

Wochenbericht

Kurzarbeit:

Seite **2**

Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten

Vom deutschen Jobwunder ist die Rede – vor allem dank der Kurzarbeit ist Deutschland vergleichsweise glimpflich durch die schwere Rezession gekommen. Doch inzwischen ist bereits ein Sockel an Langzeit-Kurzarbeitern entstanden: Statt eine neue Dauersubvention zu schaffen, ist jetzt der Einstieg in den Ausstieg angesagt.

Von Karl Brenke, Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann

„Wenn die Krise vorbei ist, muss die Kurzarbeit zurückgefahren werden“

Seite **3**

Acht Fragen an Klaus F. Zimmermann

Zwei Teilchen und zwei Welten

Seite **16**

Kommentar von Gert G. Wagner

Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Ulf Rinne
rinne@iza.org

Klaus F. Zimmermann
kzimmermann@diw.de

In der jüngsten Krise wurde so stark wie nie zuvor mit Kurzarbeit auf rezessionsbedingte Arbeitsausfälle reagiert. Das hat den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen gehalten. Inzwischen ist die Zahl der Kurzarbeiter deutlich zurückgegangen: Seit ihrem Höhepunkt im Frühjahr 2009 hat sie sich fast halbiert.

Verbreitet war und ist Kurzarbeit vor allem in der Exportindustrie sowie in denjenigen Dienstleistungsbranchen, die mit der Industrieproduktion eng verbunden sind. Ende 2009 musste noch ein Sechstel der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer im Maschinenbau und in der Metallerzeugung die Arbeitszeit reduzieren, im Automobilbau war es jeder siebte. Betroffen sind vor allem Großbetriebe, von denen jeder sechste die Arbeitszeit verringert hat.

Bei rückläufiger Zahl der Kurzarbeiter wächst der Anteil derjenigen, die schon eine längere Zeit ihre reguläre Arbeitszeit eingeschränkt haben. Es deutet sich daher an, dass sich ein Sockel an Langzeit-Kurzarbeitern herausbildet.

In der Politik gibt es derzeit die Überlegung, die Zeit für die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld nochmals auszudehnen. Besser als solche gesetzlichen Vorgaben sind tarifvertragliche Vereinbarungen wie in der Metallindustrie, bei denen die Tarifpartner einen größeren Teil der Kosten als bisher tragen. Dadurch werden Anreize vermieden, erforderliche Strukturanpassungen zu unterlassen.

Das gerade beschlossene Vorhaben der Bundesregierung, Sozialbeiträge bis März 2012 zu übernehmen, schießt aber über das Ziel hinaus. Eine bis Mitte 2011 laufende entsprechende Regelung hätte völlig ausgereicht.

Im Folgenden wird anhand amtlicher Statistiken dargestellt, wie sich die Kurzarbeit insbesondere in der jüngsten Krise entwickelt hat und in welchen Teilen der Wirtschaft sie besonders verbreitet ist. Es soll auf mögliche Probleme hingewiesen werden, die mit dem Einsatz von Kurzarbeit einhergehen – soweit sie sich anhand des verfügbaren empirischen Materials identifizieren lassen. Aus diesen Befunden werden politische Handlungsmöglichkeiten abgeleitet. Die Untersuchung konzentriert sich ausschließlich auf die rezessions- oder allgemein konjunkturbedingte Kurzarbeit, die der Bewältigung einer temporären Krise dienen, andere Formen der Kurzarbeit bleiben ausgeklammert (Kasten).¹

Kurzarbeit: ein Rückblick in die Geschichte

In Deutschland sind die Wurzeln gesetzlich festgelegter Ausgleichszahlungen an Arbeitnehmer im Falle von Kurzarbeit Anfang des letzten Jahrhunderts zu finden. Vorläufer ist das Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes von 1909 mit dem auf Arbeitsausfälle in der Tabakverarbeitung infolge der Anhebung von Zöllen und Steuern reagiert wurde.² Nach dem Ersten Weltkrieg ist Kurzarbeit branchenübergreifend in die neu geschaffene staatliche Arbeitslosenunterstützung aufgenommen worden. Die erste entsprechende Regelung wurde im November 1918 getroffen.³ In der ersten Wirtschaftskrise der Weimarer Repu-

¹ Diese Trennung ist auch deshalb analytisch geboten, weil man in temporärer Kurzarbeit einen Beitrag zur Bewältigung von Arbeitslosigkeit sehen kann, ohne sich von einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung einen Beitrag zur Vermeidung von Dauerarbeitslosigkeit zu erhoffen. Tatsächlich sind solche Arbeitszeitverkürzungen wie aber auch eine dauerhafte Kurzarbeit oder eine an strukturellen Problemen ansetzende temporäre Kurzarbeit ökonomisch gefährlich.

² Vgl. Holzmayer, W. H.: Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld. Ein entwicklungsgeschichtlicher Vergleich. Rheinfelden, Freiburg, Berlin 1989.

³ „Erreichen Arbeitnehmer ... die in ihrer Arbeitsstätte ... übliche Zahl von Arbeitsstunden nicht, so erhalten sie für die ausgefallenen Arbeitsstunden Erwerbslosenunterstützung.“ §9, Abs. 2, Satz 1 der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918.

Acht Fragen an Klaus F. Zimmermann

„Wenn die Krise vorbei ist, muss die Kurzarbeit zurückgefahren werden“



Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann,
Präsident
des DIW Berlin

Herr Professor Zimmermann, wie hat sich der Anteil der Kurzarbeiterquote in den letzten Jahren entwickelt?

Wir hatten zuletzt nach der Wiedervereinigung Deutschlands größere Kurzarbeiterzahlen, um das damalige Problem am Arbeitsmarkt sozial abzufedern. Danach haben wir das Instrument Kurzarbeit jahrelang wenig genutzt und erst in der großen Krise 2008/2009 gab es eine enorme Zunahme der Kurzarbeit. Davon waren bis zu 1,5 Millionen Menschen betroffen. Im Augenblick sind es noch etwa 800 000.

In der Wirtschaftskrise haben viele deutsche Unternehmen mit Kurzarbeit reagiert. Auf welche Branchen trifft das besonders zu?

Mit Kurzarbeit reagierten insbesondere die exportorientierten Investitionsgüterindustrien im verarbeitenden Gewerbe, der Maschinenbau, die Automobilindustrie, aber auch die Textilwirtschaft. Das waren die Branchen, die besonders von der Krise betroffen waren.

Findet man Kurzarbeit auch in Betrieben, die vom Konjunkturéinbruch nicht betroffen waren?

Ja, zum Beispiel ist es auch im Baugewerbe zu Kurzarbeit gekommen. Das war etwas überraschend, weil durch die Staatsnachfrage Ersatz geschaffen wurde und genügend Beschäftigungsmöglichkeiten da waren. Auch im öffentlichen Bereich gab es Beschäftigung, die ohne konjunkturellen Druck auf diese Art und Weise abgebaut wurde.

Hat uns die Kurzarbeit in der Wirtschaftskrise vor einem massiven Anstieg der Arbeitslosenzahlen bewahrt?

Der Arbeitsmarkt ist generell flexibler und anpassungsfähiger geworden. Das hat geholfen, aber ohne die Kurzarbeit hätten wir sicher 300 000 bis 400 000 Arbeitslose mehr gehabt.

Bei Kurzarbeit stellt sich die Frage, in welcher Höhe die Sozialbeiträge weitergezahlt werden, und vor allem von wem. Wie sollte dieses

Problem gelöst werden?

Der eigentliche Anreiz für Unternehmen ist ja, dass sie einen Teil und manchmal sogar die gesamten Sozialversicherungsbeiträge nicht tragen müssen, wenn sie Kurzarbeit einführen. Das ist bisher so geregelt, dass bis zu einem halben Jahr nur ein begrenzter Teil vom Staat übernommen wird und danach die gesamten Sozialversicherungsbeiträge. Da würde ich nichts ändern, das ist insgesamt ein plausibles Konzept.

Die Wirtschaft soll ja wieder moderat anziehen. Sollte man die Kurzarbeit beibehalten?

Die Arbeitsmarktprognosen sind für dieses Jahr günstig, die Arbeitslosigkeit wird zurückgehen. Die Kurzarbeit ist ein Kriseninstrument. Wenn die Krise vorbei ist, muss sie zurückgeführt werden.

Wird die Kurzarbeitsquote mit einem Anziehen der Konjunktur nicht automatisch zurückgehen?

Die konjunkturbedingte Kurzarbeit geht in der Krise hoch und nach der Krise deutlich zurück. Dafür ist das Instrument da. Natürlich nutzen viele Unternehmen und Bran-

Das Instrument Kurzarbeit ist nicht dazu geschaffen, notwendige Strukturanpassungen zu verhindern.

chen dieses Instrument auch für andere Zwecke, nämlich zur Vermeidung von Strukturanpassungen und zur Verhinderung von Veränderungen. Weil wir aber diese Veränderungen brauchen, ist es gefährlich, dieses Instrument weiter beizubehalten. Das Instrument Kurzarbeit ist nicht dazu geschaffen, notwendige Strukturanpassungen zu verhindern.

