Beschäftigte ¹⁾ insgesamt in 1000	davon Männer in 1000	Anteil in %	Kurzarbeiterquote Männer in %	Kurzarbeiterquote Frauen in %
1	2	3	4 = 3/2	5	6	7 = 6/5	8 = 3/6	9
1960	3 305	1 515	45,8	20 090	13 329	66,3	0,01	0,03
1961	3 341	1 333	39,9	20 580	13 666	66,4	0,01	0,03
1962	4 006	2 198	54,9	20 876	13 876	66,5	0,02	0,03
1963	10 904	7 046	64,6	21 113	13 994	66,3	0,05	0,05
1964	2 154	1 019	47,3	21 349	14 129	66,2	0,01	0,02
1965	1 105	611	55,3	21 639	14 312	66,1	0	0,01
1966	15 816	8 838	55,9	21 650	14 362	66,3	0,06	0,10
1967	142 694	89 310	62,6	20 921	13 864	66,3	0,64	0,76
1968	10 388	6 588	63,4	21 054	13 933	66,2	0,05	0,05
1969	1 322	732	55,4	21 636	14 295	66,1	0,01	0,01
1970	9 615	3 624	37,7	22 148	14 618	66,0	0,02	0,08
1971	86 055	52 130	60,6	22 328	14 695	65,8	0,35	0,44
1972	76 263	54 219	71,1	22 360	14 669	65,6	0,37	0,29
1973	43 710	18 149	41,5	22 500	14 653	65,1	0,12	0,33
1974	292 403	197 577	67,6	22 092	14 307	64,8	1,38	1,22
1975	733 334	537 652	69,5	21 329	13 727	64,4	3,92	3,10
1976	277 008	209 997	75,8	21 233	13 645	64,3	1,54	0,88
1977	231 329	181 256	78,4	21 296	13 623	64,0	1,33	0,65
1978	190 714	148 735	78,0	21 437	13 720 ²⁾	64,0	1,08	0,54

1) Erwerbstätige ohne Selbständige und mithelfende Familienangehörige.

2) Schätzung

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

Aufgrund der produktionstechnischen Zielsetzung dieser Maßnahme ist auch zu vermuten, daß die Kurzarbeit vornehmlich im Bereich der gewerblichen Arbeit und weniger im Bereich der Angestelltentätigkeiten eingesetzt wird. Es liegt zwar keine Statistik über die Struktur der Kurzarbeiter nach Arbeitern und Angestellten vor, aufgrund der strukturellen Verbreitung der Kurzarbeit und der Beschäftigtenstruktur der Kurzarbeitsbranchen kann jedoch darauf geschlossen werden, daß die Kurzarbeit hauptsächlich im Bereich der direkt produktiven Kräfte eingesetzt wird. Die Arbeitszeitverkürzung dient den Unternehmen zur Anpassung der Produktion an einen verminderten Auftragsbestand bzw. rückläufigen Absatzverlauf. Die Kurzarbeit wird demzufolge primär im Fertigungsbereich, im Bereich der Produktion und Fabrikation eingeführt, wo eine Arbeitszeitverkürzung direkt beschäftigungswirksam wird und bei den heutigen durchrationalisierten und vielfach zeitgeregelten Verfahren unmittelbar zu einer Herabsetzung der Produktmenge führt. Aufgrund dieser Tatsache ist zu erklären, daß die Kurzarbeit vor allem in den sogenannten arbeiterintensiven Betrieben, das heißt in Branchen mit einem hohen Anteil an gewerblichen Kräften

hohen Angestelltenanteil und mit 40% einen entsprechend geringen Arbeiteranteil auf. Von den wichtigsten Kurzarbeiterbranchen sind der Bergbau mit einem Arbeiteranteil von 81 %, die Metallverformung mit 80%, die Bekleidungsindustrie mit 82 %, die Textilindustrie mit 78 % und die Stahlindustrie mit 76% als typische „Arbeiterindustrien“ anzusehen.

3. Die Entlastungswirkung der Kurzarbeit allgemein

3.1 Das individuelle Ausmaß des Arbeitsausfalls

Die Entlastungswirkung der Kurzarbeit für den Arbeitsmarkt kann aus der Summe der insgesamt ausgefallenen Arbeitsstunden abgeleitet werden. Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß durch die personelle Betroffenheit von der Kurzarbeit allein noch nichts über das Ausmaß des insgesamt entstandenen Ausfallvolumens gesagt ist, denn die Kurzarbeit unterliegt in ihrer Intensität graduellen Abstufungen und läßt im Gegensatz zur Arbeitslosigkeit verschiedene Intensitätsstufen der Beschäftigungsvariation zu.

Der Gesetzgeber sieht für die Kurzarbeit zwar einen Mindestausfall von 10% der betriebsüblichen Arbeitszeit vor (§ 64 AFG), oberhalb dieser Grenze sind jedoch vielfältige Erscheinungsformen der Kurzarbeit bis zu einem maximalen Arbeitsausfall von 100% möglich und zulässig.

