

# Maßnahmen der Beschäftigungssicherung im Ländervergleich

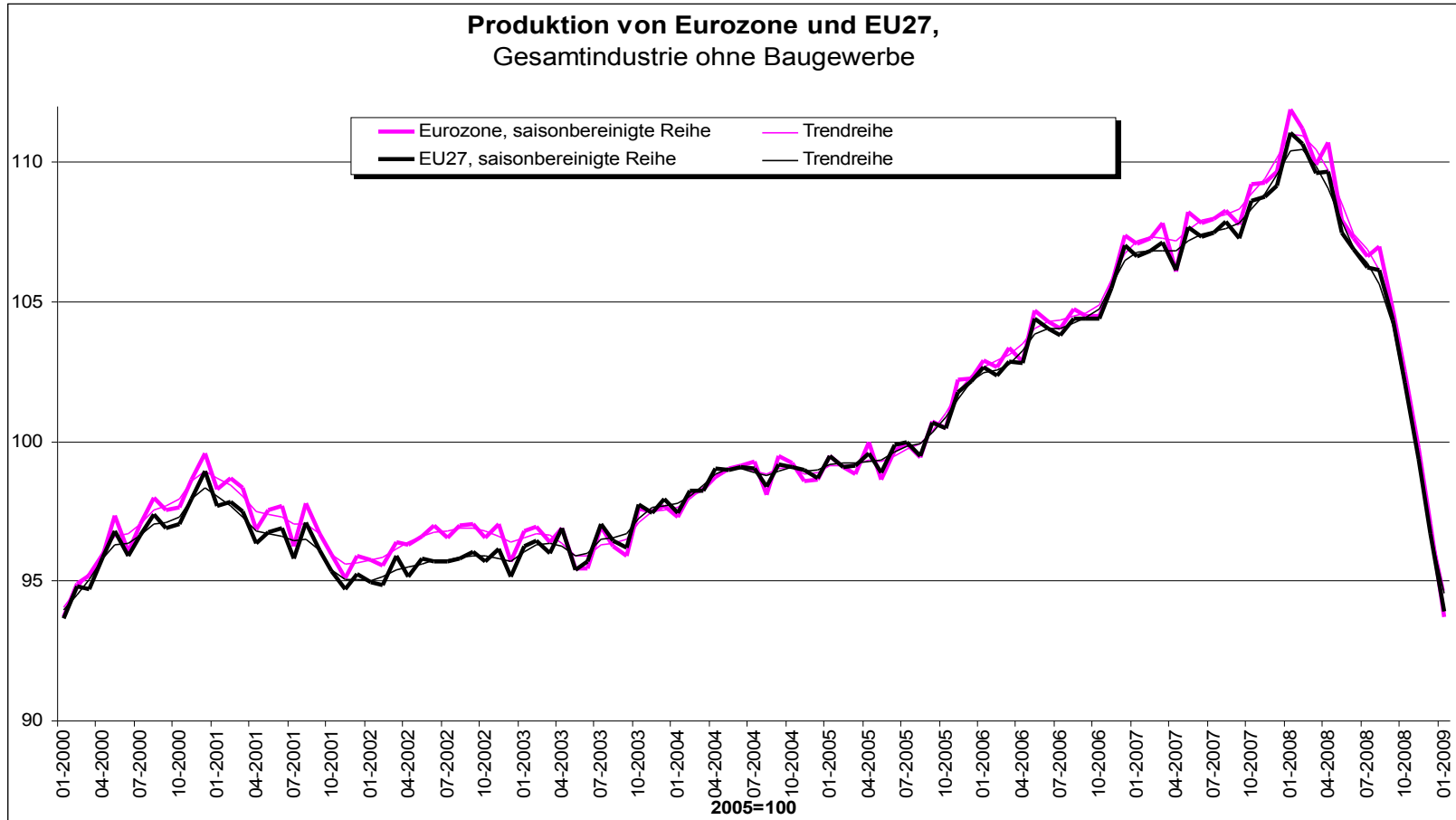
Stand: 30.03.2009

Regina Konle-Seidl (IAB), Thomas Rhein (IAB)

