

Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte

Article

Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte (2017) : Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 43, Iss. 1, pp. 99-122

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332991>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

BEGUTACHTETER ARTIKEL

Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?

Britta Gehrke, Brigitte Hochmuth*

1. Einleitung

„Germany’s jobs miracle hasn’t received much attention in this country but it’s real, it’s striking (...) Germany came into the Great Recession with strong employment protection legislation. This has been supplemented with a „short-time work scheme“, which provides subsidies to employers who reduce workers’ hours rather than laying them off. These measures didn’t prevent a nasty recession, but Germany got through the recession with remarkably few job losses.“

Paul Krugman, in: NYT (12.11.2009)

Wie dieses Zitat von Nobelpreisträger Paul Krugman zeigt, hat die stabile Beschäftigungsentwicklung in Deutschland während der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 und die Rolle, die die intensive Nutzung von Kurzarbeit in diesem Zusammenhang potenziell gespielt hat, international für Aufsehen gesorgt.

Kurzarbeit ist im Allgemeinen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das Unternehmen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine subventionierte Arbeitszeitreduktion ermöglicht. Das explizite Ziel dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments ist es, Kündigungen zu verhindern, während Unternehmen gleichzeitig Lohnkosten senken können. Die ArbeitnehmerInnen reduzieren ihre Arbeitsstunden, sie bekommen aber den Großteil des dadurch entstehenden Nettoentgeltausfalls von der öffentlichen Hand (die Förderung geht zunächst an den Arbeitgeber, der sie an die ArbeitnehmerInnen auszahlt) ersetzt.

* Die Autoren danken der Fritz Thyssen Stiftung für die finanzielle Unterstützung des Forschungsprojektes „Counteracting Unemployment in Crises: Nonlinear Effects of Short-Time Work Policy“, das diesem Beitrag als Grundlage dient.

Damit stellt Kurzarbeit ein Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsinputs dar. Anstatt Beschäftigte zu entlassen, können diese mit Hilfe von Kurzarbeit ihre Arbeitszeit (partiell) reduzieren. Das führt sowohl seitens des Arbeitgebers als auch der ArbeitnehmerInnen zu einer Reihe von Vorteilen. Wie bereits erwähnt, kann der Arbeitgeber durch die Reduktion der Arbeitszeit seiner Beschäftigten temporär die Lohnkosten senken. Ist die Auftragslage jedoch in wenigen Monaten bereits wieder besser, kann das Arbeitszeitvolumen problemlos und kurzfristig wieder aufgestockt werden. In Deutschland nutzen vor allem Unternehmen mit hoch qualifizierten Beschäftigten das Instrument Kurzarbeit.¹ Somit können in Zeiten von Fachkräftemangel Unternehmen Humankapitalverlust, Kosten für Entlassungen und Neueinstellungen (z. B. Kosten für Stellenbesetzungen und Trainingskosten zu Beginn einer Beschäftigung) vermeiden und betriebspezifisches Know-how erhalten.

Auch ArbeitnehmerInnen profitieren von Kurzarbeit, da die Arbeitsplätze erhalten bleiben, kein Stigma-Effekt von Arbeitslosigkeit entsteht und die daraus resultierenden Einkommensverluste abgewendet werden können.² In weiterer Folge kann so die Arbeitsplatzunsicherheit in wirtschaftlich schlechten Zeiten reduziert und der Konsum geglättet werden. Während der Rezession der Jahre 2008/09 hatten ArbeitnehmerInnen auf Kurzarbeit zudem die Möglichkeit, an geförderten Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Kurzarbeit erlaubt somit die Anpassung des Arbeitsvolumens über Stunden (intensiver Rand) anstelle einer Anpassung über Köpfe (extensiver Rand). Besonders in Ländern mit eher höherem Kündigungsschutz (z. B. Deutschland) ist Kurzarbeit als Arbeitszeitflexibilisierungsinstrument besonders ausgeprägt.³

Als Subvention führt Kurzarbeit zu Kosten für die öffentliche Hand. Laut Boeri und Brücker (2011) betrugen die Ausgaben für Kurzarbeit im Jahr 2009 in Deutschland, Italien und Japan zwischen 0,1% und 0,3% des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts. In Deutschland implizierte dies Ausgaben in Höhe von 5 Mrd. Euro, in Italien 5,5 Mrd. Euro und in Japan sogar 6 Mrd. Euro. Kritiker dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme führen neben den Kosten auch mögliche negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen an. Boeri und Brücker (2011) argumentieren, dass Kurzarbeitssysteme Beschäftigte an unproduktive Firmen binden und dadurch strukturelle Anpassungen in Form eines „reinigenden Effektes“ von Rezessionen verhindern könnten. Um negative langfristige Effekte zu verhindern, betonen eine Reihe von Querschnittsanalysen (unter anderem Cahuc and Carcillo [2011]; Arpaia et al. [2010]; Brenke et al. [2013]), wie wichtig ein präzises Design der Rahmenbedingungen ist. Temporär kann eine schlechte Auftragslage durch Kurzarbeit überbrückt werden; wenn jedoch aufgrund struktureller Veränderung permanent Arbeitsplätze wegfallen, ist es unter

Umständen kein geeignetes Instrument. In diesem Fall kann Arbeitskräftehortung verzerrende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Auch die Ergebnisse von Boeri und Brücker (2011) deuten darauf hin, dass die Nutzung von Kurzarbeit erst in tiefen Rezessionen effektiv ist. Ob es jedoch tatsächlich zeitvariierende Effekte von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus gibt, ist bisher in der Fachliteratur noch unerforscht.

Wir versuchen durch unser aktuelles Forschungsprojekt (Gehrke und Hochmuth [2017]) einen Beitrag zur bestehenden Literatur zu leisten, indem wir den Fokus auf mögliche nichtlineare Effekte von Kurzarbeitspolitik über die Zeit betrachten. Dabei bauen wir auf den Forschungsergebnissen von Balleer et al. (2016) auf. Sie zeigen, dass Kurzarbeit aus zwei Komponenten besteht: erstens eine regelgebundene Komponente, die in Wirtschaftsabschwüngen als automatischer Stabilisator fungiert, und zweitens eine diskretionäre Komponente, die sämtliche *Ad-hoc*-Veränderungen des Regelwerkes von Kurzarbeit beinhaltet (beispielsweise eine Verlängerung des Bezugszeitraumes, die zusätzliche Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen seitens der öffentlichen Hand oder die weniger strenge Interpretation existierender Regeln zur Kurzarbeitsnutzung). Balleer et al. (2016) kommen zu dem überraschenden Ergebnis, dass die regelgebundene Komponente von Kurzarbeit ein kosteneffektiver Beschäftigungsstabilisator ist, während die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit kaum Wirkung zeigt. In Gehrke und Hochmuth (2017) beleuchten wir die Effekte der *Ad-hoc*-Komponente von Politikmaßnahmen im Bereich der Kurzarbeit noch genauer, indem wir untersuchen, ob es unterschiedliche Effekte in Rezession und Expansion gibt.

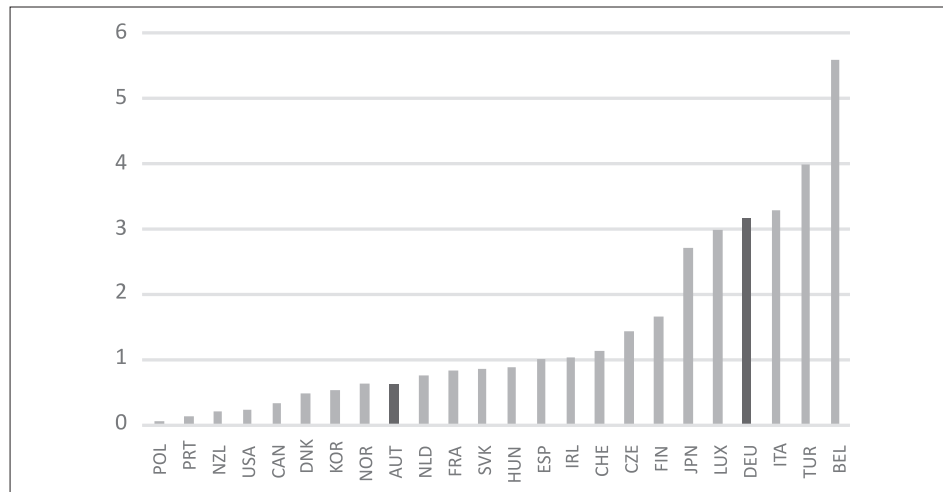
In diesem Beitrag werden wir zuerst auf die Bedeutung von Kurzarbeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und 2009 eingehen, anschließend die Rahmenbedingungen in Österreich und Deutschland vergleichen und in einem weiteren Schritt Ergebnisse aus unserem aktuellen Forschungsprojekt vorstellen.⁴

2. Die Nutzung von Kurzarbeit

Während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, auch bekannt als „Große Rezession“,⁵ setzten circa drei Viertel aller OECD-Länder Kurzarbeit ein, um den Arbeitsmarkt trotz des erheblichen Nachfrageausfalls zu stabilisieren. Abbildung 1 zeigt den Anteil der Personen in Kurzarbeit an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2009 für die Länder der OECD. Insgesamt war diese Quote der KurzarbeiterInnen in den folgenden sechs Ländern über 2%: Japan, Luxemburg, Deutschland, Italien, Türkei und Belgien,⁶ während in Österreich das Instrument Kurzarbeit nur von 0,63% aller Beschäftigten genutzt werden konnte. Im Jahr 2009 waren in

Deutschland rund 1,5 Mio. und in Österreich rund 35.000 Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen.