³⁾ Vgl. Nerb, G., Reyher, L., Spitznagel, E., Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: MittAB 2/77 hier S. 303.

Das zeitliche Ausmaß der Kurzarbeit wird seit 1972 von der Bundesanstalt im Rahmen der Arbeitsmarktstatistik erhoben, so daß sich hieraus ein Überblick über die tatsächliche Intensität der Kurzarbeit gewinnen läßt. Die Zahl der Kurzarbeiter wird nach dem Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung in vier Größenklassen erfaßt:

- Klasse 1: bis 25%
- Klasse 2: über 25% bis 50%
- Klasse 3: über 50% bis 75%
- Klasse 4: über 75% der betriebsüblichen Arbeitszeit

Die Zusammenstellung der Jahreszahlen 1972-1978 zeigt, daß es für die Intensität der Kurzarbeit je nach Konjunkturlage zwei Schwerpunkte gibt. Dies sind die Klassen bis 25% und über 25 bis 50% Arbeitsausfall. In den Jahren 1973, 74 und 75 hatte rund die Hälfte aller Kurzarbeiter einen Ausfall von 25 bis 50%, in den Jahren 1976, 77 und 78 mehr als 55% einen Ausfall von weniger als 25% der Normalarbeitszeit. Unter Berücksichtigung einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden und der Repräsentativwerte 20% und 40% für die Klassen 1 und 2 läßt sich vermuten, daß in der allgemeinen Rezession die 3-Tage-Woche stark verbreitet war, während sich anschließend die 4-Tage-Woche als repräsentative Form der Kurzarbeit abzeichnete.

Aus den zusammengefaßten Größenklassen ist zu ersehen, daß im gesamten Berichtszeitraum rund 90% aller Kurzarbeiter einen Ausfall von weniger als 50% der Normalarbeitszeit

hatten und daß die geleistete Rest-Arbeitszeit in Phasen der Kurzarbeit immer noch größer ist als die ausgefallene Arbeitszeit.

Verkürzungen von über 50% kommen weniger vor, Arbeitsausfälle von mehr als 75% sind äußerst selten (ca. 3% der Fälle), da bei einer derart starken Unterbeschäftigung i. d. R. doch zu anderen Maßnahmen (Entlassungen, Kapazitätsabbau) als der Kurzarbeit gegriffen wird. Bei einer Restarbeitszeit von weniger als 10 Stunden pro Woche, bzw. 2½ Tagen pro Doppelwoche scheint die Aufrechterhaltung der Produktion in einem derart geringen Umfang wenig sinnvoll, insbesondere dann wenn der Arbeitsmangel auf wirtschaftlichen und absatzbedingten Ursachen beruht.⁴⁾

Neben den absoluten und relativen Besetzungszahlen gibt die Kurzarbeiterstatistik einen Überblick über das durchschnittliche Ausmaß des Arbeitsausfalls. Das durchschnittliche Ausmaß wird, wegen Mangels an Informationen über die Verteilung der Ausfallzeiten innerhalb der Klassen, aus den mit den Besetzungszahlen gewichteten Klassenmittelwerten errechnet.⁵⁾ Wie durch die Verlagerung der Schwerpunktklasse angedeutet, zeigt auch die Entwicklung des durchschnittlichen Arbeitsausfalls, daß die Intensität der Kurzarbeit in den letzten Jahren tendenziell zurückgegangen ist, 1978 auf 29,2%. Die Kurzarbeit wird offenbar zunehmend auch bei geringfügigen Beschäftigungsschwankungen eingesetzt.

⁴⁾ Nur bei wenigen Ursachen, z.B. bei Betriebsumbauten oder bei unabwendbaren Ereignissen i. S. des § 64, z. B. bei außergewöhnlichen Witterungsverhältnissen, Hochwasser, Fabrikbrand, oder bei Betriebsunterbrechungen infolge Streiks oder Rohstoffmangel ist mit kurzfristigen völligen Stilllegungen zu rechnen.

⁵⁾ In der untersten Klasse ergibt sich infolge des 10prozentigen Mindestausfalls ein Mittelwert von 17,5%.

3.2 Ermittlung des insgesamt entstandenen Ausfallvolumens

Das durch die Kurzarbeit insgesamt ausgefallene Arbeitsvolumen kann nun in einem ersten Ansatz durch eine Hochrechnung des durchschnittlichen individuellen Arbeitsaus-

Tabelle 3
Kurzarbeiter im Bundesgebiet nach dem Ausmaß des Arbeitsausfalls – Jahresdurchschnittszahlen 1972 bis 1978 –