# Übersicht

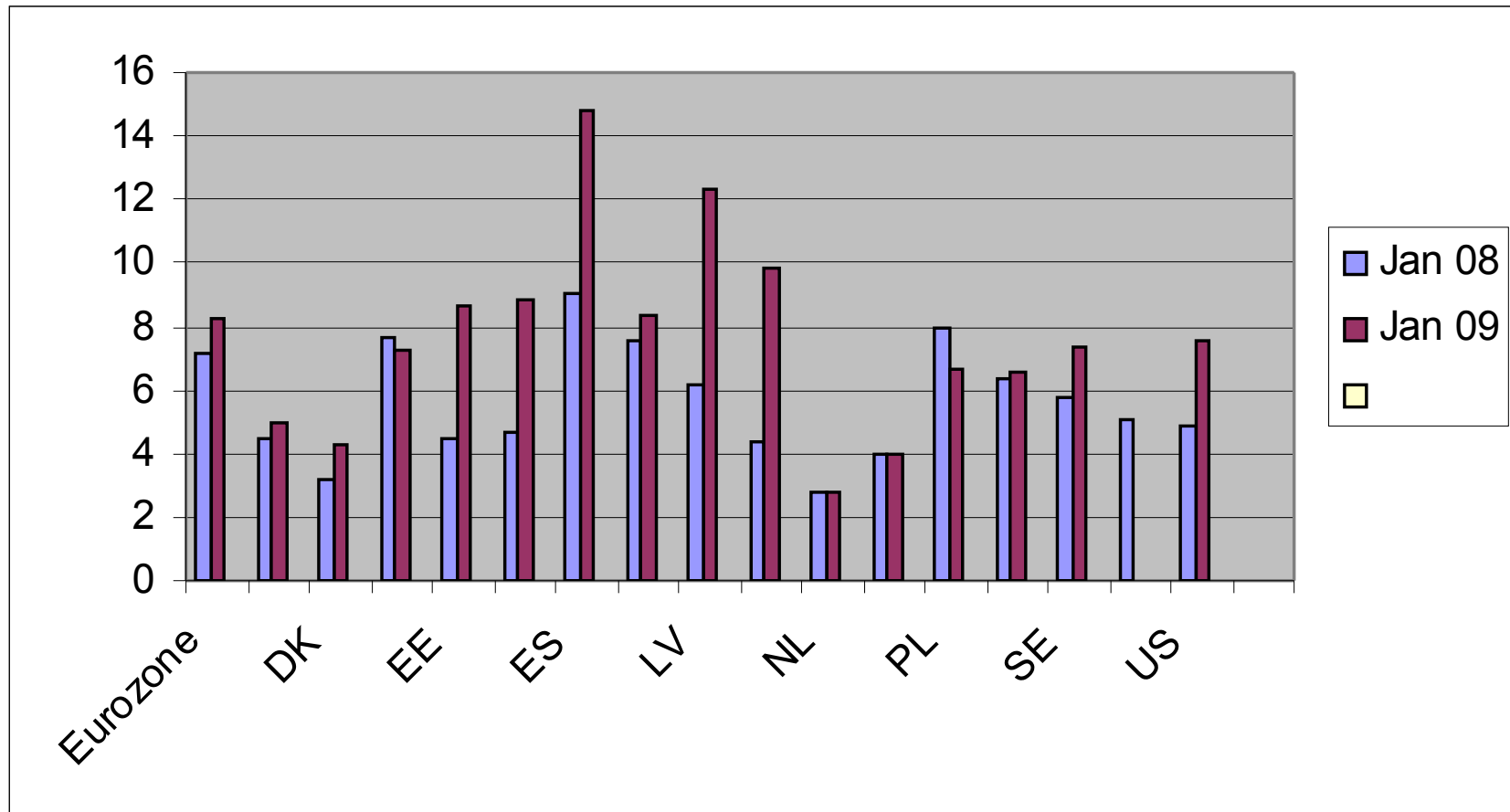
1. Auswirkungen der Krise auf Produktion und Arbeitsmarkt
2. Anti-Krisen-Programme im Überblick
3. Maßnahmen der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung im Überblick und in einzelnen Ländern
4. Maßnahmen für Arbeitslose und Niedrigeinkommensbezieher
5. Schlussfolgerungen

