

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Brigitte Völkel

Kurzarbeit in den neuen Bundesländern

30. Jg./1997

**1**

## **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 „Schwerpunkt-heft“, 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](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](mailto: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](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto: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](mailto: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 in den neuen Bundesländern

Brigitte Völkel\*

Mit der Einführung des AFG (DDR) am 01.07.1990 kam auch im Osten Deutschlands Kurzarbeitergeld (Kug) als arbeitsmarktpolitisches Instrument zum Einsatz. Insbesondere im 1. Jahr nach der Wiedervereinigung hat es in großem Umfang zur quantitativen Entlastung des Arbeitsmarktes beigetragen: Zeitweise befanden sich 2 Millionen Personen, das war damals rd. ein Viertel aller Erwerbstätigen der neuen Bundesländer, in Kurzarbeit mit durchschnittlich über 50 % Arbeitsausfall. Seitdem haben veränderte Regelungen und wirtschaftliche sowie institutionelle Anpassungsprozesse eine ständige Abnahme bewirkt. Zum Ende des ersten Halbjahres 1996 weist die Statistik noch rd. 61.000 Bezieher von Kurzarbeitergeld aus.

Dieser Beitrag gibt anhand statistischer Daten und Befunde des Arbeitsmarkt-Monitors einen Überblick über Einsatz und Wirkung von Kurzarbeit in den neuen Bundesländern. Durch Vergleiche mit der Entwicklung in den alten Bundesländern kann die tendenzielle Angleichung gezeigt werden.

Gleichzeitig werden in diesem Zusammenhang einige eher grundsätzliche Fragen der Funktion von Kurzarbeitergeld angesprochen und Erfahrungen aufgearbeitet.

## Gliederung

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Kurzarbeit – Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik
- 3 Quantitative Entwicklung und strukturelle Merkmale von Kurzarbeit in den neuen Bundesländern
  - 3.1 Anzahl der Kurzarbeiter und Arbeitsausfall
  - 3.2 „Konjunkturelles“ und „strukturelles“ Kurzarbeitergeld nach Wirtschaftsabteilungen
  - 3.3 Dauer der Kurzarbeit
  - 3.4 Betriebsstruktur und personelle Merkmale der Kurzarbeiter
- 4 Kurzarbeit und Qualifizierung
- 5 Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des Kurzarbeitergeldes
  - 5.1 Arbeitsmarktentlastung
  - 5.2 Verbleib von Kurzarbeitern
  - 5.3 Struktureffekte
- 6 Ausblick und Ansatzpunkte für künftige Forschung

## 1 Vorbemerkungen

Im Zusammenhang mit der Reform des AFG und der prekären Situation der öffentlichen Haushalte verstärken sich die Forderungen hinsichtlich Wirkung und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen im weitesten Sinne sowie die von Zeit zu Zeit immer wieder aufbrechende generelle Diskussion über die ordnungspolitische Funktion von Arbeitsförderung sowie ihrer Finanzierungsquellen. An Schärfe gewonnen haben diese Diskussionen zweifellos durch die massive Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Überwindung des wirtschaftlichen Zusammenbruchs und der einigungsbedingten Folgen in den neuen Bundesländern. Auf Handlungsbedarf und Probleme in diesem Zusammenhang hat das IAB schon zeitig aufmerksam gemacht (Bogai/Buttler et al. 1992, Brinkmann et al. 1992). Auch unter Bedingungen eines massenhaften Wegfalls von Arbeitsplätzen und

des ungenügenden Entstehens neuer Beschäftigungsverhältnisse kann aktive Arbeitsmarktpolitik nur flankierend wirken und direkt keine neuen Arbeitsplätze schaffen. Aber sie kann und soll Brücken bauen und Rahmenbedingungen verbessern. Welche Erfahrungen dabei mit dem Instrument Kurzarbeitergeld (Kug) in den neuen Bundesländern gesammelt wurden, soll im folgenden dargestellt werden. Gleichzeitig werden auch einige grundsätzliche Fragen seines Einsatzes und seiner Wirkungen angesprochen. Dies erscheint gerechtfertigt, da ein Vergleich der Entwicklung der Kurzarbeit in den alten und neuen Bundesländern sowohl hinsichtlich des Umfangs als auch der Strukturen eine tendenzielle Annäherung erkennen läßt, denn sowohl institutionelle als auch wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten in Ostdeutschland passen sich an. Abweichungen lassen sich nach wie vor auf die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung zurückführen.

## 2 Kurzarbeit – Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik

Kurzarbeitergeld (Kug) zählt seit Jahrzehnten zum Kern des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in der Bundesrepublik Deutschland (Flechtenhar 1979, Deeke 1995). Klassischer Anwendungsbereich ist die Überbrückung eines konjunkturell bedingten Auftragsmangels mit vorübergehendem und unvermeidbarem Arbeitsausfall. Kug wird gewährt, wenn zu erwarten ist, daß dadurch den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten werden (§ 63 Abs. 1 AFG).

In Ostdeutschland wird Kurzarbeitergeld seit der Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und der Einführung des AFG-DDR am 1. Juli 1990 gezahlt. Einerseits stellt Kug als Ausgleich für ausgefallenes Arbeitsentgelt eine Lohnersatzleistung dar. Andererseits beeinflußt es die Nachfrageseite, indem es Arbeitsverhältnisse subventioniert und so ihren Erhalt fördert. Dies und die Tatsache, daß das Kug westdeutschen Kurzarbeitern z.B. in den letzten drei Jahren zu 80 bis 92 % einen Arbeitszeitausfall von weniger als 50 % ersetzt hat, rechtfertigt es, es grundsätzlich den aktiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen. Selbst unter den Bedingungen des totalen wirtschaftlichen Zusammenbruchs und der Deindustrialisierung Ostdeutschlands war in der Regel über die Hälfte der Kurzarbeiter von einem Arbeitsausfall von weniger als 50 % betroffen (s.u.).

\* Dr. Brigitte Völkel war bis Ende November 1996 Wiss. Mitarbeiterin des IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autorin.

Dadurch, daß Arbeitsverhältnisse erhalten bzw. betriebliche Umstellungen in einem bestimmten Zeitraum ermöglicht werden, ohne daß es erst zu Arbeitslosigkeit kommt, hat Kurzarbeit – im Unterschied zu den meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – einen ausgesprochen präventiven Charakter. Unter den generellen Verfestigungstendenzen von Arbeitslosigkeit sollte gerade dieser Aspekt der Kurzarbeit besonders hoch veranschlagt werden.

Daß Kug in der Reformdebatte um das AFG keine größere Rolle gespielt hat, dürfte der allgemeinen Akzeptanz dieses Instrumentes, d.h. dem Umstand geschuldet sein, daß alle davon tangierten Akteure am Arbeitsmarkt – Arbeitnehmer, Arbeitgeber und das Arbeitsamt – Vorteile in der Anwendung (Linke 1993) für sich erkennen (ein Interessentableau zeigt Abbildung 1). Für *Arbeitnehmer* bleibt das Arbeitsverhältnis mit den damit erworbenen Anrechten bzw. Vergünstigungen aus Betriebszugehörigkeit (z.B. Urlaub und Urlaubsgeld, 13. Monatsgehalt, Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung) bestehen. Sie entgehen der Arbeitslosigkeit und allen daran geknüpften negativen Folgen (geringes Einkommen, Beschäftigungssuche verbunden mit Meldungen beim Arbeitsamt, Stigmatisierung und psychologische Belastungen usw.).

**Abbildung 1: Interessentableau Kurzarbeit**

Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Politik
<i>finanzielle Interessen:</i>		
temporäre Reduzierung von Arbeitskosten	Bezug Kug als Lohnersatzleistung für ausgefallene Arbeitszeit	Vermeidung bzw. Reduzierung von Ausgaben für Arbeitslosigkeit
Vermeidung von Abfindungen, Vorruhestandsleistungen		
Einsparung von Such- und Einarbeitungskosten		
Unverzögliche Produktionserhöhung bei wirtschaftlicher Besserung		
<i>weitere Interessen:</i>		
Erhalt der Stammebelegschaft	Erhalt des Arbeitsverhältnisses und Erbringen von Arbeitsleistung (Ausnahme: Kug-Null)	Entlastung des Arbeitsmarktes – Vermeidung von Arbeitslosigkeit
Durch Beschäftigungssicherheit höhere Identifizierung mit Betriebszielen u. Leistungsbereitschaft	Keine Stigmatisierung als Arbeitsloser mit allen psychosozialen Folgen bis hin zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen	Erhalt bzw. Förderung der politischen und sozialen Zufriedenheit
Erleichterung der innerbetrieblichen Mobilität		Flexible Handhabbarkeit und einfache Implementierung
Kopplung mit Maßnahmen zur Weiterbildung	Verbleib im Betriebsverbund	Vermeidung von Subventionierung im 2. Arbeitsmarkt bei konjunkturellem Kug
	Vermeidung von Karriere-lücken	

*Arbeitgeber* können ihre Stammebelegschaften erhalten, Personalkosten zeitweise senken, Transaktionskosten vermeiden. Sie bleiben personell handlungsfähig und können bei Normalisierung der Auftragslage und Auslastung die betrieblichen Anlagen sofort wieder hochfahren, zumal infolge Rationalisierung, Outsourcing und Personalabbau (Stich-

wort: lean production) in vielen Unternehmen die Grenze für weitere Entlassungen unter Aspekten funktionierender betrieblicher Strukturen erreicht ist.

Während für Arbeitnehmer Kurzarbeit ein Instrument zur Erhöhung der Arbeitsplatz- und sozialen Sicherheit ist – auch wenn sie mit Einkommenseinbußen einhergeht – ist sie für die Arbeitgeber eine Form der Arbeitskräfteflexibilität (Linke 1993: 23 ff, Mosley 1995).

Für das *Arbeitsamt* ist Kug einfacher zu handhaben als andere arbeitsmarktpolitische Instrumente: Für seine Implementierung werden keine Träger benötigt, die Genehmigung erfolgt en bloc nach Antrag des Betriebes, der auch die Zahlungen an die Arbeitnehmer abwickelt. Diese Vorteile haben besonders in den neuen Bundesländern 1990/1991, als die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur erst aufgebaut werden mußte, eine Rolle gespielt und der Kurzarbeit eine Feuerwehrfunktion zugewiesen (Brinkmann et al. 1995).

Aber auch generellen politischen Intentionen dient Kurzarbeit: sie entspricht der derzeit angestrebten aktiven betrieblichen Arbeitsmarktpolitik, die sich auf dezentrale Entscheidungen regionaler Akteure – Unternehmen und Betriebsräte sowie Arbeitsämter – gründet und ihnen bestimmte beschäftigungspolitische Handlungsspielräume zugesteht. Das Instrument Kug setzt am ersten Arbeitsmarkt an und läßt sich flexibel handhaben. Es kann – mehr als andere arbeitszeitwirksame Maßnahmen – auf die spezifische Situation zugeschnitten und jederzeit, wenn es die Situation nicht mehr erfordert, wieder ausgesetzt werden, ohne daß mißverständenes „Besitzdenken“ dem im Wege steht (Flechsengar 1979: 370).

Mit der Einführung des sog. strukturellen Kug mit der 8. Novelle des AFG ist allerdings seit 1988 eine gewisse funktionelle Ausweitung erfolgt. „Strukturelles“ Kug wird danach Arbeitnehmern auch dann gewährt, wenn der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht und der hiervon betroffene Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweist (§ 63 Abs. 4 AFG). Ziel ist die Verhinderung von Massenentlassungen im Sinne des § 17 Abs. 1 des Kündigungsschutzgesetzes durch zeitliches Strecken eines Personalabbaus bei wenig aufnahmefähigem Arbeitsmarkt. Der aktive Charakter von Kurzarbeit bleibt auch unter diesen Bedingungen erhalten, denn die kurzarbeitenden Betriebe sollen den betroffenen Arbeitnehmern eine berufliche Qualifizierung ermöglichen, um ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern.<sup>1</sup> Diese Regelung zum „strukturellen“ Kug ist gegenwärtig bis 31. Dezember 1997 befristet.

Wesentlich ist, daß auch für die Gewährung von Kug – wie bei anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – das Primat der Arbeitsvermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt gilt. So bestimmt § 63 Abs. 1 des AFG ausdrücklich, daß bei einem erheblichen Mangel an Arbeitskräften Kug insoweit nicht gewährt werden soll, als die Lage auf dem (regionalen) Arbeitsmarkt die Vermittlung der Arbeitnehmer in andere, zumutbare Arbeitsverhältnisse erfordert. In die gleiche Richtung zielte auch die AFG-Änderung im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogrammes (FKPG) vom 23.06.1993. Kug wird danach über eine betriebliche Bezugsfrist von sechs Monaten hinaus nur weitergewährt, wenn der Bezieher von Kug der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht und der Arbeitgeber mit der Aufnahme einer Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber einverstanden ist (§ 67, Abs. 4 AFG). Dies gilt sowohl für strukturell als auch konjunkturell bedingtes Kug. Entscheiden

<sup>1</sup> Mit Erlaß der BA vom 13. Dezember 1993 ist die Teilnahmemöglichkeit an Qualifizierungsmaßnahmen auf Kurzarbeiter, denen Kug nach § 63 Abs. 1 gewährt wird, unter bestimmten Voraussetzungen ausgedehnt worden.

sich der Arbeitgeber oder der Kurzarbeiter (oder beide einvernehmlich) gegen eine Vermittlung in ein anderes (Erst-)Arbeitsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber, so hat dies die Nichtgewährung von Kug ab dem siebenten Bezugsmonat zur Folge (Strobel 1993: 253). Vom Gesetzgeber sollte u.a. damit bewußt evtl. möglichen negativen Einflüssen (Strukturkonservierung, Demotivierung), insbesondere bezogen auf strukturell begründetes Kug, entgegengewirkt werden.

Wie alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist auch die Gewährung von Kug an bestimmte allgemeine, betriebliche und persönliche Voraussetzungen gebunden (Abbildung 2).

**Abbildung 2: Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Kug**

Anspruchsvoraussetzungen		
allgemeine	betriebliche	persönliche
§ 63 (1) Der Arbeitsausfall muß vorübergehend sein. Im Betrieb muß regelmäßig mindestens 1 Arbeitnehmer beschäftigt sein. Es ist der Erhalt der Arbeitsplätze zu erwarten.	Der Arbeitsausfall muß auf wirtschaftlichen Ursachen (einschl. betrieblichen Strukturveränderungen sofern sie durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bedingt sind) oder einem unabwendbaren Ergebnis beruhen oder durch behördliche Maßnahmen verursacht sein.	Der Arbeitnehmer setzt eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ungekündigt fort bzw. nimmt aus zwingenden betrieblichen Gründen oder anschließend an die Beendigung eines Berufsausbildungsverhältnisses eine solche auf.
§ 63 (4) Der Arbeitsausfall muß auf einer schwerwiegenden strukturellen Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruhen. Der regionale Arbeitsmarkt muß außergewöhnliche Verhältnisse aufweisen. Es entfallen anzeigepflichtige Entlassungen gem. § 17 Nr. 1 des Kündigungsschutzgesetzes. (Der Erhalt der Arbeitsplätze ist nicht vorausgesetzt)	Der Arbeitsausfall muß unvermeidbar sein. Der Arbeitsausfall muß in einem zusammenhängenden Zeitraum von 4 Wochen für mindestens 1/3 der im Betrieb (in der Betriebsabteilung) beschäftigten Arbeitnehmer jeweils mehr als 10 % der Arbeitszeit betragen. Der Arbeitsausfall muß dem zuständigen Arbeitsamt schriftlich angezeigt worden sein. Bei Kug nach § 63 (4) ist die Zusammenfassung der Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (beE) zu gewährleisten. Bei Inanspruchnahme von Kug über 6 Monate hinaus: Bereitschaft zur Vermittlung bzw. Arbeitsaufnahme außerhalb des Betriebes	Der Arbeitnehmer bezieht aufgrund des Arbeitsausfalls ein vermindertes oder kein Entgelt

Quelle: BA 1995

<sup>2</sup> Bis 30.06.1991 erhielten die Betriebe die Arbeitgeberanteile ihrer Kurzarbeiter zu 100 % erstattet, ab 01.07.1991 bis 30.06.1992 betrug der Zuschuß 50 %. Ab 01.07.1992 erfolgte die Anpassung an die Rechtslage in den alten Bundesländern: es entfiel der Zuschuß zur Krankenversicherung, während der Rentenversicherungsbeitrag weiterhin zu 50 % bezuschußt wurde. Das Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms ..... (1. SKWP) regelte dann, daß ab Juli 1993 die Betriebe ihren Arbeitgeberanteil vollständig selbst zu tragen haben.

Kug zielt zwar auch auf individuelle Förderung, Adressat ist jedoch der Betrieb. Abgestimmt mit dem Betriebsrat entscheidet die Betriebsleitung über Teilnehmer, Zeitpunkt und Dauer der Kurzarbeit und beantragt die Leistung. Sie legt dazu dem Arbeitsamt Listen mit den Namen der für Kurzarbeit vorgesehenen Arbeitnehmer vor. Die Bestätigung durch das Amt setzt keine personelle Einzelfallprüfung wie etwa bei ABM oder FuU voraus. Der Leistungsempfänger selbst tritt beim Arbeitsamt nicht in Erscheinung. Das bei einer Reihe von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bestehende „Zieldilemma“ – Zielgruppenorientierung versus struktureller Beschäftigungsförderung – entfällt bei Kug. Hier wird lediglich auf kollektive Förderung (u.U. auch in Form einer Negativauswahl, z.B. Ausschluß bestimmter Wirtschaftsgruppen von der Inanspruchnahme von Kug nach § 63 Abs. 4 AFG) abgestellt.

Von 1991 bis 1995 sind durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) insgesamt rd. 22 Milliarden DM für Kug ausgegeben worden, davon allein rd. 15 Milliarden DM in den neuen Bundesländern. Mehr als 90 % dieser Ausgaben entfielen auf den Zeitraum bis 1993. Bis Juni 1993 beschränkte sich die Förderung von Kurzarbeit nicht nur auf die Lohnersatzleistung, sondern die BA erstattete auch Arbeitgeberanteile zur Kranken- und Rentenversicherung.<sup>2</sup> Sie hat die Arbeitskosten der Unternehmen in Ostdeutschland dadurch um mehr als 3,5 Milliarden DM entlastet (Tabelle 1). Der stufenweise Abbau dieser Zuschüsse und die damit verbundene Verteuerung der Kurzarbeit sind nicht ohne Auswirkung auf den Umfang der Kurzarbeit geblieben.

**Tabelle 1: Ausgaben für Kug in den neuen Bundesländern in 1.000 DM**

	insgesamt	darunter		
		Lohnersatzleistung	Krankenversicherung	Rentenversicherung
1991	10.005.923	7.101.130	1.679.434	1.225.359
1992	2.652.518	2.062.615	330.115	259.788
1993	918.726	853.678	- 9751 <sup>1)</sup>	66.023
1994	498.655	495.949	- 1.0991 <sup>1)</sup>	3.805
1995	424.129	424.527	- 2851 <sup>1)</sup>	- 113 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Zeitversetzte Rückerstattungen

Quelle: Statistik der BA

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Ergebnisse dieses Mitteleinsatzes.

Dabei interessiert zunächst die Frage, inwieweit Kug zur Überbrückung von Arbeitsausfällen überhaupt zur Anwendung gekommen, d.h. von den Akteuren als Instrument genutzt worden ist. Indikatoren dafür sind solche quantitativen Größen wie Anzahl der kurzarbeitenden Betriebe, Anzahl der Kurzarbeiter, Umfang des Arbeitsausfalls, Dauer der Kurzarbeit. Die statistisch erfaßten Kategorien sowohl des Arbeitsausfalls als auch der Dauer lassen zugleich Rückschlüsse auf den Schweregrad der wirtschaftlichen Störungen zu.