Jahresdurchschnitt	durchschnittliches Ausmaß des Arbeitsausfalls 1)	Kurzarbeiter insgesamt	davon mit einem Arbeitsausfall von % der betriebsüblichen Arbeitszeit				darunter 0 bis 50 %
			bis 25 %	über 25 – 50 %	über 50 – 75 %	über 75 %	
1972	28,3 %	76.263	43.920	26.677	4.285	1.381	92,6 %
		100 %	57,6 %	35,0 %	5,6 %	1,8 %	
1973	41,1 %	43.710	11.520	20.789	7.317	4.084	74,0 %
		100 %	26,4 %	47,6 %	16,7 %	9,3 %	
1974	34,3 %	292.403	102.686	155.157	24.139	10.421	88,2 %
		100 %	35,1 %	53,1 %	8,3 %	3,6 %	
1975	32,8 %	773.334	315.113	377.165	56.588	24.468	89,6 %
		100 %	40,8 %	48,8 %	7,3 %	3,2 %	
1976	29,1 %	277.008	153.273	100.640	16.177	6.918	91,6 %
		100 %	55,3 %	36,3 %	5,8 %	2,5 %	
1977	28,8 %	231.329	131.457	81.439	12.435	5.998	92,0 %
		100 %	56,8 %	35,2 %	5,4 %	2,6 %	
1978	29,2 %	190.714	105.950	68.895	10.050	5.819	91,7 %
		100 %	55,6 %	36,1 %	5,3 %	3,0 %	

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1972-1978

1) errechnet aufgrund der Klassenmittelwerte 17,5% (Mindestausfall 10%), 37,5%, 62,5%, 87,5%

falls und der monatlichen bzw. jährlichen Normalarbeitszeit ermittelt werden. Für 1978 ergibt sich aufgrund des durchschnittlichen Kurzarbeitsausfalls von rund 29% und der für die Gesamtwirtschaft durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 1704 Stunden ein Ausfall von 494 Stunden pro Kurzarbeiter und ein gesamtes Ausfallvolumen von rund 86 Mio. Stunden. Dabei ist berücksichtigt, daß bei einem Krankenstand⁶⁾ der Kurzarbeiter von 5% die Kurzarbeit gar nicht und bei einem Teilzeitkräfteanteil von 8% der Arbeitsausfall nur zur Hälfte zum Tragen kommt.

Die pro Kopf ermittelte Ausfallzeit wird freilich von einem einzelnen Kurzarbeiter nur in wenigen Fällen erreicht werden, sondern sich in der Regel auf mehrere Kurzarbeitsfälle verteilen.

Aufgrund der statistischen Unsicherheiten über die exakte Höhe des Ausfallvolumens, über die für die Kurzarbeiter zugrundelegende Normalarbeitszeit sowie über den das Ausfallvolumen mindernden Krankenstand und den Teilzeitkräfteanteil unter den Kurzarbeitern wird zur Ermittlung des Ausfallvolumens eine zweite Methode bevorzugt.

Dieser zweite Ansatzpunkt zur Ermittlung der insgesamt ausgefallenen Arbeitsstunden besteht in der Finanzrechnung aufgrund der Haushaltszahlen der Bundesanstalt und der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der Beschäftigten. Dabei werden die Haushaltsausgaben der Bundesanstalt für das Kurzarbeitergeld den Kurzarbeitsfällen des entsprechenden Kalenderjahres gegenübergestellt.⁷⁾ Die Grundkonzeption dieses Ansatzes besteht darin, daß sich aus der Division des für die Finanzierung des Kurzarbeitergeldes insgesamt aufgewendeten Betrages durch die Höhe des durchschnittlichen Kurzarbeitergeldes pro Stunde die Zahl der insgesamt finanzierten Ausfallstunden ergibt. Die Haushaltsausgaben der Bundesanstalt sind für die einzelnen Kalendermonate und auch in ihrer Struktur nach Kug im engeren Sinn und Beitragsersatzanteilen bekannt. Schwierigkeiten bereitet allerdings die Feststellung des durchschnittlichen Kurzarbeitergeldes pro Stunde, da das Kug je nach Einkommenshöhe differiert und darüber hinaus auch bei gleichen Bruttostundenverdiensten, wie der Ausschnitt aus der Kug-Tabelle 1979 verdeutlicht, je nach Steuerklasse und Familienstand in fünf Leistungsgruppen ausbezahlt wird (Tab. 4a, 4b).

In einem ersten Schritt werden in der Tabelle 5 deshalb zunächst die für das Kalenderjahr geltenden durchschnittlichen Bruttostundenverdienste für die Arbeiter in der Industrie, getrennt nach Männern und Frauen herangezogen und nach der Geschlechtsstruktur der Kurzarbeiter gewichtet. Dadurch erhält man einen für die Kurzarbeiter repräsentativen durchschnittlichen Bruttostundenverdienst. Die Angestelltenehalter bleiben hierbei vernachlässigt, da die Kurzarbeit ihren Schwerpunkt im gewerblichen Bereich der Arbeit hat.⁸⁾ Von diesem Durchschnittsverdienst werden 6% abgezogen, da nicht alle Einkommensbestandteile des statistischen Bruttostundenlohnes bei der Kug-Bemessung berücksichtigt werden. Von diesem korrigierten Bruttostundenverdienst ausgehend wird dann das durchschnittliche Kurzarbeitergeld ermittelt, wobei davon ausgegangen wird, daß sich die Kurzar-

⁶⁾ Arbeitszeit, die durch das Zusammentreffen von Kurzarbeit und Krankheit ausgefallen ist, gilt, aufgrund der Finanzierungsart, als durch Krankheit ausgefallen.