# Industrieproduktion in der EU



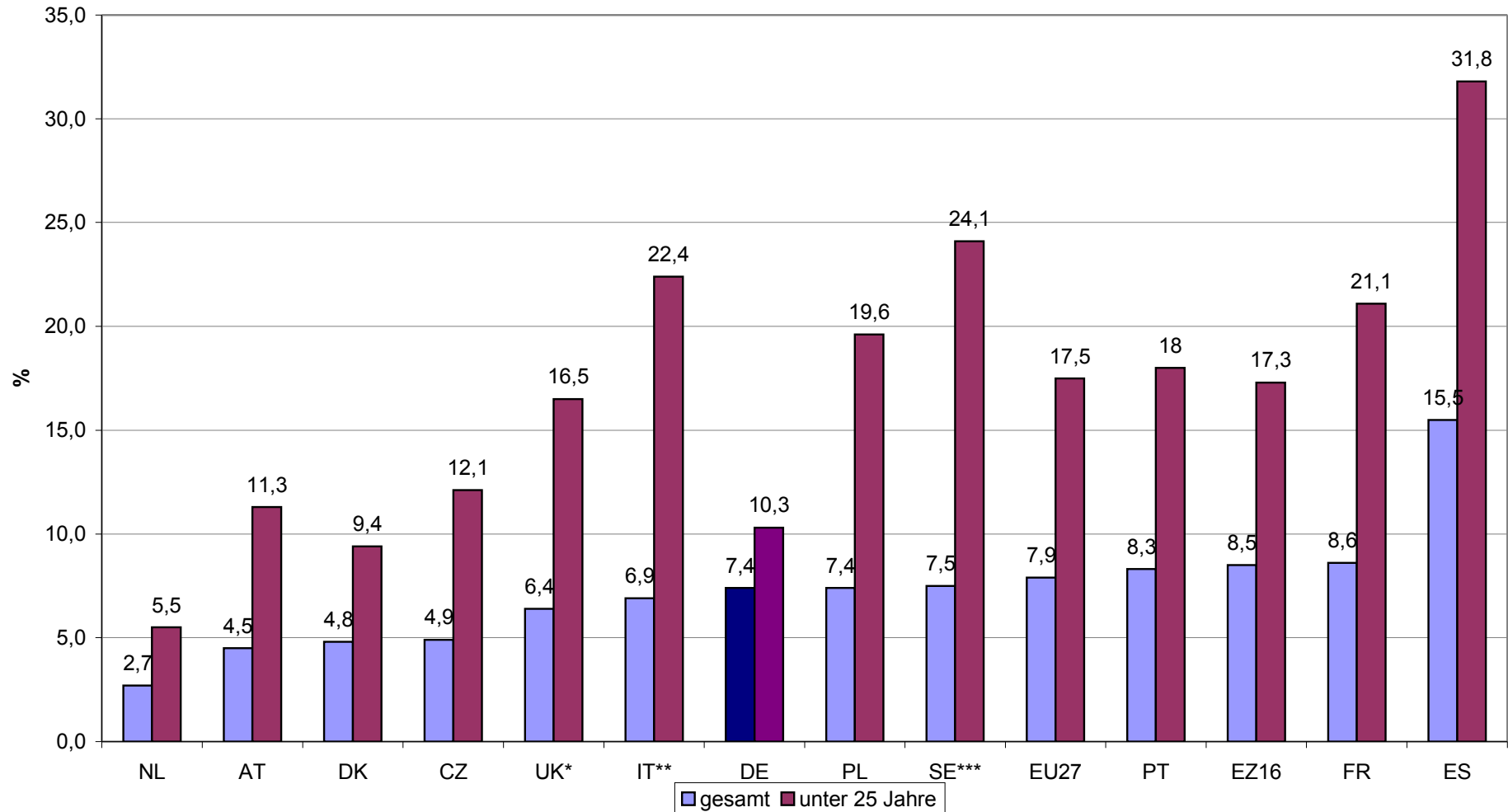
Quelle: Eurostat

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit 1/2008 -1/2009



Quelle: Eurostat

Arbeitslosenraten im Februar 2009, saisonbereinigt, gesamt und unter 25 Jahren



\* Dezember 2008; \*\* Quartal 4, 2008; \*\*\* vorläufige Daten

# Maßnahmen der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung im Überblick

## A) Maßnahmen der Beschäftigungssicherung

- (1) Kurzarbeit: Arbeitszeitflexibilisierung und (vorübergehende) Arbeitszeitverkürzung
- (2) Geringere Sozialabgaben für Arbeitgeber/ Lohnkostenzuschüsse
- (3) Fort- und Weiterbildung für Beschäftigte
- (4) Lohnzurückhaltung bzw. Lohnkürzung (v. a. im Nicht- Euroraum)

## B) Maßnahmen für Arbeitslose und Niedriglohnbezieher

- (5) Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitsplatzverlust
- (6) Steuererleichterungen für Niedriglohnbezieher
- (7) Mehr Unterstützung bei der Arbeitssuche: Aktivierung, Betreuung und Qualifizierung

# Beschäftigungssicherung / Stabilisierung der Arbeitsnachfrage

- **im Wesentlichen durch Kombination von drei Maßnahmen**
  - ▶ Ausdehnung von Lohnkostenzuschüssen und/oder öffentlichen Beschäftigungsprogrammen
  - ▶ Kürzung der Arbeitgeber- Sozialversicherungsbeiträge
  - ▶ flexiblere und großzügigere Kurzarbeitsregelungen