Wie sollte die Politik reagieren?

Im Moment wird ja versucht, die Ausweitung der Kurzarbeit vorzunehmen. Man erhofft sich, dass dieses Instrument auch in normalen Zeiten hilft, Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Das ist nicht der Fall. Die Politik sollte das Instrument zurück in den Instrumentenkasten stecken und die nächste Krise abwarten, anstatt mit dem falschen Instrument an die Probleme heranzugehen, denn sonst haben wir in Zukunft genau das Gegenteil, nämlich mehr Dauerarbeitslosigkeit.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
**Das vollständige
Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de/interview**

blik kam die Kurzarbeiterunterstützung massenhaft zum Einsatz. Im Jahr 1924 war ein Viertel aller Arbeiter und Angestellten von Kurzarbeit betroffen, die Arbeitslosenquote belief sich auf elf Prozent. In den folgenden Jahren, den Goldenen Zwanzigern, sank die Kurzarbeit zwar deutlich, blieb aber an heutigen Verhältnissen gemessen hoch. Im Jahr 1932, dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise, stieg der Anteil der Kurzarbeiter erneut auf mehr als 20 Prozent. Dies konnte angesichts der dramatischen Unterbeschäftigung (die Arbeitslosenquote betrug 44 Prozent) aber kaum zur Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen.⁴

Die Regelungen zur Kurzarbeit aus der Weimarer Republik wurden von der Bundesrepublik weitgehend übernommen. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre kam Kurzarbeit in der ersten Konjunkturkrise der Nachkriegszeit wieder in großem Umfang zum Einsatz. Im zweiten Vierteljahr 1967 kletterte die Zahl der Kurzarbeiter auf 188 000.⁵ Zusammen mit der Zahl der Arbeitslosen, die knapp 500 000 erreichte, wurde dieser Anstieg damals nach langen Jahren der Prosperität als sehr bedrohlich empfunden. Nach etwas mehr als einem Jahr war die Kurzarbeit allerdings wieder

völlig verschwunden, und die Arbeitslosigkeit zu einem großen Teil abgebaut. Mitte der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre erfolgte dann bedingt durch die beiden Ölpreiskrisen wieder eine kräftige Aufstockung der Kurzarbeit: 1975 wurden 773 000 Kurzarbeiter gezählt, 1983 waren es 675 000.⁶

⁶ Statistisches Bundesamt, Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.): Datenreport 2008, Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. 120.

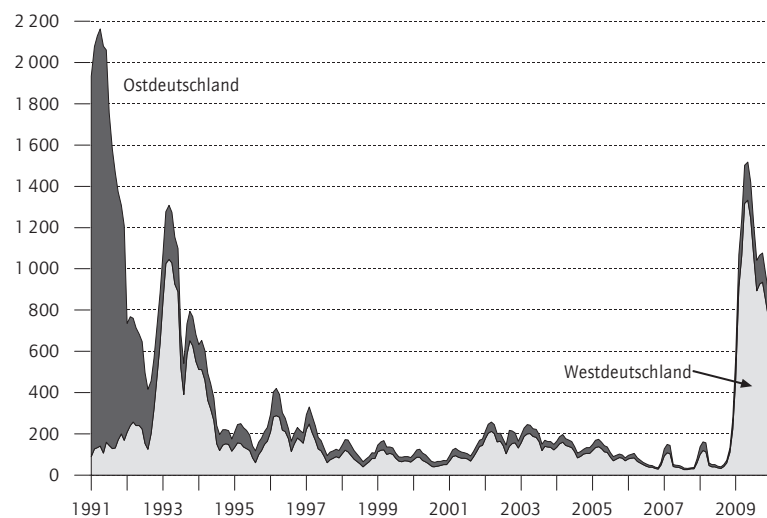
⁴ Zahlen aus den laufenden Reihen von Wirtschaft und Statistik des Statistischen Reichsamtes. Zitiert nach Kuczynski, J.: Die Geschichte der Lage der Arbeiterklasse. Band 5, Berlin 1966, 197f.

⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung. Jahresgutachten 1968/69. Stuttgart, Mainz, 17.

Abbildung 1

Zahl der Kurzarbeiter

In 1 000 Personen



Bundesagentur für Arbeit

DIW Berlin 2010

Zu Beginn der 90er Jahre stieg die Kurzarbeit besonders in Ostdeutschland massiv an. In der jüngsten Krise traf es vor allem Westdeutschland.

Formen der Kurzarbeit

In Deutschland gibt es drei Typen der Kurzarbeit:

Die *konjunkturelle Kurzarbeit* nach §170 Sozialgesetzbuch III (SGB III) soll dann zum Einsatz kommen, wenn es aufgrund einer allgemeinen Wirtschaftsflaute zu Arbeitsausfällen kommt. Um diese Form der Kurzarbeit geht es in dem vorliegenden Artikel. Es handelt sich dabei um eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, die sich in ihrer Höhe am Satz des Arbeitslosengeldes I orientiert.

Das *Saisonkurzarbeitergeld* (§175 SGB III) besteht in seiner gegenwärtigen Form seit 2006 und hat das frühere *Schlechtwettergeld* und die sogenannte Winterbauförderung abgelöst. Es dient der Vermeidung von Entlassungen bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall. So kann beispielsweise der Nachfragezyklus in bestimmten Branchen überbrückt werden (insbesondere im Baugewerbe). Die Neuausrichtung dieses Instrumentes hat sich bewährt und zu einer Verringerung saisonaler Arbeitslosigkeit geführt.¹

Das *Transferkurzarbeitergeld* (§216b SGB III) wird in Fällen einer betrieblichen Restrukturierung angewendet, in denen der Arbeitsausfall auch dauerhafter Natur sein kann. Auf diese Weise sollen Entlassungen vermieden und die Vermittlungschancen erhöht werden. Die Bezugsdauer beträgt maximal ein Jahr. Die Bezieher werden in einer organisatorisch selbständigen Einheit zusammengefasst, typischerweise in einer sogenannten Transfergesellschaft. In bisherigen Untersuchungen lassen sich jedoch keine verbesserten Beschäftigungsaussichten für die Teilnehmer an dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nachweisen.²

¹ Vgl. Kümmerling, A., Schietinger, M., Voss-Dahm, D., Worthmann, G.: Bericht zu den Wirkungen des Saison-Kurzarbeitergeldes und der damit einhergehenden ergänzenden Leistungen. Endbericht. Drucksache des Deutschen Bundestages Nr. 16/11487, 2008.

² Vgl. Schneider, H., Brenke, K., Jesske, B., Kaiser, L., Rinne, U., Schneider, M., Steinwede, J., Uhlendorff, A.: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Bericht 2006. IZA Research Report, Nr. 10, 2007.

Einen Sonderfall stellte dann die deutsche Einheit dar. Als nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die Produktion auf dem Gebiet der DDR mit rasantem Tempo einbrach und die Unterbeschäftigung in den Betrieben drastisch zunahm, wurde zunächst vor allem auf den Einsatz von Kurzarbeit gesetzt. Im Frühjahr 1991 war mehr als ein Viertel aller Arbeitnehmer in Ostdeutschland in Kurzarbeit. Oft belief sich der Arbeitsausfall auf 100 Prozent. Zum einen wollte man die Arbeitskräfte halten, weil sie mit Blick auf eine angestrebte Privatisierung nicht selten die eigentliche Substanz der Betriebe darstellten, zum anderen sollte der ohnehin schon sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen bleiben. Kurzarbeit wurde vor diesem Hintergrund auch deshalb in hohem Maße eingesetzt, weil man Zeit brauchte, um andere arbeitsmarktpolitische Instrumente wie Arbeitsbeschaffungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen konzipieren und einsetzen zu können. Als diese zur Verfügung standen, nahm die Zahl der Kurzarbeiter in Ostdeutschland rasch wieder ab (Abbildung 1). Kurzarbeit diente damals also nicht als ein Instrument, um einen zeitweiligen Produktionsausfall zu überbrücken, sondern als erste Hilfe, um den wirtschaftlichen Umbruch sozial abzufedern.