⁷⁾ Hierbei muß allerdings in Kauf genommen werden, daß infolge der verzögerten Abrechnung der Kurzarbeit, die im November und Dezember entstandenen Kurzarbeitsfälle bestandsmäßig stets dem alten Kalenderjahr, finanzwirtschaftlich jedoch erst dem nächsten Haushaltsjahr zugerechnet werden.

⁸⁾ Durch diesen etwas geringeren Ansatz des Durchschnittsverdienstes wird gleichzeitig ein gewisses Lohngefälle zwischen den unterbeschäftigten, kurzarbeitenden Betrieben und dem allgemeinen Lohnniveau berücksichtigt.

Tabelle 4a: Die Leistungsgruppen für das Kug

Leistungsgruppe	Merkmale lt. Lohnsteuerkarte
A	nicht verheiratete Arbeitnehmer ohne Kinder verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse IV
B	nichtverheiratete Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse I verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse II
C	verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse III
D	verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse V
E	Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse VI

Tabelle 4b: Ausschnitt aus der Kug - Tabelle 1979

Arbeitsentgelt von DM bis	Schlechtwettergeld/Kurzarbeitergeld je Stunde (in DM)				
	Leistungsgruppe				
	A	B	C	D	E
7,69 7,81	3,78	4,05	4,13	3,12	2,90
7,82 7,93	3,84	4,11	4,19	3,14	2,91
7,94 8,06	3,89	4,17	4,25	3,17	2,94
8,07 8,18	3,95	4,22	4,29	3,20	2,96
8,19 8,31	3,99	4,28	4,35	3,21	2,99
8,32 8,43	4,05	4,32	4,41	3,24	3,00

beiter analog der Besetzungszahlen der Lohnsteuerstatistik auf die einzelnen Steuerklassen und damit auf die Leistungsgruppen des AFG verteilen.

Aus den Daten der Lohnsteuerstatistik ergibt sich folgende Verteilung:

Steuerklasse I+IV	= Leistungsgruppe A = 40%
Steuerklasse II	= Leistungsgruppe B = 11,6%
Steuerklasse III	= Leistungsgruppe C = 37,9%
Steuerklasse V	= Leistungsgruppe D = 10,5%

Aufgrund des durchschnittlichen Kurzarbeitergeldes in den einzelnen Leistungsgruppen, gewichtet mit der Besetzungszahl der Leistungsgruppen kann nun ein gewogenes, für die Kurzarbeiter insgesamt repräsentatives Kug pro Stunde errechnet werden. Dividiert man nun die Gesamtausgaben der Bundesanstalt für das Kurzarbeitergeld durch diesen durchschnittlichen Stundensatz, so erhält man die Zahl der von der Bundesanstalt insgesamt finanzierten Ausfallstunden. Diese belaufen sich für 1978 auch nach dieser Rechnung auf rund 86 Mio. Stunden und bestätigen somit die in der Arbeitszeitrechnung angenommenen Prämissen. (Vgl. Tab. 5)

Tabelle 5

Ermittlung der durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsstunden aufgrund der Haushaltsaufwendungen der Bundesanstalt und der Bruttostundenverdienste in der Industrie

Jahr		1974	1975	1976	1977	1978
Kurzarbeiter	insgesamt	292 403	773 334	277 008	231 329	190 714
	Männer	197 577	537 652	209 997	181 256	148 735
	Frauen	94 826	235 682	67 011	50 073	41 979
Bruttostundenverdienste der Arbeiter in der Industrie ¹⁾ in DM						
	Männer	9,68	10,40	11,08	11,89	12,53
	Frauen	6,90	7,52	8,02	8,64	9,13
	für die Kurzarbeiter ²⁾	8,78	9,52	10,34	11,19	11,80
Durchschnittliche Bemessungsgrundlage für das Kug ³⁾ in DM		8,25	8,95	9,72	10,50	11,25
Kug pro Std. ⁴⁾ in DM						
	Leistungsgruppe A	ohne FZ ⁵⁾ 3,65	ledig ⁵⁾ 4,32	4,53	4,80	5,19
	Leistungsgruppe B			4,82	5,13	5,55
	Leistungsgruppe C	mit 3 FZ 4,55	verh. 4,59	4,85	5,18	5,67
	Leistungsgruppe D			3,54	3,56	3,62
Durchschnittliches Kug pro Std. ⁶⁾ in DM		4,23	4,49	4,58	4,85	5,25
Gesamtaufwendungen der BA für Kug in Tsd. DM		533 098	1 714 924	769 295	454 744	454 000
Zahl der finanzierten Ausfallstunden		126 Mio	382 Mio	168 Mio	94 Mio	86 Mio