Abbildung 1: Anteil von Kurzarbeit an der Beschäftigung in Prozent, 2009

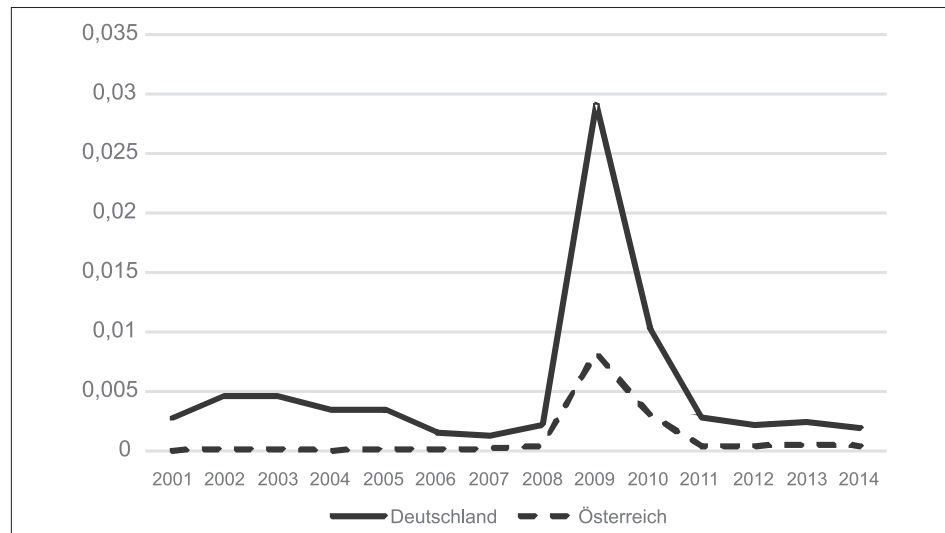


Quelle: OECD Employment Outlook (2010).

Auch die Entwicklung im Zeitablauf zeichnet ein interessantes Bild (Abbildung 2). Während in Deutschland Kurzarbeit bereits vor der Großen Rezession mit einem Anteil von rund 0,3 Prozent genutzt wurde, wurde das Instrument in Österreich praktisch nicht verwendet, sondern erfreute sich erst ab dem Jahr 2009 höherer Beliebtheit. Bock-Schappelwein et al. (2011) nennen als mögliche Ursachen für die unterschiedlich intensive Nutzung von Kurzarbeit in Deutschland und Österreich zum einen strukturelle Unterschiede wie die größere Bedeutung des produzierenden Gewerbes und der höhere Anteil an Großbetrieben in Deutschland. Zum anderen können institutionelle Unterschiede, wie ein komplizierteres und langwierigeres Verfahren zur Antragstellung in Österreich und die höhere Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes (geringerer Kündigungsschutz), die geringere Nutzung dieses Arbeitsmarktinstruments erklären.

Einen detaillierteren Einblick, wie sehr die Nutzung von Kurzarbeit in Deutschland über die Zeit schwankt, gibt Abbildung 3. Darin ist die Anzahl der KurzarbeiterInnen in Deutschland von 1973 bis 2014 auf Quartalsbasis dargestellt. Die grau schattierten Flächen stellen Rezessionsperioden nach ECRI-Definition dar.⁷ Der Anteil der KurzarbeiterInnen schwankt demnach stark über den Konjunkturzyklus und steigt in fast allen Rezessionen stark an. Was zudem auffällt ist, dass auch in normalen Zeiten bzw. Expansionen Kurzarbeit genutzt wird. Zwei Beispiele dafür sind die starke

Abbildung 2: Die Entwicklung der Kurzarbeitsnutzung (relativ zur Beschäftigung) in Deutschland und Österreich von 2001 bis 2014 im Vergleich

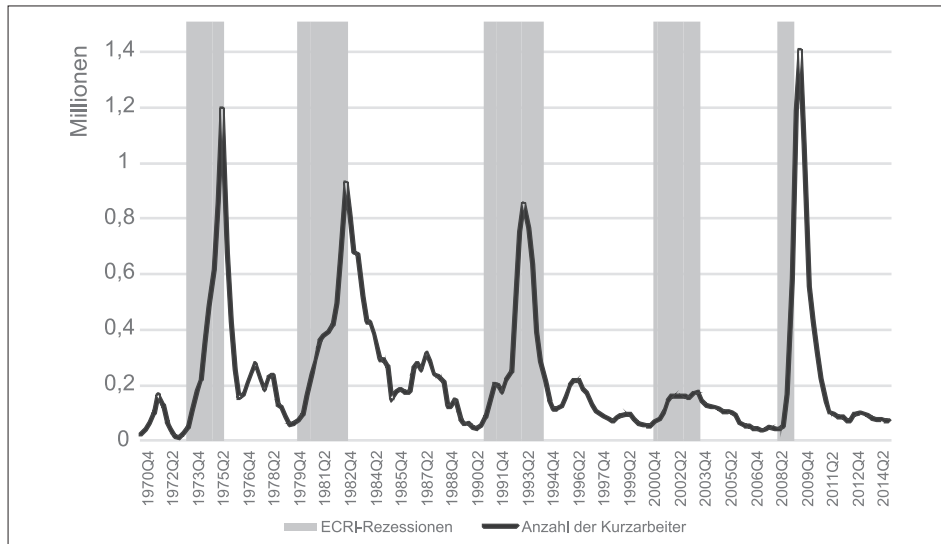


Quelle: BMASK (2012 und 2017), Bundesagentur für Arbeit (2016), Destatis (2016), Statistik Austria (2016).

Nutzung von Kurzarbeit Ende der Siebzigerjahre und Ende der Neunzigerjahre. Ersteres geschah im Rahmen einer Krise in der Schiffbau- und Stahlindustrie,⁸ Letzteres wegen Nachfrageausfällen in der Automobilindustrie.⁹

Wie unterschiedlich sich der Einbruch der Wirtschaftsleistung während der Großen Rezession auf den deutschen bzw. österreichischen Arbeitsmarkt niedergeschlagen hat, zeigt Abbildung 4. Während das deutsche BIP-Wachstum (obere Grafik) im Jahr 2009 mit –4,6 Prozent im Vergleich zum Vorquartal stark eingebrochen ist (2009Q1), lag der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Österreich während der Großen Rezession im Tiefpunkt lediglich bei –1,72 Prozent (2008Q4). Im starken Kontrast dazu steht die Entwicklung der registrierten Arbeitslosenrate (untere Grafik): Diese ist im selben Quartal in Deutschland sogar um knapp 0,5 Prozentpunkte gefallen und anschließend stabil geblieben. Hingegen war in Österreich bereits ein Anstieg der Arbeitslosenrate zu verzeichnen, der sich später noch stärker fortsetzen sollte. Die geringe Reaktion des deutschen Arbeitsmarktes auf den starken Konjunkturunbruch wird auch als „deutsches Arbeitsmarktwunder“ bezeichnet.¹⁰ Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt steht nicht nur in deutlichem Kontrast zur Entwicklung in Österreich, sondern ist ebenso bemerkenswert im Vergleich zum Anstieg der Arbeitslosigkeit in z. B. den USA, Großbritannien, Spanien und Italien im selben Zeitraum.