Kurze Zeit später, nach dem Ende des Vereinigungsbooms, stieg die Zahl der Kurzarbeiter erneut an – nun jedoch primär in den alten Bundesländern. In den darauf folgenden zwei Abschwungphasen (1996/1997 und 2001/2004) nahm dagegen die Kurzarbeit vergleichsweise wenig zu, obwohl sich der Bestand an Arbeitslosen stark aufbaute. Vermutlich dürfte es mehrere Gründe dafür geben, dass in den letzten Rezessionen nur wenig mit Kurzarbeit auf eine temporäre Unterauslastung der Kapazitäten reagiert wurde.⁷ Vielleicht spielt eine Rolle, dass in der Zeit von 1988 bis 1994 sukzessive die Nutzung des Instruments durch den Gesetzgeber unattraktiver gemacht wurde. So wurden bis 1988 die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber vollständig erstattet, nach 1994 hatten im Wesentlichen die Arbeitgeber diese Kosten zu tragen.⁸

In der jüngsten Krise kam die Kurzarbeit dann allerdings in einem Ausmaß zum Einsatz, wie es

⁷ Eichhorst und Marx führen die relativ geringe Anwendung der Kurzarbeit ab Mitte der 90er Jahre bis zum Ausbruch der letzten Rezession darauf zurück, dass sie wegen „der Flexibilisierung der Arbeitszeiten durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen, vor allem zu Arbeitszeitkonten“ an Bedeutung verloren hätte, vgl. Eichhorst, W., Marx, P.: Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld? IZA-Standpunkte Nr. 5, 2009, 7. Dieses Argument ist aus zwei Gründen wenig überzeugend. Zum einen dient Kurzarbeit dazu, Entlassungen zu vermeiden. Zum anderen kann mit dem Argument nicht erklärt werden, warum aktuell Kurzarbeit sehr stark in Anspruch genommen wird.

⁸ Bach, H.-U., Spitznagel, E.: Kurzarbeit. Betriebe zahlen mit – und haben was davon. IAB-Kurzbericht, Nr. 17/2009, 4.

nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik der Fall war, wenn man von der Umbruchphase nach der Wiedervereinigung absieht. Dazu haben veränderte gesetzliche Regelungen wesentlich beigetragen.

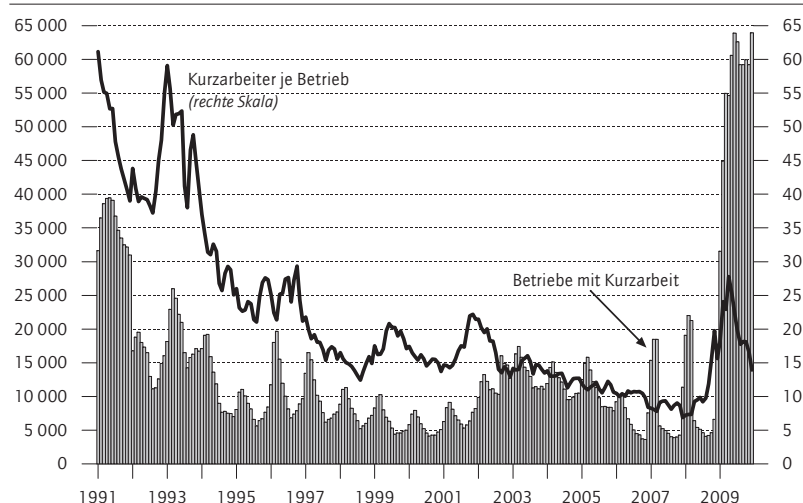
Kurzarbeit federt Krise ab

In der jüngsten Krise haben sehr viel mehr Betriebe als in früheren Zeiten auf Kurzarbeit zurückgegriffen (Abbildung 2). Die durchschnittliche Zahl der Kurzarbeiter je Betrieb ist dabei jedoch vergleichsweise gering. Es gibt also viele Betriebe mit relativ wenigen Kurzarbeitern – das ist anders als insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Der Bestand an Kurzarbeitern hat sich ab Oktober 2008 rasant aufgebaut und erreichte seinen Höhepunkt im zweiten Quartal 2009 (Abbildung 3). Im Mai 2009 bezogen mehr als 1,5 Millionen Arbeitnehmer aus konjunkturellen Gründen Kurzarbeitergeld. Im Dezember 2009, dem Monat, für den es die bisher neuesten Bestandsdaten gibt, waren es noch etwas mehr als 800 000. Die Anmeldungen der Betriebe bei den Arbeitsagenturen über die Zahl der Personen, die für einen Eintritt in Kurzarbeit vorgesehen sind, signalisieren einen weiteren Rückgang (Abbildung 4).⁹ Die Frage, in welchem Maße der Abbau der Kurzarbeit auf Entlassungen

⁹ Unklar ist, ob die Anmeldungen von Kurzarbeit tatsächlich im angekündigten Umfang zu Kurzarbeit führen.

Abbildung 2

Betriebe mit Kurzarbeit und Zahl der Kurzarbeiter je Betrieb



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

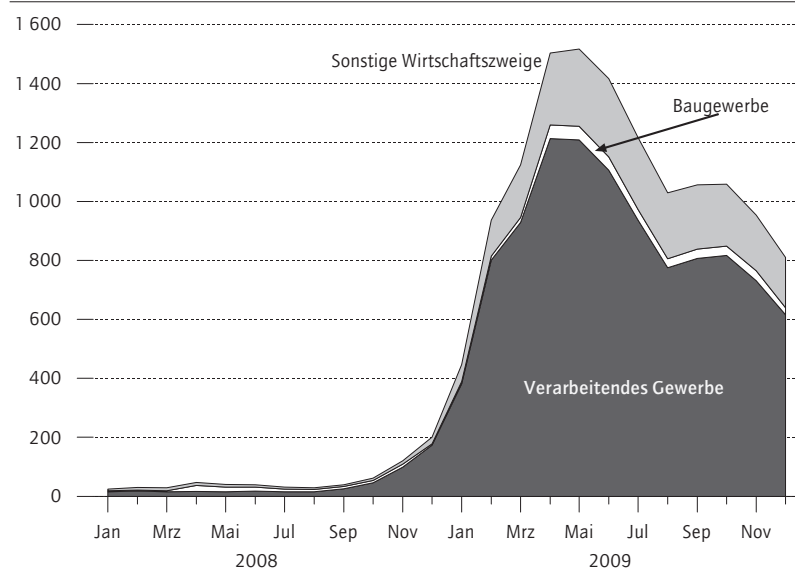
DIW Berlin 2010

Die Zahl der Betriebe mit Kurzarbeit ist seit dem Beginn der Krise erheblich gestiegen, die Zahl der Kurzarbeiter pro Betrieb hat sich im Vergleich zu früher nur wenig verändert.

Abbildung 3

Kurzarbeiter¹ nach Sektoren

In 1 000 Personen

¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

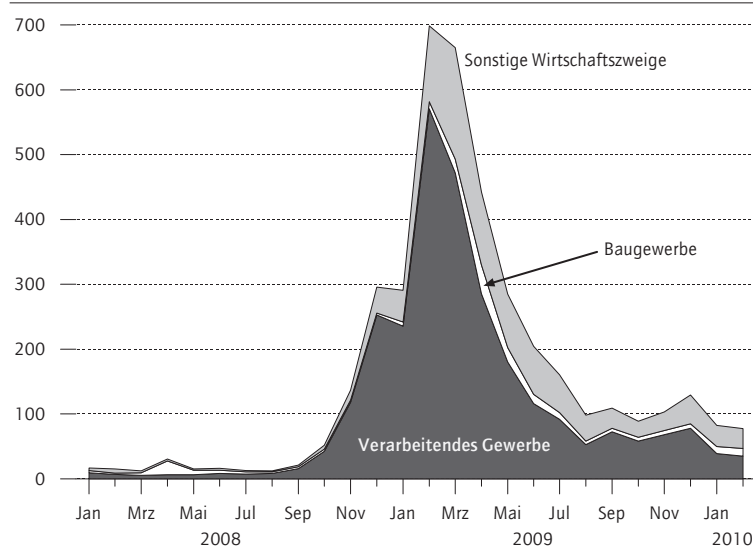
DIW Berlin 2010

Mitte 2009 gab es mehr als 1,5 Millionen Kurzarbeiter, besonders betroffen war das verarbeitende Gewerbe.

Abbildung 4

Anzeigen von Betrieben über die geplanten Zugänge an Kurzarbeitern¹ nach Sektoren

In 1 000 Personen

¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

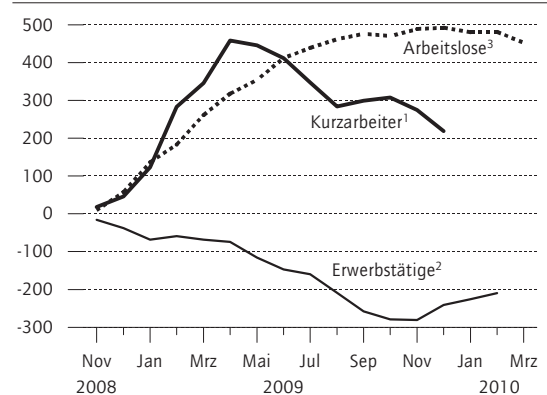
DIW Berlin 2010

Der Zugang an Kurzarbeitern ist seit Mitte 2009 erheblich gesunken; das Niveau aus der Zeit vor der Krise ist jedoch noch nicht wieder erreicht.