Kurzarbeit gilt u.a. als ein Indikator für die allgemeine wirtschaftliche Verfassung, in der sich die Volkswirtschaft insgesamt, die Wirtschaftsabteilung oder Branche, ein Betrieb, eine Region befinden. Eine Konzentration auf einzelne Wirtschaftsabteilungen z.B. läßt Krisen- und Wachstumsbranchen erkennen und weist auf Gefahren für sektorale und regionale Arbeitsmärkte hin.

Dabei spielt auch eine Rolle, ob es sich um die sogenannte konjunkturelle oder strukturelle Kurzarbeit handelt. Wenn unter normalen Bedingungen eine derartige Unterscheidung auch schwierig ist, weil sich in der Regel konjunkturelle Schwäche und Strukturwandel überlagern, gibt unter der Umbruchsituation in den neuen Bundesländern das Verhältnis von strukturellem zu konjunkturellem Kug Auskunft über den fortschreitenden Transformationsprozeß (vgl. Völkel 1993, 1996).

Zur beschäftigungspolitischen Beurteilung von Kug ist die Frage zu beantworten, welchen Beitrag Kurzarbeit für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt leisten kann und wie effizient das geschieht. Kriterien sind die Entlastung des Arbeitsmarktes durch den Verbleib in Arbeit, die Dauerhaftigkeit dieser Arbeitsverhältnisse, aber auch Erhalt von Humankapital und gegebenenfalls seine Anpassung an neue Tätigkeitsanforderungen.

Der Analyse qualitativer Effekte des Kug sind durch die statistische Erfassung Grenzen gesetzt. Abgesehen von der Unterscheidung nach Geschlecht fehlen in der BA-Statistik weitere Aussagen zu personellen Merkmalen, da der zur Kurzarbeit herangezogene Personenkreis von innerbetrieblichen Strukturen und Entscheidungen bestimmt ist. Zur Beurteilung von Entlastungswirkungen des Kug ist aber die Kenntnis personalpolitischer Kalküle der Betriebe dazu, wer in Kurzarbeit einbezogen wird (ältere/jüngere, qualifizierte oder weniger qualifizierte Arbeitnehmer, Arbeiter oder Angestellte), schon wichtig. Wie Erfahrungen zeigen, laufen auch bei Einsatz von Kurzarbeit ähnliche Selektionsprozesse wie bei Entlassungen ab (Schmid/Semlinger 1979, Büchel/Pannenberg 1992, Rachel 1991, Warich 1994).

Nach dem derzeitigen Stand der Wirkungsforschung zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente (u.a. bestehen noch Lücken in den theoretischen und methodischen Grundlagen sowie Defizite hinsichtlich der Datenbasis) kann es sich im folgenden nur um einzelne Bausteine einer noch zu entwickelnden integrierten komplexen Wirkungsanalyse zum Einsatz von Kug in den neuen Bundesländern handeln. Damit sollen zugleich die derzeit gegeben Möglichkeiten der Erfolgsbeobachtung ausgelotet werden.

### 3 Quantitative Entwicklung und strukturelle Merkmale von Kurzarbeit in Ostdeutschland

#### 3.1 Anzahl der Kurzarbeiter und Arbeitsausfall

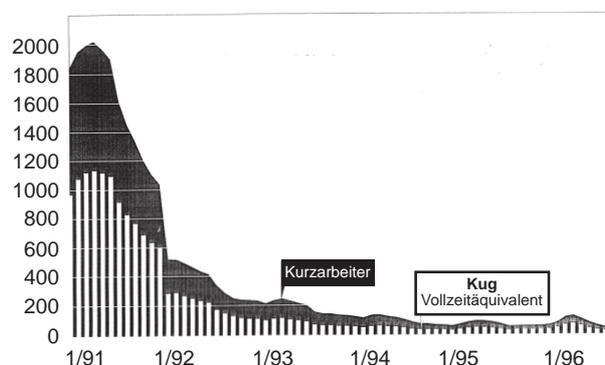
Bereits in den ersten drei Monaten nach Einführung des AFG-DDR am 1. Juli 1990 stieg die Zahl der Kurzarbeiter auf über 1,7 Mio an und erreichte im April 1991 mit mehr als zwei Mio ihren absoluten Höhepunkt. Zeitweise befanden sich 1991 rd. ein Viertel aller Erwerbstätigen der neuen Bundesländer in Kurzarbeit (Abbildung 3).

Diese große Inanspruchnahme des Arbeitsmarktinstrumentes Kug ist darauf zurückzuführen, daß

- hoher Arbeitsausfall und die Notwendigkeit des Personalabbaus im Zusammenhang mit Nachfrage- und Produk-

<sup>3</sup> D.h., es wurde analog zu § 63 Abs.4 AFG Kug für strukturelle Arbeitsausfälle gewährt, auch wenn der Arbeitsausfall nicht nur vorübergehender Natur und zu erwarten war, daß die Arbeitsplätze erhalten werden. Seine spezielle Anwendungsvoraussetzung – daß der gesamte Wirtschaftszweig, zu dem der Betrieb gehört, von einer Strukturkrise betroffen sein und der regionale Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse aufweisen muß – wurde in § 63 Abs. 5 für die neuen Bundesländer als global gegeben betrachtet.

**Abbildung 3: Kurzarbeiter und Entlastung des Arbeitsmarktes durch Kurzarbeitergeld in den neuen Bundesländern (Personen in Tausend)**



tionsrückgang sowie personellen Überkapazitäten die Betriebe unter Druck setzten,

- mit der Gewährung von Kug sich schnell und großflächig Entlastungswirkungen auf dem Arbeitsmarkt erreichen ließen. Kurzarbeit fungierte als Maßnahme der „ersten Stunde“, um noch größere Entlassungen zu vermeiden, und zum Teil als Substitut für andere arbeitsmarktspezifische Instrumente, für deren Implementation die Voraussetzungen erst zu schaffen waren,
- mit Sonderregelungen der Bezug von Kug erleichtert worden ist.

Gemäß § 63 Abs. 5 AFG-DDR konnte – befristet bis 30.06.1991 – Kug auch bei Arbeitsausfall aufgrund betrieblicher Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischer Maßnahmen im Zusammenhang mit der Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion gewährt werden.<sup>3</sup> Neben erleichterten Zugangsvoraussetzungen betrafen die mit dem Einigungsvertrag übernommenen Sonderregelungen auch die Bezugsfrist sowie die volle Erstattung der vom Arbeitgeber zu entrichtenden Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung der Kurzarbeiter.

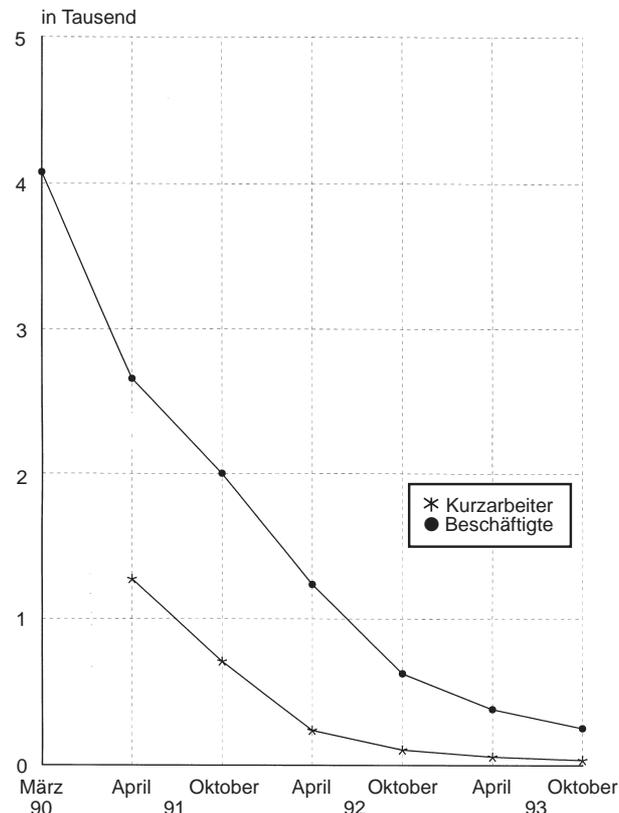
Seit zweitem Halbjahr 1991 entwickelten sich die (jahresdurchschnittlichen) Kurzarbeiterzahlen rückläufig (Abbildung 3), was sowohl eine Folge der veränderten Regelungen als auch der wirtschaftlichen und strukturellen Veränderungen ist.

Bis auf wenige Ausnahmen (im Jahresdurchschnitt: 1 %) haben 1991 die Betriebe Kug nach § 63 Abs. 5 AFG in Anspruch genommen. Da das Auslaufen der Sonderregelung per 30.06.1991 zu einer weiteren Zuspitzung der Lage auf dem Arbeitsmarkt geführt hätte, wurde sie im Juni 1991 bis 31.12. des Jahres verlängert. Zu diesem Zeitpunkt hatte jedoch eine Reihe von Betrieben bereits Kündigungen zum Ende des 2. Quartals 1991 ausgesprochen. Wie erwartet, reduzierte sich danach die Anzahl der Kurzarbeiter verstärkt: im Monat Juli um rd. 290.000 Personen, im August nochmals um rd. 160.000 Personen. Die Verlängerung der Sonderregelung hat den Abbau von Kurzarbeit zwar abgebremst, aber nicht aufgehalten, zumal für die Betriebe zunehmend erkennbar war, daß seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) eine unveränderte Weiterführung über 1991 hinaus nicht ins Auge gefaßt war. Das Auslaufen des § 63 Abs. 5 AFG zum Jahreswechsel 1991/1992 hat dann zu einer Halbierung der Anzahl der Kurzarbeiter geführt: im Januar 1992 arbeiteten noch 520.000 Arbeitnehmer verkürzt.

Die weitere Reduzierung der Anzahl der Kurzarbeiter in den Jahren 1992 und 1993 jeweils um die Hälfte ist wesentlich auf Strukturanpassungen, insbesondere auch auf weitere Privatisierungs- und Sanierungsaktivitäten mit personalpolitischen Folgewirkungen der Treuhandanstalt zurückzuführen.

In Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt hat das IAB von 1991 bis 1995 in acht Wellen alle Treuhandunternehmen und alle vollständig privatisierten, re-privatisierten oder kommunalisierten Ex-Treuhandfirmen über ihre Beschäftigungsentwicklung und Belegschaftsstrukturen sowie weitere wirtschaftliche Größen (Umsatz, Investitionen, Löhne) befragen lassen. Die Befunde zeigen, daß das Personalmanagement der Treuhandanstalt mit und in ihren Unternehmen (ursprünglich 13.200) die Entwicklung der Kurzarbeiterzahl in den Jahren 1990 bis 1993 ganz entscheidend bestimmt hat (SÖSTRA/Treuhandanstalt/IAB 1993). Abbildung 4 läßt den mit dem Beschäftigungsabbau verbundenen Rückgang der Kurzarbeit erkennen. Der Anteil der Kurzarbeiter in Treuhandunternehmen an den Kurzarbeitern in Ostdeutschland ging von rd. 64 % im April 1991 auf rd. 25 % im Oktober 1993 zurück. Trotzdem war zu diesem Zeitpunkt die Kurzarbeiterquote (Verhältnis von Kurzarbeitern zu Beschäftigten) in den Treuhandunternehmen mit 14,1 % noch immer sehr hoch (Tabelle 2).

**Abbildung 4: Beschäftigte und Kurzarbeiter in Treuhandunternehmen**



Quelle: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im Vergleich, Befragung Oktober 1993

<sup>4</sup> Die Bewegungen der Kurzarbeiterzahlen erscheinen nur als Veränderung von Bestandsgrößen. Aufgrund des gängigen Antrags- und Abrechnungsverfahrens lassen sich Zu- und Abgänge derzeit statistisch nicht nachvollziehen.

Auch in den Ex-Treuhandunternehmen spielte Kurzarbeit eine große Rolle (Tabelle 2). Allerdings lag der Kurzarbeiteranteil an den Beschäftigten mit 5,4 % deutlich niedriger als in den Treuhandunternehmen.

**Tabelle 2: Kurzarbeiteranteile und -quoten in Treuhandunternehmen (THU) und Ex-Treuhandfirmen (EX-THF)**

	01.04.91	01.10.91	01.04.92	01.10.92	01.04.93	01.10.93
<i>Kurzarbeiter, Tsd. Personen<sup>1)</sup></i>						
in THU	1.271	709	237	104	58	36
in Ex-THF	.	.	47	50	97	48
<i>Anteil an Kurzarbeitern in den neuen Bundesländern, Prozent</i>						
THU	63,9	53,2	48,0	41,4	23,6	25,2
Ex-THF	.	.	9,5	19,9	39,4	33,6
<i>Kurzarbeiterquote (Anteil der Kurzarbeiter an Beschäftigten), Prozent</i>						
THU	47,9	35,5	19,2	18,6	17,2	14,1
Ex-THF	.	.	8,5	6,0	10,1	5,4
NBL	.	.	8,3	4,3	4,5	2,6

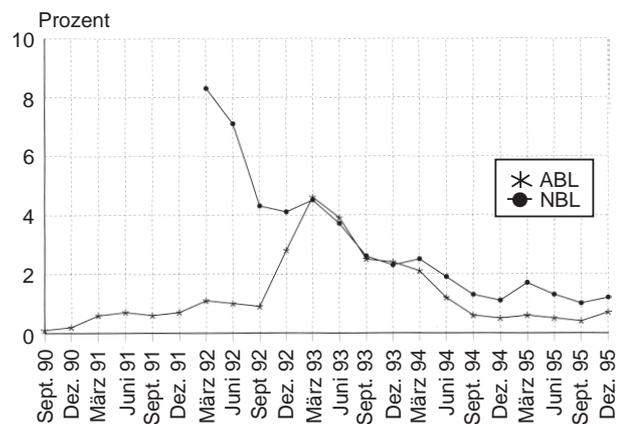
<sup>1)</sup> Hochrechnung

Quelle: SÖSTRA, Treuhandanstalt, IAB 1993: 12

Im Ergebnis der Privatisierungs- und Anpassungsprozesse waren nicht nur von Jahr zu Jahr weniger Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen, sondern bis Dezember 1994 lag die monatliche Kurzarbeiterzahl auch jeweils unter dem Vormonats- sowie entsprechendem Vorjahreswert.

Diese Entwicklung führte zu einer Angleichung der Kurzarbeiterquoten in Ost- und Westdeutschland (Abbildung 5). Das leichte Auseinanderdriften 1994/1995 dürfte dem höheren Anteil der „konjunkturellen“ Kurzarbeit (Vgl. Pkt. 3.2) und ihrer stärkeren Abnahme in den alten Bundesländern geschuldet sein.

**Abbildung 5: Kurzarbeiterquoten alte und neue Bundesländer (Kurzarbeiter bezogen auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in Prozent**



Quelle: Statistik BA

Im Jahresverlauf haben sich die Bestandsveränderungen<sup>4</sup> der Zahl der Kurzarbeiter in Ost und West in den letzten beiden Jahren angeglichen: Dem „Sommerloch“ im Juli/August folgt der Anstieg in den Monaten September/Oktober, dem Absinken am Jahresende in der Regel ein Anstieg im ersten Quartal.

Ursachen für diese jahreszeitliche Verteilung der Kurzarbeit sind in betriebsorganisatorischen Abläufen und in der Urlaubsplanung der Betriebe und Beschäftigten zu suchen. Zur Vermeidung eines Arbeitsausfalls (als Voraussetzung für Kug) kommt auch die Gewährung von Urlaub in Betracht. Mit einer Vereinbarung über den Urlaubsantritt in der Hauptferienzeit bzw. zum Jahreswechsel kann der Betrieb Konflikte mit den Urlaubswünschen seiner Beschäftigten weitestgehend minimieren.

Das Gesamtvolumen der Kurzarbeit ergibt sich aus der Zahl der Kurzarbeiter und der durchschnittlich ausgefallenen Arbeitszeit je Periode. Während bei den Kurzarbeiterquoten eine weitgehende Annäherung des Ostens an den Westen seit 1993 erfolgt ist, liegt der durchschnittliche Arbeitsausfall in den neuen Bundesländern um 16 bis 17 % höher, bei zugleich höherer Anzahl der Kurzarbeiter in den alten Bundesländern (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Kurzarbeiter und Arbeitsausfall in den alten und neuen Bundesländern 1993 bis 1995 (Jahresdurchschnitt)**

	NBL	ABL	NBL : ABL
<i>Kurzarbeiter in Tsd. Pers.</i>			
1993	181,4	766,9	1 : 4,2
1994	96,8	275,4	1 : 2,8
1995	70,5	1.280,6	1 : 1,8
<i>Durchschnittlicher Arbeitsausfall<sup>1)</sup> je Kurzarbeiter in Prozent</i>			
1993	44,6	28,0	1 : 0,6
1994	46,3	31,3	1 : 0,7
1995	52,4	35,5	1 : 0,7

<sup>1)</sup> Der Umrechnung liegen Durchschnittssätze der Ausfallkategorien gemäß der „Aktuellen Daten, neue Bundesländer“ des IAB zugrunde.

Quelle: Statistik der BA

Die Ursache dafür liegt in dem höheren Anteil von Kurzarbeitern mit einem Arbeitsausfall über 50 % und insbesondere über 75 % (Tabelle 4).

**Tabelle 4: Kurzarbeiteranteil nach Arbeitsausfallkategorien (Jahresdurchschnitt)**

Anteil d. Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von	1993		1994		1995	
	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL
25 %	36,1	53,1	37,4	51,6	30,7	46,5
über 25 % bis 50 %	28,4	38,9	26,2	35,5	22,8	33,1
über 50 % bis 75 %	13,0	5,1	11,0	6,4	9,9	8,3
über 75 %	22,5	2,9	25,4	6,4	36,6	12,0
darunter 100 %	16,0	10,0	20,1	3,9	30,9	8,3

Quelle: Statistik der BA

In allen Arbeitsausfallkategorien hat in den neuen Bundesländern die Kurzarbeit seit 1991 abgenommen, überdurchschnittlich jedoch in den beiden mittleren: über 25 bis 50 % und 50 bis 75 %.

Der große Anteil von Kurzarbeitern mit hohem Arbeitsausfall und der daraus resultierende höhere durchschnittliche Arbeitsausfall sind ein Indiz für die unterschiedlichen wirtschaftlichen Problemlagen in den neuen und alten Bundes-

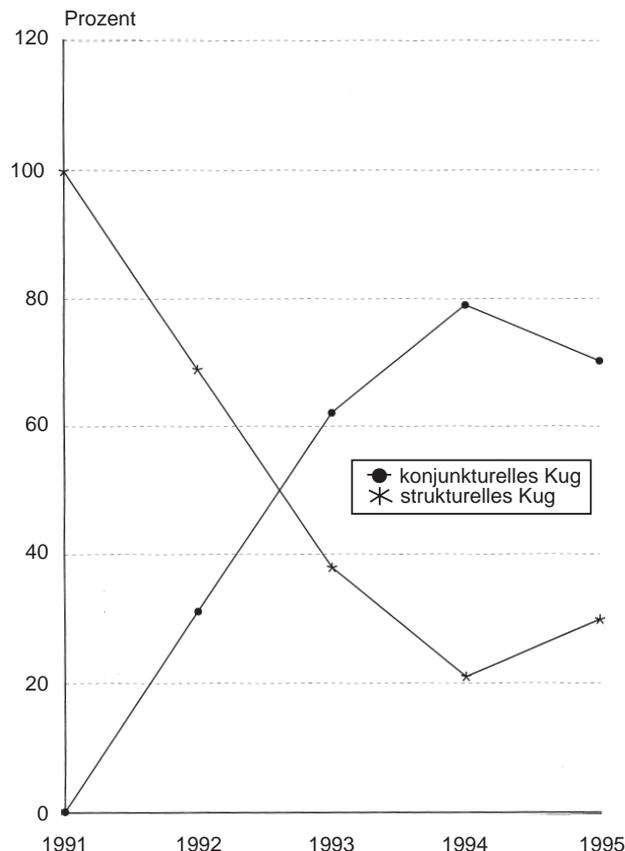
ländern, die jeweils hinter der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld stehen. Sie lassen sich auch an dem unterschiedlichen Umfang und Anteil der Anspruchsvoraussetzungen, nach denen Kug beantragt und gewährt wurde bzw. wird, ablesen.