Abbildung 3: Inanspruchnahme von Kurzarbeit in Deutschland, 1970-2014



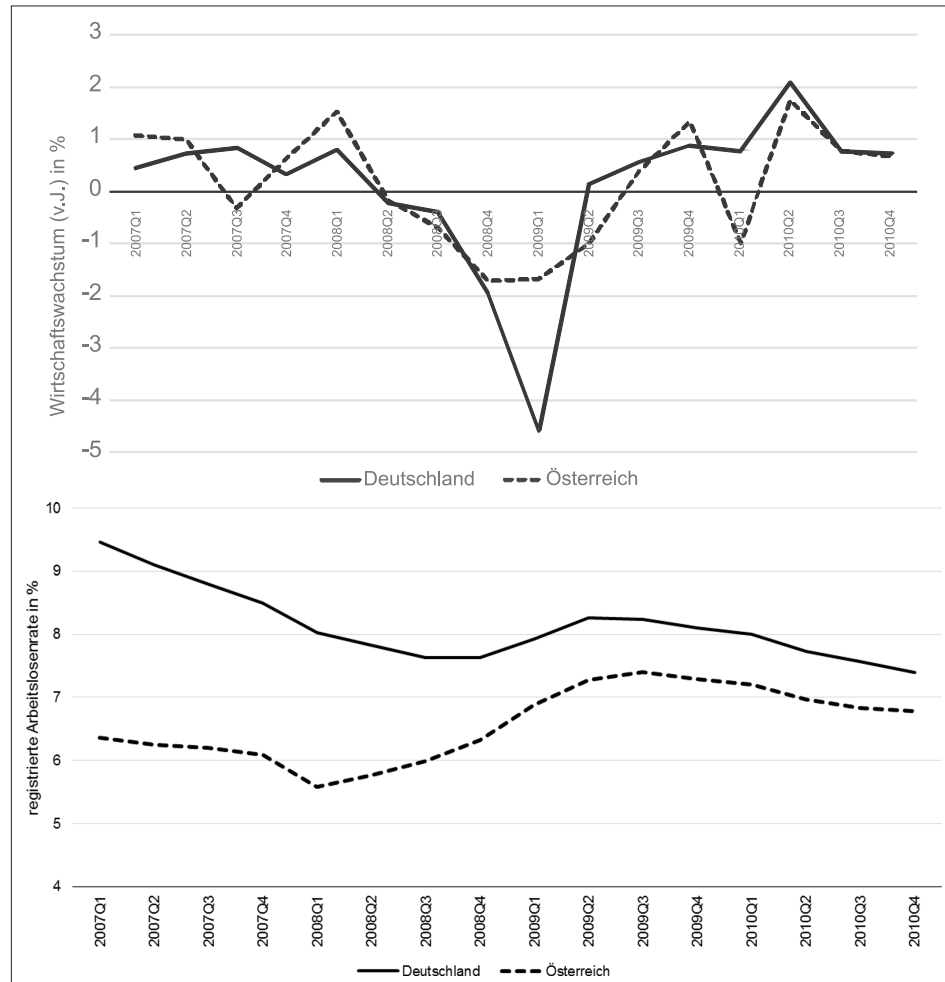
Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016).

Anmerkungen: Dargestellt ist die Anzahl an KurzarbeiterInnen (saisonbereinigt, bis 1993 Westdeutschland). Die grau schattierten Flächen stellen Rezessionsperioden nach ECRI-Definition dar.

Der Frage, ob Kurzarbeit in Deutschland dazu beigetragen hat, die Beschäftigung während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 stabil zu halten, wurde bereits in einer Vielzahl von Studien nachgegangen: Hijzen und Martin (2013) schätzen die Anzahl der Arbeitsplätze, die während der Großen Rezession gerettet werden konnten, auf 580.000, während die Berechnungen von Crimmann et al. (2010) mit 300.000 geretteten Arbeitsplätzen etwas konservativer sind. Boeri und Brücker (2011) liegen mit einem Beschäftigungseffekt von 435.000 geretteten Arbeitsplätzen dazwischen. Die umfassende Untersuchung von Balleer et al. (2016) kommt zum Schluss, dass allein die regelbasierte Komponente von Kurzarbeit während der Großen Rezession rund 450.000 Arbeitsplätze retten konnte.

Obwohl Kurzarbeit möglicherweise einen wichtigen Beitrag für das deutsche Arbeitsmarktwunder geleistet hat, ist festzuhalten, dass es eine Vielzahl weiterer Erklärungen für die stabile Beschäftigungsentwicklung in Deutschland während der Großen Rezession gibt. Burda und Hunt (2011) zeigen, dass in etwa vierzig Prozent des Arbeitsmarktwunders auf das unterdurchschnittliche Einstellungsverhalten in der Expansion vor der Großen Rezession zurückzuführen ist. Darüber hinaus spielten unter anderem möglicherweise die Lohnmoderation sowie die Nutzung von Arbeitszeitkonten eine bedeutende Rolle.¹¹ Dustmann et al. (2014) argu-

Abbildung 4: Wirtschaftswachstum und Arbeitslosenrate (saisonbereinigt), Österreich und Deutschland



Quellen: FRED (2016), Destatis (2016).

mentieren, dass die Flexibilität der deutschen Arbeitsmarktinstitutionen, insbesondere das Zusammenspiel von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Betriebsräten, sich positiv auf die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts ausgewirkt hat.

3. Rahmenbedingungen für Kurzarbeit: Ein Vergleich zwischen Deutschland und Österreich

3.1 Kurzarbeit in Deutschland

In Deutschland hat Kurzarbeit bereits eine sehr lange Tradition. Die ersten Vereinbarungen über das Aussetzen von Arbeitszeit gab es bereits Ende des 19. Jahrhunderts und solche spielten bereits während der Weltwirtschaftskrise in den Dreißigerjahren eine Rolle.¹²

Grundsätzlich gibt es im System der deutschen Kurzarbeit drei verschiedene Typen von Kurzarbeit: konjunkturelle Kurzarbeit, saisonale Kurzarbeit und Transfer-Kurzarbeit. Je nach Typ gelten unterschiedliche Zulassungsbedingungen.¹³ Die konjunkturelle Kurzarbeit stellt mit Abstand den wichtigsten Teil der Kurzarbeit dar¹⁴ und soll somit auch der Fokus der folgenden Analysen sein.

Damit ein Unternehmen in Deutschland für seine Angestellten konjunkturelle Kurzarbeit anmelden kann, muss es nachweisen, dass es sich einem temporären, schwerwiegenden und unvermeidbaren Arbeitsausfall gegenübersteht, der auf wirtschaftliche Gründe oder ein unabwendbares Ereignis zurückzuführen ist. Darüber hinaus muss mindestens ein Drittel der ArbeitnehmerInnen im gesamten Betrieb von einem Arbeitsausfall von mindestens zehn Prozent betroffen sein (SGB III, § 96). Sofern das betroffene Unternehmen über einen Betriebsrat verfügt, muss dieser dem Kurzarbeitsplan zustimmen. In Unternehmen ohne Betriebsrat müssen die betroffenen ArbeitnehmerInnen mit der Kurzarbeit einverstanden sein.

Die Bundesagentur für Arbeit prüft die jeweiligen Anträge, und nach Genehmigung kann das Unternehmen die Stunden seiner ArbeitnehmerInnen um bis zu 100 Prozent reduzieren. Die Höhe der Stundenreduktion kann flexibel ohne die weitere Zustimmung der BA an betriebliche Rahmenbedingungen angepasst werden. Das hat den Vorteil, dass schnell auf unerwartet positive oder negative Auftragslage reagiert werden kann, ohne erneut einen Antrag auf Kurzarbeit bei der BA stellen zu müssen.

Die ArbeitnehmerInnen bekommen, während sie auf Kurzarbeit sind, 60 Prozent ihres Nettoentgeltausfalls ersetzt.¹⁵ Dabei zahlt zuerst das jeweilige Unternehmen ihren Beschäftigten das Kurzarbeitergeld (KuG) aus und wird im Anschluss von der Bundesagentur für Arbeit kompensiert. Beiträge zur Pensions- und Sozialversicherung werden für die geleisteten Stunden wie gehabt von Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt. Die Beiträge für den ausgefallenen Lohn übernimmt der Arbeitgeber.

Die Dauer der Kurzarbeit ist gesetzlich geregelt und liegt für gewöhnlich bei sechs Monaten, kann aber in Rezessionen ausgeweitet werden.

3.1.1 Diskretionäre Maßnahmen während der Großen Rezession

Während der Großen Rezession kam es zu einer Vielzahl von *Ad-hoc*-Änderungen (bzw. diskretionären Politikmaßnahmen) in den Rahmenbedingungen von Kurzarbeit. Die Dauer der Kurzarbeit wurde auf bis zu 24 Monate ausgedehnt. Zusätzlich wurde das Bewerbungsverfahren erleichtert sowie die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit gelockert.¹⁶ Um die von Kurzarbeit betroffenen Unternehmen finanziell noch weiter zu entlasten, haben die örtlichen Arbeitsagenturen die Sozialversicherungsbeiträge der Kurzarbeiter übernommen.¹⁷ Darüber hinaus konnten Personen in Kurzarbeit verstärkt geförderte Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in Anspruch nehmen.¹⁸

3.2 Kurzarbeit in Österreich

In Österreich wurde Kurzarbeit im Jahr 1968 eingeführt. Laut Arpaia et al. (2010) war damals das vorrangige Ziel dieser Arbeitsmarktpolitik, einen Anreiz zur kurzfristigen „Hortung von Arbeitskräften“ in Konjunkturlaute zu schaffen. Die Rahmenbedingungen in Österreich sind verglichen mit jenen in Deutschland geringfügig anders: Unternehmen mit schwerwiegenden ökonomischen Problemen müssen frühzeitig den örtlichen Arbeitsmarktservice (AMS) über die Möglichkeit des Arbeitskräfteabbaus informieren und sich über anderweitige Lösungen und Möglichkeiten zur Unterstützung beraten lassen.¹⁹ Im Zeitraum vor der Wirtschaftskrise konnte die Arbeitszeit der Beschäftigten auf bis zu 80 Prozent reduziert werden. Die Dauer der Kurzarbeit war auf lediglich drei Monate beschränkt. Der Anspruchszeitraum konnte ausgedehnt werden, wenn ein hoher Anteil der Beschäftigten über 45 Jahre alt war. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes pro Ausfallstunde ist durch vom AMS festgelegte Pauschalsätze bestimmt und orientiert sich (ähnlich wie in Deutschland) an den Aufwendungen, die der Arbeitslosenversicherung im Falle von Arbeitslosigkeit entstehen würden (Arbeitslosengeld zzgl. Kranken- und Pensionsversicherungsbeiträge²⁰). Ein wichtiges Element der Kurzarbeit in Österreich ist die Sozialpartnervereinbarung. Diese regelt, unabhängig davon, ob es im Betrieb einen Betriebsrat gibt oder nicht, wichtige Bereiche der Kurzarbeit: Entschädigung während der Kurzarbeit, die näheren Bedingungen, die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes während der Kurzarbeit und für einen eventuell darüber hinaus gehenden Zeitraum.