1) Quelle: Statistisches Bundesamt, WiSta 3/78 S. 193

2) nach der Geschlechtsstruktur gewichtet

3) durchschnittlich 6 % Abschlag für Mehrarbeitsvergütungen und einmalige Zuwendungen. Zur Kug-Bemessung vgl. § 68 AFG

4) Quelle: Kug Leistungstabellen der Bundesanstalt

5) 1974 wurde das Kug nur nach Familienzuschlägen (FZ), 1975 nur nach Familienstand differenziert (35,3 % Ledige)

6) gewichtet mit folgenden Besetzungszahlen: Leistungsgruppe A = 40 %, B = 11,6 %, C = 37,9 %, D = 10,5 %, errechnet aus der Lohnsteuerstatistik.

3.3 Die Beschäftigungs- und Entlastungswirkung

Die Beschäftigungswirkung der Kurzarbeit ist nun darin zu sehen, daß sich dieses ausgefallene Arbeitsvolumen, ohne die Institution der Kurzarbeit, in Entlassungen und damit verbundener Arbeitslosigkeit niedergeschlagen hätte.

Zur Quantifizierung des Beschäftigungseffekts wird deshalb in Tab. 6 das anhand der Finanzrechnung ermittelte Ausfallvolumen auf Stundenbasis in eine äquivalente Arbeitsleistung von vollzeitbeschäftigten Personen umgerechnet. Für 1978 wurde durch die Finanzrechnung ein Ausfallvolumen von 86 Mio. Stunden errechnet. Unter Zugrundelegung der für 1978 durchschnittlichen individuellen Jahresarbeitszeit von 1704 Stunden entspricht dies der Arbeitsleistung von 50 000 Personen. In diesem Umfang also wurde zumindest rein rechnerisch ein zusätzlicher Beschäftigungsrückgang vermieden. Die Rechnung wird also unter der Annahme durchgeführt, daß die Unternehmen keinen Eigenbehalt an Unterauslastung der Belegschaft in Kauf genommen hätten und ohne die Kurzarbeit die Beschäftigung in gleichem Umfang durch Entlassungen abgebaut hätten.

Tabelle 6 zeigt, daß 1978 durch dieses Instrument über 50000 Beschäftigten, 1975, im Rekordjahr der Kurzarbeit, über 200000 Beschäftigten die Arbeitsplätze erhalten werden konnten.

Die Entlastungswirkung der Kurzarbeit auf die eigentliche Arbeitslosenzahl ist allerdings etwas geringer, da sich ein Beschäftigungsrückgang erfahrungsgemäß nur zu zwei Drittel in registrierter Arbeitslosigkeit niederschlägt, während sich der Rest auf die Stille Reserve und auf Abgänge ins Ausland verteilt. Der Kurzarbeit ist 1978 demnach eine Verminderung der Arbeitslosenzahl um 33000 Personen zuzurechnen. Als beschäftigungspolitischer Erfolg der Kurzarbeit ist allerdings

auch die Stabilisierung der Beschäftigung nicht zu verkennen, die sich nicht in der Minderung der Arbeitslosenzahl niederschlägt, denn auch für weitere 17 Mio. Beschäftigte wurden Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsplätze erhalten. Der Beschäftigungseffekt der Kurzarbeit ist also größer als es in der Verminderung der Arbeitslosenzahl zum Ausdruck kommt. Die Beschäftigungswirkung der Kurzarbeit hat aber dennoch rein prophylaktischen und defensiven Charakter, indem die Entlassung von gegenwärtig beschäftigten Arbeitnehmern vermieden wird. Kurzarbeit schafft dagegen keine Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose, bzw. neu oder wieder in den Arbeitsmarkt eintretende Personen, wirkt also nicht als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte.

Tabelle 6
Die Beschäftigungs- und die Entlastungswirkung der Kurzarbeit

Jahr	1974	1975	1976	1977	1978
Summe der Ausfallstunden in Mio.	126	382	168	94	86
Tarifl. Jahresarbeitszeit je Arbeitnehmer ¹⁾ in Std.	1724	1714	1742	1722	1704
Beschäftigungswirkung in Tsd. Pers. ²⁾	73	223	96	55	50
Abgänge ins Ausland u. in stille Reserve	25	76	33	19	17
Entlastung der Arbeitslosenzahl in Tsd. Pers.	48	147	63	36	33

Quelle: Arbeitszeitrechnung des IAB.

1) korrigiert um durchschnittliche Krankheitstage.

2) vermiedener Beschäftigungsrückgang = Ausfallstunden/Ø Jahresarbeitszeit.

der gesamten Branche mißt. Praktisch wird also die gesamte Branche als ein Betrieb angesehen. Da in Wirklichkeit maximal nur ein Viertel aller Betriebe zugleich kurzgearbeitet hatte, waren die Produktivitätseinbußen in diesen Betrieben vermutlich viel ausgeprägter, als sich hier aus diesem Ansatz für den Branchendurchschnitt errechnet.