### 3.2 „Konjunkturelles“ und „strukturelles“ Kurzarbeitergeld nach Wirtschaftsabteilungen

Infolge der tiefgreifenden wirtschaftlichen Umstellungen haben die ostdeutschen Unternehmen zunächst von der Sonderregelung nach § 63 Abs. 5 AFG-DDR Gebrauch gemacht. „Konjunkturelle“ Kurzarbeit hat 1991 keine Rolle gespielt.

Nach Auslaufen der Sonderregelung können seit Januar 1992 Unternehmen aller Wirtschaftszweige unter den gleichen Voraussetzungen wie in den alten Bundesländern „strukturelles“ Kug nach § 63 Abs. 4 AFG in Anspruch nehmen. Mit der drastischen Reduzierung der Kurzarbeit zum Jahreswechsel 1991/1992 ist auch der Anteil des „strukturellen“ Kug erheblich zurückgegangen und spiegelbildlich der Anteil des „konjunkturellen“ Kug gestiegen (Abbildung 6). Der Schnittpunkt lag im Januar 1993. Die rückläufige Kurzarbeiterzahl mit „strukturellem“ Kug 1993/1994 war Ausdruck marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse. Allerdings haben die Veränderungen in der globalen Wettbewerbssituation der (west-)deutschen Unternehmen vorübergehend 1995 sowohl in den alten als auch den neuen Bundesländern zu einer Erhöhung (absolut und anteilmäßig) der strukturell bedingten Kurzarbeiterzahlen geführt.

**Abbildung 6: Kurzarbeiter nach Anspruchsvoraussetzungen in Prozent aller Kurzarbeiter in den neuen Bundesländern 1990 - 1995 (Jahresdurchschnitt)**



Quelle: Statistik der BA

Trotz der erheblichen Abnahme seit 1991 arbeiten jedoch in Ostdeutschland 1996 noch immer doppelt soviel Beschäftigte aus strukturellen Gründen als in den alten Bundesländern kurz (Tabelle 5). Ihr Anteil bewegt sich seit Januar 1996 zwischen 17 und 11 % monatlich. In den alten Bundesländern liegt dieser Anteil bei rd. 2 %. Abweichungen zeigen sich in allen Wirtschaftsgruppen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß in den alten Bundesländern mit Strukturwandel verbundene Arbeitsausfälle meistens ebenfalls mit „konjunktureller“ Kurzarbeit nach § 63 Abs. 1 AFG bewältigt wurden. Auch nach Öffnung der Regelung zum Struktur-Kug für alle westdeutschen Wirtschaftsgruppen ab 1990 hat sich sein Anteil zunächst kaum erhöht (Völkel 1996). Es kann nur vermutet werden, daß darauf sowohl traditionelle Verfahrensweisen bei der Antragstellung und Genehmigung, eine nicht ausreichende Betroffenheit des gesamten Wirtschaftszweiges gemäß Regelung, Schwierigkeiten in der Unterscheidung konjunktureller und struktureller Ursachen (vgl. Linke 1993, Klodt/Schmidt 1995, Löbbs/Siebe 1995) als auch die derzeitige Regelbezugsfrist für „konjunkturelles“ Kug Einfluß haben.

**Tabelle 5: Kurzarbeiter nach Anspruchsvoraussetzungen neue und alte Bundesländer (Jahresdurchschnitt)**

	gesamt Personen	Kurzarbeiter			
		nach § 63 Abs. 1 Personen	%	nach § 63 Abs. 4 <sup>1)</sup> Personen	%
<i>Neue Bundesländer</i>					
1991	1.616.224	2.038	0,1	1.614.186	99,9
1992	369.663	114.921	31,1	255.075	68,9
1993	181.428	112.612	62,1	68.816	37,9
1994	96.830	76.483	79,0	20.347	21,0
1995	70.521	49.514	70,2	21.007	29,8
1996 <sup>2)</sup>	101.764	87.911	86,4	13.853	13,6
<i>Alte Bundesländer</i>					
1993 <sup>3)</sup>	650.093	642.905	98,9	7.188	1,1
1994	275.457	267.361	97,1	8.096	2,9
1995	128.059	119.851	93,6	8.208	6,4
1996 <sup>2)</sup>	260.289	254.499	97,8	5.790	2,2

<sup>1)</sup> 1991 auch § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur Jan. bis Mai '96

<sup>3)</sup> In den alten Bundesländern wurde erst seit Mai 1993 nach Anspruchsvoraussetzungen erfaßt. Deshalb bezieht sich hier der durchschnittliche Bestand auf den Zeitraum Mai bis Dezember 1993. Zum Jahresdurchschnitt 1993 für Kurzarbeiter insgesamt vgl. Tabelle 12

Quelle: Statistik der BA

In den neuen Bundesländern streut die Inanspruchnahme des Struktur-Kug über alle Wirtschaftsgruppen, konzentriert sich aber wie in den alten Bundesländern auf das Verarbeitende Gewerbe und den Bereich Wasser/Energie/ Bergbau (Tabelle 6).

Die Entwicklung der Anzahl der Kurzarbeiter und ihre Verteilung nach Anspruchsvoraussetzungen in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen zeigen die Tabellen 7 bis 11. Aus ihnen wird die unterschiedliche Entwicklung von „konjunktureller“ und „struktureller“ Kurzarbeit auf Basis der Kurzarbeiterzahlen ersichtlich.

Die für 1996 (Januar bis Mai) ausgewiesenen Durchschnittswerte dürften die Kurzarbeiterzahl überzeichnen, da Monate mit erfahrungsgemäß niedrigerem Anfall im zweiten Halbjahr liegen. Sie dienen lediglich als Hinweis auf den derzeitigen Entwicklungstrend. Demzufolge ist in der Wirtschaftsabteilung Wasser/Energie/Bergbau mit einem merklichen Rückgang der Kurzarbeiter mit Anspruch auf Kug nach § 63 Abs. 4 zu rechnen. Auch bei den übrigen Wirtschaftsgruppen wäre danach ein Rückgang, allerdings bei gleichzeitigem An-

**Tabelle 6: Anteil der Wirtschaftsabteilungen an allen strukturell bedingt Kurzarbeitenden in den neuen und alten Bundesländern (Jahresdurchschnitt)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 <sup>1)</sup>
<i>neue Bundesländer = 100 %</i>						
Land-/Forstwirtschaft/ Fischerei	14,7	12,6	9,6	4,4	3,2	1,7
Wasser/Energie/Bergbau	4,8	7,0	8,0	31,3	39,3	29,8
Verarbeitendes Gewerbe	59,3	69,7	74,3	48,1	33,9	33,9
Baugewerbe	5,3	0,4	0,1	0,4	8,9	19,4
übrige Wirtschaftsgruppen	15,9	10,3	8,0	15,8	15,7	15,2
<i>alte Bundesländer<sup>2)</sup> = 100 %</i>						
Land-/Forstwirtschaft/ Fischerei	.	.	-	-	-	-
Wasser/Energie/Bergbau	.	.	22,4	35,7	25,7	39,5
Verarbeitendes Gewerbe	.	.	77,3	61,6	72,8	53,7
Baugewerbe	.	.	0,3	0,2	-	-
übrige Wirtschaftsgruppen	.	.	-	2,5	1,8	6,8

<sup>1)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

<sup>2)</sup> 1991 und 1992 nicht nach Anspruchsvoraussetzungen erfaßt

Quelle: Statistik der BA

**Tabelle 7: Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter in der Wirtschaftsgruppe Land/Forstwirtschaft/Fischerei in den neuen Bundesländern nach Anspruchsvoraussetzungen 1991-1996 (Jahresdurchschnitt)**

	Kurz- arbeiter gesamt Personen	davon Anspruch nach			
		§ 63 Abs. 1 Personen	Anteil %	§ 63 Abs. 4 <sup>1)</sup> Personen	Anteil %
1991 <sup>2)</sup>	238.185	210	0,1	237.975	99,9
1992	41.746	9.704	23,2	32.042	76,8
1993	12.214	5.562	45,5	6.652	54,5
1994	3.761	2.872	76,4	889	23,6
1995	1.552	884	57,0	668	43,0
1996 <sup>3)</sup>	1.315	1.078	82,0	237	18,0

<sup>1)</sup> 1991 einschl. § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur 11 Monate

<sup>3)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

Quelle: Statistik der BA

**Tabelle 8: Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter in der Wirtschaftsabteilung Wasser/Energie/Bergbau in den neuen Bundesländern nach Anspruchsvoraussetzungen 1991-1996 (Jahresdurchschnitt)**

	Kurz- arbeiter gesamt Personen	davon Anspruch nach			
		§ 63 Abs. 1 Personen	Anteil %	§ 63 Abs. 4 <sup>1)</sup> Personen	Anteil %
1991 <sup>2)</sup>	70.613	-	-	70.613	100,0
1992	21.344	3.484	16,3	17.860	83,7
1993	10.692	5.207	48,7	5.485	51,3
1994	7.704	1.328	17,2	6.376	82,8
1995	8.888	840	9,5	8.048	90,5
1996 <sup>3)</sup>	4.886	752	15,4	4.134	84,6

<sup>1)</sup> 1991 einschl. § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur 11 Monate

<sup>3)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

Quelle: Statistik der BA

**Tabelle 9: Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe in den neuen Bundesländern nach Anspruchsvoraussetzungen 1991-1996 (Jahresdurchschnitt)**

	Kurzarbeiter gesamt Personen	davon Anspruch nach			
		§ 63 Abs. 1		§ 63 Abs. 4 <sup>1)</sup>	
	Personen	Anteil %	Personen	Anteil %	
1991 <sup>2)</sup>	957.846	500	0,1	957.346	99,9
1992	238.186	60.380	25,3	177.806	74,7
1993	127.466	76.321	59,9	51.145	40,1
1994	63.494	53.716	84,6	9.778	15,4
1995	35.681	28.549	80,0	7.132	20,0
1996 <sup>3)</sup>	18.574	16.617	89,5	1.957	10,5

<sup>1)</sup> 1991 einschl. § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur 11 Monate

<sup>3)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

Quelle: Statistik der BA

**Tabelle 10: Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter im Baugewerbe in den neuen Bundesländern nach Anspruchsvoraussetzungen 1991-1996 (Jahresdurchschnitt)**

	Kurzarbeiter gesamt Personen	davon Anspruch nach			
		§ 63 Abs. 1		§ 63 Abs. 4 <sup>1)</sup>	
	Personen	Anteil %	Personen	Anteil %	
1991 <sup>2)</sup>	85.469	500	0,6	84.969	99,4
1992	23.903	22.798	95,4	1.105	4,6
1993	15.627	15.582	99,7	45	0,3
1994	11.852	11.770	99,3	82	0,7
1995	16.086	14.221	88,4	1.865	11,6
1996 <sup>3)</sup>	40.443	37.761	93,4	2.682	6,6

<sup>1)</sup> 1991 einschl. § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur 11 Monate

<sup>3)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

Quelle: Statistik der BA

stieg der Kurzarbeiter nach § 63 Abs. 1 AFG, zu erwarten. Bei den als „übrige Wirtschaftsgruppen“ zusammengefaßten Gruppen konzentrierte sich von 1991 bis 1994 die Kurzarbeit auf übrige Dienstleistungen, Handel, Organisationen ohne Erwerbscharakter/Haushalt sowie Verkehr/Nachrichtenübermittlung. Eine dazu nur im Bundesgebiet Ost geführte Statistik ist Ende 1994 eingestellt worden.

<sup>5)</sup> Hagelüken, Alexander 1996: Im Baugewerbe sind z.Zt. mehr als 800 Tsd. Personen beschäftigt, rd. 15 % aller Beschäftigten, in Westdeutschland ist der Anteil nicht halb so hoch, die Überkapazitäten machen etwa 10 % bis 20 % aus. Jeder dritte Konkurs in den neuen Bundesländern wird durch das Baugewerbe verursacht.

<sup>6)</sup> Gemäß „Zweitem Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Bauwesen“ wurde ab 01.01.1996 das bisherige Schlechtwettergeld im Baugewerbe durch ein Winterausfallgeld abgelöst, das von der BA bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall in der Schlechtwetterzeit (1. November bis 31. Dezember) ab der 151. Ausfallstunde gezahlt wird. Bis zur 150. Arbeitsstunde hat der Arbeitgeber für witterungsbedingte Ausfallstunden Ersatz zu leisten in Höhe von 75 % des ausgefallenen Bruttoarbeitsentgeltes je Stunde (Bundestagsdrucksache 13/2079).

<sup>7)</sup> Eine erste Verlängerung der Frist für den Bezug des Kug erfolgte mit Verordnung vom 12. März 1991. Danach betrug die Regelbezugsfrist in den neuen Bundesländern 18 Monate, in den alten Bundesländern bis 30. September 1991 neun Monate. In drei Änderungsverordnungen wurden die Regelungsfristen jeweils befristet differenziert verlängert.

<sup>8)</sup> Diese Weitergewährung von Kug über sechs Monate hinaus setzt jedoch das Einverständnis sowohl des Kug-Empfängers als auch des Arbeitgebers zur Arbeitsvermittlung in einen anderen Betrieb voraus.

**Tabelle 11: Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter in den „übrigen Wirtschaftsgruppen“ in den neuen Bundesländern nach Anspruchsvoraussetzungen 1991-1996 (Jahresdurchschnitt)**

	Kurzarbeiter gesamt Personen	davon Anspruch nach			
		§ 63 Abs. 1		§ 63 Abs. 4 <sup>1)</sup>	
	Personen	Anteil %	Personen	Anteil %	
1991 <sup>2)</sup>	258.543	1.286	0,5	257.257	99,5
1992	44.814	18.552	41,4	26.262	58,6
1993	15.430	9.940	64,4	5.490	35,6
1994	10.017	6.796	67,8	3.221	32,2
1995	8.313	5.020	60,4	3.293	39,6
1996 <sup>3)</sup>	10.542	8.438	80,0	2.104	20,0

<sup>1)</sup> 1991 einschl. § 63 Abs. 5

<sup>2)</sup> nur 11 Monate

<sup>3)</sup> Durchschnitt Jan. - Mai

Quelle: Statistik der BA

Hervorzuheben und im weiteren besonders zu beobachten ist die Entwicklung der Kurzarbeit im Baugewerbe. Hier hat sich der Anteil der Kurzarbeiter mit Arbeitsausfall nach § 63 Abs. 4 AFG in den ersten fünf Monaten 1996 gegenüber dem Durchschnitt 1995 verdoppelt. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits seit dem zweiten Quartal 1995 ab. Sie deckt sich mit den Feststellungen der Wirtschaftsinstitute hinsichtlich einer nachlassenden konjunkturellen Nachfrage nach Leistungen dieses Bereiches, der aufgrund des Nachholbedarfs in Ostdeutschland besonders ausgeweitet worden war und sich nun verstärkt auch strukturellen Veränderungen stellen muß.<sup>5</sup> Trotz des Anstiegs der „strukturellen“ Kurzarbeit reduzierten sich die Kurzarbeiterzahlen im Laufe des Jahres. Sie stiegen erst zum Jahresende wieder an, um sich zu Beginn 1996 zu verdoppeln bzw. zu verdreifachen. Ursache dafür waren nach Einschätzungen von Arbeitsämtern der strenge und anhaltende Winter sowie die geänderte Schlechtwettergeldregelung<sup>6</sup>, die nicht nur zu temporären Freisetzungen (Arbeitsgemeinschaft deutscher wissenschaftlicher Forschungsinstitute 1996: 12) geführt, sondern auch die Unternehmen veranlaßt hat, schneller und umfangreicher von den Kug-Regelungen Gebrauch zu machen. Seit April 1996 sinken die Kurzarbeiterzahlen im Baugewerbe, liegen aber noch immer über den Vorjahreszeiträumen.

### 3.3 Dauer der Kurzarbeit

Grundsätzlich wird Kug in einem Betrieb nur bis zum Ablauf von sechs Monaten gewährt (§ 67 AFG). Bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt kann jedoch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung die Bezugsfrist durch Rechtsverordnung bis auf 24 Monate verlängern. Davon hat er wiederholt Gebrauch gemacht.<sup>7</sup> Gegenwärtig beträgt die Regelbezugsfrist für Kug nach § 63 Abs. 1 für die Zeit ab 1. Mai 1996 bis 30. Juni 1997 15 Monate. Bei strukturell bedingtem Arbeitsausfall kann Kug über 24 Monate bis zum Außerkrafttreten der Regelung per 30.06.1997 bezogen werden.<sup>8</sup> Die flexible Handhabung der Regelbezugsfristen ist ein Mittel, die Inanspruchnahme der Arbeitsfördermaßnahme der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen und mögliche negative, demotivierende Einflüsse auszuschalten. Die derzeitige Angleichung der Fristen zur Gewährung von „konjunkturellem“ und „strukturellem“ Kug ist sicherlich auch durch die Diskussionen um den Standort Deutschland und notwendige Strukturanpassungen bei einer Vielzahl von Erzeugnissen und in zahlreichen Branchen gefördert worden.

Da sich häufig erst im nachhinein feststellen läßt, ob es sich um einen konjunkturellen oder strukturellen Arbeitsausfall handelt und die Grenzen zwischen beiden auch verwischen, konnten dadurch vermutlich auch Entscheidungen zur Antragstellung und Bewilligung von Kug vereinfacht (z.B. Vermeidung komplizierter Begründungszusammenhänge) und erleichtert werden.

Die Dauer von Kurzarbeit in den Betrieben wird statistisch in fünf Stufen erfaßt. Tabelle 12 zeigt die Entwicklung der Kurzarbeiter nach der Dauer 1991 bis 1995. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Statistik aufgrund der Erfassungsmethode die Kurzarbeitsdauer nur annähernd genau ausweist: maßgebend ist der Gewährungszeitraum des Gesamtbetriebes – bei mehreren Betriebsabteilungen mit unterschiedlicher Bezugsdauer gilt die längste Dauer. Außerdem erfaßt die Kurzarbeiterstatistik, wie bereits festgestellt, nur Bestandszahlen, so daß die Bewegungen zwischen den Stufen nicht nachvollzogen werden können.