3.2.1 Diskretionäre Maßnahmen während der Großen Rezession

Im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und den damit verbundenen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt kam es zu einer Vielzahl an diskretionären Änderungen an den Rahmenbedingungen zu Kurzarbeit.

Anfang 2009 hat das österreichische Parlament die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeit von drei auf sechs Monate ausgeweitet. Solange die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeit auch nach Ablauf dieser Periode weiterhin bestehen, kann der Bezug auf maximal 18 Monate ausgedehnt werden.²¹ Eine Bedingung dafür ist, dass das Beschäftigungsniveau während des Zeitraums des Kurzarbeitergeldbezugs sowie bis zu vier Monate nach Bezug konstant bleiben muss.²² Darüber hinaus wurde der Umfang der Stundenreduktion auf zwischen 10% und 90% ausgeweitet und finanzielle Förderung für relevante Schulungen gewährt, die das Ziel haben, die Qualifikationen der betroffenen ArbeitnehmerInnen zu erhöhen.²³

Im Rahmen des Konjunkturpaketes II, das im September 2009 in Kraft getreten ist, wurde die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeit auf bis zu 24 Monate ausgedehnt und der Arbeitgeberanteil der Sozialversicherung vom AMS übernommen, sobald ArbeitnehmerInnen mindestens sieben Monate auf Kurzarbeit waren. Auch LeiharbeiterInnen konnten nun auf Kurzarbeit geschickt werden.

Seitens der Europäischen Kommission werden die Kosten der öffentlichen Hand für Kurzarbeiterunterstützung im Jahr 2009 in Österreich auf 220 Mio. € geschätzt. Dies entsprach weniger als 0,1% des Bruttoinlandsprodukts.²⁴

4. Hintergrund und bestehende Literatur

Durch die Aktualität des Instruments Kurzarbeit zur Stabilisierung von Beschäftigung hat die Fachliteratur zu den Effekten dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in den letzten Jahren stark zugenommen. Einige Studien betrachten die Effekte der Kurzarbeit sowohl aus der theoretischen als auch der empirischen Perspektive. Dazu gehören insbesondere Studien, welche die Nutzung der Kurzarbeit aus Sicht der Firma durch die Vermeidung von Anpassungskosten, wie Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten, rechtfertigen. Dies basiert auf der Theorie der dynamischen Arbeitsnachfrage, wie unter anderem in Hamermesh (1993, Kapitel 6 ff.) dargestellt. Im Kontext der Kurzarbeit sind hierzu insbesondere die Studien von Abraham und Houseman (1993, 1994) zu nennen. Die Autoren schätzen dynamische Arbeitsnachfragefunktionen für Deutschland, Belgien, Frankreich und die USA und kommen zu dem Ergebnis, dass die europäischen Länder dank der Kurzarbeit anderweitige relative Inflexibilität auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen können. Abraham und Houseman (1993) sprechen sich für einen verstärkten Einsatz der Kurzarbeit in den USA aus. Abraham und Houseman (1994) argumentieren, dass eine Koexistenz von Arbeitsmarktregulierungen und Arbeitsmarktflexibilität mög-

lich ist, wenn Institutionen existieren, die Arbeitgebern die Anpassung ihres Arbeitsinputs ermöglichen. Cahuc und Carcillo (2011) zeigen, dass die Nutzung von Kurzarbeit in der letzten Wirtschafts- und Finanzkrise positiv mit dem OECD-Index für Beschäftigungsschutz zusammenhängt.

Im Nachklang der Rezession der Jahre 2008 und 2009 wurde die Wirkung der Kurzarbeit in zahlreichen Länder-Querschnittsstudien analysiert.²⁵ Diese Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Kurzarbeit tatsächlich den Abbau von unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen in der Rezession vermeidet.²⁶

Ein alternativer Ansatz besteht in der Analyse von Daten auf der Betriebsebene. Calavrezo et al. (2010) bestimmen die Auswirkungen von Kurzarbeit auf die Überlebenswahrscheinlichkeit von Unternehmen mit Hilfe eines französischen Datensatzes. Speckesser (2010) analysiert Kurzarbeit basierend auf zwei Datensätzen, dem deutschen Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) und dem IAB-Betriebspanel, und legt einen besonderen Fokus auf die Langzeiteffekte der Kurzarbeit auf Firmen und ArbeitnehmerInnen. So finden sich vorübergehende Beschäftigungseffekte durch Kurzarbeit, aber langfristige negative Effekte auf die Löhne von kurzarbeitenden ArbeitnehmerInnen. Gleichzeitig sinken kurzfristig Wachstum und Investitionstätigkeit der kurzarbeitenden Firmen, wobei dieser Effekt langfristig verschwindet. Dies ist interessant im Hinblick auf die Frage, ob Kurzarbeit den strukturellen Wandel einer Volkswirtschaft hemmt. Bellmann und Gerner (2011) adressieren diese Frage im Rahmen der Krise von 2008/09 auf Basis des IAB-Betriebspanels und zeigen, dass Firmen, die auf Basis ihrer Geschäftserwartungen als von der aktuellen Krise betroffen einzustufen waren, ihre Beschäftigung ohne Kurzarbeit signifikant nach unten anpassten, wobei sich für solche Firmen, die Kurzarbeit einsetzten, kein signifikanter Effekt auf die Beschäftigung nachweisen lässt.

Die Studie von Boeri und Brücker (2011) kombiniert den Ansatz einer Länder-Querschnittsstudie mit einer mikroökonomischen Analyse der Kurzarbeit und kommt zu dem Schluss, dass Kurzarbeit bei der Begrenzung der Beschäftigungsverluste in Deutschland im Rahmen der Krise von 2008/09 wichtig war.

Der Beitrag von Balleer et al. (2016) beleuchtet sowohl theoretisch den Mechanismus von Kurzarbeit als auch empirische Auswirkungen. In dieser Studie werden die Effekte der Kurzarbeit durch einen integrierten Ansatz analysiert, der eine mikroökonomische Schätzung mit Daten auf der Betriebsebene verbindet mit makroökonomischen Methoden und einem theoretischen makroökonomischen Modell des Arbeitsmarktes. Die Autoren schlagen zum ersten Mal die Trennung von diskretionärer und regelgebundener Komponente der Kurzarbeit vor und zeigen, dass die beiden Komponenten sich deutlich in ihrer Stabilisierungswirkung unterscheiden.

Die regelgebundene Komponente erfasst den Effekt, dass aufgrund der bestehenden Kurzarbeitsregelungen in einer Rezession automatisch mehr Firmen zur Nutzung der Kurzarbeit berechtigt sind. Die gesetzlichen Regelungen in Deutschland besagen, dass eine Firma bei einem vorübergehenden Nachfragerückgang aus wirtschaftlichen Gründen den entstehenden Arbeitsausfall durch Kurzarbeit abfedern kann. Diese Bedingung wird in einer Rezession automatisch von mehr Firmen erfüllt. Gleichzeitig greift die Politik in tiefen Rezessionen häufig in die Kurzarbeitsregelungen ein und verändert diese. In Anlehnung an die fiskalpolitische Literatur nennen wir dies diskretionäre Politik. Als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden in Deutschland die Kriterien für die Inanspruchnahme von Kurzarbeit gelockert, darüber hinaus die maximale Bezugsfrist der Kurzarbeit auf 24 Monate ausgeweitet und aus Firmensicht die Kosten für das Einsetzen von Kurzarbeit reduziert, da auch die Sozialversicherungsabgaben der ArbeitnehmerInnen auf Kurzarbeit übernommen wurden. Auch die sogenannte „Ein-Drittel-Regel“ (in normalen Zeiten muss mindestens ein Drittel der Belegschaft einer Firma von der Reduktion der Arbeitszeit von mindestens 10 Prozent betroffen sein) wurde vorübergehend ausgesetzt. Dazu kommt, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Interpretation der gesetzlichen Rahmenbedingungen erheblichen Spielraum hat, weshalb in einer tiefen Rezession bestehende Rahmenbedingungen weniger streng ausgelegt werden können.

Der Gesetzgeber und die Sozialpartner haben somit erheblichen diskretionären Spielraum bei der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, und es gibt neben der regelgebundenen Komponente auch die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit. Vergleicht man den Mechanismus mit einem progressiven Einkommensteuersystem, wäre der automatische Stabilisator, dass man bei niedrigerem Einkommen weniger Steuern zahlt, wohingegen die diskretionäre Komponente eine Änderung der Steuerstufen seitens des Gesetzgebers darstellen würde.