## Beschäftigungssicherung im Ländervergleich

	Lohnkosten- Zuschüsse	Kürzung AG- Beiträge	Kurzarbeit
Australia	X		
Austria			X
Belgium	X	X	X
Canada	X	X	X
Czech Republic		X	X
Denmark			X
Finland		X	X
France	X	X	X
Germany		X	X
Greece	X	X	
Hungary	X	X	X
Ireland			
Italy	X		X
Japan	X	X	X
Korea	X		X
Mexico	X		X
Norway			
Portugal		X	
Slovak Republic	X		X
Sweden	X	X	
Switzerland			X
United Kingdom	X		
United States	X		

Quelle: OECD/EC Fragebogen; Januar 2009

## A) Maßnahmen der Beschäftigungssicherung

→ ... abhängig von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes

- Arbeitsgesetzgebung
- Tarifverhandlungssystem
- staatlichen Unterstützungsmaßnahmen

→ Unterschiede in der Anpassung an wirtschaftliche Veränderung

- in kontinental-europäischen Ländern (D, F) stärker über „interne“ Flexibilität
- in angelsächsischen Ländern (UK, USA) stärker über „externe“ Flexibilität (hire and fire)
- in skandinavischen Ländern v. a. über Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### Aber in allen Ländern

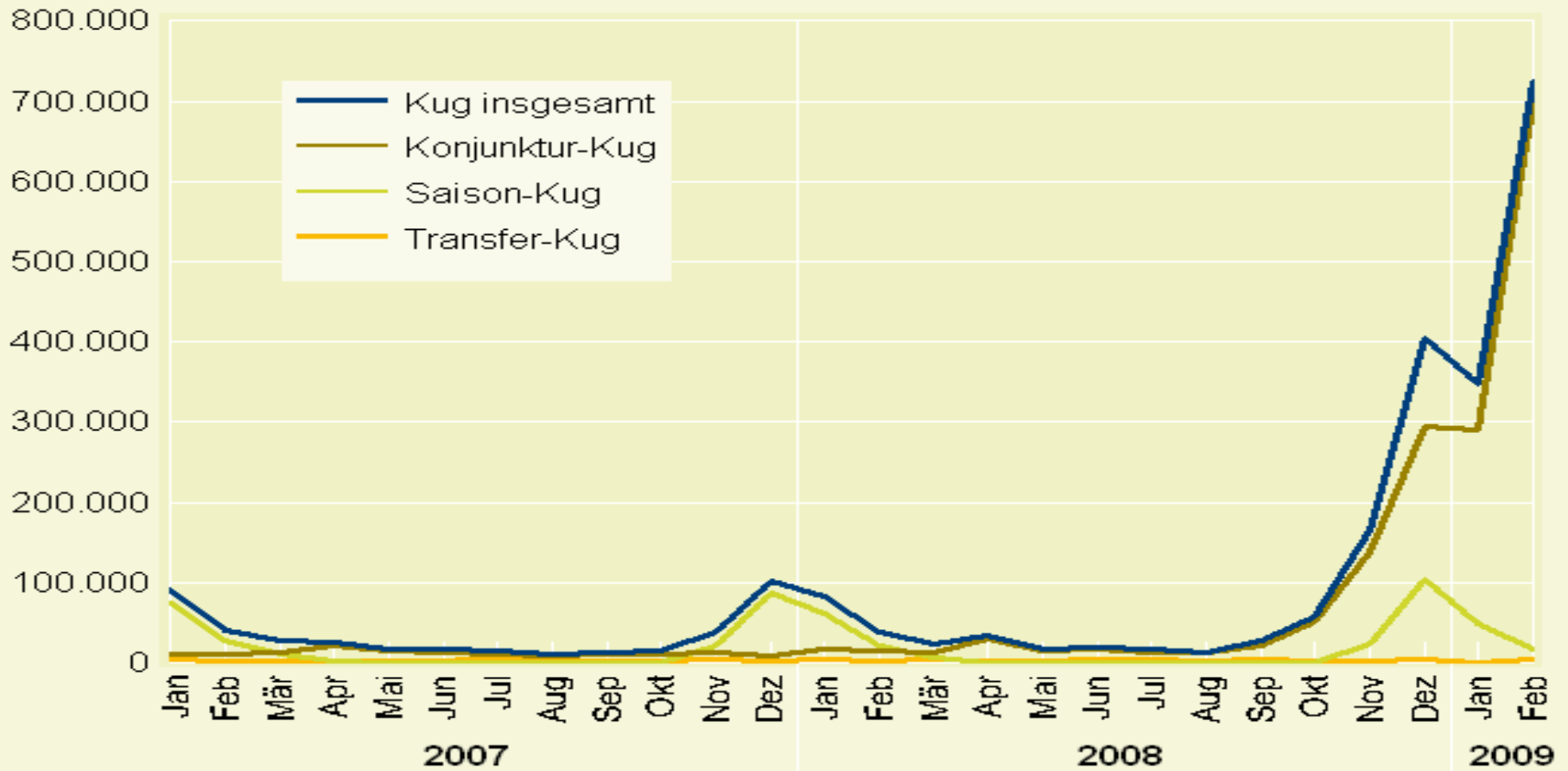
- werden Zeitarbeiter (Leiharbeiter, befristet Beschäftigte) zuerst entlassen
- spielen Frühverrentungsprogramme (mit wenigen Ausnahmen) als Flexibilisierungsinstrument keine Rolle mehr