**Tabelle 12: Kurzarbeiter nach betrieblicher Dauer von Kurzarbeit (Jahresdurchschnitt)**

gesamt Personen	bis 3 Monate	über 3-6 Monate	über 6-12 Monate	über 12-18 Monate	über 18 Monate	Anteile an Gesamt in %				
<i>neue Bundesländer</i>										
1991	1.616.224	7,3	21,1	51,3	20,2	-				
1992	369.997	40,9	30,3	28,8	-	-				
1993	181.428	23,4	19,6	18,6	28,6	9,8				
1994	96.830	30,6	25,3	20,8	13,6	9,7				
1995	70.521	36,4	21,7	17,7	10,9	13,3				
<i>alte Bundesländer</i>										
1993	766.935	41,0	30,8	22,9	4,7	0,6				
1994	275.458	33,4	24,9	18,8	15,9	7,0				
1995	128.225	54,4	23,7	11,9	4,6	5,4				

Quelle: Statistik der BA

In den neuen Bundesländern hat sich 1990/1991 entsprechend dem Zeitabstand zum Einföhrungstermin längerfristige Kurzarbeit aufgebaut (Völkel 1992: 4). Dabei ist allerdings die jeweils geltende Rechtslage zu berücksichtigen. So hatten nach dem Auslaufen der Sonderregelung des § 63 Abs. 5 AFG Betriebe, die weiterhin kurzarbeiten wollten, dies dem Arbeitsamt erneut anzuzeigen. Ihnen wurde zugleich damit nochmals die volle Regelbezugsfrist zugestanden. Daraus erklärt sich sowohl der große Umfang an Kurzarbeit mit geringerer Dauer als auch, daß Kurzarbeit über 12 bis 18 Monate 1992 nicht und Kurzarbeit über 18 Monate erstmals 1993 aufgetreten ist.

Ein Vergleich der Bezugsdauer in den neuen und alten Bundesländern zeigt, daß die Betriebe in Ostdeutschland in stärkerem Maße die verlängerten Bezugsmöglichkeiten ausschöpfen. Sowohl der Anteil der Betriebe als auch der Anteil der in den Betrieben von längerer (über 12 bzw. über 18 Monate) Kurzarbeit Betroffenen liegt höher (Tabelle 13).

Trotz der feststellbaren Angleichungstendenzen in der Dauer speziell bei den kurzararbeitenden Betrieben sind die Unterschiede nicht zu übersehen. Abweichungen in den Betriebsgrößenstrukturen (vgl. Pkt. 3.4), aber insbesondere die prekäre wirtschaftliche Situation und der höhere Anteil „struktureller“ Kurzarbeit sind die Ursachen.

Die Dauer der Kurzarbeit in den neuen Bundesländern weist darauf hin, daß noch immer in den meisten Fällen kein kurz-

**Tabelle 13: Dauer der Kurzarbeit in den neuen und alten Bundesländern (Anteil in Prozent)**

	bis 6 Monate		über 12 Monate		dar. über 18 Monate	
	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL
<i>Kurzarbeiter</i>						
1991	28,4	.	20,2	.	-	.
1992	71,1	.	-	.	-	.
1993	42,9	71,8	38,4	5,3	9,8	0,6
1994	55,9	58,3	23,3	22,9	9,7	7,0
1995	58,1	75,2	24,2	9,8	13,3	5,3
<i>Kurzararbeitende Betriebe</i>						
1991	38,0	.	14,0	.	-	.
1992	75,1	.	0,4	.	-	.
1993	60,6	79,5	22,9	3,4	4,9	0,2
1994	71,2	69,3	12,5	13,4	4,8	3,5
1995	80,2	83,1	7,8	5,7	2,8	1,7

Quelle: Statistik der BA

fristiger Nachfrageausfall dahinter steht. Auch 1994 und 1995 arbeiteten noch zwei Drittel aller Kurzarbeiter in Betrieben mit mehr als drei Monaten Kurzarbeit, in den westdeutschen Unternehmen waren es 1995 weniger als die Hälfte.

### 3.4 Betriebsstruktur und personelle Merkmale der Kurzarbeiter

Obwohl Kurzarbeit grundsätzlich nicht zielgruppenspezifisch ausgerichtet ist, interessiert für die arbeitsmarktpolitische Beurteilung des Instrumentes, welche Betriebe es beanspruchen und für welche Personengruppen in den Betrieben es vorrangig zum Einsatz kommt. Klein- und mittelständische Unternehmen bilden aufgrund ihres beschäftigungspolitischen Potentials auch für die Arbeitsförderung einen Schwerpunkt.

Die betriebsgrößenspezifische Differenzierung von Kurzarbeit in den neuen Bundesländern war bzw. ist geprägt durch

- die mit der Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt verbundenen Aufsplittungen ehemaliger Kombinate und Betriebe, Stilllegungen und generellen Personalabbau,
- die Gründung neuer Klein- und Kleinstunternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, im Bauwesen und im Handel, Verkehrswesen sowie im Dienstleistungsbereich,
- die Bildung der Beschäftigungsgesellschaften als Auffangbecken für den Personalabbau in den Treuhandunternehmen. Ihre durchschnittliche Beschäftigtenzahl betrug Mitte 1995 400 Personen (Brinkmann/Hiller/Völkel 1995: 483)

Entsprechend des Rückganges der Betriebsgrößen in Ostdeutschland hat sich auch die Zahl der kurzararbeitenden Betriebe mit über 500 Beschäftigten verringert: waren es im Dezember 1990 1.429 Betriebe, so reduzierte sich die Zahl in den folgenden Jahren auf 806, 234, 151, 79 Betriebe (im Jahresdurchschnitt). 1995 wurde noch in 81 Betrieben dieser Größenordnung kurzgearbeitet.

Seit 1993 läßt sich die Verteilung der Kurzarbeit auf Betriebe anhand der Statistik auch für verschiedene Größenklassen nachvollziehen (Tabelle 14).

**Tabelle 14: Kurzarbeitende Betriebe nach Anteil der Beschäftigten in den neuen Bundesländern (Jahresdurchschnitt in Prozent)**

	bis 20	über 20 bis 100	über 100 bis 500	über 500 bis 1.000	über 1.000
1993	51,4	32,9	12,8	1,7	1,2
1994	56,4	30,0	10,8	1,5	1,3
1995	59,6	27,7	9,9	1,4	1,4
<i>nachrichtlich alte Bundesländer:</i>					
1994	60,2	26,1	10,7	1,6	1,4
1995	64,7	24,0	9,2	1,1	0,9

Quelle: Statistik der BA

Auf die Betriebsgröße hat die Branchenzugehörigkeit einen wesentlichen Einfluß. Der größte Anteil von Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten an den kurzarbeitenden Betrieben der Branche entfiel 1995 auf die Wirtschaftsprüfung:

	Prozent		Prozent
Bergbau	69,0	Maschinenbau	4,9
Wasser/Energie	51,1	Stahl- u. Leichtmetallbau	3,3
Schiffbau	26,4	Bauhauptgewerbe	3,1
Chemie	17,7		

Die Tatsache, daß sich auf diese Branchen zugleich auch der höchste Anteil Kurzarbeit mit hundertprozentigem Arbeitsausfall konzentriert, weist auf „Altlasten“, d.h. noch nicht gelöste Anpassungsprobleme, hin. Tendenziell hat sich der Anteil der kurzarbeitenden Betriebe mit bis zu 100 Beschäftigten ständig erhöht und dem in den alten Bundesländern angeglichen (vgl. Tabelle 14). Der derzeit noch höhere Anteil der Betriebe mit über 500 Beschäftigten hat vermutlich auch eine Ursache in dem noch höheren Anteil der Kurzarbeit nach § 63 Abs. 4. Diese Regelung schließt „strukturelle“ Kurzarbeit für Betriebe unter 10 Arbeitnehmern, für die die Kündigungsschutzklauseln nicht gelten, aus. Unter Berücksichtigung ihrer geplanten Ausdehnung im Beschäftigungs- und Sparprogramm der Bundesregierung auf Unternehmen bis 20 Arbeitnehmer ab 1997 wäre diese Abgrenzung neu zu überdenken. Die Chance, einen längerfristigen Strukturwandel zu bewältigen, indem dem Arbeitgeber die qualifizierten Arbeitskräfte und den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze erhalten bleiben, sollte auch Klein- und Mittelbetrieben (unter 20 Beschäftigten) gegeben werden. Die Entscheidung über die Kug-Gewährung könnte nach Einzelfallprüfung und unter Berücksichtigung der Lage am regionalen Arbeitsmarkt (z.B. hohe Arbeitslosigkeit und Häufung von Krisenbranchen und

<sup>9</sup> Bis 31.10.1991 trugen die Treuhandunternehmen, aus denen die Arbeitnehmer in die ABS übergeleitet wurden, für maximal drei Monate die Kosten. Bis Ende 1994 hat die BA zeitlich und in der Höhe differenziert Zuschüsse zum Arbeitgeberanteil von Kranken- und Rentenversicherungsbeiträgen gezahlt. Weitere Möglichkeiten sind Einsatz von Sozialplanmitteln, wenn die jeweiligen Arbeitnehmer individuell zugestimmt haben, die Eigenwirtschaftung von Mitteln durch Auftragsleistungen und Vermarktung von Ergebnissen, die Nutzung öffentlicher Fördermittel außerhalb des AFG (Land, EU).

<sup>10</sup> zum Teil (z.B. in Sachsen) verlängert bis 31.08.1992

<sup>11</sup> Abgesehen von der sog. Versorgungsmentalität spielte auch die damals noch vorherrschende Erwartung eines schnellen wirtschaftlichen Aufholprozesses eine Rolle, als dessen Folge eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern angenommen wurde.

<sup>12</sup> In den alten Bundesländern seit Juli 1993. Erstmals im Dezember 1994 erfolgte der Ausweis einer ABS mit 123 Kurzarbeitern.

wachstumsschwachen Unternehmen) erfolgen. Dies entspräche der angestrebten Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter und beeinträchtigt nicht den generellen Vermittlungsvorrang vor Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG, § 4, Entwurf vom 07.03.1996).

Eine besondere betriebliche Form von Kug stellt *Kurzarbeit in Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung* dar. Das AFG läßt die Gewährung von Kug auch an Arbeitnehmer in betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheiten (beE) mit eigener Rechtspersönlichkeit zu. Von dieser Regelung haben z.B. in den neuen Bundesländern insbesondere die Treuhandunternehmen Gebrauch gemacht. Durch Ausgliederung der sog. „Null-Stunden-Kurzarbeiter“ mit vollständigem Arbeitsausfall und ihre Aufnahme in Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS) haben sie ihr Personal zum Teil kräftig reduziert, ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert und so ihre Chancen für die Privatisierung und Sanierung erhöht.

Die Übernahme von Kurzarbeitern durch eine ABS-Gesellschaft setzt voraus, daß sie die nicht durch das Kug gedeckten Personalkosten (Feiertags- und Urlaubsvergütung, Arbeitgeberanteil der Beiträge zur Kranken-, Renten- und nunmehr auch Pflegeversicherung) aufbringen können.<sup>9</sup> 1991/1992 bestand insofern eine besondere Situation für Kurzarbeiter in ABS, als infolge der Rahmenvereinbarung zwischen Treuhandanstalt, Gewerkschaften, Arbeitgebern und Ländern (Rahmenvereinbarung und Richtlinie zur Rahmenvereinbarung 1991) den aus Treuhandunternehmen Entlassenen die Übernahme in eine ABS-Gesellschaft generell gewährt wurde. Den Kurzarbeitern, die in keine ABM und FuU einmünden konnten, war eine Verweildauer bis 30.06.1992<sup>10</sup> als Null-Stunden-Kurzarbeiter garantiert worden. Die ABS sollten über die Implementation von weiteren Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ihren Übergang in Arbeitslosigkeit verhindern. Aufgrund der Größenordnung – zum 01.01.1992 befanden sich rd. 30.000 Arbeitnehmer mit Kurzarbeit „Null“ in ABS (Kaiser/Otto 1993: 19) – waren die ABS damit jedoch überfordert. Aus Mangel an Beratungs- und Betreuungspersonal in den ABS, aus Mangel an geeigneten Projekten, aber auch zum Teil wegen fehlenden Eigeninteresses<sup>11</sup> der Kurzarbeiter wurden sie im wesentlichen nur „verwaltet“. Mit dem Ende der befristeten Regelung sind dann auch die meisten Kurzarbeiter aus den ABS ausgeschieden.

Seit September 1992 wird die Anzahl der kurzarbeitenden ABS und der Kurzarbeiter in ABS in den neuen Bundesländern statistisch erfaßt.<sup>12</sup> (Tabelle 15)

**Tabelle 15: Kurzarbeit in Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) in den neuen Bundesländern (Jahresdurchschnitt)**

	1992 <sup>1)</sup>	1993	1994	1995	1996 <sup>2)</sup>
Kurzarbeitende ABS	70	48	44	56	63
Kurzarbeiter	5.488	5.996	4.547	6.999	6.418
Kurzarbeiter je ABS	78	124	103	125	102
Anteil der ABS-Kurzarbeiter an Kurzarbeitern gesamt (%) <sup>3)</sup>	3,1	3,1	5,2	10,4	7,1
Anteil der ABS-Kurzarbeiter an Kurzarbeitern § 63 Abs. 4	45,8	22,3	22,3	33,4	46,7

<sup>1)</sup> nur September bis Dezember

<sup>2)</sup> nur 1. Halbjahr

<sup>3)</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Statistik der BA

**Tabelle 16: Kurzarbeiter nach Geschlecht**

Kurzarbeiter				davon					
Personen	Veränderung zum Vorjahr		Personen	Veränderung zum Vorjahr		Personen	Veränderung zum Vorjahr		
	Pers.	%		Pers.	%		Pers.	%	
1991	1.616.224	-	-	888.958	-	-	727.266	-	-
1992	369.997	-1.246.227	-77,1	214.241	-674.717	-75,9	155.756	-571.510	-78,6
1993	181.428	-188.569	-51,0	118.031	-96.210	-44,9	63.398	-92.358	-59,3
1994	96.830	-84.598	-46,6	66.259	-51.772	-43,9	30.571	-32.827	-51,8

Quelle: Statistik der BA

Wenn auch Mängel in der Erfassung nicht auszuschließen sind<sup>13</sup>, läßt sich doch eine stabile Tendenz in der Anzahl der Kug-Empfänger in ABS erkennen. Nach wie vor bauen die Unternehmen noch Personal ab, das zum Teil von den ABS aufgefangen wird. Zu den Bewegungen, die sich hinter den statistischen Bestandsgrößen verbergen, liegen keine Angaben vor.

Der Anstieg der Kurzarbeiter in den ABS-Gesellschaften 1995 gegenüber dem Vorjahr hat den Anteil an „struktureller“ Kurzarbeit verdoppelt. Der hohe Anteil der „strukturellen“ Kurzarbeit weist auf den sozialen Aspekt dieser Form des Kug hin. Entsprechend quartalsweiser IAB-Erhebungen lag der Anteil der Kurzarbeiter an den Gesamtbeschäftigten der ABS bei ca. 3 % (Brinkmann/ Hiller/Völkel 1995: 482).

Informationen zur Verteilung der Kurzarbeit nach *personellen Merkmalen* sind mit Ausnahme der Geschlechtsstruktur aus der Statistik nicht zu gewinnen (vgl. Übersicht 1).

Sowohl absolut als auch anteilmäßig erhalten mehr Männer als Frauen Kurzarbeitergeld (Tabelle 16).

Von dem Rückgang der Kurzarbeit seit 1991 sind Frauen stärker als Männer betroffen. Abbildung 7 zeigt die anteilmäßige Aufgliederung der Kug-Empfänger nach Männern und Frauen. Während 1991/1992 die Entwicklung noch parallel verlief, öffnete sich ab 1992 die Schere: der Anteil der kurzarbeitenden Frauen an den Kurzarbeitern ging auf die Hälfte des Anteils der Männer zurück. Bei relativ konstantem Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen (zwischen 46,7 % 1992 und 46,4 %<sup>14</sup> 1995) führte der stärkere Rückgang der weiblichen Kug-Empfänger zu zunehmend geringeren weiblichen Kurzarbeiterquoten (Kurzarbeiterinnen bezogen auf sozialversicherungspflichtige weibliche Beschäftigte).

	Männer	Frauen
1992	6,5	5,3
1993	4,0	2,5
1994	2,2	1,2
1995	1,7	0,8

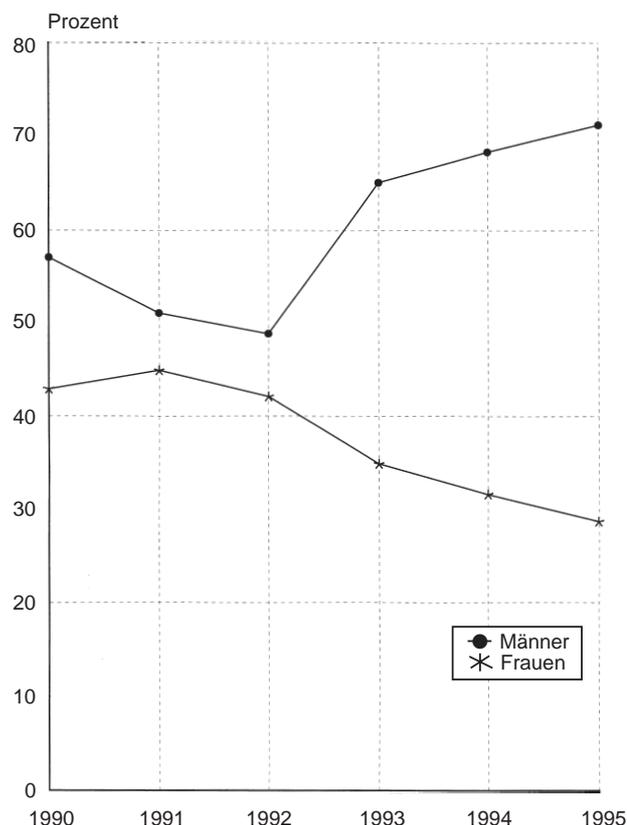
<sup>13</sup> Beispielsweise werden ältere Arbeitnehmer in Kurzarbeit, deren Finanzierung über Sonderprogramme der Länder erfolgt, zum Teil unter diesen und nicht als Kug-Empfänger erfaßt. Abweichungen zwischen BA-Statistik und quartalsweisen Erhebungen des IAB über die TGL sind auch auf unterschiedliche Erfassungszeiträume zurückzuführen.

<sup>14</sup> Der Jahresdurchschnitt der Erwerbstätigen basiert auf vier Stichtagswerten (jeweils Quartalsende) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Statistik BA.

Die wesentliche Ursache für diese Entwicklung dürfte in der unterschiedlichen Branchenstruktur und in den abweichenden Tätigkeitsstrukturen von Männern und Frauen liegen. Wirtschaftsgruppen mit überwiegend männlichen Beschäftigten wie beispielsweise Wasser/Energie/Bergbau, Metallverformung, Stahl- und Leichtmetallbau, Maschinenbau und Baugewerbe haben auch die höchsten Anteile an Kurzarbeit. Ein Hinweis darauf sind u.a. auch die Kurzarbeitsspitzen der Männer jeweils in den ersten drei Monaten jedes Jahres, die zu einem großen Teil der verkürzten Arbeit im Baugewerbe zuzuschreiben sind.

Ob und inwieweit hinter der geringeren Beteiligung von Frauen bei Kurzarbeit personalpolitische Überlegungen und betriebsorganisatorische Veränderungen oder einfach nur andere Tätigkeitsstrukturen stehen, läßt sich anhand der statistischen Analyse nicht beurteilen. Aufschluß könnten hier nur Befragungen von Betrieben und Kurzarbeitern geben.