Die Studie von Balleer et al. (2016) zeigt, dass die Unterscheidung beider Teile für Deutschland sehr wichtig ist. Während Kurzarbeit als automatischer Stabilisator in der Großen Rezession in Deutschland rund 450.000 Arbeitsplätze retten konnte und somit äußerst effektiv war, scheinen Ad-hoc-Rahmenveränderungen seitens des Gesetzgebers, was als Diskretion einzuordnen ist, keinerlei Effekte generiert zu haben. Dieses Ergebnis ist Ausgangspunkt unserer Analyse. Wir gehen einen Schritt weiter und berücksichtigen mögliche zeitvariierende Effekte dieser diskretionären Komponente von Kurzarbeit.

Während in den letzten Jahren eine Vielzahl wissenschaftlicher Arbeiten Fiskal- und Geldpolitik auf ihre möglichen unterschiedlichen Wirkungen in einer Rezession verglichen mit einer Expansion untersucht hat,²⁷ gibt es in der Fachliteratur bisher kaum Analysen hinsichtlich möglicher zeitvarii-

render Effekte von Arbeitsmarktpolitik. Ziel unserer Studie ist es deshalb, dazu einen Beitrag zu leisten.

5. Die Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus

Warum sollte Kurzarbeit in einer Rezession andere Effekte haben als in einer Expansion? In Gehrke und Hochmuth (2017) argumentieren wir, dass Kurzarbeit als (Lohn-)Subvention besonders in Rezessionen liquiditäts- oder kreditbeschränkte Firmen unterstützen kann.²⁸ Ein weiterer Kanal ergibt sich durch nominale Lohnrigiditäten. Abbritti und Fahr (2013) motivieren mögliche unterschiedliche Wirkungen von Politikmaßnahmen über den Konjunkturzyklus dadurch, dass in Rezessionen die Inflation sinkt und damit die realen Lohnkosten für Unternehmen steigen. Aufgrund von nominalen Lohnrigiditäten ist es den Unternehmen aber nicht möglich, die Löhne nach unten hin anzupassen. Kurzarbeit kann in diesem Zusammenhang dazu beitragen, diese Rigiditäten aufzulösen, da die Lohnkosten pro Stunde dadurch reduziert werden können.

Ein weiterer Grund, warum Kurzarbeit mit dem Konjunkturzyklus interagieren kann, ist die unterschiedliche Form der Arbeitslosigkeit über den Konjunkturzyklus. Michailat (2014) argumentiert, dass in einer Expansion friktionelle Sucharbeitslosigkeit vorherrscht, während es in einer Rezession zur Rationierung von Arbeitsplätzen kommt (d. h. es werden keine neuen Stellen geschaffen).

5.1 Methode

Da wir das Augenmerk in unserem Forschungspapier Gehrke und Hochmuth (2017) auf die Effekte der diskretionären Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus legen, besteht der erste Schritt unserer empirischen Analyse in der Trennung von automatischem Stabilisator und diskretionärer Komponente in den Daten. Um die Wirkung des automatischen Stabilisators zu isolieren, folgen wir Balleer et al. (2016). Diese verwenden die umfangreichen mikroökonomischen Daten zu Kurzarbeit auf Betriebsebene des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Wir nutzen die von ihnen geschätzte Mikroelastizität von $-3,31$. Diese Elastizität bedeutet, dass eine einprozentige Reduktion der erwarteten Umsätze auf Betriebsebene zu 3,31 Prozent mehr KurzarbeiterInnen pro Beschäftigten im Betrieb führt.

In einem weiteren Schritt nutzen wir diese Elastizität, um in einem strukturellen zeitvariierendem Vektorautoregressivem Modell²⁹ (engl.: *smooth transition VAR model*, kurz: STVAR) die regelgebundene und die diskretionäre Komponente von Kurzarbeit zu trennen. Die Identifikation der dis-

ktionären Komponente ergibt sich darüber, dass wir die regelgebundene Komponente mittels der oben genannten Elastizität restringieren. Die Diskretion ist somit eine Restgröße.³⁰ Für 2009 ergibt sich somit, dass die Kurzarbeiter in Deutschland zu circa zwei Drittel durch Diskretion und zu circa einem Drittel durch die Regel zu erklären sind.³¹ Das STVAR-Modell erlaubt uns, die Effekte von Kurzarbeitspolitik für unterschiedliche Konjunkturregime, Rezessionen und Expansionen getrennt zu analysieren. Darüber hinaus ist es möglich, bestimmte Zeiträume, wie beispielsweise die Große Rezession, isoliert zu betrachten. Das Modell wechselt stetig zwischen den beiden Regimen Expansion und Rezession, wobei der Wechsel durch einen gleitenden Durchschnitt der BIP-Wachstumsrate bestimmt ist. Mithilfe der BIP-Wachstumsrate wird eine Wahrscheinlichkeit berechnet, mit der man in Periode t in einer Rezession ist. Sobald die Wahrscheinlichkeit den Schwellenwert von 0,8³² übersteigt, befinden wir uns in einer Rezession.

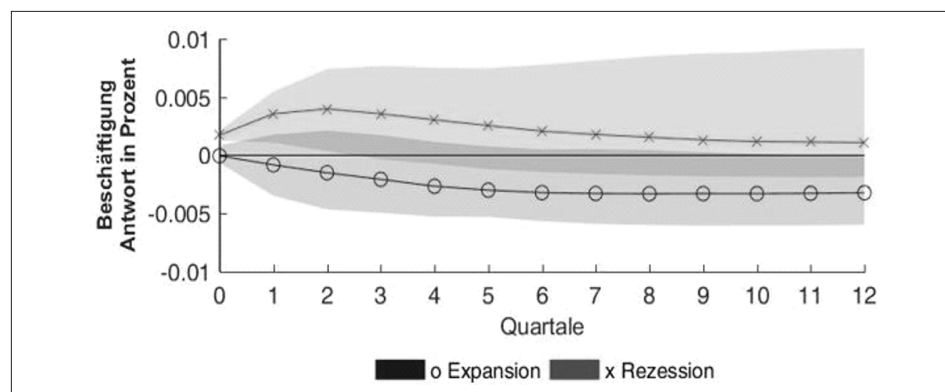
Für die Schätzungen in Gehrke und Hochmuth (2017) verwenden wir Daten für den Zeitraum 1973Q1 bis 2014Q4 für Deutschland. Unsere Basis-STVAR-Spezifikation besteht aus den folgenden drei Variablen: Bruttoinlandsprodukt (*BIP*), die Anzahl der KurzarbeiterInnen und die Anzahl der Beschäftigten laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung. Alle Variablen gehen logarithmiert in unser Modell ein. Um den Datenbruch durch die deutsche Wiedervereinigung zu bereinigen, inkludieren wir erst ab 1993 Daten für Ostdeutschland und schätzen unser Modell zusätzlich mit einem Dummy für die Wiedervereinigung.

5.2 Die Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus

Die Ergebnisse aus unserem zeitvariierenden, nichtlinearen VAR in Gehrke und Hochmuth (2017) zeigen, dass diskretionäre Kurzarbeit tatsächlich unterschiedliche Effekte in Rezession und Expansion hat. Abbildung 5 zeigt die generalisierten Impulsantwortfunktionen³³ (GIRFs) aus unserem STVAR-Modell getrennt für Expansion und Rezession. Ein diskretionärer Kurzarbeitsschock, d. h. eine unerwartete Erhöhung von Kurzarbeit z. B. durch eine Ausweitung der Bezugsfrist, im Ausmaß von 1% führt in der Rezession zu höherer Beschäftigung, während in der Expansion kaum Effekte zu sehen sind (Abbildung 5). Die Antworten in Expansion und Rezession sind für kurze Zeit statistisch signifikant unterschiedlich. Die Größenordnung der Beschäftigungseffekte in der Rezession ist folgendermaßen zu interpretieren: Ein Schock, der die Anzahl der KurzarbeiterInnen um 100 Prozent bzw. 250.000 KurzarbeiterInnen erhöht, führt zu einer um 0,2 Prozent höheren Beschäftigung. Das entspricht in etwa 42.000 geretteten Arbeitsplätzen. An dieser Stelle muss jedoch angemerkt werden, dass dieses Ergebnis nicht so zu interpretieren ist, dass in

einer Rezession durch Kurzarbeit notwendigerweise die Beschäftigung steigt. Gegeben, dass ein negativer BIP-Schock die Beschäftigung stark sinken lässt, hilft Kurzarbeit, der Tendenz fallender Beschäftigung in der Rezession entgegenzuwirken. In einer Expansion hingegen ist die Antwort auf einen diskretionären Kurzarbeitsschock in etwa null und nicht signifikant, was bedeutet, dass *Ad-hoc*-Eingriffe der Politik in das bestehende Regelsystem von Kurzarbeit in wirtschaftlich stabilen Zeiten keine positiven Effekte haben.