Abbildung 5

Erwerbstätige, Kurzarbeiter und Arbeitslose

Veränderung gegenüber Oktober 2008 in 1 000 Personen

¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen, Vollzeitäquivalente.² Saisonbereinigt.³ Arbeitslose im weiteren Sinne, also auch Arbeitslose in Vermittlung privater Träger, saisonbereinigt.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin. DIW Berlin 2010

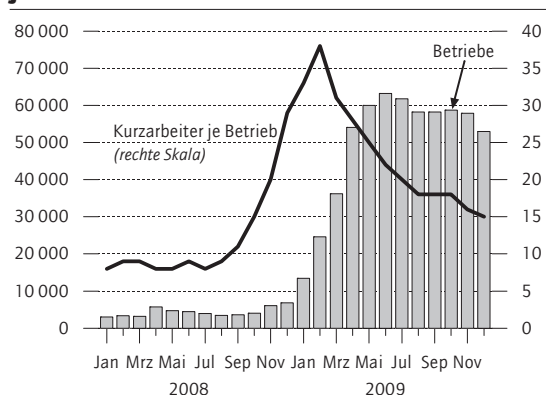
Nach der deutlichen Zunahme der Arbeitslosigkeit deutet sich ein Rückgang der Arbeitslosen- und ein Anstieg der Erwerbstätigenzahlen an. Offenbar kommt es zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt.

oder auf eine Verminderung der Arbeitsausfälle innerhalb der Betriebe zurückzuführen ist, lässt sich mangels hinreichender Informationen nicht beantworten. Ohne Zweifel wäre die Arbeitslosigkeit ohne Kurzarbeit aber viel stärker gestiegen – rein rechnerisch bis Mitte 2009 etwa doppelt so kräftig wie es tatsächlich geschah. Neben der Abnahme der Kurzarbeiterzahl deuten auch die aktuellen Zahlen über die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit eher auf eine Entspannung als auf eine Verschärfung der Lage auf dem Arbeitsmarkt hin (Abbildung 5).

Wie schon in der Vergangenheit sinkt im Zuge des Abbaus der Kurzarbeit die Zahl der davon betroffenen Arbeitnehmer deutlich stärker als die Zahl der kurzarbeitenden Betriebe. Dementsprechend fällt die durchschnittliche Zahl der Kurzarbeiter je Betrieb (Abbildung 6). Das hängt damit zusammen, dass bei den kleinen Betrieben die Kurzarbeit im Verlauf des Jahres 2009 weniger stark zurückgegangen ist als bei den größeren Betrieben – insbesondere im Vergleich zu jenen mittlerer Größe (Tabelle 1). Ende 2009 hatte mehr als die Hälfte der kurzarbeitenden Betriebe weniger als zehn Beschäftigte. Das ist nicht erstaunlich, da die kleinen Produktionsstätten den allergrößten Teil der Betriebe in Deutschland ausmachen. Bezogen auf den Bestand an Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten

Abbildung 6

Betriebe mit konjunkturbedingter Kurzarbeit und Zahl der Kurzarbeiter je Betrieb



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin. **DIW** Berlin 2010

Während die Zahl der Kurzarbeiter pro Betrieb sinkt, ist die Zahl der Betriebe mit Kurzarbeit wenig verändert.

hatte aber nur etwa jeder fünfzigste davon Ende letzten Jahres aus konjunkturellen Gründen die Arbeitszeit reduziert.¹⁰ Unter den Betrieben mit 200 bis 500 Beschäftigten traf das dagegen auf jeden achten und bei den noch größeren Betrieben auf fast jeden sechsten zu.

¹⁰ Zur Ermittlung der Relationen wurden die Betriebe mit Kurzarbeitern auf alle Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bezogen. Bei den Kleinbetrieben führt dieses Verfahren zu Verzerrungen, weil es unter ihnen auch solche gibt, die keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben. Tatsächlich ist deshalb der Anteil von Kurzarbeit in Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten geringer als hier ausgewiesen.

Vier Fünftel der Kurzarbeiter in der Industrie

Auch in sektoraler Hinsicht zeigen sich große Unterschiede beim Ausmaß der rezessionsbedingten Kurzarbeit. Während sie vor dem Ausbruch der Krise neben der Industrie auch zu einem nennenswerten Umfang im Baugewerbe zu finden war, verschob sich der Schwerpunkt der Kurzarbeit im Zuge der Krise auf das verarbeitende Gewerbe. Mitte 2009 entfielen vier Fünftel der Kurzarbeiter auf diesen Wirtschaftsbereich. Aber nicht nur bei der Zunahme der Kurzarbeit haben die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes das Bild bestimmt, sondern ebenfalls bei deren Abbau. In den übrigen Sektoren verlief die Entwicklung der Kurzarbeit insgesamt weniger dynamisch. Auch die Daten über die Anmeldungen weiterer Kurzarbeiter zeigen die schwindende Bedeutung der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes. Zuletzt entfiel auf sie nur noch die Hälfte der Ankündigungen.

Gleichwohl ist dieser Wirtschaftsbereich noch weit überdurchschnittlich von Kurzarbeit betroffen. Denn die Krise hat sich bisher in Deutschland vor allem in Form einer drastisch gesunkenen Nachfrage aus dem Ausland bemerkbar gemacht und das Exportgeschäft wird vor allem von den Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes getragen. In diesem Wirtschaftsbereich bezog Ende 2009 jeder zehnte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von den Arbeitsagenturen Leistungen aufgrund konjunkturbedingter Arbeitszeitverkürzungen. In allen anderen Sektoren war der Anteil viel geringer (Tabelle 2).

Der Blick auf einzelne Branchen zeigt ein vielfältigeres Bild. Danach war Kurzarbeit innerhalb

Tabelle 1

Betriebe mit konjunkturbedingter Kurzarbeit nach Beschäftigtengrößenklassen im Dezember 2009

	Betriebe		Anteil an allen Betrieben der jeweiligen Größenklasse ¹	Veränderung gegenüber Mai 2009 in Prozent
	Anzahl	Struktur in Prozent		
1 bis 5 Beschäftigte	19 604	37,0	1,4	-6,7
6 bis 9 Beschäftigte	7 558	14,3	3,1	-13,8
10 bis 19 Beschäftigte	8 616	16,3	4,4	-20,9
20 bis 49 Beschäftigte	8 320	15,7	6,6	-22,9
50 bis 99 Beschäftigte	3 983	7,5	8,5	-26,8
100 bis 199 Beschäftigte	2 514	4,7	10,5	-22,9
200 bis 499 Beschäftigte	1 601	3,0	12,7	-23,9
500 und mehr Beschäftigte	743	1,4	15,2	-19,0
Alle Betriebe	52 939	100,0	2,5	-16,2

¹ Bezogen auf alle Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Stand von Juni 2009.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Besonders mittelgroße Betriebe haben seit dem Höhepunkt der Krise ihren Bestand an Kurzarbeitern wieder abgebaut, kleinere Betriebe setzen dagegen nach wie vor auf Kurzarbeit.

Tabelle 2

Konjunkturbedingte Kurzarbeit nach Wirtschaftsbereichen im Jahr 2009

	Betriebe	Kurzarbeiter	Kurzarbeiter je Betrieb	Kurzarbeiterquote ¹ in Prozent	Rückgang der Kurzarbeiterzahl gegenüber dem Höchststand in Prozent	Monat mit der höchsten Zahl der Kurzarbeiter
	Dezember 2009					
Land-, Forstwirtschaft	268	1 227	5	0,6	0	Dezember
Bergbau, Energie- u. Wasser	381	3 948	10	0,7	-49	April
Verarbeitendes Gewerbe	22 090	61 650	28	9,8	-49	April
Baugewerbe	5 560	23 476	4	1,5	-49	Mai
Handel, Rep. von Kfz	8 847	56 853	6	1,4	-30	Juni
Verkehr und Lagerei	2 382	22 785	10	1,6	-48	April
Gastgewerbe	553	2 889	5	0,4	-20	April
Information und Kommunikation	1 946	12 223	6	1,5	-36	Juni
Finanz- u. Versicherungsdienstl.	257	1 190	5	0,1	-11	November
Wirtschaftliche Dienstleistungen	8 907	56 341	6	1,6	-26	Mai
Öffentl. Verw., Soz.-vers.	28	1 649	59	0,1	-30	Juni
Erziehung und Unterricht	259	1 532	6	0,1	-17	September
Gesundheits- und Sozialwesen	241	1 004	4	0,0	-51	Juni
Sonstige Dienstleistungen, private Haushalte	737	3 513	5	0,3	-27	Juli
Insgesamt	52 939	809 680	15	2,9	-47	Mai

¹ Anteil der Kurzarbeiter an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Kurzarbeiterquote im stark exportabhängigen verarbeitenden Gewerbe liegt mit fast zehn Prozent weit über den Quoten aller anderen Branchen. In den Dienstleistungssektoren ist sie zumeist verschwindend gering.

des verarbeitenden Gewerbes vor allem im Maschinenbau, bei Metallerzeugnissen und Pkw verbreitet – allesamt exportorientierte Branchen (Tabelle 3). Dasselbe gilt für die Textilindustrie. Ein geringes Ausmaß an Kurzarbeit gibt es dagegen in Industriezweigen, die vor allem den Markt im Inland beliefern. So wies das Nahrungsmittelgewerbe Ende 2009 lediglich eine Kurzarbeiterquote von 0,3 Prozent auf. Auch musste nicht jede exportstarke Industrie in großem Maße Kurzarbeit einführen. Ein Beispiel ist die pharmazeutische Industrie, deren Absatz generell wenig von weltweiten Konjunkturschwankungen abhängt: Hier lag die Kurzarbeiterquote bei 0,8 Prozent.