**Abbildung 7: Geschlechtsstruktur der Kurzarbeiter, Anteil in Prozent**



Quelle: Statistik der BA

**Übersicht 1: Statistische Monatsübersichten der BA zu Kurzarbeit nach ausgewählten Strukturmerkmalen**

		Merkmalsausprägungen												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Betriebe mit Kurzarbeitern	Anzahl insgesamt	nach 5 Betr. gröen-gruppen	nach 5 Betr. gröen-gruppen	nach Wirtschaftsguppen	nach LAA	nach AA	nach Dauer	nach Arbeitsausfall	nach An-spruchsvor-aussetzung	ABS-Betriebe	angezeigte Kurzarbeit			
Kurzarbeiter	Anzahl insgesamt	Männer/Frauen	Männer/Frauen	nach Wirtschaftsguppen	nach LAA	nach AA	nach Dauer	nach Arbeitsausfall	nach An-spruchsvor-aussetzung	in ABS-Betrieben	angezeigte Kurzarbeit	eingeg. Abrech-nungslisten		
Kurzarbeitende Betriebe														
Kurzarbeit nach Wirtschaftsguppen	insgesamt	nach 5 Betr. gröen-gruppen	nach 5 Betr. gröen-gruppen	nach LAA	nach Dauer	nach Arbeitsausfall	nach An-spruchsvor-aussetzung	ABS-Betriebe	gemeldete Betriebe					
Kurzarbeiter														
insgesamt	insgesamt	Männer/Frauen	Männer/Frauen	nach LAA	nach Dauer	nach Arbeitsausfall	nach An-spruchsvor-aussetzung	ABS-Betriebe	gemeldete Betriebe	f. Personen eingeg. Anzeigen				
Landesarbeitsamt														
Kurzarbeit regional	kurzarbeitende Betriebe	Betriebe mit 500 u. mehr Beschäftigten	Betriebe mit 500 u. mehr Beschäftigten	Kurzarbeiter	Kurzarbeiter Männer/Frauen	kurzarbeitende Betriebe nach Wirtschaftsguppen	Kurzarbeiter nach Wirtschaftsguppen	Kurzarbeiter nach Arbeitsausfall	Betriebe nach Dauer	Kurzarbeiter nach Dauer	Betriebe nach An-spruchsvor-aussetzung	Kurzarbeiter nach An-spruchsvor-aussetzung	angezeigte Kurzarbeit	eingeg. Abrech-nungslisten
Arbeitsamt														
kurzarbeitende Betriebe	kurzarbeitende Betriebe	Kurzarbeiter	Kurzarbeiter	Betriebe nach An-spruchsvor-aussetzung	Kurzarbeiter nach An-spruchsvor-aussetzung	ABS-Betriebe	Kurzarbeiter in ABS							
Dauer der Kurzarbeit	bis 3 Monate	über 3 bis 6 Monate	über 3 bis 6 Monate	über 6 bis 12 Monate	über 12 bis 18 Monate	über 18 Monate								
Arbeitsausfall	bis 25 %	über 25 bis 50 %	über 25 bis 50 %	über 50 bis 75 %	über 75 %	100 %								
Anzeigen, Abrech-nungslisten	Anzahl der eingeg. Anzeigen	angezeigte Kurzarbeit für ..... Personen	angezeigte Kurzarbeit für ..... Personen	abgelehnte Anzeigen	eingeg. Abrech-nungslisten	Abrech-nungslisten für ..... Personen	eingeg. Anzeigen nach Wirtschaftsguppen	eingeg. Anzeigen für ..... Personen nach Wirtschaftsguppen						

Quelle: BA, IIIa4

Weitergehende Informationen zu personellen Strukturen der Kurzarbeiter können dem Arbeitsmarkt-Monitor Neue Bundesländer entnommen werden (vgl. Völkel/Warich/Wiedemann 1995: 7ff.).<sup>15</sup> Beim Arbeitsmarkt-Monitor handelt es sich um die periodische Befragung einer 0,1 %-Stichprobe der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter (16- bis 64jährige) in den neuen Bundesländern, die im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit von Infratest-Sozialforschung München durchgeführt wurde. Aufgrund von 8 Befragungen in der Zeit von November 1990 (mit retrospektiven Fragen zur Situation im November 1989) bis November 1994 (letzte Befragung) lassen sich Entwicklungen verfolgen. Neben der Analyse der Strukturen zum jeweiligen Erhebungszeitpunkt (Querschnittsauswertung) sind auch Auswertungen von Erwerbsverläufen über den Zeitraum von 5 Jahren (Längsschnittauswertungen) möglich (Arbeitsmarkt-Monitor, Umfrage 11/93).

Hinsichtlich der Altersstruktur konzentrierte sich Kurzarbeit auf die mittleren Altersgruppen (Tabelle 17).

**Tabelle 17: Altersstruktur der Kurzarbeiter**

	Nov. 1990 (1. Welle)	Nov. 1991 (4. Welle)	Nov. 1992 (6. Welle)	Nov. 1993 (7. Welle)	Nov. 1994 (8. Welle)	Erwerbs- tätige Nov. 1994 (8. Welle)
insgesamt						
absolut	1612	842	360	298	114	4687
in %	100	100	100	100	100	100
16 - 19 Jahre	4	1	1	1 <sup>1)</sup>	2 <sup>2)</sup>	3 <sup>2)</sup>
20 - 24 Jahre	10	7	4	4	3	7
25 - 39 Jahre	41	42	45	38	40	43
40 - 54 Jahre	37	44	45	50	50	38
55 - 64 Jahre	7	5	5	7	8	8
keine Angabe	-	-	-	-	-	-

<sup>1)</sup> 17 bis 19 Jahre

<sup>2)</sup> 18 bis 19 Jahre

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

Diese Konzentration auf die Altersgruppen von 25 bis 39 und 40 bis 54 Jahre korrespondiert mit den Erwerbstätigenzahlen. Auch andere Befunde des Arbeitsmarkt-Monitors bestätigen, daß die stabilsten Erwerbsverläufe in diesen Altersgruppen anzutreffen sind. Im November 1994 waren von den Erwerbstätigen, die im November 1989 zwischen 25 und 54 Jahre alt waren, noch drei Viertel (77 %) erwerbstätig, davon mehr als ein Drittel (37 %) im selben Betrieb (Völkel/Warich/Wiedemann 1995: 9).

Der geringe und über die Jahre abnehmende Anteil der Kurzarbeiter bis 24 Jahre könnte verschiedene Ursachen haben: die je-

<sup>15</sup> Allerdings weichen die Kurzarbeiterzahlen des Arbeitsmarkt-Monitor zum Teil von der Kurzarbeiterstatistik der BA ab. Die wesentliche Ursache dafür dürfte im Erfassungszeitpunkt liegen: In der offiziellen Kurzarbeiterstatistik der BA werden anhand der betrieblichen Meldungen die Kurzarbeiter in der Mitte des Monats erfaßt, d.h. also alle die Personen, die im Abrechnungszeitraum, in den der 15. des Monats fällt, Anspruch auf Kug hatten. Ein derartiger zeitlicher Bezug konnte im Rahmen des Arbeitsmarkt-Monitors nicht hergestellt werden. Dies dürfte vor allem bei den vergleichsweise geringen Fallzahlen der letzten Jahre die Überhöhungstendenz im Monitor erklären, während in den ersten Jahren auch Unzulänglichkeiten der amtlichen statistischen Erfassung noch eine (absolut gesehen größere, relativ aber weniger ins Gewicht fallende) Rolle gespielt haben könnten. Außerdem sind die befragten Personen möglicherweise zu einem Teil nicht von der statistischen Definition von Kurzarbeit („ausgefallene Arbeitszeit, für die vom Arbeitsamt Kug gezahlt wird“) ausgegangen, wenn sie sich als von Kurzarbeit betroffen bezeichnet haben. Dazu treten möglicherweise Stichprobenfehler, die sich im Laufe der Zeit mit den kleiner werdenden Fallzahlen noch erhöht haben können. Diese Einschränkungen, die bei einzelnen strukturellen Merkmalen möglicherweise eine leichte Verzerrung bewirken können, stellen jedoch die Aussage nicht in Frage.

weiligen Einsatzfelder, höhere Mobilität und soziale Kriterien bei der Auswahl der Kurzarbeiter. Gerade in der ersten Zeit nach der Wende spielten auch bei Kurzarbeit ähnliche Kriterien wie bei Entlassungen – Qualifizierung, Betriebszugehörigkeit, Alter, soziale und familiäre Situation – noch eine Rolle. Teilweise wurde Kurzarbeit als Vorstufe der Entlassung betrachtet und demzufolge sind auch diejenigen in Kurzarbeit geschickt worden, die für angedachte künftige Betriebsstrukturen nicht mehr gebraucht wurden (Rachel 1991: 19). Nach Abschluß der Rahmenvereinbarung zur Bildung der ABS sind im Verlaufe der Privatisierung der Treuhandunternehmen viele, insbesondere Ältere von den Beschäftigungsgesellschaften übernommen worden. Kurzarbeit wurde so als „Brücke“ genutzt, um aus der Erwerbstätigkeit in Vorruhestand und Rente überzuleiten.

Betrachtet man die berufliche Qualifikation, so wiesen über den genannten gesamten Beobachtungszeitraum hinweg über die Hälfte der Kurzarbeiter den Abschluß einer Lehre und rund ein Viertel einen Fach- oder Hochschulabschluß auf (Tabelle 18).

**Tabelle 18: Qualifikationsstruktur<sup>1)</sup> der Kurzarbeiter**

	Nov. 1990 (1. Welle)	Nov. 1991 (4. Welle)	Nov. 1992 (6. Welle)	Nov. 1993 (7. Welle)	Nov. 1994 (8. Welle)	Erwerbs- tätige (8. Welle)
insgesamt						
absolut	1612	842	360	298	114	4687
in %	100	100	100	100	100	100
kein Abschluß	7	4	2	6	9	5
Teilfach- arbeiter	5	6	5	2	1	2
Facharbeiter/ Lehre	62	62	58	52	55	51
Meister/ Techniker	6	7	7	7	7	6
Fachschule	12	13	15	18	8	16
Hochschule	6	8	12	13	17 <sup>2)</sup>	17 <sup>2)</sup>
ohne Angabe	2	1	0	2	3	2

<sup>1)</sup> jeweils höchste berufliche Qualifikation

<sup>2)</sup> einschl. Fachhochschule

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

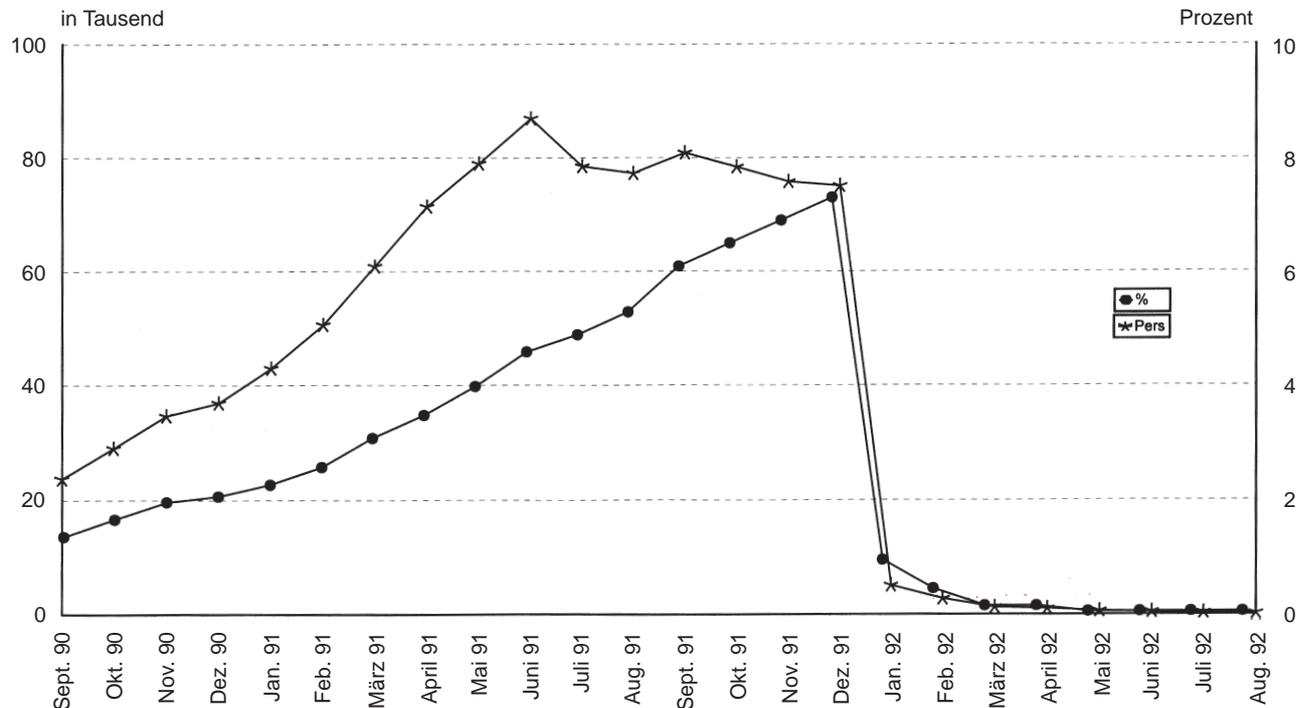
Dabei besteht ein enger Zusammenhang zwischen Qualifikation und beruflicher Stellung (Tabelle 19).

**Tabelle 19: Berufliche Stellung der Kurzarbeiter**

	Nov. 1990 (1. Welle)	Nov. 1991 (4. Welle)	Nov. 1992 (6. Welle)	Nov. 1993 (7. Welle)	Nov. 1994 (8. Welle)	Erwerbs- tätige (8. Welle)
insgesamt						
absolut	1612	842	360	298	114	4687
in %	100	100	100	100	100	100
Lehrling/ Praktikant	1	0	-	0	2	4
LPG-Mitglied	9	8	2	1	-	1
PGH-Mitglied	1					
Arbeiter	51	50	52	51	47	37
Angestellter	33	37	43	45	42	52
Selbständiger/ Freiberufler	1	1	1	2	4	5
keine Angabe	3	3	1	0	5	1
mit Leitungsaufgaben	33	17	16	-	-	-

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

**Abbildung 8: Anzahl der Kurzarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen und ihr Anteil an den Kurzarbeitern insgesamt in den neuen Bundesländern**



Quelle: Statistik der BA

Im Verhältnis zum Anteil an den Erwerbstätigen sind während des gesamten Beobachtungszeitraumes überdurchschnittlich viele Arbeiter von Kurzarbeit betroffen gewesen. In den Unternehmen dominierten Arbeitsplatzabbau und Kurzarbeit zunächst in den Produktions- und -hilfsbereichen. Zeitversetzt wurde Kurzarbeit dann auch in der Verwaltung in und außerhalb der Unternehmen eingesetzt. Damit stieg auch der Anteil der höher Qualifizierten leicht an – trotz der starken Abnahme der Kurzarbeiter mit Fachschulausbildung, die allerdings nicht erklärt werden kann.

#### 4 Kurzarbeit und Qualifizierung

Die Bundesanstalt für Arbeit hat sich in den neuen Bundesländern von Beginn an bemüht, die Gewährung von Kug mit Qualifizierung zu verbinden. Dafür sprach schon allein der große Umfang struktureller Kurzarbeit mit totalem Arbeitsausfall und die notwendige Qualifikationsanpassung der Arbeitnehmer.

Bereits im AFG-DDR vom 28. Juni 1990 ist im § 63 Abs. 5 analog zum Abs. 4 festgeschrieben, daß der Betrieb seinen Arbeitnehmern, die Kug nach diesen Absätzen beziehen, eine

berufliche Qualifizierung ermöglichen soll. Diese auch nach der Vereinigung geltenden Vorschriften wurden in der Folge durch weitere Regelungen in unterschiedlichen Zusammenhängen bekräftigt und gefördert.<sup>16</sup>

Die Entwicklung der Anzahl der Kurzarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen und ihr Anteil an den Kurzarbeitern insgesamt zeigen, daß diese Option nicht voll zum Tragen gekommen ist (Abbildung 8).<sup>17</sup> Steigende Kurzarbeiterzahlen, die Etablierung von Bildungsträgern sowie der große Umfang an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41a AFG haben zunächst die kurzarbeitenden Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen ansteigen lassen. Die Entlassungen der Kurzarbeiter zum Ende des ersten Halbjahres 1991, dem ursprünglich vorgesehenen Endtermin der Sonderregelung § 63 Abs. 5 AFG, brachten die Stagnation und ihr Auslaufen zum Jahresende den absoluten Einbruch. Damit waren die vereinfachten Bedingungen (listenweise Antragstellung, keine Einzelfallprüfung) bei der Antragstellung durch die Betriebe weggefallen und das Kurzarbeiterpotential selbst drastisch geschrumpft (vgl. Lozkat/Ochs 1995).

Die geringe Teilnahme von Kurzarbeitern an Qualifizierungsmaßnahmen wird auch durch die Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitor bestätigt. In allen acht Befragungswellen schwankte der Anteil der Kurzarbeiter, die die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen verneinten, um 80 %. Von den Maßnahmeteilnehmern haben im März bzw. Juli 1991 27 % bzw. 29 % angegeben, zeitweise Unterhaltsgeld (Uhg) zu bekommen. Der Anteil ist ständig gesunken: im November 1992 waren es noch 8 %, im jeweils folgenden Jahr 3 % und 1 %. Im November 1992 (6. Welle) sind die Kurzarbeiter letztmalig auch nach den Zielen hinsichtlich ihrer Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung gefragt worden. In der Regel ging es um den Umgang mit neuer Technik und die Aneignung kaufmännischer oder betriebswirtschaftlicher Kenntnisse (Tabelle 20).

<sup>16</sup> Beispielsweise regelte ein RdErl vom 12.06.1991, daß Kurzarbeitern, die an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, ein höheres Unterhaltsgeld zusteht, um eine Schlechterstellung zu vermeiden. Der Schnellbrief vom 17.06.1991 verpflichtete die Arbeitsämter, Arbeitnehmern mit einem Arbeitsausfall zwischen 50 und 100 % der Arbeitszeit vorrangig die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten. Bei unbegründeter Verweigerung der Teilnahme durch den Kug-Empfänger wurde eine Sperrzeit festgelegt. Gleichzeitig wurde festgelegt, daß Aufstockungen des Kug durch arbeitsrechtliche Leistungen des Arbeitgebers bei Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme nicht mindernd auf die Kug-Leistung vom Arbeitsamt wirken.

<sup>17</sup> In der Kug-Statistik der BA sind Kurzarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen nur bis August 1992 erfaßt worden – der geringe Anteil rechtfertigte die Weiterführung nicht. Dafür wurden ab September 1992 Kurzarbeiter in ABS-Gesellschaften erfaßt.