Abbildung 5: Generalisierte Impulsantwortfunktionen auf einen Kurzarbeitsschock



Quelle: Gehrke und Hochmuth (2017)

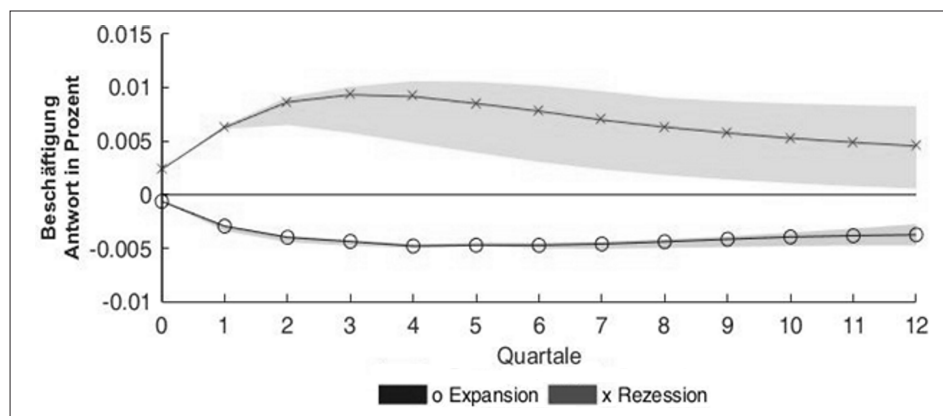
Anmerkungen: Geschätzte Generalisierte Impulsantwortfunktionen nach einem diskretionären Kurzarbeitsschock. Vierteljährliche Antworten nach einem Kurzarbeitsschock in Höhe von 1%. Schattierte Flächen zeigen 90%-Konfidenzbänder.

5.3 Kurzarbeit in wirtschaftlich extremen Zeiten

Bisher haben wir die regimespezifischen Effekte eines Kurzarbeitsschocks für den gesamten Zeitraum betrachtet. In Gehrke und Hochmuth (2017) isolieren wir im nächsten Schritt die Effekte für extreme Zeiten. Wir definieren dafür eine tiefe Rezession als eine Phase, in der der gleitende Durchschnitt des BIP-Wachstums um mehr als zwei Standardabweichungen unter dem Mittelwert liegt. Analog dazu definieren wir extreme Expansionen als Phasen, in denen der gleitende Durchschnitt der BIP-Wachstumsrate mehr als zwei Standardabweichungen über dem Mittelwert liegt. Durch diese Definition bleiben lediglich vier Perioden einer tiefen Rezession übrig, die genau mit dem Zeitraum der Großen Rezession zusammenfallen (2008Q3-2009Q1). Für die extreme Expansion bleiben zwei Perioden zu Beginn der Neunzigerjahre (1990Q2-1990Q3) übrig. Die generalisierten Antwortfunktionen für die extremen Zeiten sind in Abbildung 6 dargestellt. Im Unterschied zu unserem Ausgangspunkt mit allen Expan-

sions- und Rezessionsperioden ist hier klar erkennbar, dass die Beschäftigung in der Rezession einen höheren Effekt hat und dieser auch länger signifikant bleibt. Erst nach etwa drei Jahren ist der Effekt wieder bei null. Findet derselbe 100-prozentige Kurzarbeitsschock in einer tiefen Rezession wie der Großen Rezession statt, so wird dadurch die Beschäftigung sofort um 0,24 Prozent stabilisiert und im Maximum nach drei Quartalen sogar um 0,9 Prozent (210.000 gerettete Arbeitsplätze). Auch der Effekt in einer extremen Expansion ist stärker und signifikant negativ. Allerdings fällt die von uns isolierte Periode einer extremen Expansion mit der Phase der deutschen Wiedervereinigung zusammen, weshalb wir davon absehen, zu viel Gewicht auf dieses Ergebnis zu legen.

Abbildung 6: Generalisierte Impulsantwortfunktionen in extremen Zeiten



Quelle: Gehrke und Hochmuth (2017)

Anmerkungen: Geschätzte Generalisierte Impulsantwortfunktionen nach einem diskretionären Kurzarbeitsschock. Vierteljährliche Antworten nach einem Kurzarbeitsschock in Höhe von 1%. Schattierte Flächen zeigen 90%-Konfidenzbänder.

Zusammengefasst zeigt die isolierte Analyse der Beschäftigungseffekte von Kurzarbeit in extremen Zeiten, dass diskretionäre Kurzarbeitspolitik umso effektiver ist, desto tiefer die Rezession ist. Diese Erkenntnis stimmt mit den Ergebnissen von Boeri und Brücker (2011) überein. Sie argumentieren ebenfalls auf Basis der Großen Rezession, dass Kurzarbeit besonders in extremen Konjunkturabschwüngen ein wirksames Instrument ist. Geschieht jedoch ein diskretionärer Eingriff in einem konjunkturellen Aufschwung, können negative Beschäftigungseffekte entstehen.

5.4 Beschäftigungseffekte von Kurzarbeit über die Zeit

Wir haben nun festgehalten, dass diskretionäre Kurzarbeit signifikant unterschiedliche Effekte in Expansion und Rezession hat und dass die positiven Beschäftigungseffekte umso höher sind, desto tiefer der Wirtschaftsabschwung ist. Mithilfe unseres statistischen Modells berechnen wir in der Folge die Anzahl der geretteten Arbeitsplätze pro KurzarbeiterIn für den gesamten Betrachtungszeitraum von 1973 bis 2014.³⁴ Dadurch kann ein genaueres Bild über die zeitvariierenden Effekte von politischen Eingriffen in die Rahmenbedingungen von Kurzarbeit gezeichnet werden.

Die historischen Beschäftigungseffekte für KurzarbeiterIn stimmen mit dem Ergebnis aus dem vorigen Abschnitt überein: Die Effekte sind in einer Rezession immer höher als in einer Expansion, und je tiefer die Rezession ist, desto höher sind die Beschäftigungseffekte. Am Tiefpunkt der Großen Rezession konnten pro diskretionären Kurzarbeiter 0,95 Arbeitsplätze gerettet werden.³⁵ Dies entspricht dem maximalen Effekt, den wir in unseren Daten identifizieren konnten. Ist der diskretionäre Eingriff der Politik jedoch zeitlich schlecht gewählt, können die Beschäftigungseffekte sogar negativ werden. Dies ist zum Beispiel in der Periode um die deutsche Wiedervereinigung der Fall. Im Durchschnitt konnten in einer Rezession pro KurzarbeiterIn in etwa 0,5 Arbeitsplätze gerettet werden, in einer Expansion lediglich 0,08.

Dieses Ergebnis bestätigt einige Resultate aus der Literatur, die anhand von Mikrodaten die Effekte von Kurzarbeit quantifiziert haben. Hijzen und Martin (2013) haben beispielsweise ebenfalls hohe Beschäftigungseffekte für Deutschland während der Großen Rezession berechnet, allerdings ist der Nettoeffekt kurz danach leicht negativ geworden. Auch Arpaia et al. (2013) kommen in ihrer Analyse zu dem Schluss, dass sobald das Ziel von Kurzarbeit – die Flexibilisierung des Arbeitsinputs – erreicht ist, die Wirksamkeit dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments stark nachlässt. Sie argumentieren, dass Kurzarbeit nur effektiv ist, solange es sich um eine temporäre Maßnahme handelt. Sobald Kurzarbeitsmaßnahmen aber genutzt werden, um Unternehmen oder Branchen mit strukturellen Problemen am Leben zu erhalten und somit auch ArbeitnehmerInnen und Kapital binden, würden Produktivitätswachstum und Lohnzuwächse verhindert werden. Das hätte langfristig negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

Mögliche Gründe für die unterschiedliche Wirkung von Kurzarbeit über den Konjunkturzyklus stellen auch die Charakteristika der Firmen dar, die Kurzarbeit beanspruchen: Nur relativ unproduktive Firmen erfüllen in einer Expansion die Kriterien für Kurzarbeit. Werden diese Unternehmen durch die Nutzung von Kurzarbeit künstlich am Leben gehalten und produktive Arbeitskräfte dadurch gebunden, sind Ineffizienzen die Folge. Aus diesem

Grund kann in Zeiten eines Wirtschaftsaufschwungs diskretionäre Kurzarbeitspolitik dazu beitragen, notwendige strukturelle Anpassungen zu verhindern.

6. Fazit

Kurzarbeit war in der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 in vielen Ländern der OECD eine beliebte Politikmaßnahme, um steigender Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Betrachtet man die Nutzung von Kurzarbeit während der Großen Rezession in Deutschland und Österreich im Vergleich, so stellt man fest, dass in Deutschland dieses Instrument zur Arbeitszeitflexibilisierung mit einem Anteil von über 3% an der gesamten Beschäftigung um rund ein Fünffaches mehr genutzt wurde als in Österreich. Bock-Schappelwein et al. (2011) identifizieren strukturelle sowie institutionelle Rahmenbedingungen als Erklärung für diese Unterschiede.