In 11 der 27 EU-Mitgliedsländer gibt es subventionierte Kurzarbeit, und zwar in Österreich, Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, den Niederlanden, Slowenien und der Slowakei.

## Deutschland

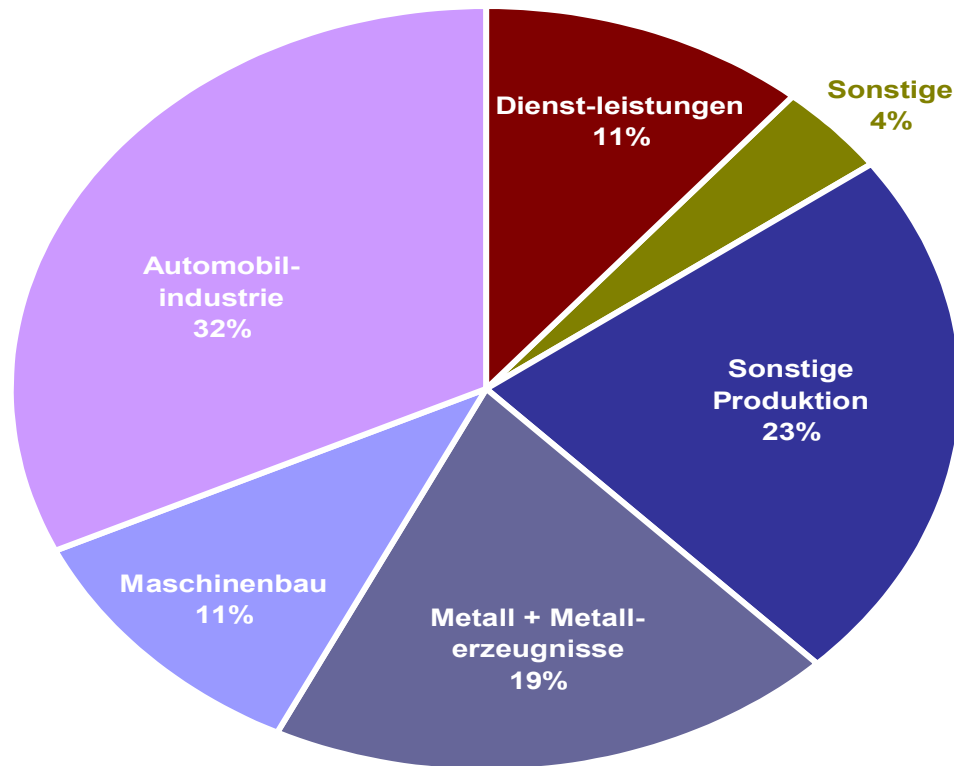
- **Nutzung betriebsinterner Flexibilisierungsinstrumente**
  - kollektiv ausgehandelte Arbeitszeitflexibilisierung auf Betriebsebene
    - Abbau von Nachtarbeit → Abbau von Überstunden → Auflösung von Arbeitszeitguthaben → Nutzung von im Betrieb zulässigen Arbeitszeitschwankungen (Tarif- Öffnungsklauseln) → betriebliche Bündnisse für Arbeit (u.a. Akzeptanz von Lohnkürzungen bei Verkürzung der AZ, Beschäftigungsgarantien)
    - Kurzarbeit bei vorübergehendem Arbeitsausfall (Konjunktur-KUG);
    - daneben auch Saison-KUG und Transfer-KUG
  - lange Tradition (seit 1919) unterstützter und zentral verwalteter Kurzarbeit in Deutschland