Im Dienstleistungsgewerbe finden sich relativ viele Kurzarbeiter in solchen Branchen, in denen ein erheblicher Teil der Aktivitäten auf industrienähe Leistungen entfällt – wie Teile des Transportgewerbes und des Großhandels, die Ingenieurdienste, die Werbebranche und die Arbeitnehmerüberlassung. Dazu zählen wohl ebenfalls Teile der Unternehmensberatungsfirmen und der Informationstechnik. Es gibt allerdings im Dienstleistungssektor auch Branchen, in denen der Grund für eine Verringerung der Arbeitszeit nicht erkennbar ist. Sie dürften weder direkt noch indirekt von der schwachen Auslandsnachfrage berührt sein. Manche davon, wie Teile des Einzelhandels, das Gastgewerbe und die Reisebüros, sind auf den heimischen Konsum ausgerichtet und die Konsumnachfrage blieb bisher

in Deutschland trotz der schwierigen konjunkturellen Lage stabil. Überraschend hoch ist auch das Ausmaß der angeblich konjunkturbedingten Kurzarbeit im Baugewerbe, obwohl ab Mitte 2009 die Bauproduktion deutlich zugenommen hat und bei witterungsbedingten Arbeitsausfällen das Instrument des Saisonkurzarbeitergeldes zur Verfügung steht. Andere Wirtschaftszweige wie die öffentliche Verwaltung, der Bereich Erziehung und Unterricht sowie das Gesundheits- und das Sozialwesen sind generell weitgehend konjunkturunempfindlich – trotzdem gibt es auch hier Kurzarbeiter. Es könnte sein, dass in manchen der genannten Branchen weniger konjunkturbedingt als vielmehr aufgrund betrieblicher Schwierigkeiten oder Strukturproblemen einiger Subbranchen auf Kurzarbeit zurückgegriffen wird.

Anteil der Langzeit-Kurzarbeiter wächst

Wenig verändert hat sich seit Mitte 2009 der durchschnittliche Arbeitsausfall je Kurzarbeiter, nachdem er zuvor im Zuge der Ausweitung der Kurzarbeiterzahl deutlich gestiegen war (Abbildung 7). Im Dezember arbeiteten 60 Prozent der Kurzarbeiter um bis zu einem Viertel ihrer vertraglich vereinbarten Arbeitszeit verkürzt. Lediglich bei einem Zehntel wurde die Normalarbeitszeit um mehr als die Hälfte reduziert. Insgesamt belief sich unter allen Kurzarbeitern der durchschnittliche Arbeitsausfall auf knapp 30 Prozent.

Tabelle 3

Wirtschaftszweige mit hoher konjunkturbedingter Kurzarbeit im Dezember 2009

	Betriebe	Kurzarbeiter	Kurzarbeiter je Betrieb	Kurzarbeiterquote ¹
Wirtschaftszweige mit überdurchschnittlicher Kurzarbeiterquote				
Maschinenbau	4 355	168 153	39	17,4
Metallerzeugung und -bearbeitung	1 199	47 974	40	15,0
Hrst. v. Kraftwagen u. Kraftwagenteilen	664	111 555	168	14,3
Herstellung von Metallerzeugnissen	6 882	98 745	14	13,2
Herstellung v. elektrischen Ausrüstungen	937	41 088	44	12,3
Herstellung von Textilien	392	7 778	20	10,2
Hrst. v. DV-Gerät., elektr. u. opt. Erzeugn.	1 248	37 333	30	8,8
Herstellung v. Gummi- u. Kunststoffwaren	1 109	28 532	26	8,3
Rep. u. Install. v. Masch. u. Ausrüstungen	836	9 202	11	6,9
Hrst. v. Holz-, Korb-, Korkwaren(ohne Möbel)	599	6 712	11	6,0
Hrst. v. Glas, Keramik, Verarb. Steine + Erden	594	12 164	20	6,0
Reisebüros, -veranst. u. son. Reservierungsdienste	406	3 905	10	5,5
Herstellung von Möbeln	383	6 214	16	5,4
Hrst. v. Papier, Pappe u. Waren daraus	202	5 545	27	4,4
Druckgewerbe u. Vervielfältigung	1 019	6 878	7	4,1
Herstellung v. Leder, Lederwaren u. Schuhen	54	599	11	3,9
Architektur-, Ingenieurbüros; Labore	2 686	14 128	5	3,5
Herstellung von sonstigen Waren	709	7 419	10	3,5
Sonstiger Fahrzeugbau	115	4 721	41	3,5
Gewinn. v. Steinen u. Erden, sonst. Bergbau	72	1 374	19	3,5
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	431	11 059	26	3,4
Dienste f. Bergbau u. Gew. v. Steine u. Erden	10	565	57	3,3
Weitere Wirtschaftszweige mit einer hohen Zahl von Kurzarbeitern				
Großhandel (ohne Handel mit Kfz)	4 628	38 203	8	2,9
Lagerei u. Erbr. v. sonst. DL f. d. Verkehr	1 414	16 626	12	2,6
Vorber. Baust. arb., Bauinst., so. Ausbaugew.	4 402	15 426	4	1,4
Vermittl. u. Überlassung v. Arbeitskräften	1 827	15 144	8	2,7
Handel m. Kfz; Inst.halt. u. Rep. v. Kfz	2 322	10 992	5	1,9
Dienste der Informationstechnologie	1 508	9 289	6	2,1
Verw. u. Führ. v. Untern. u. Betr.; Unt.berat.	963	9 096	9	2,4
Einzelhandel (ohne Handel mit Kfz)	1 897	7 658	4	0,4
Landverkehr u. Transp. i. Rohrfernleitungen	842	5 434	6	1,2
Hochbau	859	4 801	6	1,8
Werbung und Marktforschung	811	3 422	4	2,9

¹ Anteil der Kurzarbeiter an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die mit Abstand meisten Kurzarbeiter gab es im Maschinenbau. Im Vergleich einzelner Branchen des verarbeitenden Gewerbes zeigt sich, dass besonders die exportabhängigen Industrien betroffen waren.

Da drei Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ende 2009 kurzarbeiten mussten, ergibt sich unter diesen eine Arbeitszeitminderung durch Kurzarbeit, die sich auf weniger als ein Prozent des vertraglich fixierten Arbeitsvolumens beläuft.

Während die Gesamtzahl der Kurzarbeiter rückläufig war, ist der Anteil der Erwerbstätigen, die über einen längeren Zeitraum von Arbeitsausfällen betroffen sind, deutlich gewachsen (Abbildung 8). Ende 2009 waren drei Viertel aller Kurzarbeiter (gut 600 000) länger als sechs Monate in Kurzarbeit, 85 000 davon sogar länger als ein Jahr. Die Struktur der bisherigen Verweildauer deutet somit darauf hin, dass es zu einer strukturellen Verhärtung im Bestand kommt und sich ein Sockel an Langzeit-Kurzarbeitern

herausbildet. Im Wesentlichen findet sich diese Form der Langzeitarbeitslosigkeit in der Industrie und dort insbesondere in den Metallbranchen wie Maschinenbau und Kraftfahrzeugindustrie (Abbildung 9).