Während der großen Rezession wurden in beiden Ländern nicht nur die bereits existierenden Rahmenbedingungen der Kurzarbeit genutzt, sondern weitere Aspekte zum bestehenden Regelwerk hinzugefügt (z. B. Ausbildungszuschüsse) und vorhandene Bestimmungen ausgeweitet, wozu beispielsweise in Österreich die Ausweitung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld oder die Übernahme des Arbeitgeberanteils für Sozialversicherungsbeiträge seitens des Arbeitsmarktservice zählt. In Gehrke und Hochmuth (2017) bezeichnen wir diese *Ad-hoc*-Veränderungen als diskretionäre Kurzarbeit. In unserem Forschungsprojekt fokussieren wir auf die Wirkung dieser Komponente in Deutschland und untersuchen, ob die Effektivität über den Konjunkturzyklus variiert. Wir zeigen dort, dass diese zusätzliche Komponente der Kurzarbeitspolitik in Rezessionen ihr Ziel der Beschäftigungsstabilisierung erreicht.

Darüber hinaus finden wir Evidenz dafür, dass die Effektivität diskretionärer Kurzarbeitspolitik in Rezessionen und Expansionen signifikant unterschiedlich ist. Solange die Maßnahmen während Rezessionen implementiert werden, können die gewünschten stabilisierenden Beschäftigungseffekte erreicht werden. Unsere Berechnungen ergeben, dass diskretionäre Kurzarbeit bei einer BIP-Wachstumsrate von weniger als 0,2%³⁶ im Quartal signifikant positive Beschäftigungseffekte nach sich zieht. Fallen expansive Maßnahmen jedoch in die Zeit eines Wirtschaftsaufschwungs (ab einer BIP-Wachstumsrate von 0,4% im Quartal³⁷), so sind die Effekte weniger eindeutig und können sogar negativ werden. Betrachten wir ausschließlich die Große Rezession als Beispiel für eine extrem tiefe Rezession und vergleichen diese mit einer extremen Expansion, so sind die Effekte höher und persistenter. Darüber hinaus berechnen wir

in Gehrke und Hochmuth (2017) Beschäftigungseffekte pro KurzarbeiterIn in Deutschland für jeden Zeitpunkt seit Beginn der Siebzigerjahre. Unsere Ergebnisse zeigen starke Zeitvariation: Die Effekte sind in Rezessionen immer höher als in Expansionen und waren während der Großen Rezession am höchsten.

Somit zeigt sich, dass Kurzarbeit in Deutschland sowohl als automatischer Stabilisator³⁸ als auch als diskretionäres Instrument eine effektive arbeitsmarktpolitische Maßnahme ist, solange diese in Rezessionen implementiert wird.³⁹ Abschließend stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse für Deutschland auf Länder mit anderen Arbeitsmarktinstitutionen übertragbar sind. Im Vergleich zu Deutschland ist in Österreich der Kündigungsschutz weniger stark ausgeprägt, und die Beschäftigungsfluktuationen sind höher.⁴⁰ Balleer et al. (2016) zeigen, dass in einer solchen Situation der automatische Stabilisator der Kurzarbeit weniger effektiv ist. Diskretion wurde in Österreich in der Großen Rezession aber ähnlich eingesetzt wie in Deutschland. Somit können wir an dieser Stelle keine abschließende Einschätzung der Kurzarbeitseffekte in Österreich geben, möchten aber betonen, dass aus unserer Sicht die Trennung in Diskretion und regelgebundener Komponente und die Interaktion mit dem Konjunkturzyklus eine ähnliche Rolle wie in Deutschland spielen können.

Anmerkungen

¹ Crimmann und Wießner (2009).

² Eine Reihe von Studien zeigen, dass das Lebenseinkommen nach einer Periode von Arbeitslosigkeit signifikant sinkt (siehe beispielsweise Den Haan, Ramey and Watson [2000] und Davis und van Wachter [2011]).

³ OECD (2010).

⁴ Die beschriebenen Ergebnisse beruhen auf ein noch unveröffentlichtes Manuskript mit dem vorläufigen Titel „Counteracting Unemployment in Crises: Nonlinear Effects of Short-Time Work Policy“ von Britta Gehrke und Brigitte Hochmuth (2017), Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg.

⁵ Der Begriff der „Großen Rezession“ unterscheidet die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/09 von der „Großen Depression“ der 1930er-Jahre.

⁶ Siehe auch Cahuc und Carcillo (2011).

⁷ Das Economic Cycle Research Institute (kurz ECRI) definiert für 21 Länder Rezessionsperioden nach einem einheitlichen Verfahren, siehe: www.businesscycle.com.

⁸ Der Spiegel (1977, 1978).

⁹ Manager Magazin (1999).

¹⁰ Siehe Möller (2010); Boysen-Hogrefe und Groll (2010); Rinne und Zimmermann (2010) und Burda und Hunt (2011).

¹¹ Siehe Burda und Hunt (2011); Möller (2010).

¹² Siehe Will (2010) für eine historische Betrachtung.

¹³ Im Allgemeinen muss mindestens ein Drittel der Belegschaft von einem Arbeitsausfall von mindestens 10% betroffen sein. Mögliche Kontingente aus Arbeitszeitkonten sind vor Beantragung von Kurzarbeit voll auszuschöpfen. Konjunkturelle Kurzarbeit wird bei

einem unvermeidlichen Ausfall von Beschäftigung aus wirtschaftlichen Gründen oder aufgrund von unabwendbaren Ereignissen gewährt. Saisonale Kurzarbeit wird in den Wintermonaten besonders im Baugewerbe genutzt, Transfer-Kurzarbeit spielt heute kaum noch eine Rolle, sondern war hauptsächlich im Zuge der Wiedervereinigung von Bedeutung (permanenter Arbeitszeitverlust aufgrund von Restrukturierungen auf Firmenebene). Für eine detaillierte Darstellung der Zugangsvoraussetzungen oder eine deskriptive Analyse der unterschiedlichen Kurzarbeitstypen vergleiche BMAS (2011), Bellmann et al. (2010) oder Crimmann und Wießner (2009).

¹⁴ Vgl. Bellmann et al. (2010).

¹⁵ Ist die von Kurzarbeit betroffene Person ein Elternteil, werden 67 Prozent des Nettoentgelts ausfalls übernommen.

¹⁶ Es mussten lediglich 10 Prozent der im Betrieb Beschäftigten von einem erheblichen Arbeitsausfall betroffen sein (anstelle von einem Drittel). Darüber hinaus konnte auch für Leiharbeiter Kurzarbeit beantragt werden.

¹⁷ In den ersten sechs Monaten der Inanspruchnahme von Kurzarbeit wurden 50 Prozent, ab dem 7. Monat 100 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge von der örtlichen Arbeitsagentur übernommen; siehe Deeke (2009) und Arpaia et al. (2010).

¹⁸ Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden Qualifizierungsmaßnahmen für KurzarbeiterInnen kaum genutzt. Im Rahmen des Konjunkturpaketes II des Jahres 2009 wurden die Möglichkeiten zur Qualifizierung in Kurzarbeit erweitert; siehe Heidemann (2011).

¹⁹ AMS (2016a).

²⁰ AMS (2016b) 13.

²¹ AMS (2016a).

²² Arpaia et al. (2010).

²³ AMS (2016a).

²⁴ Siehe Arpaia et al. (2010).

²⁵ Arpaia et al. (2010); Cahuc und Carcillo (2011); Hijzen und Venn (2011); IMF (2010); OECD (2010).

²⁶ Allerdings unterliegen die Querschnittsschätzungen einem möglichen Endogenitätsproblem (Cahuc und Carcillo [2011]). Dieses entsteht, da Kurzarbeit als erklärende Variable für Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung genutzt wird, gleichzeitig aber davon auszugehen ist, dass Arbeitslosigkeit oder ein fallendes BIP auch den Einsatz der Kurzarbeit treiben. So richtet sich die Anspruchsberechtigung zur Kurzarbeit, nach wirtschaftlicher Notwendigkeit und nimmt somit in Zeiten wirtschaftlicher Anspannung zu.

²⁷ Vgl. u. a. Auerbach und Gorodnichenko (2012); Caggiano et al. (2014); Weise (1999).

²⁸ Das theoretische Modell von Canzoneri et al. (2016) zeigt in diesem Zusammenhang, dass das antizyklische Verhalten von Finanzmarktfriktionen zu höherer Effektivität von Fiskalpolitik in Rezessionen führt.

²⁹ Die Methodik des *smooth transition VAR* (STVAR) geht zurück auf das von Granger und Terasvirta (1994) entwickelte univariate STAR-Modell. Unsere Modellspezifikation basiert auf Auerbach und Gorodnichenko (2012), d. h. wir verwenden ein logistisches STVAR-Modell.

³⁰ Siehe auch Blanchard und Perotti (2002).

³¹ Wir können diesen Anstieg in der Zahl der diskretionären Kurzarbeiter allerdings nicht auf einzelne Politikmaßnahmen zurückführen. Vielmehr spiegelt diese die Reaktion auf die gesamten diskretionären Maßnahmen wider, die in der Großen Rezession (zeitgleich) eingesetzt wurden.

³² Dieser Schwellenwert ist so kalibriert, dass wir die Anzahl der Rezessionsperioden des ECRI-Instituts im selben Zeitraum für Deutschland treffen. Demnach befindet sich die deutsche Wirtschaft seit 1973 in ca. 20 Prozent der Zeit in einer Rezession.