## Anzeigen von Kurzarbeitern in Deutschland Januar 2007 bis Februar 2009



Quelle: IAB (Bach/Deeke)

## Sektorale Inanspruchnahme von Kurzarbeit KUG - Anzeigen 12/2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## D: Kurzarbeit aktuell

- **Neuregelungen des Kurzarbeitergeldes ab 1.2. 2009**
- Voraussetzung : > 10% Entgeltausfall für mindestens ein Drittel der Beschäftigten entfällt
- 50% Erstattung der SV-Beiträge, 100% bei Qualifizierung während Kurzarbeit im Umfang von mind. 50% der Ausfallzeit
- Verzicht auf Minusstunden als KuG - Voraussetzung entfällt
- KuG für Zeitarbeiter; bei zeitweisem Arbeitsausfall beim Entleiher
- Vereinfachung des Anzeige-Verfahrens und des Leistungsantrages
- Verlängerung der Bezugsfrist auf max. 18 Monate
  
- **Annahmen zur Inanspruchnahme von KuG:**
- IAB-Projektion (3/09): 450.000 Kurzarbeiter im JD (bei 3,6 Mio Alo im JD)
- Nachtragshaushalt der BA 2009 und 2010: insgesamt 2,26 Mrd

## Kurzarbeits-Regelungen in Frankreich

- Entschädigung für temporäre Arbeitslosigkeit wegen vorübergehender Schließung des UN oder Reduzierung der üblichen Arbeitszeit („chômage partiel“ oder chômage technique“)
- Leistung des Arbeitgebers mit entsprechender staatlicher Entschädigung der Lohnkürzung aufgrund der wirtschaftlichen Konjunktur oder bestimmter Ereignisse z.B. auch Umstrukturierung im UN
- Seit 01/09: AG zahlen mind. 60% (ab 04/09 75%) des ausgefallenen Arbeitentgeltes, mind. 6,84€ / Std.; davon bekommen die UN 3,33€ (in UN > 250 Beschäftigten) und 3,84€ (kleine UN) erstattet
- Ausgleich auf max. 800 Arbeitsstunden/Beschäftigten in sechs aufeinanderfolgenden Wochen begrenzt, in der Autoindustrie und Zulieferbetrieben, Textil- und Bekleidungsindustrie auf max. 1000 Std.
- danach können Mitarbeiter Arbeitslosengeld bekommen, obwohl der Arbeitsvertrag nicht gekündigt ist

## Erfahrungen mit Kurzarbeit in Frankreich

### ■ Inanspruchnahme

- zwischen 1995 und 2001: weniger als 1% der französischen Betriebe und 2% der Beschäftigten
- 2001: Anstieg mit Einführung der 35 Std. Woche
- 2008: seit Dezember 08 steigt Zahl der Kurzarbeiter ; jedoch keine aktuellen Daten
- 80% der Kurzarbeitstage entfallen auf verarbeitende Gewerbe (Metall, Automobil, Textil, Bekleidung und Maschinenausrüstung)
- Kurzarbeit überwiegend in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten

## Südliche EU-Mitgliedsländer

### Italien

- Starke Zersplitterung der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Absicherung
- Kurzarbeit: Finanziert aus verschiedenen Fonds, die im wesentlichen durch Arbeitgeber finanziert werden, deckt bis zu 80% des Lohnausfalls ab, für max. 12 Monate (konjunkturell) bzw. 3 Jahre (strukturell, auch „Kurzarbeit Null“), bislang aber nur für ca. 1/3 aller Beschäftigten
- „Vorschläge vom 13. März 2009 : Kurzarbeit und soziale Abfederung sollen ausgedehnt werden auf mehr Branchen und auf Leiharbeiter und Befristete.  
→ Insgesamt Verbesserung der Absicherung von atypisch Beschäftigten
- Soziale Abfederung“ (ammortizzatori sociali) im Falle von Entlassungen über Lohngarantiefonds, deckt aber nur eine Minderheit von Arbeitnehmern ab
- Geplant: Ausbau von Lohnkostenzuschüssen in Höhe der Arbeitslosenunterstützung für UN, die entlassene Arbeitnehmer einstellen

# Südliche EU-Mitgliedsländer

## Spanien

- Trotz stark steigender Arbeitslosenzahlen bislang nur einzelbetriebliche Maßnahmen umgesetzt
- Berufsregulierungsgesuche: Antrag auf Aussetzung bzw. Auflösung von Arbeitsverträgen aufgrund einer gravierenden Lage bei staatlicher Arbeitsbehörde
- Bei Aussetzung des Arbeitsvertrages bekommen Arbeitnehmer 70% des Arbeitsentgeltes von der Arbeitslosenversicherung, wenn Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht

## Angelsächsische Länder

### Großbritannien, Irland

- weniger kollektiv ausgehandelte, mehr einzelbetriebliche Maßnahmen  
z.B. spezielle Zeitkonten-Vereinbarungen bei Werksschließungen (Honda)
- Lohn- und Arbeitszeitflexibilisierung durch „freiwillige“ Lay-offs v. a. im verarbeitenden Gewerbe und im öffentlichen Dienst
- Sabbaticals: Bezahlter und unbezahlter Langzeiturlaub v. a. im Banken- und Versicherungsgewerbe (z.B. IrishLife: zweijährige (20.000€) bis dreijährige Pause (35.000€))
- Keine subventionierte Kurzarbeit
- Einstellungs- und Weiterbildungszuschüsse für Arbeitgeber  
UK (ab 04/09) : „Golden Hellos“ in Höhe von 2500€ für Arbeitslose, die länger als 6 Monate arbeitslos waren

## Neue EU-Mitgliedsländer

### Ungarn

- Einzelbetriebliche Maßnahmen der Arbeitszeit- und Lohnflexibilisierung (v. a. im Automobilsektor)
- Lohnsubventionen für Firmen, die von anderen Betrieben Entlassene einstellen (geplant)
- Kurzarbeit
  - mit Zustimmung des Arbeitnehmers kann AZ in Betrieben mit ind. 3 Beschäftigten bis max. 50% reduziert werden
  - ausgefallene Arbeitszeit wird mit 80% des Lohnes vergütet
  - einschließlich Aus- und Weiterbildungskosten
  - Zuschüsse werden aus einem staatlichen Arbeitsmarktfond finanziert
  - und sind mit der Erstellung eines Weiterbeschäftigungsplans nach Auslaufen der Kurzarbeit verbunden

### Polen

- interne Flexibilisierungsinstrumente sehr begrenzt
- Einführung von Kurzarbeit geplant (für max. 6 Monate)

### Tschechien

- Einführung von Kurzarbeit geplant

## Neue EU-Mitgliedsstaaten

### Slowakei

- Einzelbetriebliche Maßnahmen der internen Arbeitszeitflexibilisierung (verkürzte AZ, Teilzeitarbeit) und Frühverrentung in größeren Unternehmen
- keine subventionierte Kurzarbeit oder ähnliche Maßnahmen

### Slowenien

- Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 60€/Monat für vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, deren AZ auf 36 Std./W verkürzt wird
- AZ kann mit Zustimmung der Gewerkschaft auf 32 Std. verkürzt werden
- Zuschüsse sind an eine Reihe von Bedingungen geknüpft: z.B. keine Überstunden im Betrieb, keine Bonuszahlungen an Manager, Fortzahlung von Lohn und Entrichtung SV-Beiträgen
- ab 10/09: Zuschüsse für Fort- und Weiterbildung in KMU und in Betrieben mit Kurzarbeit

## Unterstützungsmaßnahmen der Europäische Union

### ■ EU-Globalisierungsfonds (EGF)

- Jahresbudget 500 Mio €.
- Auf ein Jahr begrenzte Unterstützung für Arbeitslose, die wegen Anpassung infolge Globalisierung (Handel) ihren Job verlieren. Typische Maßnahmen: Weiterbildung / Umschulung, Beratung und Beihilfen zur Jobsuche (z.B. Mobilitätsbeihilfen).
- mindestens 1000 Jobs müssen verloren gehen; geplant: 500, Ausdehnung der Dauer auf zwei Jahre, Senkung der nationalen Ko- finanzierung auf ein Viertel  
Beispiele: Automobil-Zulieferfirmen in *Spanien*, Textilfirmen in *Italien*: D: BenQ

### ■ Europäischer Sozialfonds (ESF)

Dezember 2008: Vereinfachte Zugangs- und Durchführungsregeln für ESF-Projekte  
Ko-Finanzierung von Weiterbildung

- Jährlich werden 10.8 Mrd. bereitgestellt

# Kurzarbeit – Wundermittel der Stunde?

## Pros

- geeignete betriebliche Maßnahme zur Anpassung des Arbeitsvolumens an kurzfristige konjunkturelle Schwankungen
- Temporäre Vermeidung von Arbeitslosigkeit
- Erhalt von (betriebsspezifischem) Humankapital/Temporärer Beschäftigungsschutz
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, wenn freie Zeit zur Qualifikation genutzt wird
- Keine höheren Kosten für soziale Sicherungssysteme
- Stabilisierung der Kaufkraft