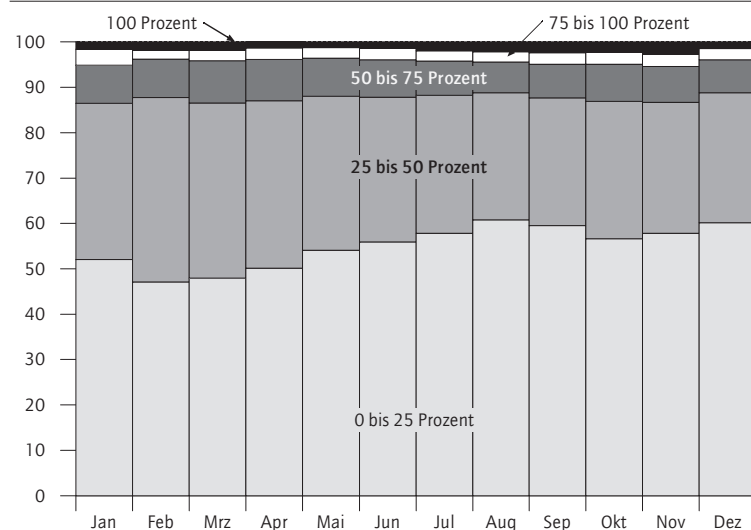
Kurzarbeit senkt Arbeitgeberkosten um rund die Hälfte

Die Einkommensverluste, die Arbeitnehmern durch Kurzarbeit entstehen, halten sich in Grenzen. Die geleistete Arbeitszeit wird wie üblich entlohnt. Die Einbußen durch die Arbeitsausfälle werden zu einem Teil von der Bundesagentur für Arbeit durch Lohnersatzleistungen ausgeglichen. Diese belaufen sich bei Kurzarbeitern ohne Kinder auf 60 Prozent und bei solchen mit Kindern

Abbildung 7

Kurzarbeiter¹ nach dem Ausmaß des Arbeitsausfalls 2009

Anteile in Prozent

¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

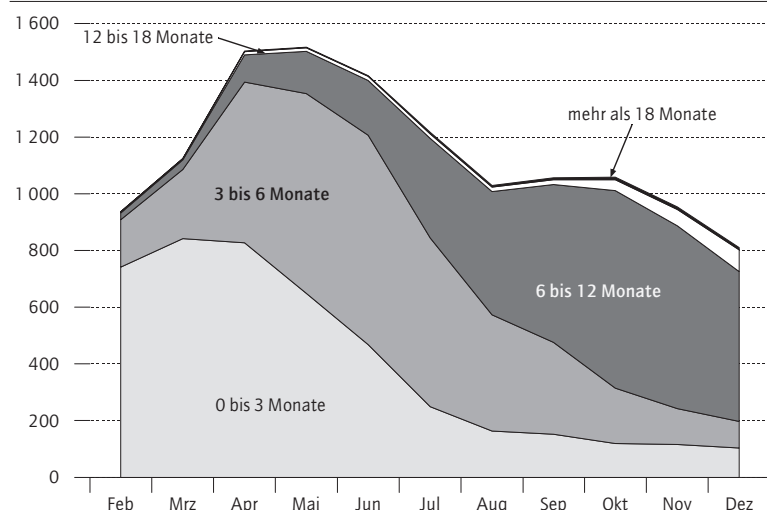
Der Umfang des Arbeitsausfalls je Kurzarbeiter hat sich kaum verändert. Die Hälfte hat Arbeitszeitverkürzungen von bis zu 25 Prozent.

auf 67 Prozent der Nettoentgeltdifferenz. In einigen Tarifbereichen wird ein Teil der dann noch bestehenden Einkommensausfälle von den Arbeitgebern kompensiert.¹¹ Die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen laufen indes weiter und auch die Entgelte bei bezahlten Freistellungen (an Feiertagen, im vereinbarten Urlaub sowie sonstige tarifliche Freistellungen) bleiben von der Kurzarbeit unberührt. In der Regel gilt dasselbe für vereinbarte Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld, betriebliche Altersversorgung, Beiträge zur Vermögensbildung etc.). Die Anwendung des Solidaritätsprinzips erlaubt also, Einschnitte bei Einzelnen durch relativ geringe allgemeine Einbußen zu vermeiden.

Für die Arbeitgeber erweist es sich als günstig, dass sie mit dem Instrument der Kurzarbeit in Zeiten schwacher Konjunktur Arbeitnehmer aus ihrer eingespielten Kernbelegschaft im Betrieb halten können und nicht bei einer Besserung der Auftragslage Personal einstellen müssen. So sparen sie Such- und Einarbeitungskosten, die durchaus erheblich sein können.¹² Hinzu kommt, dass die Arbeitgeber eventuelle Abfindungszahlungen und Kündigungsklagen vermeiden.

Allerdings stehen bei den Unternehmen den Vorteilen der Kurzarbeit auch gewisse Nachteile gegenüber. So sinken bei Kurzarbeit die Lohnkosten nicht proportional mit der Verkürzung der Arbeitszeit (Kostenremanenz): Es bleiben die Kosten für die Freistellungen sowie für die Sonderzahlungen. Zudem fallen Aufwendungen für die Sozialversicherungen an. Bis Januar 2009 hatten die Arbeitgeber in der Phase der Kurzarbeit sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung weitgehend zu tragen. Für das verarbeitende Gewerbe ergibt sich nach einer Modellrechnung, dass die Remanenzkosten je ausgefallener Arbeitsstunde 46 Prozent der gesamten Lohnkosten ausmachen; im Falle einer zusätzlichen tariflichen Nettolohnsicherung wie in der Chemieindustrie sind es sogar 59 Prozent.

Abbildung 8

Kurzarbeiter¹ nach der Dauer ihrer bisherigen Kurzarbeit 2009¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Zahl der Kurzarbeiter, die länger als sechs Monate in Kurzarbeit war, ist seit dem Höhepunkt der Krise deutlich gestiegen. Es besteht die Gefahr, dass sich ein Sockel an Langzeit-Kurzarbeitern herausbildet.

¹¹ Dies ist unter anderem in der Chemischen Industrie, in der Metallindustrie im Bezirk Nordwürttemberg-Nordbaden, bei der Deutschen Bahn AG, bei der Deutschen Telekom AG, in der Holz und Kunststoff verarbeitenden Industrie Sachsen der Fall. In der Textilindustrie Westfalen/Osnabrück und in der Bekleidungsindustrie Bayerns kann die Wochenarbeitszeit nur bis zu einer bestimmten Stundenzahl gekürzt werden. Darüber hinausgehende Kürzungen sind voll zu entlohnen. Vgl. Bispinck, R.: Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit – Übersicht über 18 Wirtschaftszweige. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 66, 2009.

¹² Beispielsweise ist es üblich, dass Zeitarbeitsfirmen im Falle der Übernahme eines Facharbeiters in das entleihende Unternehmen ein Vermittlungshonorar von drei Bruttomonatsgehältern verlangen.

In der Krise wurden die Regeln immer großzügiger

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurden angesichts der drastischen Zunahme der Kurzarbeiterzahl zunächst die Regelungen über die Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen immer wieder verändert. Qua Gesetz gilt eine maximale Bezugsdauer von sechs Monaten, die aber für Zeiten mit angespannter Arbeitsmarktlage verlängert werden kann. Im November 2008 wurde sie von zuvor zwölf auf 18 Monate angehoben. Im Mai 2009 wurde die Bezugszeit auf 24 Monate ausgeweitet; diese Regelung gilt für Kurzarbeit, die im Laufe des Jahres 2009 aufgenommen wurde. Im November 2009 gab es eine weitere Änderung: Wer ab Januar 2010 verkürzt arbeiten muss, kann maximal 18 Monate Kurzarbeitergeld beziehen.

Weggefallen ist im Zuge der Neuregelungen die sogenannte Ein-Drittel-Regelung, nach der Kurzarbeit erst dann eingeführt werden kann, wenn bei mindestens einem Drittel der Arbeitnehmer ein Entgeltausfall von wenigstens zehn Prozent vorliegt. Seit 2009 reicht die Arbeitszeitminderung schon bei einem Arbeitnehmer aus.

Nach der oben genannten Rechtsänderung vom Januar 2009 müssen die Arbeitgeber in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit nur noch 50 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge zahlen, der Arbeitnehmeranteil wird ihnen erstattet. Danach wird er komplett von der Bundesagentur für Arbeit übernommen. Wenn die Kurzarbeiter sich weiterbilden, entfallen die Kosten auch in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit. Unbekannt ist, in welchem Maße von dieser Regelung Gebrauch gemacht wurde, die zur beruflichen Qualifizierung anregen soll. Untersuchungen haben gezeigt, dass früher nur wenige Unternehmen Kurzarbeit zur Weiterbildung nutzten. Das mag heute anders sein.¹³ Berechnungen zeigen, dass sich bei einer 50-prozentigen Übernahme die Remanenzkosten im verarbeitenden Gewerbe noch auf 35 Prozent der üblichen Arbeitskosten belaufen, bei einer 100-prozentigen Übernahme sind es 24 Prozent. Die Regelung, dass die Sozialbeiträge von der Bundesagentur für Arbeit erstattet werden, gilt allerdings nur bis Ende 2010.