- Zu 80% wurde demnach das zwangsweise reduzierte Produktionsvolumen in eine Verringerung des effektiven Arbeitsvolumens umgesetzt. In absoluten Größen waren dies gut 60 Millionen Arbeitsstunden.
- Dieser Rückgang des effektiven Arbeitsvolumens (60 Mio. Std. = 100%) erfolgte nun wiederum zu 40% in Form einer Verringerung der Beschäftigtenzahl um absolut 14000 Personen.
- Die übrigen 60% ergaben sich durch eine entsprechende Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit der Beschäftigten. Je Beschäftigten wurden rund 140 Stunden oder 8% weniger an Arbeitszeit geleistet als im Jahr davor. Absolut waren dies rund 36 Millionen Stunden.
- Dies wiederum wurde zu einem Drittel durch den Abbau von Überstunden (oder durch Ausfallstunden, außerhalb der regulären Kurzarbeit) erreicht. Im Durchschnitt wurde je Beschäftigten eine Überstunde pro Woche weniger geleistet. Umgerechnet in „Mann-Jahren“ kommt dieser Überstundenabbau einer Zahl von rund 7000 Erwerbstätigen gleich.
- Die übrigen zwei Drittel des durchschnittlichen Arbeitszeitabbaus entfielen auf die Kurzarbeit. Umgerechnet auf alle

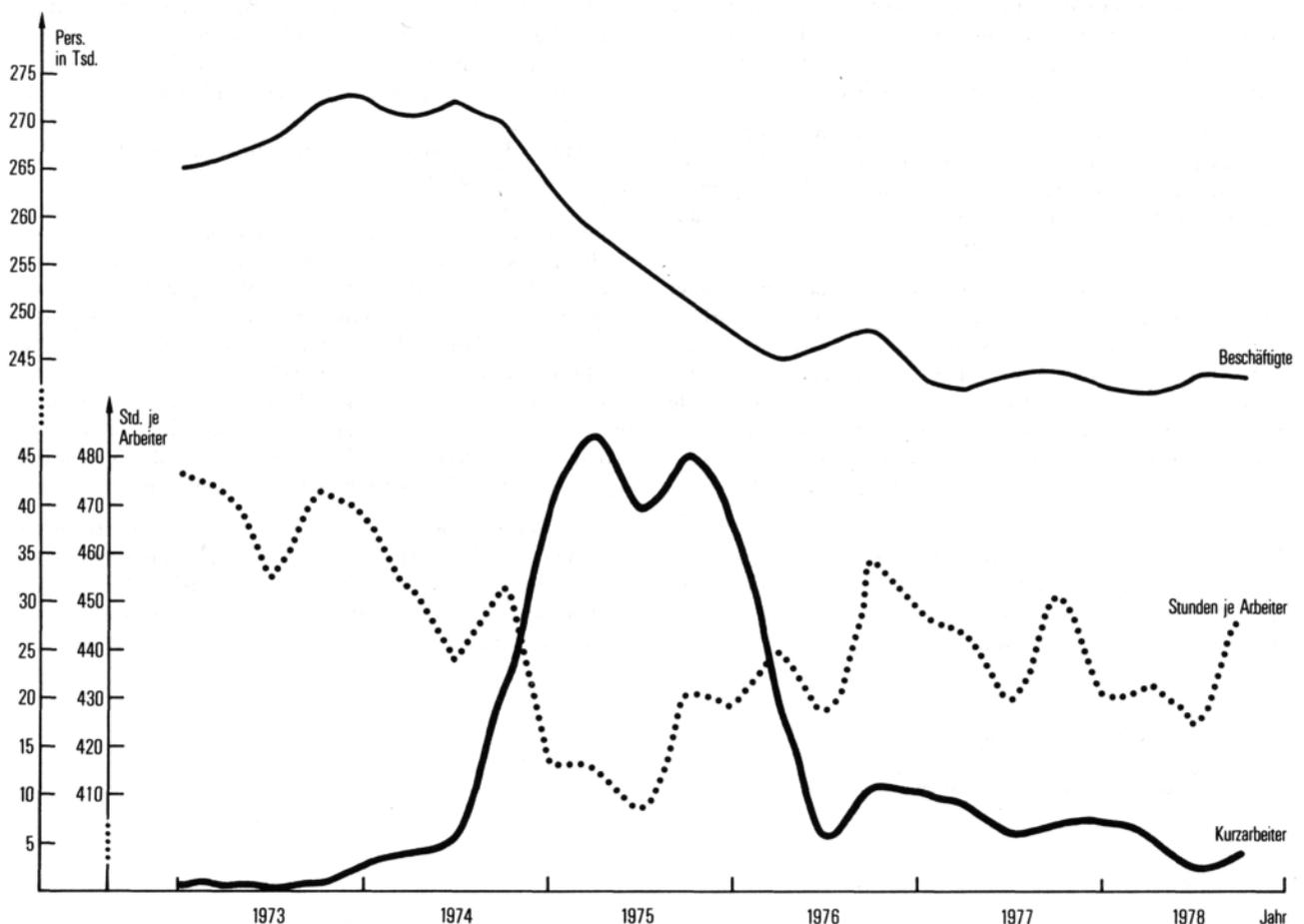
Beschäftigten wurden dadurch im Jahresdurchschnitt pro Woche noch zwei Stunden weniger geleistet. Das sind etwa 5% der wöchentlichen Arbeitszeit. Wiederum umgerechnet in „Mann-Jahren“ entspricht dieses tatsächliche Kurzarbeitsvolumen einer Zahl von rund 13000 Beschäftigten. Anders gesagt: Die durch Kurzarbeit herbeigeführte Arbeitszeitverkürzung von – umgerechnet auf alle Beschäftigten – 5% hat eine weitere Verringerung der Beschäftigtenzahl in dem gleichen Ausmaß erübrigt.