## Cons

- Für UN kurzfristig teurer als Entlassungen
- mögliche Mitnahmeeffekte
- wenn über längeren Zeitraum gewährt, kann es tendenziell den strukturellen Wandel hemmen
- D: AG oder Branchen mit hohen Anteilen an Kurzarbeit leisten keinen gesonderten Beitrag; erheblicher Transfer vom Dienstleistungssektor in das produzierende Gewerbe

## Empirische Befunde zur Wirkung von Kurzarbeit

### Frankreich:

- Substitutionseffekt zwischen Arbeitszeitverkürzung und Kurzarbeit
- Firmen, die Kurzarbeit einsetzen, entlassen auch häufiger
- Kurzarbeit verzögert Entlassungen um rd. 6 Monate  
→ Hinweis auf Kurzarbeit als ineffizientes Instrument bei strukturellen Problemen?

### Deutschland

- Deskriptive Befunde (IAB-Betriebspanel 2003):  
Vergleich der quantitativen Beschäftigungsentwicklung und Fluktuation in den Betrieben mit und ohne Kurzarbeit weist darauf hin, dass mit Kurzarbeit zumindest kurzfristig tatsächlich Entlassungen vermieden werden und Beschäftigung stabilisiert wird
- als Instrument „struktureller Flexibilität“ ungeeignet ; s. Erfahrungen der 1990er Jahren  
Arbeitsplatzabbau in der ehemaligen DDR konnte durch KuG nur kurzfristig abgedeckt werden, die meisten Kurzarbeiter wechselten später in Arbeitslosigkeit

## B) Maßnahmen für Arbeitslose und Niedriglohnbezieher

- **Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitsplatzverlust**
- Erleichterter Bezug von Arbeitslosengeld (SWE, USA)
- auch für atypisch Beschäftigte und Leiharbeiter (Japan, FIN)
- Längere Bezugsdauer ( USA, BE ; CA, GR) und zeitlich befristete Erhöhung des Arbeitslosengeldes (USA, CZ: höheres Arbeitslosengeld aber kürzere Bezugsdauer)
- Längere Bezugsdauer für bestimmte Gruppen (PT: LZA)
- Zuschüsse zur Rückzahlung von Hypothekendarlehen (HU, UK)
- **Steuerleichterungen für Niedriglohnbezieher**
- höherer Grundfreibetrag (D, Slowakei)
- Kombilöhne in Form von Einkommenssubventionen für Niedriglohnbezieher (SWE, CA, BE)

## B) Maßnahmen für Arbeitslose und Niedriglohnbezieher:

### (1) Lohnkostenzuschüsse

- generell für alle Arbeitslosen (SWE, GR, HU) ,für Jugendliche und Auszubildende (F, IRL, I, PT, AT,J, Korea, USA) , für Langzeitarbeitslose (Slowakei, UK, Japan) und für ältere bzw. geringqualifizierte Arbeitnehmer (D, BE, CZ, IRL,F, J, PT, USA)

### (2) Zugang zur AAMP- Maßnahmen für Zeitarbeiter und atypisch Beschäftigte (D, FIN, BE, IRL, I, Japan, USA)

### (3) Öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen nur in wenigen Ländern (GR, Japan, Korea)

### (4) Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge

- für KMU (Belgien, FR, PT), für Niedrigeinkommensbezieher( CZ, IRL, BE) und Problemgruppen des Arbeitsmarktes

### (5) Mehr Unterstützung bei der Arbeitssuche: Aktivierung, Betreuung und Qualifizierung

#### Intensivierung der Arbeitsvermittlung und Betreuung von Arbeitslosen

- Zusätzliches Personal in der Arbeitsvermittlung (D: 5000; UK: 6000)
- Zusätzliche Ressourcen für Qualifizierung und Start-ups

## Schlussfolgerungen

- Relativ wenig innovative Personalmaßnahmen zur Krisenbewältigung im Ländervergleich
- Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität zur Anpassung des Arbeitsvolumens als kurzfristiges Instrument gewinnt an Bedeutung
- steigende Bedeutung auch von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte in Phasen des Arbeitsausfalls
- Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes wie Vorruhestandsregelungen oder Erwerbsunfähigkeit sind keine Optionen mehr zur Entlastung des Arbeitsmarktes
- Erhöhung und Verlängerung des Arbeitslosengeldes v. a. in Ländern mit niedrigen Lohnersatzraten und kurzer Bezugsdauer wie z.B. USA
- Intensivierung von Arbeitsvermittlung, Betreuung und Aktivierung wird in allen Ländern Priorität vor Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor eingeräumt