**Tabelle 20: Ziele der Kurzarbeiter bei Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen**

	März 1991 (2. Welle)	Nov. 1991 (4. Welle)	März 1992 (5. Welle)	Nov. 1992 (6. Welle)
Umgang mit neuer Technik	43	46	40	27
Aneignung kaufmännischer oder betriebswirtschaftlicher Kenntnisse	29	24	16	19
Umschulung auf neuen Beruf	11	10	5	11
sonstiges	23	32	41	53
keine Angabe	-	-	3	-

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

In einer Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sind das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des DGB (WSI) und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) 1993 den Bedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kurzarbeit zur Nutzung der beruflichen Qualifizierung nachgegangen (BMA 1994). Demnach zeigten sich im Umfang der betrieblichen Weiterbildung im Zusammenhang mit Kurzarbeit große Unterschiede. Einflußfaktoren sind (BMA 1994: 5ff.):

– mit Sicht auf die Betriebe: die Betriebsgröße, die zurückliegende Beschäftigtenentwicklung und künftige Beschäftigungsperspektiven, die Wirtschaftszweigzugehörigkeit, der Arbeitszeitausfall, die Beschäftigtenstruktur, personalpolitisches Verantwortungsgefühl und Engagement des Managements;

– mit Sicht auf die Kurzarbeiter: personenbezogene Strukturmerkmale (Alter und Berufsalter, Qualifikationsniveau), Unsicherheiten und Defizite in der Beurteilung der Lage (der Volkswirtschaft, des Betriebes, der eigenen);

– mit Sicht auf die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur und Implementationsbedingungen: Gewinnung qualifizierter Bildungsträger und Initiierung von Bildungsmaßnahmen, Information und Beratung der Betriebe und der Kug-Empfänger, Durchführungsbestimmungen zu Qualifizierung und Kurzarbeit.<sup>18</sup>

Die meisten dieser Faktoren, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, haben allgemeingültigen Charakter und sind weder auf eine derartige Ausnahmesituation wie den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbruch in den neuen Bundesländern, noch zeitlich beschränkt.

Die mit Rechtsverordnung vom 19.08.1993 verlängerten Bezugsmöglichkeiten für das sog. konjunkturelle Kug auf 24 Monate und die Überlagerung struktureller und konjunktureller Ursachen bei Arbeitsausfällen haben – unabhängig von den bisher nur geringen Weiterbildungsanteilen bei Kurzarbeit – die Diskussionen verstärkt, derartige Optionen auch bei

<sup>18</sup> Beispielsweise hat zeitweise finanzielle Besserstellung der Kurzarbeiter als Uhg-Empfänger nicht motivierend gewirkt. Die Tatsache, daß eine Weiterbildungsmaßnahme nur einmal innerhalb von drei Jahren gefördert wurde, hat viele Kurzarbeiter angesichts vollkommen ungewisser zukünftiger Einsatzmöglichkeiten vor einer frühen Entscheidung zurückschrecken lassen.

<sup>19</sup> Es handelt sich um eine Initiative des LAA gemeinsam mit dem Nordrhein-Westfälischen Handwerkstag und einigen Montanunternehmen: Von Entlassung bedrohte Montanarbeiter können während ihrer Kurzarbeit (nach § 63 Abs. 4 AFG) befristet in „Schnupperkursen“ in Handwerksbetrieben arbeiten und sich mit dem Ziel eines Arbeitsplatzwechsels qualifizieren. Allerdings entsprach die bisherige Beteiligung nicht den Erwartungen und weist auf Probleme hin (Marquis 1995).

Gewährung von Kug nach § 63 Abs. 1 zu eröffnen. Dem hat sich auch die BA nicht verschließen können. Seit 1994 kann Weiterbildung sowohl in den alten wie den neuen Bundesländern auch bei Arbeitsausfällen angewandt werden, die konjunkturell bedingt sind. Voraussetzung ist, daß nach wie vor nur aus wirtschaftlichen Gründen kurzgearbeitet werden darf, die Weiterbildungsmaßnahme nicht länger als sechs Monate dauert und jederzeit unterbrochen werden kann. Die Beschäftigung eines Kurzarbeiters zum Zweck der Qualifizierung kann auch bei einem anderen Arbeitgeber erfolgen (BARdErl vom 13.12.1993). Durch letzteres wird ein in Nordrhein-Westfalen initiiertes Modell<sup>19</sup> legalisiert. Mit dem sogenannten AFG-Plus-Programm können zudem seit Ende 1994 zur Förderung des Strukturwandels bei der Qualifizierung von Kurzarbeitern anfallende Maßnahme- und Teilnahmekosten aus ESF-Mitteln bezuschußt werden (vgl. Decker/Hülser/Wolfinger 1996: 28).

Aus Abfragen bei den Arbeitsämtern läßt sich erkennen, daß nach wie vor Qualifizierung während der Kurzarbeit nur eine sehr marginale Bedeutung hat (Tabelle 21).

**Tabelle 21: Kurzarbeitende Betriebe und Kurzarbeiter mit Qualifizierung während des Arbeitsausfalls – alte und neue Bundesländer (Jahresdurchschnitt)**

	Betriebe		Kurzarbeiter	
	Anzahl	Anteil an kurzarb. Betrieben gesamt - %	Personen	Anteil an Kurzarbeitern gesamt - %
<i>gesamt</i>				
1994	26	0,22	981	0,26
1995	18	0,22	651	0,33
1996 <sup>1)</sup>	24	0,16	930	0,27
<i>davon nach § 63 Abs. 4 AFG</i>				
1994	10	3,02	348	1,22
1995	10	4,02	449	1,52
1996 <sup>1)</sup>	11	5,50	518	2,64

<sup>1)</sup> nur 1. Halbjahr

Quelle: BA, Ila5

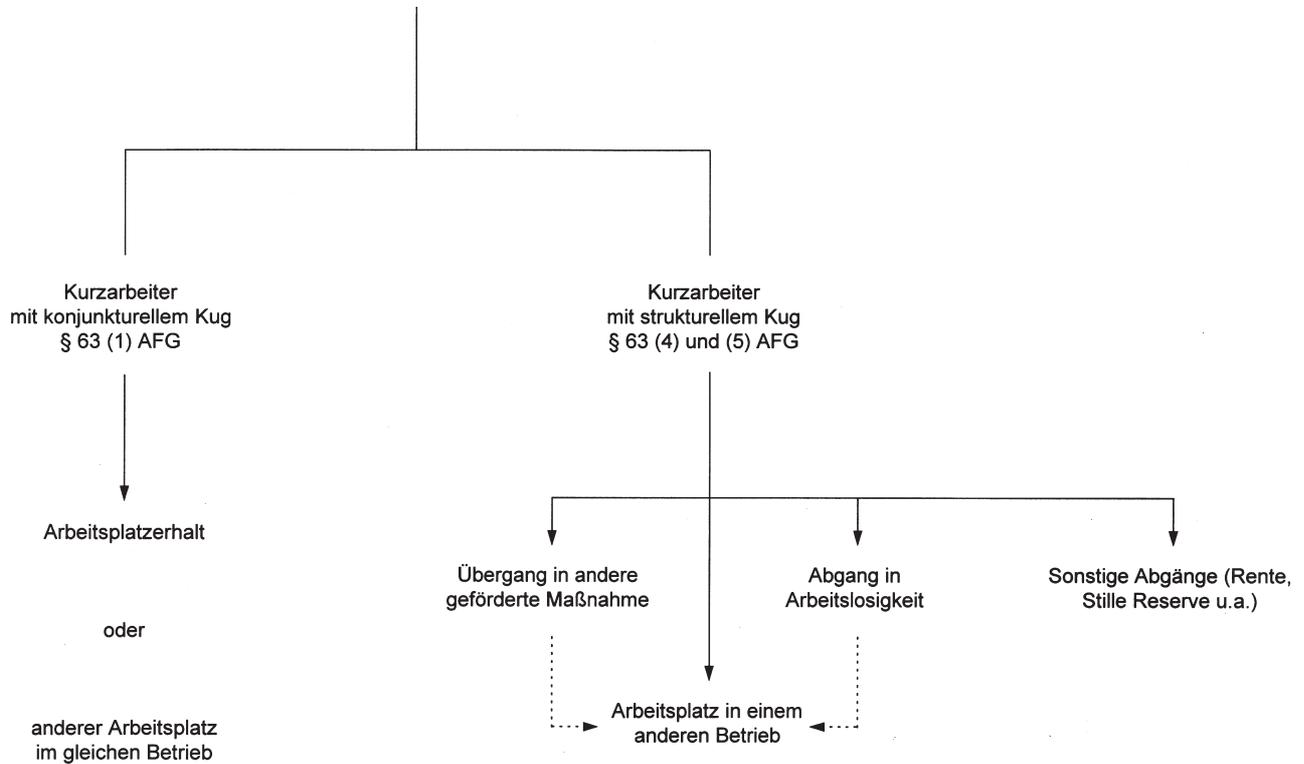
Soll Qualifizierung während der Kurzarbeit auch als ein Indikator für strukturelle Wirkungen des Kug herangezogen werden (vgl. Punkt 3.8), reicht allerdings die Feststellung der Teilnehmerzahlen allein nicht aus. Erforderlich wären dann zusätzliche Untersuchungen, die die Frage nach dem Inhalt der Qualifizierung und ihrer Übereinstimmung mit den Qualifikationsanforderungen eines inhaltlich gewandelten oder neuen Arbeitsplatzes im Betrieb beantworten. Analog wäre bei Kug nach § 63 Abs. 4 AFG nach Wiedereinsatz in einem anderen Betrieb zu evaluieren. Angesichts des geringen Umfangs von Qualifizierung während der Kurzarbeit überhaupt, können derartige, nur aufwendig zu erfassende Wirkungen wohl vernachlässigt werden.

## 5 Arbeitsmarktpolitische Wirkungen des Kurzarbeitergeldes

### 5.1 Arbeitsmarktentlastung

Wie bei allen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik weist die BA auch für die Inanspruchnahme von Kug eine monatliche Entlastung des Arbeitsmarktes aus (Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt, neue Bundesländer). Sie wird ausgewie-

**Abbildung 9: Typisierung des Verbleibs nach Kurzarbeit**



sen mittels der fiktiven Größe des „Vollzeitäquivalentes“, errechnet als Multiplikation der Anzahl der Kurzarbeiter und des durchschnittlichen Arbeitsausfalls (vgl. Pkt. 3.1).<sup>20</sup> Entsprechend des massiven Rückganges der Kurzarbeiterzahlen entlastet Kurzarbeit (trotz konstant hoher Ausfallzeiten) den Arbeitsmarkt immer weniger – sowohl bezogen auf das Instrument selbst als auch hinsichtlich beschäftigungsschaffender Maßnahmen, FuU und Vorruhestand (Tabelle 22 und aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt).

**Tabelle 22: Arbeitsmarktentlastung durch Kurzarbeit in den neuen Bundesländern (Jahresdurchschnitt, Pers.)**

	1991	1992	1993	1994	1995
Vollzeitäquivalent der Kurzarbeiter	896.017	198.017	81.572	43.407	36.719
Vollzeitäquivalent der Kurzarbeiter pro 100 Arbeitslose	100,0	16,1	7,1	3,8	3,5

Quelle: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt

In den neuen Bundesländern entlastet Kurzarbeit den Arbeitsmarkt jedoch noch immer stärker als in den alten Bundesländern: dort entfielen 1994 auf 100 Arbeitslose 2,4 Vollzeitäquivalente der Kurzarbeiter, 1995 waren es 1,3.

Tabelle 23 läßt die unterschiedliche regionale Arbeitsmarktentlastung erkennen. In ihr schlagen sich regionale Wirt-

<sup>20</sup> Im Unterschied zu den Entlastungsrechnungen des IAB, in denen die Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit unter Berücksichtigung der Stillen Reserve und indirekter Effekte ermittelt wird, geht es hier um den Beschäftigungseffekt (Autorengruppe 1996: 35).

schaftsstruktur und die Branchenstruktur der Kurzarbeit nieder. Gleichzeitig spiegeln sich die erheblichen räumlichen Arbeitsmarktdisparitäten in den neuen Bundesländern wider (Blien/Hirschenauer 1994).

So ist beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern von dem Beschäftigungsabbau und den rückläufigen Kurzarbeiterquoten in der Landwirtschaft besonders betroffen. Betrug die Kurzarbeiterquote der Wirtschaftszweiggruppen Land-, Forstwirtschaft, Fischerei im Dezember 1990 30,5 %, so lag sie im Januar 1992 bereits bei nur noch 7,9 % (Völkel 1992); im September 1995 bei weniger als 0,5 %.

Im Vergleich zu den anderen Landesarbeitsämtern konzentriert sich in Berlin-Brandenburg ein Teil der Kurzarbeiter auf den Bergbau, während in Sachsen Maschinenbau, Elektrotechnik und Textilindustrie einen hohen Anteil an Kurzarbeit ausweisen (Tabelle 24).

## 5.2 Verbleib von Kurzarbeitern

Die Arbeitsmarktentlastung, ausgewiesen anhand des Vollzeitäquivalentes der Kurzarbeiter oder des Indikators Vollzeitäquivalent pro 100 Arbeitslose, sagt noch nichts über die tatsächliche Zielerreichung von Kurzarbeit – den Erhalt des Arbeitsplatzes – aus. Aussagen hierzu lassen sich aus Verbleibsanalysen gewinnen.

In Verbindung mit den zwei unterschiedlichen ursächlichen Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Kug unterscheidet sich das Ziel von Kug unter zeitlichem Aspekt. Kurzarbeit nach § 63 Abs. 1 AFG ist auf dauernden Arbeitsplatzerhalt ausgerichtet, Kurzarbeit nach § 63 Abs. 4 AFG regelt einen temporären Erhalt von Arbeitsplätzen. Dementsprechend lassen sich grundsätzlich auch zwei Prototypen des Verbleibs von Kurzarbeitern unterscheiden (Abbildung 9).

**Tabelle 23: Regionale Arbeitsmarktentlastung**

Bundesland/ Arbeitsamtsbezirk	Dezember 1993			Dezember 1994		Dezember 1995			
	Vollzeit- äquivalent der Kurz- arbeiter	Anteil an ges. <sup>1)</sup> %	Vollzeit- äquivalent von Kurz- arbeit pro 100 Ar- beitslose	Vollzeit- äquivalent der Kurz- arbeiter	Anteil an ges. <sup>1)</sup> %	Vollzeit- äquivalent von Kurz- arbeit pro 100 Ar- beitslose	Vollzeit- äquivalent der Kurz- arbeiter	Anteil an ges. <sup>1)</sup> %	Vollzeit- äquivalent von Kurz- arbeit pro 100 Ar- beitslose
Mecklenburg-Vorpommern	3.933	7,2	2,6	1.584	5,4	1,2	1.716	4,9	1,2
031 Neubrandenburg	628	1,2	1,4	114	0,4	0,3	102	0,3	0,3 <sup>2)</sup>
032 Rostock	1.500	2,8	3,7	784	2,7	2,3	860	2,5	2,1
033 Schwerin	1.333	2,4	3,6	472	1,6	1,5	473	1,4	1,4
034 Stralsund	493	0,9	1,6	207	0,7	0,8	282	0,8	0,9 <sup>2)</sup>
Brandenburg	10.332	18,9	5,8	8.652	29,7	5,4	8.711	24,9	5,0
035 Cottbus	2.111	3,8	4,5	4.359	14,9	10,9	3.937	11,3	8,6
036 Eberswalde	1.050	1,9	4,0	528	1,8	2,2	820	2,4	3,2
037 Frankfurt (Oder)	2.851	5,2	9,3	1.514	5,2	5,5	1.055	3,0	3,4
038 Neuruppin	1.997	3,7	5,0	784	2,7	2,1	1.254	3,6	3,4
039 Potsdam	2.362	4,3	6,6	1.541	5,3	4,9	1.207	3,5	3,4
Sachsen-Anhalt	10.906	19,9	4,8	7.138	24,5	3,7	9.161	28,7	4,1
042 Dessau	1.594	2,9	6,2	789	2,7	3,5	1.023	2,9	3,7 <sup>2)</sup>
043 Halberstadt	917	1,7	3,2	403	1,4	1,7	369	1,1	1,6 <sup>2)</sup>
044 Halle	1.749	3,2	5,7	2.243	7,7	8,7	2.750	7,9	8,8
045 Magdeburg	3.436	6,3	6,2	1.330	4,6	2,9	1.425	4,1	2,8
046 Merseburg	1.461	2,7	4,6	1.087	3,7	4,1	2.022	5,8	6,9 <sup>2)</sup>
047 Sangerhausen	739	1,3	3,1	425	1,5	2,2	1.357	3,9	5,0
048 Stendal	620	1,1	3,0	427	1,5	2,1	118	0,3	0,5 <sup>2)</sup>
049 Wittenberg	469	0,9	3,6	313	1,1	3,0	122	0,3	1,1
Sachsen	17.073	31,3	5,1	6.720	23,0	2,3	8.328	23,9	2,7
071 Annaberg	1.249	2,3	3,8	345	1,2	1,2	254	0,7	0,9
072 Bautzen	2.331	4,2	4,4	988	3,4	2,0	993	2,8	2,0
073 Chemnitz	2.211	4,0	5,8	1.791	6,1	5,3	2.333	6,7	6,6
074 Dresden	1.360	2,5	4,3	408	1,4	1,4	1.161	3,3	3,7
075 Leipzig	3.280	6,0	5,4	1.705	5,8	3,5	1.724	4,9	3,1
076 Oschatz	483	0,9	3,3	61	0,2	0,5	33	0,1	0,2
077 Pirna	1.572	2,9	5,6	473	1,6	1,8	658	1,9	2,5
078 Plauen	694	1,3	3,3	406	1,4	2,6	419	1,2	2,2
079 Riesa	1.600	2,9	8,6	178	0,6	1,1	225	0,6	1,2
092 Zwickau	2.323	4,3	6,9	419	1,4	1,5	582	1,7	1,8
Thüringen	10.920	20,0	5,4	4.422	15,1	2,6	5.762	16,5	3,2
093 Erfurt	1.403	2,5	3,7	546	1,9	1,5	1.198	3,4	3,1
094 Gera	1.394	2,5	5,7	653	2,2	3,2	773	2,2	3,4
095 Gotha	1.523	2,7	4,7	401	1,4	1,6	461	1,3	1,8
096 Jena	2.910	5,3	11,8	1.305	4,5	6,0	1.603	4,6	6,1
097 Nordhausen	493	0,9	1,7	318	1,1	1,4	472	1,4	1,9
098 Suhl	3.116	5,7	7,6	907	3,1	2,7	1.109	3,2	3,3
099 Altenburg	299	0,5	2,4	291	1,0	3,0	173	0,5	1,6
80 Berlin (Ost)	1.488	2,7	1,9	876	3,0	1,2	1.240	3,5	1,5
Neue Bundesländer	54.533	100,0	4,6	29.165	100,0	2,9	34.887	100,0	3,1

<sup>1)</sup> Rundungsdifferenzen

<sup>2)</sup> Der Vorjahresvergleich ist wegen Gebietsstandänderung eingeschränkt

Quelle: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt

Ein statistischer Nachweis des Verbleibs von Kurzarbeitern ist aufgrund des gängigen Antragsverfahrens für die Inanspruchnahme von Kug zur Zeit nicht möglich. Wie bereits dargelegt, erhalten die Arbeitsämter von den Betrieben Listen mit Namen, Anschrift und der Versicherungsnummer des Arbeitnehmers, für den die Kug-Zahlung beantragt wird. 1993 sind bundesweit bei den Arbeitsämtern rd. 316.000 Abrechnungslisten für über 10 Millionen Personen in den Arbeitsämtern eingegangen, 1994 waren es rd. 205.000 Listen für rd. 5 Millionen Personen, 1995 nach rd. 146.332 für rd. 2 Millionen Personen. Auf dieser Basis ist ein Abgleich mit

Daten der Leistungsempfängerdatei und der Beschäftigten-datei der BA praktisch nicht möglich, solange die Listen nicht in EDV-gestützte Datenbanken übertragen sind (was auch ein Mengen- und damit zugleich Kostenproblem ist).

Informationen zu Merkmalen von Kug-Empfängern sowie zu ihrem Verbleib nach Beendigung der Kurzarbeit sind daher gegenwärtig nur über Befragungen ehemaliger Betroffener zu gewinnen. Erste Aussagen zu Ostdeutschland hat ebenfalls der Arbeitsmarkt-Monitor geliefert, allerdings ohne zwischen den beiden Verbleibstypen zu unterscheiden.