Bis hierher ist dies freilich nur ein Rechengvorgang, wenngleich auch mit effektiven Zahlen. Es bleibt zu fragen, ob es ohne Einsatz der Kurzarbeit tatsächlich zur Entlassung dieser 13 000 Beschäftigten gekommen wäre. Um dies zu beurteilen, muß man sich vor Augen halten, daß die Alternative ein entsprechender Rückgang der Produktivität gewesen wäre. Statt des bereits hingenommenen „Verzichts“ auf die übliche Produktivitätssteigerung von 3% jährlich wäre es also zu einem absoluten Rückgang um 5% gekommen. Da die Branche aber, wie man sieht, den „Überschuß“ an Arbeitsvolumen, der jenseits des Verzichts auf Produktivitätssteigerungen noch verblieb, bereits durch Entlassungen von 5% der Erwerbstätigen ausgeglichen hat, ist es wahrscheinlich, daß der Beschäftigungsabbau ohne die Ausweichmöglichkeit „Kurzarbeit“ entsprechend höher ausgefallen wäre.

4.3 Ablauf und Struktur der Unterbeschäftigungsphase in dem ausgewählten Wirtschaftszweig

Das Urteil über den Effekt der Kurzarbeit rundet sich ab, wenn man die Entwicklung im darauffolgenden Jahr 1976 betrachtet. Hierbei zeigt sich nämlich:

Abbildung 3
Kurzarbeiter, Beschäftigte und Stunden je Arbeiter im Maschinenbau Baden-Württembergs, Vierteljahresdurchschnitt 1973–1978



- 1976 hat sich der baden-württembergische Maschinenbau wieder leicht erholt: Die Produktion (real), die im Jahr davor um mehr als 12% zurückgegangen war, stieg nun wieder geringfügig an. Die Kapazitätsausnutzung blieb freilich weiterhin außerordentlich niedrig.

- Die Produktivitätssteigerung war abermals schwach und erreichte nur rund die Hälfte des zu Zeiten der Vollbeschäftigung üblichen Anstiegs.

- Das eingesetzte Arbeitsvolumen hielt sich ungefähr auf dem Vorjahresniveau.

- Die Beschäftigtenzahl ging 1976 nicht mehr weiter zurück.⁹⁾

- Die Arbeitszeit blieb zwar immer noch deutlich niedriger als vor Beginn der Krise, sie stieg aber wieder an. Dies war weitgehend dem starken Rückgang der Kurzarbeit im Laufe des Jahres zuzuschreiben. Auch abgesehen von der Kurzarbeit hat sich die durchschnittliche Arbeitszeit nun wieder „erholt“, blieben sonstige Arbeitszeitausfälle geringer, wurden wohl auch wieder etwas mehr Überstunden gemacht. Wichtig ist aber, daß das Ausmaß der Überstunden weiterhin beträchtlich unter dem Niveau vor Beginn der Krise blieb.

Betrachtet man nun an diesem konkreten Beispiel den „Zyklus“ im ganzen, so kommt man zu dem Urteil, daß das Instrument Kurzarbeit im breiten Durchschnitt offensichtlich seinen Zweck erfüllt:

- Der Rückgang der Erwerbstätigenzahl konnte zwar nicht ganz aufgehalten, aber doch wesentlich gebremst werden. Das über mehr als ein Jahr anhaltende „Tief“ in Nachfrage und Produktion schlug durch die Möglichkeit der Kurzarbeit nicht in vollem Umfang auf die Beschäftigtenzahl durch.

- Die in Form der Kurzarbeit ausgefallene Arbeitszeit wurde weder vorher noch nachher durch Überstunden kompensiert. Im Gegenteil: Das Regulativ „Überstunden“ wirkte in der gleichen Richtung wie die Kurzarbeit selbst.