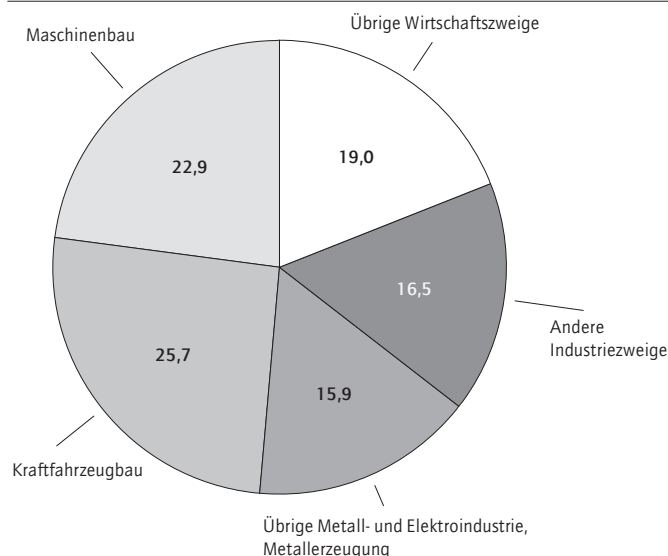
Des Weiteren können auch Leiharbeiter seit Anfang 2009 Kurzarbeiterunterstützung in Anspruch nehmen. Ferner ist es in den Fällen, in denen es betriebliche Arbeitszeitkonten gibt,

¹³ So hatten 2003 von den Unternehmen mit Kurzarbeit nur fünf Prozent Weiterbildung eingeführt. Allerdings gab es damals keine Anreize in der Form der Erstattung von Sozialbeiträgen, wie sie heute geboten werden. Vgl. Crimmann, A., Wießner, F.: Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB Kurzbericht, Nr. 14/2009.

Abbildung 9

Langzeit-Kurzarbeiter¹ im Dezember 2009 nach Wirtschaftszweigen

Anteile in Prozent



¹ Mit konjunkturbedingten Arbeitsausfällen von mehr als zwölf Monaten.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Kurzarbeiter, die mehr als ein Jahr in Kurzarbeit sind, gibt es vor allem in der Industrie: Mehr als ein Viertel aller Langzeit-Kurzarbeiter arbeitet im Fahrzeugbau.

nicht mehr erforderlich, dass dort vor Eintritt der Kurzarbeit ein negativer Saldo ausgewiesen sein muss. Zudem müssen Arbeitgeber bei einer Unterbrechung von mehr als zwei Monaten innerhalb der Bezugsfrist nicht erneut Kurzarbeit beantragen.

Folgerungen und politische Handlungsmöglichkeiten

Mit der Kurzarbeit steht der betrieblichen Personalpolitik ein Instrument zur Verfügung, flexibel auf Konjunkturschwankungen zu reagieren. In wirtschaftlichen Schwächephase können Arbeitsausfälle sozial abgefedert werden, und bei verbesserter Auftragslage steht das erforderliche Personal unmittelbar zur Verfügung. Deshalb war es richtig, in den letzten zwei Jahren die Regelungen der Kurzarbeit für die von der Krise Betroffenen attraktiver zu gestalten, um auf diese Weise den Anstieg der Arbeitslosigkeit abzubremesen. Die starke Inanspruchnahme der Kurzarbeiterregelungen im Zuge der Krise spricht für den Erfolg dieser Politik.

Bei all dem muss jedoch beachtet werden, dass die Kurzarbeit lediglich ein Instrument zur kurzfristigen Stabilisierung des Arbeitsmarkts dar-

stellt. Mittelfristig können sich auch negative Effekt einstellen. So kann die Möglichkeit einer langen Inanspruchnahme von Kurzarbeit dazu verleiten, die notwendigen Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Ausrichtung der Unternehmen an neue Marktgegebenheiten, die auch Anpassungen bei Struktur und Umfang des Personalstandes erfordern, zu vernachlässigen. Deshalb sollte die Politik einen alsbaldigen Ausstieg aus der gegenwärtigen Regelung der Kurzarbeit ins Auge fassen.

In der Diskussion stehen derzeit aber in eine andere Richtung zielende Vorschläge: Statt über mögliche Szenarien für einen Ausstieg aus der Kurzarbeit nachzudenken, werden eine erneute Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und eine Fortsetzung der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge angeregt. So schlägt die SPD vor, den Leistungsbezug auf maximal 36 Monate zu erhöhen.¹⁴ Es geht darum, Langzeitkurzarbeitern länger als bisher Lohnersatzleistungen zu gewähren, um sie vor dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit zu bewahren. Für Sozialversicherungsbeiträge soll bis Ende 2011 die Bundesagentur für Arbeit aufkommen.

Eine Initiative der Tarifpartner in der Metallindustrie zielt gleichfalls darauf ab, die Anwendung der Kurzarbeit zu verlängern. Dem im Februar abgeschlossenen Tarifvertrag zufolge soll nach Auslaufen der gesetzlichen Kurzarbeitsregelung eine tarifvertraglich vereinbarte Regelung einsetzen. Die Kosten dafür werden von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam getragen (bei diesen durch einen fortgeführten Einkommensverzicht, bei jenen durch einen Lohnzuschlag in Höhe des Kurzarbeitergeldes und der Bestreitung der Remanenzkosten). Gemäß dieser Vereinbarung soll allerdings die Bundesagentur für Arbeit an einem Teil der Kosten beteiligt werden – und zwar dadurch, dass sie wie bisher die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitsausfälle trägt. Auch in der Bundesregierung wird eine Verlängerung der Dauer für die Erstattung der Sozialbeiträge ins Auge gefasst. Gerade wurde beschlossen, sie bis März 2012 zu gewähren.

Offenkundig ist die Vorstellung weit verbreitet, dass man sich längerfristig auf Kurzarbeit einstellen muss. Nach den derzeit geltenden Regelungen könnte ab Herbst 2010 bei einem Teil der Kurzarbeiter die maximale Bezugsdauer der Unterstützungsleistungen erreicht sein. Wie viele Kurzarbeiter davon betroffen sein werden, lässt

sich derzeit nur schwer abschätzen. Im Dezember 2009 befanden sich 85 000 Arbeitnehmer länger als ein Jahr in Kurzarbeit, knapp 8 000 davon länger als 18 Monate. Das ist die maximale Anzahl derjenigen Personen, die in der zweiten Hälfte 2010 Leistungsansprüche verlieren.

Allerdings wird bis dahin ein nicht zu beziffernder Anteil dieser Personen die Kurzarbeit beenden – sei es durch Ausscheiden aus dem bestehenden Arbeitsverhältnis oder durch Rückkehr zur Normalarbeitszeit innerhalb des Betriebes. Sehr groß ist die Zahl der in Frage kommenden Personen also nicht, bei denen die von der SPD geforderte Nachbesserung der bestehenden Kurzarbeitregelung greifen würde. Überdies wird längst nicht jeder Kurzarbeiter nach Auslaufen der Lohnersatzleistungen arbeitslos, denn bisher wurden die Arbeitsausfälle unter den Beschäftigten aufgeteilt. Weil bei einer Beibehaltung der bestehenden maximalen Bezugszeit von Kurzarbeitergeld kein gravierender Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist, ist schon deshalb eine weitere Verlängerung wenig überzeugend. Dagegen spricht aber vor allem, dass die Gefahr wächst, dass Fehlansätze entstehen.

Dieses Risiko wird in dem Modell der Metallindustrie dadurch gemindert, dass mit der tarifvertraglichen Regelung Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusätzliche Belastungen bei Wegfall des Kurzarbeitergeldes zu tragen haben. Allerdings soll sich auch die Bundesagentur für Arbeit beteiligen, die in der bisherigen Form Sozialbeiträge übernimmt. Es wurde damit ein Pakt zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband geschlossen, der auch auf Kosten eines Dritten ohne dessen vorherige Zustimmung geht. Dies ist ordnungspolitisch problematisch, weil es die Politik unter Druck setzt, dem sie auch gerade nachgegeben hat. Es ist wenig verwunderlich, dass der Vorschlag aus der Metallindustrie kommt, denn dort fanden sich Ende Dezember drei Viertel aller Langzeit-Kurzarbeiter.

Da das Modell jedoch auf einen schrittweisen Ausstieg aus der gesetzlichen Regelung der Kurzarbeit hinausläuft, könnte es durchaus in der Praxis erprobt werden. Daraus könnte man für ähnliche Situationen in der Zukunft lernen. Wenn man es als ein Modell für einen Ausstieg ansieht, sollte allerdings auch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zeitlich eng begrenzt werden. Nach der aktuellen Entwicklung der Kurzarbeit reicht ein Zeitraum bis Mitte 2011 – unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt Kurzarbeit beantragt wurde. Das gerade angekündigte Vorhaben der Bundesregierung, die Sozialbeiträge bis März 2012 zu erstatten, schießt über das Ziel hinaus.

¹⁴ Vgl. Antrag der Fraktion der SPD: Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen – Konditionen für Kurzarbeit verbessern. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/523.

Mit der Umgestaltung der Kurzarbeiterregelungen wurden auch Anreize zur vermehrten Weiterbildung gesetzt. Inwieweit die Vergünstigungen genutzt wurden, lässt sich nicht beurteilen. In jedem Fall dürfte die Weiterbildung aber seit Beginn der Krise stark an Bedeutung verloren haben. Denn die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die sich in den ersten sechs Monaten des Bezuges von Kurzarbeitergeld befinden, hat im Zeitverlauf abgenommen – und nur für diese Kurzarbeiter sind die Vergünstigungen relevant.