**Tabelle 24: Kurzarbeiteranteil ausgewählter Wirtschaftsgruppen nach Landesarbeitsämtern - Dezember 1995, Prozent**

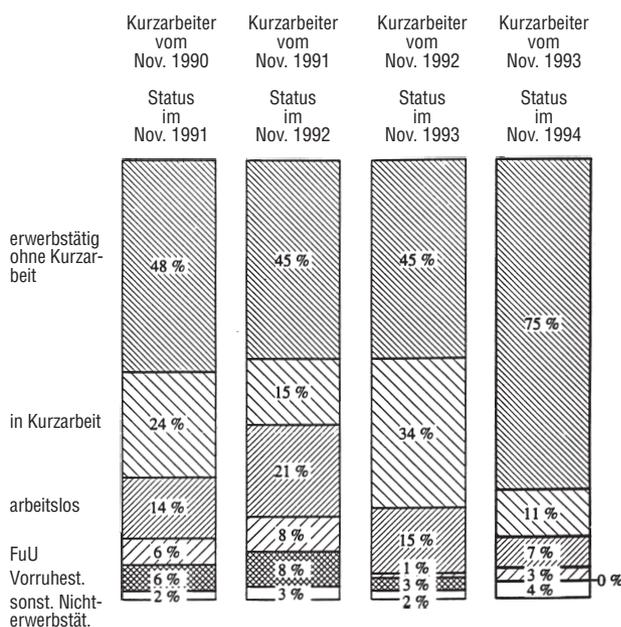
	Nord <sup>1)</sup>	Berlin-Brandenburg	Sachsen-Anhalt-Thüringen	Sachsen
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	1,5	2,4	1,1	0,2
Wasser-Energie-Bergbau	-	23,4	7,4	8,8
Chemie	0,2	3,9	2,8	-
Steine, Erden	2,9	2,5	1,5	1,9
Metallerzeugung	-	0,9	0,9	0,6
Metallverformung	0,4	0,9	4,6	7,3
Stahl- und Leichtmetallbau	1,1	11,4	7,8	3,3
Maschinenbau	2,3	4,2	7,8	16,4
Straßenfahrzeugbau	2,7	0,4	2,5	2,0
Schiffbau	3,5	0,1	0,1	0,1
Elektrotechnik	5,6	5,4	6,3	11,5
Holz	9,2	2,4	1,1	0,6
Textil, Bekleidung	0,1	0,3	1,9	11,0
Nahrungs- und Genussmittel	7,3	0,9	1,0	0,8
Baugewerbe	46,0	25,4	27,1	25,6
übrige Wirtschaftsgruppen	12,8	12,4	11,7	7,6

<sup>1)</sup> nur Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Statistik der BA

Abbildung 10 zeigt den Verbleib der Kurzarbeiter jeweils nach 12 Monaten. In der höheren Arbeitslosigkeit 1992 wirkt vermutlich noch der Einschnitt vom Jahreswechsel 1991/1992 nach, als sich die Zahl der Kurzarbeiter von rd. einer Million auf 520 Tausend halbiert hatte (siehe Pkt. 3.1).

**Abbildung 10: Verbleib der Kurzarbeiter vom Nov. 1990 bis Nov. 1993 jeweils nach einem Jahr**



11/90 - 11/92: Geburtsjahrgänge 1926 - 1974

11/92 - 11/94: Geburtsjahrgänge 1927 - 1975

(Längsschnitte)

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor (Infratest 1995)

<sup>21</sup> Dieser Ausgangspunkt wurde gewählt, weil im April 1991 mit rd. zwei Mio Kurzarbeitern der Höhepunkt von Kurzarbeit zu verzeichnen war.

Während bis November 1993 knapp die Hälfte der Kurzarbeiter nach einem Jahr wieder ohne Kurzarbeit erwerbstätig war, waren es 1994 rund drei Viertel der Kurzarbeiter. 1994 hat sich der Beschäftigungsabbau im Verarbeitenden Gewerbe stark verlangsamt, im Baugewerbe waren mehr Personen beschäftigt. Im Jahresdurchschnitt stieg die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr zum ersten Mal an (Autoren-gemeinschaft 1994: 276). Zudem hat sich der Anteil der konjunkturell bedingten Kurzarbeit, die auf langfristigen Erhalt von Arbeitsplätzen fokussiert ist, auf knapp 80 % 1994 erhöht (vgl. Pkt. 3.2). Außerdem dürfte auch ein großer Teil der Betriebe die maximale Regelbezugsfrist ausgeschöpft haben. Für 1995 kann ein ähnlich hoher Verbleibsanteil in Erwerbstätigkeit ohne Kurzarbeit angenommen werden. Bedauerlicherweise endet der Arbeitsmarkt-Monitor im November 1994, so daß die weitere Entwicklung offenbleibt.

Ähnlich wie der Vergleich zum Verbleib der Kurzarbeiter jeweils nach 12 Monaten zeigt auch der Verbleib ehemaliger Kurzarbeiter über einen längeren Zeitraum, daß selbst unter den schwierigen Transformationsbedingungen in den neuen Bundesländern Kug Arbeitsausfälle überbrückt und Arbeitsplatzabbau zeitweise verhindert bzw. verlangsamt hat. Von den Kurzarbeitern März 1991<sup>21</sup> waren nach einem halben Jahr 78 % und nach jedem weiteren Jahr dann konstant rd. 62 % noch oder wieder erwerbstätig (einschl. Teilnehmer in ABM mit einem jährlichen Anteil zwischen 6 bis 3 % an den Erwerbstätigen). Nur jeder Achte der ehemaligen Kurzarbeiter war nach einem halben Jahr – dem nächstfolgenden Befragungszeitpunkt – arbeitslos. Unterschiede zeigen sich erwartungsgemäß im Verbleib von Männern und Frauen (Tabelle 25).

**Tabelle 25: Verbleib der Kurzarbeiter vom März 1991, Prozent**

Status	Verbleib im							
	Nov. 1991		Nov. 1992		Nov. 1993		Nov. 1994	
	ges.	dar. weibl.	ges.	dar. weibl.	ges.	dar. weibl.	ges.	dar. weibl.
erwerbstätig	78	67	62	48	62	49	63	53
dar. ABM Teiln.	(6)	(4)	(6)	(5)	(3)	(4)	(5)	(6)
arbeitslos	12	19	16	26	18	31	16	26
FuU-Teilnehmer	5	8	9	16	8	13	7	11
Vog/Alüg-Empfänger*	2	2	8	4	9	3	8	3
sonstige	3	4	5	6	3	4	6	7

\* Vog = Vorruhestandsgeld  
Alüg = Altersübergangsgeld

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

Der Längsschnittvergleich zeigt, daß für ehemalige Kurzarbeiter die Erwerbstätigkeit über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg mit einem (oder mehreren) Betriebswechsel(n) verbunden war (Tabelle 26).

**Tabelle 26: Anteil der Kurzarbeiter vom November 1990 und März 1991, die zu einem späteren Zeitpunkt noch im selben Betrieb erwerbstätig waren, Prozent**

	Nov. 1991		Nov. 1992		Nov. 1993		Nov. 1994	
	ges.	dar. weibl.						
Kurzarbeiter vom November 1990	83	84	55	55	43	45	35	32
Kurzarbeiter vom März 1991	88	91	65	71	54	55	49	54

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

Berücksichtigt man natürliche und freiwillige Abgänge der Beschäftigten, die zweifellos auch in diesen 4 Jahren vollzogen wurden, erscheint der Verbleib der Kurzarbeiter im selben Betrieb doch beachtlich hoch.

Die Bewertung dieser Befunde des Arbeitsmarkt-Monitors ist allerdings problematisch, da es hierfür keinen Maßstab gibt. Auch für Vergleiche mit den alten Bundesländern liegen keine Werte vor. Verbleibsuntersuchungen zu Kurzarbeitern erschienen bisher in den alten Bundesländern nicht vordringlich. Sowohl die zeitliche Befristung als auch die Ausrichtung auf konjunkturelle Zyklen (Völkel/Warich/Wiedemann 1994: 4) erbrachten keine Hinweise, daß Arbeitnehmer nach Beendigung der Kurzarbeit in größerem Umfang nicht wieder zur vollen Beschäftigung übergegangen sind. Erst die Öffnung der Regelung zu strukturell bedingter Kurzarbeit für alle Wirtschaftszweige und die Ausdehnung des Gewährungszeitraumes im Zusammenhang mit der Rezession 1993/1994 werfen nunmehr allerdings generell (auch für die alten Bundesländer) die Frage nach dem Verbleib von Kurzarbeitern nach Ablauf der Gewährung von Kug auf. Ob und in welchem Umfang Kug tatsächlich zeitweiligen Arbeitsausfall überbrückt, als „Brücke“ in erneute Beschäftigung führt oder lediglich den Übergang in Arbeitslosigkeit hinauszögert, hängt von der gesamten wirtschaftlichen Situation, der Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten, den institutionellen Bedingungen, aber auch den personellen Merkmalen der Kurzarbeiter selbst ab.

Da es in den ersten zwei/drei Jahren nach der „Wende“ insbesondere um eine schnelle und massive Entlastung des Arbeitsmarktes ging, ist u.a. auch die Gewährleistung von Kurzarbeitergeld in einem Umfang ausgeweitet worden, der von vornherein das Einmünden in reguläre Beschäftigung danach fraglich machte. Daß der Beendigung von Kurzarbeit dann auch teilweise ein Übergang in Arbeitslosigkeit oder in eine ebenfalls durch die Bundesanstalt für Arbeit geförderte Maßnahme folgte, ist nicht dem Instrument Kug, sondern der Situation am Arbeitsmarkt geschuldet. Das bestätigte letztlich auch eine im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit vom Progreß-Institut für Wirtschaftsforschung (PIW) durchgeführte Verbleibsuntersuchung von Kurzarbeitern der TGS Schiffbau in Mecklenburg-Vorpommern (Warich 1994). Untersucht wurde der längerfristige Verbleib derjenigen ehemaligen Mitarbeiter der Deutschen Maschinen- und Schiffbau AG, die als Kug-Empfänger vom 1. Januar bis 30. Juni 1992 Angehörige in einer von der TGS Schiffbau betreuten ABS-Gesellschaft waren. Es handelte sich dabei um eine *besondere Klientel an Null-Stunden-Kurzarbeitern*, die mehrere Selektionsprozesse durchlaufen hatten, ehe sie von der ABS-Gesellschaft befristet übernommen worden waren (Warich 1994: 7). Von dieser *speziellen Gruppe von Kurzarbeitern*, für die Arbeitsmarktprobleme weitestgehend vorprogrammiert waren, war immerhin jeder siebente Kurzarbeiter in reguläre Erwerbstätigkeit und jeder fünfte in eine vom Arbeitsamt geförderte Maßnahme übergegangen (Warich: 9ff). Nach 27 Monaten – im September 1994 – waren von diesen Kurzarbeitern, die im Juni 1992 ihre Kurzarbeit beendet haben, rund ein Drittel wieder erwerbstätig, ein Drittel arbeitslos und 27 % Teilnehmer einer Arbeitsbeschaffungs- oder FuU-Maßnahme.

<sup>22</sup> Einschränkung ist – abgesehen von Fallzahlproblemen – darauf hinzuweisen, daß im Beobachtungszeitraum nicht nur die Tätigkeits- und Qualifikationsanforderungen teilweise neu definiert worden sind. Dies spiegelt sich z.B. deutlich bei den Teilfacharbeitern mit erheblichen Abweichungen sowohl nach oben als auch nach unten wider. (Diese Qualifikationskategorie gibt es nicht mehr). Außerdem sind auch Veränderungen im Qualifikationsniveau der Befragten (u.a. durch FuU und andere Weiterbildungsmaßnahmen) eingetreten.

Gleichzeitig zeigten sich regionale Unterschiede entsprechend der statistischen Unterbeschäftigungsquoten der Landesteile. So sind in Mecklenburg mehr Kurzarbeiter wieder erwerbstätig (ohne ABM) geworden oder nahmen an FuU-Maßnahmen teil als in Vorpommern. Dort war z.B. ein überdurchschnittlicher Anteil an ABM-Teilnehmern zu verzeichnen (Warich: 15).

### 5.3 Struktureffekte

Erklärtes Ziel aktiver Arbeitsmarktpolitik ist es, ihre Instrumente so einzusetzen, daß die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt auch durch Hilfen für wirtschaftliche Umstrukturierungen gefördert werden. Bezogen auf das Kug handelt es sich dabei um die Nutzung des vom Arbeitsamt finanzierten Arbeitsausfalls für betriebliche, technische und organisatorische Veränderungen, die zu neugestalteten oder neuen (letztlich wohl auch produktiveren) Arbeitsplätzen mit veränderten Tätigkeitsmerkmalen und Qualifikationsanforderungen für ehemalige Kurzarbeiter führen. Von der Angebotsseite her geht es um die Nutzung der Arbeitsausfallzeiten für den Erwerb neuer Kenntnisse und Fähigkeiten, mit denen veränderten Anforderungen nach Beendigung der Kurzarbeit entsprochen werden kann.

Daß die Herstellung derartiger ursächlicher Zusammenhänge jedoch sehr problematisch ist, zeigt z.B. eine Gegenüberstellung von Über- und Unterschreitungen von Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeiten aus dem Arbeitsmarkt-Monitor (Tabelle 27).

**Tabelle 27: Über- bzw. Unterschreitungen der Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit von Erwerbstätigen, die zum Zeitpunkt November 1990 Kurzarbeiter waren, im Vergleich zur Ausgangstätigkeit**

Qualifikationsanforderungen der ausgeübten Tätigkeit in 11/89	spätere Qualifikationsanforderungen im Vergleich zu 11/89									
	11/91			11/92			11/94			
	m	w	g	m	w	g	m	w	g	
keine Ausb./Un- Angeleserte	über	30	32	31	36	13	23	62	29	43
	unter	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Teilfacharbeiter	über	54	-	41	44	-	39	35	30	34
	unter	-	24	6	18	-	16	55	70	57
Facharbeiter	über	5	3	4	4	4	4	6	7	6
	unter	17	10	14	14	15	14	14	17	18
Meister/Techniker	über	-	18	4	11	45	15	-	100	13
	unter	34	73	43	44	34	43	42	-	36
Fachschule	über	9	4	7	7	15	11	14	11	12
	unter	22	46	32	41	46	43	31	53	45
Hochschule	über	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	unter	32	56	39	28	44	32	32	62	44

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor (Völkel/Warich/Wiedemann 1995: 14)

Von einigen Einschränkungen abgesehen<sup>22</sup> läßt sich tendenziell feststellen, daß insbesondere zu Zeitpunkten, bei denen eine Beendigung der Kurzarbeit angenommen werden kann (1992/1994), die Qualifikationsanforderungen zunehmend unter denen der Ausgangstätigkeit liegen. Unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit haben sich Umstrukturierungen vollzogen, die für die Kurzarbeiter mit einem Wechsel in „unterwertige“ Tätigkeiten verbunden waren. Diese Entwicklung

zeigt die Grenzen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und auch eine stärkere Qualifizierung während der Kurzarbeit hätte an den Befunden nichts geändert.

In der genannten PIW-Untersuchung sind die ehemaligen Kurzarbeiter der ABS-Gesellschaften ebenfalls nach Veränderungen im Beruf bzw. in ihrer Tätigkeit befragt worden. Der Anteil der Tätigen in industriellen Berufen hat sich erwartungsgemäß reduziert und um rd. ein Drittel abgenommen. Einen besonders drastischen Rückgang verzeichneten die ehemaligen Ingenieure: Waren vor der Wende 15 % der befragten Null-Stunden-Kurzarbeiter als Ingenieur tätig, waren es im September 1994 gerade noch 2 %. Angestiegen ist der Anteil der Verwaltungs- und Dienstleistungsberufe von ehemals rd. 42 % auf 55 % (Warich 1994).

Auch ein Branchenwechsel der ehemaligen Kug-Empfänger ließe sich als Struktureffekt interpretieren, wobei es hierbei allerdings zunächst nur allgemein um eine Veränderung der Struktur geht. Tabelle 28 zeigt den Branchenwechsel von Erwerbstätigen, die im März 1991 Kurzarbeiter waren, entsprechend den Befragungsergebnissen des Arbeitsmarkt-Monitors.

**Tabelle 28: Ein- und Auswechslungen der noch erwerbstätigen Kurzarbeiter vom März 1991 nach Branchen – in Tausend Personen, hochgerechnet**

	Ein- und Auswechslungen							
	Nov. 1991		Nov. 1992		Nov. 1993		Nov. 1994	
Landwirtschaft	-	51	9	58	11	67	20	44
Bergbau/Energiegewinnung	8	15	-	33	4	34	7	38
Bauwirtschaft	51	16	107	14	131	16	148	28
Metall-/Elektrobranche	59	77	56	179	47	226	55	265
übriges verarbeit. Gewerbe	29	85	64	90	82	91	77	104
Handel	37	19	47	19	49	21	69	37
Verkehr/Bahn/Post	18	10	26	13	27	18	50	13
andere Dienstleistungen	17	-	14	-	21	-	20	-
alle Branchen	82	18	102	12	123	14	156	12

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor

Abgesehen von dem auch hier erkennbaren üblichen Tertiärisierungsmuster lassen sich auf einer solchen allgemeinen Ebene Struktureffekte im Sinne einer Ausrichtung auf wachstumsorientierte Branchen kaum feststellen und jedenfalls auch nicht originär dem Kug zuschreiben.

Andersherum stellt sich jedoch die Frage, ob durch Zahlung von Kug Arbeitnehmer von einem Wechsel in der Tätigkeit bzw. in eine andere Tätigkeit und/oder Branche abgehalten worden sind. Insbesondere im Zusammenhang mit „strukturellem“ Kug und verlängerten Regelbezugszeiten ist Kurzarbeit unter ordnungspolitischen Aspekten als „strukturkonservierend“ kritisiert worden (Reß 1992, Unternehmerinstitut e.V. 1995: 14).

Die Möglichkeit derartiger negativer Wirkungen sowohl auf Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer soll durchaus nicht negiert werden. Hinsichtlich der letzteren ergab die Befragung der Kug-Empfänger der TGS Schiffbau, daß sich 20 % nicht um einen Arbeitsplatz beworben hatten; 39 % dagegen ein- bis fünfmal und rd. 40 % sechs- bis fünfzigmal. Die eigenen Aktivitäten zum Erhalt eines Arbeitsplatzes sind jedoch meist auf objektive Schranken durch Begrenztheit der Arbeits-

platzangebote gestoßen (Warich 1994: 17ff). Dies ist auch die Ursache, daß eine Vermittlung aus Kurzarbeit heraus nur in sehr seltenen Ausnahmefällen stattgefunden hat.

Aber auch in den alten Bundesländern hat die Beschäftigungsinitiative in Nordrhein-Westfalen, kurzarbeitende Stahlarbeiter in Handwerksbetriebe zu vermitteln, nicht den erwarteten Effekt und die Grenzen derartiger Bemühungen gezeigt (Schumacher 1994, Marquis 1995).

## 6 Ausblick und Ansatzpunkte für künftige Forschung

Kug wird auch zukünftig als Beschäftigung stabilisierendes Element im Verlauf der Konjunkturzyklen und zur Bewältigung des Strukturwandels zur Anwendung kommen. Gerade dieses arbeitsmarktpolitische Instrument sollte wegen seiner präventiven Funktion und seiner stabilisierenden Wirkung auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite großes Gewicht in der betrieblichen Personalpolitik sowie Arbeitsförderung haben. Hinsichtlich der Brückenfunktion von Kurzarbeit knüpft der Entwurf des AFRG an das AFG an und übernimmt die bewährten Regelungen.