- Mit dem Kurzarbeitergeld wurden auch nicht etwa nur Produktivitätseinbußen der Unternehmen finanziert. In Wirklichkeit wurde vielmehr ein ansehnlicher Teil der Unterauslastung durch labour hording, also durch Verzicht auf Produktivitätsgewinne, bewältigt.

An diesem realen und gewiß auch repräsentativen Beispiel bleibt allein ungewiß, in welchem Ausmaß durch Kurzarbeitergeld das Unternehmensrisiko der Lagerhaltung sozialisiert worden sein mag. Vorstellbar ist ja, daß die vorübergehende Nachfrage- und Absatzschwäche ohne entsprechende Rückwirkung auf den Beschäftigungsgrad durch Produktion auf Lager ausgeglichen würde. Hier sind nun allerdings der Analyse absolute Grenzen durch die gegebene Datenlage gezogen.

Veranschaulicht man sich aber das über mehrere Jahre hin kumulierte Ausmaß des Nachfragemangels, dann muß man doch stark bezweifeln, daß diese Lücke durch Lageraufbau hätte geschlossen werden können.

⁹⁾ Der Vergleich der Jahresdurchschnittswerte trägt (der sich rechnerisch ergebende Rückgang gegenüber dem Jahresdurchschnitt 75 ergibt sich allein daraus, daß die Beschäftigtenzahl während des gesamten Jahres 1975 rückläufig war und dementsprechend am Jahresende spürbar unter dem Jahresdurchschnitt lag).

5. **Schlußfolgerungen**

Insgesamt also fällt das empirisch begründete Urteil über die Wirksamkeit dieses Instruments somit recht positiv aus, die Zweifel an dem zielgerechten Einsatz sind hier vielleicht geringer als bei manchen anderen öffentlichen Subventionen. Allerdings lassen die vorliegenden statistischen Informationen kein Urteil darüber zu, ob mit der Kurzarbeit nicht doch eine gewisse Subventionierung der betrieblichen Preis- und Angebotspolitik verbunden ist. Ebenso kann nicht geprüft werden, inwieweit durch die Kurzarbeit von den Betrieben eine risikoreiche Lagerhaltung in unzulässigem Maße auf die BA und die Allgemeinheit abgewälzt wird. Durch die Art der Finanzierung ist in jedem Falle sichergestellt, daß zusätzlich zu den von der Bundesanstalt eingesetzten Mitteln auch von den Leistungsempfängern bestimmte Eigenbehalte bzw. Eigenleistungen aufgebracht werden müssen. Insofern wird durch das Finanzierungssystem Mißbrauch tendenziell eingeschränkt und eine überzogene Inanspruchnahme verhindert.

Dieses Gesamturteil bezieht sich zunächst auf die bisherigen Erfahrungen mit der Kurzarbeit. Es ist zu betonen, daß sich das positive Urteil über die zielentsprechende Nutzung des Instruments Kurzarbeit allein auf die Erfahrung in der Zeit einer nachhaltigen Unterbeschäftigung und eines besonders starken Ungleichgewichts am Arbeitsmarkt herleitet. Zumindest in Zeiten eines raschen und starken Nachfragerückgangs also erfüllt das Instrument seinen Zweck. Ungewiß ist dagegen, ob diese Einschätzung auch auf die Situation einer anhaltend gleichmäßigen Unterbeschäftigung, wie wir sie in den letzten Jahren erleben, übertragen werden kann. Einerseits wissen wir zwar, daß sich hinter der zu beobachtenden Stagnation des Beschäftigungsvolumens im Verarbeitenden Gewerbe vielfältige Umschichtungen verbergen, daß es also eine jeweils beträchtliche Zahl von Betrieben mit expandierender Beschäftigung wie auch von Betrieben mit schrumpfender Beschäftigung gibt. Die zuletzt genannten sind also in der Situation, die zum Beispiel 1975, im Höhepunkt der Kurzarbeit, die allgemein vorherrschend war. Insofern es nun solche Betriebe waren, die in den letzten Jahren bis zur Gegenwart kurzgearbeitet haben, würde also das Gesamturteil das gleiche bleiben.

Hierüber liegen jedoch keine Informationen vor. Es könnte andererseits auch sein -und manche Einzelberichte deuten in diese Richtung -, daß die breite Erfahrung mit dem Instrument Kurzarbeit im Tiefpunkt der Rezession einen gewissen „Lern-Effekt“ mit sich brachte, daß also nun zahlreiche Betriebe hiervon einen für sie nützlichen Gebrauch machen, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht gegeben sind. Es stellt sich somit die Frage, ob – und wie – diesen Fragen in einer weiteren Untersuchung der tatsächlich gegenwärtig kurzarbeitenden Betriebe nachgegangen werden sollte.

Auf der anderen Seite ist aber auch zu überlegen, ob das Instrument der Kurzarbeit angesichts seiner unbestreitbaren Vorzüge gegenüber der Alternative Arbeitslosigkeit in lang anhaltenden Unterbeschäftigungsphasen nicht noch stärker strategisch angestrebt und eingesetzt werden sollte.