Bei allen staatlichen Interventionen, die mit Geldleistungen oder anderen Vorteilen verbunden sind (wie Sozialtransfers, Steuerver-

günstigungen oder Subventionen), besteht die Gefahr, dass sie zu Missbrauch einladen und zu Mitnahmeeffekten führen. Das scheint auch bei der Kurzarbeit der Fall zu sein. So finden sich Kurzarbeiter auch in Unternehmen solcher Branchen, von denen nicht anzunehmen ist, dass sie mit vornehmlich konjunkturbedingten Arbeitsausfällen konfrontiert sind. Eine engere Auslegung der Gesetze, deren konsequente Anwendung und verschärfte Kontrollen könnten hier teilweise Abhilfe schaffen. Auch vor diesem Hintergrund ist von einer Institutionalisierung der Verlängerung der Kurzarbeit abzuraten, da Fehlanwendungen nie vollständig vermieden werden können.

JEL Classification:
J65, J68

Keywords:
Labor market policy,
Partially unemployed
workers,
Short-time
compensation

Guglielmo Maria Caporale, Luis A. Gil-Alana

Fractional Cointegration in US Term Spreads

This note examines the stochastic properties of US term spreads with parametric and semi-parametric fractional integration techniques. Since the observed data (rather than the estimated residuals from a cointegrating regression) are used for the analysis, standard methods can be applied. The results indicate that US Treasury maturity rates are $I(1)$ in most cases, although the order of integration decreases with maturity. Further, mean reversion occurs for the 5, 7 and 10 year rates as well as for several term spreads, suggesting that the expectation hypothesis of the term structure is satisfied empirically.

Discussion Paper Nr. 981

März 2010

Ansgar Belke, Robert Czudaj

Is Euro Area Money Demand (Still) Stable? Cointegrated VAR versus Single Equation Techniques

In this paper we present an empirically stable euro area money demand model. Using a sample period until 2009:2 shows that the current financial and economic crisis that started in 2007 does not appear to have any noticeable impact on the stability of the euro area money demand function. We also compare single equation methods like the ARDL approach, FM-OLS, CCR and DOLS with the commonly used cointegrated Johansen VAR framework and show that the former are under certain circumstances more appropriate than the latter. What is more, they deliver results that are more in line with the economic theory. Hence, FMOLS, CCR and DOLS are useful in estimating standard money demand as well, although they have only been rarely applied for this purpose in previous studies.

Discussion Paper Nr. 982

März 2010

Ansgar Belke, Barbara von Schnurbein

European Monetary Policy and the ECB Rotation Model: Voting Power of the Core versus the Periphery

We analyze the ECB Governing Council's voting procedures. The literature has by now discussed numerous aspects of the rotation model but does not account for many institutional aspects of the voting procedure of the GC. Using the randomization scheme based on the multilinear extension (MLE) of games, we try to close three of these gaps. First, we integrate specific preferences of national central bank presidents, i.e. their desired interest rates. Second, we address the agenda-setting power of the ECB president. Third, we do not simulate an average of the decisions but look at every relevant point in time separately.

Discussion Paper Nr. 983

März 2010

Veröffentlichungen des DIW Berlin

Johannes Geyer, Viktor Steiner

**Public Pensions, Changing Employment Patterns,
and the Impact of Pension Reforms across Birth Cohorts:
A Microsimulation Analysis for Germany**

We analyze the impact of changing employment patterns and pension reforms on the future level of public pensions across birth cohorts in Germany. The analysis is based on a rich dataset that combines household survey data from the German Socio-Economic Panel Study (SOEP) and process-produced microdata from the German pension insurance. A microsimulation model is developed which accounts for cohort effects in individual employment and unemployment and earnings over the lifecycle as well as the differential impact of recent pension reforms. Cohort effects for individuals born between 1937 and 1971 vary greatly by region, gender and education and strongly affect lifecycle wage profiles. The largest effects can be observed for younger cohorts in East Germany and for the low educated. Using simulated life cycle employment and income profiles, we project gross future pensions across cohorts taking into account changing demographics and recent pension reforms. Simulations show that pension levels for East German men and women will fall dramatically among younger birth cohorts, not only because of policy reforms but due to higher cumulated unemployment. For West German men, the small reduction of average pension levels among younger birth cohorts is mainly driven by the impact of pension reforms, while future pension levels of West German women are increasing or stable due to rising labor market participation of younger birth cohorts.

Discussion Paper Nr. 984

März 2010

Marco Caliendo, Steffen Künn

**Start-Up Subsidies for the Unemployed:
Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity**

Turning unemployment into self-employment has become an increasingly important part of active labor market policies (ALMP) in many OECD countries. Germany is a good example where the spending on start-up subsidies for the unemployed accounted for nearly 17 % of the total spending on ALMP in 2004. In contrast to other programs like vocational training, job creation schemes, or wage subsidies the empirical evidence on the effectiveness of such schemes is still scarce; especially regarding long-term effects and effect heterogeneity. This paper aims to close this gap. We use administrative and survey data from a large sample of participants in two distinct start-up programs and a control group of unemployed individuals. We find that over 80 % of participants are integrated in the labor market and have relatively high labor income five years after start-up. Additionally, participants are much more satisfied with their current occupational situation compared to previous jobs. Based on conditional propensity score matching methods we estimate the long-term effects of the programs against non-participation. Our results show that both programs are effective with respect to income and employment outcomes in the long-run. Moreover, we consider effect heterogeneity with respect to several dimensions and show that start-up subsidies for the unemployed tend to be most effective for disadvantaged groups in the labor market.

Discussion Paper Nr. 985

März 2010

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Lektorat

Hendrik Hagedorn

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01 805-19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Stabsabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier



Zwei Teilchen und zwei Welten

von Gert G. Wagner*

Seit Ende März rasen in der Nähe von Genf im größten Teilchenbeschleuniger der Welt Protonen mit exorbitanter Energie herum und prallen schließlich aufeinander. Die Urknallmaschine hat mehrere Milliarden Euro gekostet und allein die Kosten für die Tausende wissenschaftlicher Mitarbeiter, die daran arbeiten, belaufen sich jährlich auf mehr als hundert Millionen Euro.

Doch was dabei an Erkenntnissen gewonnen werden wird, ist nicht wirklich absehbar. Auch die – mediengerecht aufbereiteten – Beispiele einer möglichen Nutzung der Ergebnisse für die Medizintechnik überzeugen nicht jeden. Hingegen spricht Vieles dafür, dass es schlichte Neugierde ist, die diese Art von Forschung treibt – was forschungspolitisch ohne jeden Zweifel legitim ist.

Die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften unterliegen hingegen immer wieder der Versuchung, als Sozial-Ingenieure agieren zu wollen. Das ist aber das schwierigste Ziel, das man sich überhaupt vorstellen kann. Denn noch nicht einmal die Naturwissenschaftler verfolgen es, obwohl naturwissenschaftliche Ingenieurskunst durchaus erfolgreich ist. Aber auch Ingenieure überschauen bei weitem nicht alle Nebenfolgen ihres Handelns. Brücken bleiben nicht deshalb stehen, weil Ingenieure alles wissen und jedes Erdbeben vorhersehen, sondern weil Bauwerke mit hohen Sicherheitszuschlägen konstruiert werden. Aber Sozial- und Wirtschafts-Ingenieure können nicht mit Sicherheitszuschlägen arbeiten, denn die Kosten zu viel Geld.

Trotzdem machen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler immer wieder den Fehler zu versprechen, dass ihre Ergebnisse unmittelbar gesellschaftlich relevant seien. Vollmundige Prognosen steigern aber nur kurzfristig das persönliche Renommee mancher Berater, nicht aber das Renommee des Faches, da zu viele Prognosen schiefgehen müssen. Mehr Selbstbewusstsein bei der Durchführung irrelevanter Grundlagenforschung täte deshalb den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften wie der Gesellschaft gut.

Nur der Mut zur Irrelevanz erlaubt überraschende Ergebnisse. Zumal die Kosten für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung völlig vernachlässigbar sind, wenn man sich die Kosten der Großexperimente betrachtet, denen ganze Gesellschaften unterzogen werden. Jede politische Reform stellt nämlich ein Experiment dar. Alle Bildungs- und Steuerreformen und erst recht jedes Konjunkturpaket stellen faktisch Experimente dar – auch wenn die Politik das nicht so nennt. Gemessen an den Kosten unerwünschter Nebenwirkungen bei Millionen von Menschen, die Großreformen wie zum Beispiel Hartz IV gebracht haben, sind die Kosten groß angelegter sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erhebungen und die Kosten der Amtlichen Statistik völlig vernachlässigenswert. Gerade die Kosten der Statistik sind aber ein beliebter politischer Fetisch beim Thema Bürokratieabbau. Doch nur wenn wir in Grundlagenforschung investieren, – auch im Bereich der amtlichen Statistik – sind auch überraschende Ergebnisse erwartbar.

* Prof. Dr. Gert G. Wagner ist Abteilungsleiter am DIW Berlin.