Die soziale Komponente des bisherigen „strukturellen“ Kug („Fallschirmfunktion“), den Übergang in die Arbeitslosigkeit bei massivem Arbeitsplatzabbau zu strecken, ist als „Sonderform“ verankert und nicht mehr nur an strukturelle Ursachen für Arbeitsausfälle gebunden. Angesichts der Schwierigkeiten, eindeutig zwischen konjunkturellen und strukturellen Ursachen bei der Inanspruchnahme von Kug zu unterscheiden, stellt die Regelung im AFRG eine Vereinfachung dar. Erhalten geblieben ist, daß bei dieser Sonderform von Kurzarbeit die betroffenen Arbeitnehmer in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (§ 176 AFRG Entwurf) zusammenzufassen sind. Die Zeiten des Arbeitsausfalls sollen auch künftig von den Betrieben dazu genutzt werden, die Vermittlungsaussichten der Arbeitnehmer zu verbessern. Dazu zählen in erster Linie Maßnahmen einer beruflichen Qualifizierung, aber auch eine zeitlich begrenzte Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber, wie sie durch das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen erprobt wurde.

Die Bindung dieser Sonderform des Kug an den § 17 Abs. 1 des Kündigungsschutzgesetzes – Vermeidung von Entlassungen in erheblichem Umfang – berücksichtigt zwar die Be- und Entlastung regionaler Arbeitsmärkte vom Umfang her. Damit bleiben jedoch auch weiterhin Klein- und Mittelbetriebe mit nun weniger als 20 Arbeitnehmern ausgeschlossen, obwohl auch hier die zeitliche Streckung eines Personalabbaus und eine Qualifizierung zur Verbesserung der Vermittlungschancen für betroffene Arbeitnehmer geboten sein kann.

Deshalb sollten auch kleine Unternehmen Anspruch auf Kug im Falle eines nicht nur vorübergehenden Arbeitsausfalles haben. Sie hätten in diesem Fall die Aufnahme der Kurzarbeiter in die betriebsorganisatorisch eigenständige Einheit (beE) eines anderen Betriebes (unter Umständen einer Arbeitsförderungs- und Beschäftigungsgesellschaft) zu organisieren und nachzuweisen.

Wenn die Zahlung des Kug nach § 176 (1) AFRG-Entwurf dazu beitragen soll, die Schaffung und Besetzung neuer Arbeitsplätze zu erleichtern, kann dies die Entwicklung im eigenen Betrieb nicht ausschließen. Insofern muß eine Rückkehr aus einer beE in den Betrieb als Option erhalten bleiben. Das Kug reduziert sich sonst tatsächlich vom Charakter her auf ein vorgezogenes Arbeitslosengeld. Nach gegenwärtiger Definition ist ein Anspruch auf Kug nach § 176 AFRG-Ent-

wurf ausgeschlossen, wenn die Arbeitnehmer nur vorübergehend in einer beE zusammengefaßt werden, um anschließend einen anderen Arbeitsplatz im Betrieb zu besetzen.

Laut § 2 (1) des AFRG-Entwurfs sollen Arbeitgeber für die Entwicklung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer zur Anpassung an sich ändernde Anforderungen sorgen. Beim Bezug von Kug bleibt diese Verpflichtung gegenwärtig jedoch eingeschränkt auf die Sonderform in der beE, wo ausdrücklich der Zusammenhang zwischen Arbeitsausfallzeit und Qualifizierung hergestellt wird. Auch bei Kug nach § 170 - 172 des AFRG-Entwurfs ist die Option auf Qualifizierung einschl. zeitlich begrenzter Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber zu erhalten; selbst wenn davon auszugehen ist, daß es sich nach bisherigen Erfahrungen nur um einen geringen Umfang handeln wird. Der Präventionsgedanke aktiver Arbeitsmarktpolitik sollte beim Kug umfassend gewahrt sein.

Aus dem Plädoyer für eine stärkere Nutzung der präventiven Funktion von Kug resultiert zugleich die Notwendigkeit, diesem Instrument in der Arbeitsmarktforschung (wieder) stärkeren Raum zu geben. In erster Linie wird es sich dabei um empirisch ausgerichtete Untersuchungen handeln, für die sowohl konjunkturelle und wirtschaftsstrukturelle als auch technologische und arbeitsorganisatorische Fragen den Ausgangspunkt bilden. Zugleich gilt es auch die in Bewegung geratenen institutionellen Rahmenbedingungen mit ihren Auswirkungen auf betriebliche personalpolitische Kalküle und Strategien zu analysieren. Umfang und Entlastungswirkung von Kug folgen im wesentlichen dem Konjunkturverlauf – wie sich langfristig an der Entwicklung in Westdeutschland feststellen läßt (Völkel/Warich/Wiedemann 1995: 4). Daraus und aus der generellen Interessenkonstellation der Arbeitsmarktakteure erklärt sich vielleicht, daß Kug im Vergleich zu anderen Instrumenten in der Begleitforschung zu Arbeitsmarktpolitik insbesondere in den letzten Jahren eher hinten an gestanden hat. Neben einem kontinuierlichen Monitoring, für das die derzeitige Statistik der Bundesanstalt für Arbeit bereits wichtige Informationen liefert (Übersicht 1), sollen im Rahmen eines noch zu erstellenden Evaluationsplanes (Sechstes mittelfristiges Schwerpunktprogramm des IAB (P6): Pkt. 2) Voraussetzungen geschaffen werden, um auch die Wirkungen des Kug systematisch zu verfolgen. Dazu ist sowohl noch methodische Grundsatzarbeit zu leisten, als auch das derzeitige Informationssystem auszugestalten.

Bei der Evaluierung von Kug und den dafür zu entwickelnden Indikatoren sind verschiedene Ebenen, Dimensionen und Effekte zu berücksichtigen:

- die Makro- und Mikroebene – neben einer gesamtwirtschaftlichen Beurteilung geht es vor allem um die Einschätzung personalpolitischer Kalküle und der Arbeitszeitflexibilität der Betriebe sowie der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer,
- quantitative und qualitative Dimensionen (Umfang, Dauer, Strukturen usw.)
- Beschäftigungs- und finanzielle Effekte
- Brutto- und Nettoeffekte
- intendierte und unerwünschte Effekte.

Ähnlich wie bei anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen gilt es – ausgehend von generellen methodischen Überlegungen (Blaschke/Plath/Nagel 1992, Deeke 1996: 163 ff) auch für das Instrument Kug Wirkungsforschung zu betreiben. Dabei ist auch hier die Frage nach den Nettoeffekten zu stellen. Gerade bei Kurzarbeit ist eine Ab-

grenzung zu Aktivitäten, mit denen Betriebe konjunkturelle und strukturelle Krisen auch ohne Arbeitsförderung bewältigen können (und wollen), problematisch. Wie lange dauert der Gesundungsprozeß des Betriebes und wie lange sollte Kug gewährt werden, um den Konsolidierungsprozeß zu unterstützen? Insofern ist die Bewilligung von Kug für die Mitarbeiter der Arbeitsämter häufig eine Gratwanderung, als auch die Möglichkeit besteht, betriebliches Engagement und individuelle Motivation zu hemmen. Neben Mitnahmeeffekten könnte es auch Verdrängungseffekte geben. Der Nachweis ist allerdings kaum zu führen. Benachteiligt am Arbeitsmarkt sind Betriebe, die die definierten allgemeinen oder betrieblichen Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen (z.B. beim strukturellen Kug Betriebe, die aufgrund ihrer Größe bzw. Branchenzugehörigkeit vom Bezug ausgeschlossen sind). Auch auf individueller Ebene können letztlich Verdrängungsprozesse stattfinden. Zum einen indem eine Auswahl beim Einsatz von Kurzarbeit erfolgt. Zum anderen bewirkt der präventive Charakter der Kurzarbeit zugleich eine (zumindest zeitweise) Abschottung des betrieblichen Arbeitsmarktes, der für Arbeitslose verschlossen bleibt.

Da die Arbeitsförderung über kein ähnliches betriebsnahes und präventives Instrument verfügt, sollte es bei der Erfolgsbeobachtung von Kug weniger um die Frage alternativer Interventionen der Arbeitsmarktpolitik als vielmehr um die bestmögliche Ausgestaltung des Kug selbst und seiner Implementierung gehen. Unter diesem Gesichtspunkt wären auch die Untersuchungen zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis durchzuführen.

Kug hat aufgrund seiner Zielsetzung, seines Einsatzfeldes sowie der Art seiner Implementierung (u.a.: keine Ermessensleistung) eine besondere Stellung unter den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Dies ist bei Kosten-Nutzen-Vergleichen bzw. der Ermittlung von Opportunitätskosten (was hätte mit dem gleichen Geld alternativ erreicht werden können) zu berücksichtigen. Im Vergleich zum Arbeitslosengeld ist Kurzarbeit selbst bei einem hundertprozentigen Arbeitsausfall für die BA noch billiger, da die Betriebe für verschiedene Lohnbestandteile (Lohn für Urlaub, gesetzliche Feiertage, Krankheit, Fernbleiben von der Arbeit sowie Beiträge für die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung bzw. Aufstockungsbeträge zum Kug aufgrund tariflicher oder betrieblicher Vereinbarungen) aufkommen. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse zur Kurzarbeit wären allerdings auch diese betrieblichen Kosten, die im Zusammenhang mit der Gewährung von Kug entstehen, zu berücksichtigen.

Mit der flexibleren Gestaltung der Arbeitszeit sowohl hinsichtlich Lage als auch Umfang (z.B. beschäftigungsorientierte Arbeitszeitlösungen nach dem Muster von VW) entstehen neue Fragestellungen im Zusammenhang mit den Freiräumen aus tariflichen Regelungen und ihrer unterschiedlichen Ausschöpfung durch die Unternehmen. Zu untersuchen wäre, welchen Einfluß die zunehmende Ausbreitung neuer Formen von Beschäftigungsverhältnissen (Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Heimarbeit, Scheinselbstständigkeit) auf betriebliche Personalentscheidungen, auf Akzeptanz einer Stammebelegschaft und die Entscheidung für Inanspruchnahme von Kug hat. Verliert Kurzarbeit damit generell an Bedeutung? Welche Folgen ergeben sich daraus für das Regelwerk zur Kurzarbeit? Generell kann die Funktionalität von Kurzarbeit nicht losgelöst von Veränderungen betrieblicher Beschäftigungspolitik betrachtet werden.

Im Zusammenhang mit der mit ausgedehntem Kug-Bezug verbundenen Abschottung von Arbeitnehmern vom regionalen Arbeitsmarkt wäre zu untersuchen,

- welchen Einfluß die Situation auf regionalen Arbeitsmärkten sowie Umfang und Häufigkeit von Kurzarbeit auf Motivation und Mobilität von Kurzarbeitern haben,
- ob und inwieweit Kurzarbeit zu Verkrustungen und Überalterung im Betrieb führt und Strukturwandel evtl. negativ beeinflusst,
- ob „strukturelles“ Kug zur Unterbrechung von Erwerbsverläufen führt und welche Auswirkungen das auf die Arbeitnehmer hat.

Unabhängig von diesen Fragen, die für die neuen und alten Bundesländer gleichermaßen stehen, scheint eine explizite Beobachtung der Kurzarbeitsentwicklung in Ostdeutschland geboten, da nach wie vor Unterschiede hinsichtlich Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes bestehen. Trotz grundsätzlicher Angleichungstendenzen stehen teilweise andere Probleme dahinter. Aufgrund der wesentlich höheren Arbeitslosenzahlen und einem schlechteren Verhältnis zwischen Abgängen in Arbeitslosigkeit und neu entstehenden Arbeitsplätzen kommt dem Erhalt von Arbeitsplätzen eine noch größere Bedeutung zu.

Durch die Deindustrialisierung sind Verschiebungen in der Branchen- und Betriebsgrößenstruktur eingetreten mit Konsequenzen für die Kurzarbeit in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit (beE). Hinzu kommen die aus der geringen Eigenkapitalausstattung resultierenden verbreiteten Liquiditätsprobleme ostdeutscher Unternehmen, die die Möglichkeiten personalpolitischer Entscheidungen und eines stärkeren Personalmanagements einengen. Mit den ABS haben sich in den neuen Bundesländern Träger herausgebildet, die auch eine Auffangfunktion für Kurzarbeiter bei betrieblichem Personalabbau wahrnehmen. Es bleibt die Frage nach den Anschlußperspektiven für Kurzarbeiter in betrieblichen beE bzw. in ABS, inwieweit und unter welchen Bedingungen ein Übergang in Beschäftigung oder eine andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme organisiert und finanziert werden kann.

Mit weiteren Fortschritten eines einheitlichen europäischen Marktes in der EU entsteht auch die Frage nach institutionellen Angleichungen auf dem Arbeitsmarkt. Zu Ausgleichszahlungen für Arbeitsausfall gibt es in einer Reihe von Ländern (Dänemark, Frankreich, Schweden, Bundesrepublik Deutschland) gegenwärtig unterschiedliche Regelungen. Über ländervergleichende Analysen betrieblicher und staatlicher Aktivitäten könnten Erfahrungen derartiger Regelungen unter Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Rahmenbedingungen nutzbar gemacht werden.

#### Literatur:

- Arbeitsförderungs-Reformgesetz-AFRG, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung, Stand 15.04.1996.
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. (1996): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1996. In: Wirtschaft im Wandel, Heft 6.
- Autorengruppe (1994): Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland. In: MittAB 4.
- Autorengruppe (1996): Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland. In: MittAB 1.

- Besselmann, Klaus/Machalowski, Gerhard/Ochs, Christiane/Seifert, Hartmut (1993): Kurzarbeit und Qualifizierung. Forschungsbericht Sozialforschung, Bd. 235. Hrsg.: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Blaschke, Dieter/Plath, Hans-Eberhard/Nagel, Elisabeth (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3.
- Blien, Uwe/Hirschenauer, Franziska (1994): Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland. In: MittAB 4.
- Bogai, Dieter/Buttler, Friedrich et al. (1992): Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz. Ein Plädoyer für investive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. IABWerkstattbericht Nr. 7.
- Brinkmann, Christian (1994): Beschäftigungspolitische Strategien und aktive Arbeitsmarktpolitik. IABWerkstattbericht Nr. 7.
- Brinkmann, Christian et al. (1992): Neue Politik für neue Arbeitsplätze – Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern. IABWerkstattbericht Nr. 20.
- Brinkmann, Christian et al. (1995): Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. In: Seifert, Hartmut (Hrsg.): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Köln: Bund Verlag GmbH.
- Brinkmann, Christian/Hiller, Karin/Völkel, Brigitte (1995): Zur Entwicklung von Beschäftigungsgesellschaften in Ostdeutschland. In: MittAB 4.
- Büchel, Felix/Pannenberg, Markus (1992): Erwerbsbiographische Folgerisiken von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit. In: MittAB 2.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995): Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer; Kurzarbeitergeld für Arbeitgeber und Betriebsvertretungen. Merkblatt 8.
- Deeke, Axel (1996): Ansätze von Wirkungsforschung – Überlegungen zu einem analytischen Bezugsrahmen des Projekts. In: Deeke/Hülser/Wolffinger, S. 163 - 202.
- Deeke, Axel (1995): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: Wilhelm Adamy, Axel Deeke, Christoph Jetter u.a.: Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz. Hrsg.: Arbeitskreis AFG-Reform. Hamburg, S. 49 - 285.
- Deeke, Axel/Hülser, Oliver/Wolffinger, Claudia (1996): Begleitforschung zu den Maßnahmen des Bundes, die aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanziert werden. Erster Zwischenbericht. IAB Nürnberg.
- Flehsenhar, Hans Rolf (1978): Kurzarbeit – Kosten und Finanzierung. In: MittAB 4.
- Flehsenhar, Hans Rolf (1979): Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung. In: MittAB 3.
- Hagelüken, Alexander (1996): Paläste statt Platten. Der ostdeutschen Bauwirtschaft droht die Krise. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 154 vom 06.07.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1996): Sechstes mittelfristiges Schwerpunktprogramm des IAB. Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1996–2000. In: MittAB 4.
- Kaiser, Manfred/Otto, Manfred (1993): Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. IABWerkstattbericht Nr. 13.
- Klodt, Henning/Schmidt, Klaus-Dieter (1995): Branchenabgrenzungen und Branchenprognosen. Überlegungen zum Struktur-Kurzarbeitergeld nach § 63 Abs. 4 AFG. In: MittAB 4.
- Linke, Lothar (1993): Kurzarbeit im Strukturwandel. Eine Analyse in der Bundesrepublik während der achtziger Jahre unter Einbeziehung erster Erfahrungen in den neuen Bundesländern. Discussion Paper FS I 93-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Löbbe, Klaus/Siebe, Thomas (1995): Zur Konkretisierung des Begriffs „Schwerwiegende strukturelle Verschlechterung der Lage eines Wirtschaftszweiges“ (§ 63 Abs. 4 AFG). In: MittAB 4.

- Lozkat, Nanne/Ochs, Christiane (1995): Weiterbildung in betrieblichen Krisenzeiten. Qualifizierung während der Kurzarbeit. In: WSI Mitteilungen Nr. 7, S. 461.
- Marquis, Walter (1995): Geringes Interesse am Handwerk. In: DIA-LOG, Ausgabe März/April.
- Mosley, Hugh (1995): Kurzarbeitsprogramme in Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien: von einer Konjunktur- zu einer Strukturmaßnahme. In: infor Misp Nr. 52.
- Mosley, Hugh/Kruppe, Thomas (1995): Kurzarbeit im Strukturwandel: Europäische Erfahrungen. In: WSI Mitteilungen, Heft 7.
- Promberger, Markus et al. (1995): Beschäftigungssicherung durch Arbeitszeitpolitik. In: WSI Mitteilungen, Heft 7.
- Rachel, Gabriele (1991): Kurzarbeit und Qualifizierung in den neuen Bundesländern – Fallstudien. SÖSTRA. Unveröffentlicht.
- Reß, Wolfgang (1992): Kurzarbeitergeldregelungen werden überstrapaziert. In: Arbeitgeber, Nr. 4.
- Schmid, Günther/Semlinger, Klaus (1979): Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. WZB, discussionpaper. II M/dp79-55. Berlin.
- Schumacher, Harald (1994): Nur einen Tag. In: Wirtschaftswoche Nr. 34.
- SÖSTRA/Treuhandanstalt/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1993): Beschäftigungsperspektiven in Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im Vergleich – Befragung Oktober 1993.
- Strobel, Eva (1993): Das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) – ein wirksames Vorhaben zur Einschränkung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. In: arbeit und beruf, Heft 9.
- Unternehmerinstitut e.V. (1995): „Arbeitsförderung als Förderung von Arbeitslosigkeit“. Studie vom 21. August 1995.
- Völkel, Brigitte (1992): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern – eine Zwischenbilanz. IABwerkstattbericht, Nr. 4.
- Völkel, Brigitte (1993): Weniger Kurzarbeit und Folgen veränderter Anspruchsvoraussetzungen. IABkurzbericht, Nr. 16.
- Völkel, Brigitte (1996): Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument unter der Lupe. IABwerkstattbericht, Nr. 4.
- Völkel, Brigitte/Warich, Bert G./Wiedemann, Eberhard (1995): Kurzarbeit – wohin führt die Brücke? IABwerkstattbericht, Nr. 9.
- Warich, Bert G. (1994): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern: Aktuelle Entwicklungen und Handlungsbedarf. Bericht. Unveröffentlicht.