- ³³ Für die Darstellung unserer Effekte berechnen wir *Generalized Impulse Response Functions* (GIRFs), die auf die Methodik von Koop et al. (1996) zurückgehen. Durch die Berechnung von GIRFs ist ein dynamischer Feedbackmechanismus zwischen Rezession und Expansion möglich, d. h. durch einen Schock in der Rezession kann man während der betrachteten Periode in eine Expansion gleiten und *vice versa*. Darüber hinaus können sich die Effekte nach Vorzeichen und Größe der Schocks unterscheiden.
- ³⁴ Siehe Gehrke und Hochmuth (2017) für Details.
- ³⁵ Diese Zahl entspricht der maximalen Beschäftigungsreaktion in Relation zur maximalen Reaktion der Kurzarbeit auf einen diskretionären Politikschock.
- ³⁶ Die Wachstumsrate bezieht sich auf einen zentrierten gleitenden Durchschnitt von fünf Quartalen.
- ³⁷ Siehe Endnote 36.
- ³⁸ Siehe Balleer et al. (2016).
- ³⁹ Siehe Gehrke und Hochmuth (2017).
- ⁴⁰ Bock-Schappelwein et al. (2011).

Literatur

- Abbritti, Mirko; Fahr, Stephan, Downward wage rigidity and business cycle asymmetries, in: *Journal of Monetary Economics* 60 (2013) 871-886.
- Abraham, K. G.; Houseman, S.N., *Job Security in America: Lessons from Germany* (Brookings Institution, Washington, D. C., 1993).
- Abraham, Katharine; Houseman, Susan, Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium, in: *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-Off?* (1994) 59-94.
- Arbeitsmarktservice (AMS), Kurzarbeit (Wien 2016a); online: http://www.ams.at/_docs/001_KUA_Infoblatt.pdf (abgerufen am 23.1.2017).
- Arbeitsmarktservice (AMS), Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (KuA) und Beihilfe für Schulungskosten (SfK) (Wien 2016b); online: http://www.ams.at/_docs/001_kua_RILI.pdf (abgerufen am 23.1.2017).
- Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J.; Pierini, F., Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations (European Commission, Brüssel 2010).
- Auerbach, Alan J.; Gorodnichenko, Yuriy, Measuring the Output Responses to Fiscal Policy, in: *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2012) 1-27.
- Balleer, Almut; Gehrke, Britta; Lechthaler, Wolfgang; Merkl, Christian, Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis, in: *European Economic Review* 84 (2016) 88-122.
- Bellmann, Lutz; Crimmann, Andreas; Wießner, Frank, The German Work-Sharing Scheme – An Instrument for the Crisis, in: *Conditions of Work and Employment Series* 25 (2010).
- Bellmann, Lutz; Gerner, Hans-Dieter, Reversed Roles? Wage and Employment Effects of the Current Crisis, in: Immervoll, et al. (Hrsg.) *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution* (2011) 181-206.
- Blanchard, Olivier; Perotti, Roberto, An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, in: *The Quarterly Journal of Economics* 117/4 (2002) 1329-1368.
- BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2012* (Wien 2012); online: http://www.ams.at/_docs/001_Aktive_Arbeitsmarktpolitik.pdf (abgerufen am 25.1.2017).
- BMASK, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2016* (Wien 2016); online: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=367> (abgerufen am 25.1.2017).

- Bock-Schappelwein, Julia; Mahringer, Helmut; Rückert, Eva, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, (= Wifo-Studie im Auftrag des AMS, Wien 2011).
- Boeri, Tito; Bruecker, Herbert, Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, in: *Economic Policy* 26 (2011) 697-765.
- Boysen-Hogrefe, Jens; Groll, Dominik, The German Labor Market Miracle, in: *National Institute Economic Review* 214 (2010) R38-R50.
- Brenke, Karl; Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus, Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession, in: *International Labour Review* 152 (2013) 287-305.
- Bundesagentur für Arbeit, Kurzarbeit – Zeitreihen (monatliche Daten) (Berlin 2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Fragen und Antworten zu Kurzarbeit und Qualifizierung (Wien 2011).
- Burda, Michael; Hunt, Jennifer, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 42 (2011) 273-335.
- Caggiano, Giovanni; Castelnuovo, Efram; Colombo, Valentina; Nodari, Gabriela, Estimating Fiscal Multipliers: News From A Non-linear World, in: *The Economic Journal* 125 (2015) 746-776.
- Cahuc, Pierre; Carcillo, Stéphane, Is Short-time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?, in: *Nordic Economic Policy Review* 1 (2011) 133-169.
- Calavrezo, O.; Duhautois, R.; Walkowiak, E., Short-Time Compensation and Establishment Survival: An Empirical Analysis with French Data (= IZA Discussion Paper No. 4989, Bonn 2010).
- Canzoneri, Matthew; Collard, Fabrice; Dellas, Harris; Diba, Behzad, Fiscal Multipliers in Recessions, in: *Economic Journal* 126 (2016) 75-108.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank, Verschnaufpause dank Kurzarbeit (= IAB Kurzbericht, Berlin 2009); online: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb1409.pdf>.
- Crimmann, Andreas; Wießner, Frank; Bellmann, Lutz, The German work-sharing scheme: an instrument for the crisis (= Conditions of Work and Employment Series 25, ILO, Genf 2010).
- Davis, Steven J.; von Wachter, Till M., Recessions and the Cost of Job Loss (= Brookings Papers on Economic Activity 43/2 (2011) 1-72).
- Deeke, Axel, Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, in: *WSI Mitteilungen* 8 (2009).
- Den Haan, Wouter; Garey, Ramey; Watson, Joel, Job Destruction and the Experiences of Displaced Workers, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 52 (2000) 87-128.
- Der Spiegel, Konjunktur 1977: „Auf ohne Schwung“ (1977); online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-41019438.html> (abgerufen am 30.1.2017).
- Der Spiegel, Auf dem trockenen (1978); online: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40616661.html> (abgerufen am 30.1.2017).
- Destatis, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (2016).
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra, From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, in: *Journal of Economic Perspectives* 28 (2014) 167-188.
- Economic Cycle Research Institute (ECRI), Business Cycle Peak and Trough Dates, 21 Countries, 1948-2015; online: <https://www.businesscycle.com/ecri-business-cycles/international-business-cycle-dates-chronologies> (abgerufen am 30.1.2017).
- Federal Reserve Economic Data (FRED), Registered Unemployment Rate for Germany (quarterly, seasonally adjusted), LMUNRRTTDEQ156S; online: <https://fred.stlouisfed.org/series/LMUNRRTTDEQ156S> (abgerufen am 30.1.2017).
- Federal Reserve Economic Data (FRED), Registered Unemployment Rate for Austria (quarterly, seasonally adjusted), LMUNRRTTATQ156S; online:

- <https://fred.stlouisfed.org/series/LMUNRRTTATQ156S> (abgerufen am 30.1.2017).
- Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte, Counteracting unemployment in crises: Nonlinear effects of short-time work policy (= Unpublished Manuscript, Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg 2017).
- Granger, Clive; Terasvirta, Timo, Modelling nonlinear economic relationships (Oxford 1994).
- Hamermesh, D. S., Labor Demand (Princeton 1993).
- Heidemann, Winfried, Qualifizierung auf Kurzarbeit (Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 2011).
- Hijzen, Alexander; Martin, Sébastien, The Role of Short-Time Work Schemes during the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis (Institute for the Study of Labor, IZA, Bonn 2013).
- Hijzen, Alexander; Venn, Danielle, The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession (OECD, Paris 2011).
- IMF, World Economic Outlook – Rebalancing Growth (Washington, D. C., 2010).
- Koop, Gary; Pesaran, M.; Potter, Simon, Impulse response analysis in nonlinear multivariate models, in: Journal of Econometrics 74 (1996) 119-147.
- Manager Magazin, Kurzarbeit noch im Dezember (1999); online: <http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/a-55672.html> (abgerufen am 30.11.2016).
- Michaillat, Pascal, A Theory of Countercyclical Government Multiplier, in: American Economic Journal: Macroeconomics 6 (2014) 190-217.
- Möller, Joachim, The German Labor Market Response in the World Recession – De-mystifying a Miracle, in: Journal for Labor Market Research 42/4 (2010) 325-336.
- OECD, OECD Employment Outlook (Paris 2010).
- Rinne, Ulf; Zimmermann, Klaus F., Another economic miracle? The German labor market and the Great Recession, in: IZA Journal of Labor Policy 1 (2012) 1-21.
- Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, zuletzt geändert am 5.1.2017, BGBl. I, S. 17.
- Speckesser, Stefan, Employment Retention in the Recession: Microeconomic Effects of the Short-Time Work Programme in Germany (= Präsentation bei der IAB-Konferenz 18./19. März 2011, Nürnberg 2011).
- Statistik Austria, Erwerbstätige nach Alter und Geschlecht seit 1994 (Wien 2016); online: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/erwerbstaetige/062875.html (abgerufen am 26.1.2017).
- Weise, Charles, The Asymmetric Effects of Monetary Policy: A Nonlinear Vector Autoregression Approach, in: Journal of Money, Credit and Banking 31 (1999) 85-108.
- Will, Henner, Kurzarbeit – makroökonom(etr)ische Erkenntnisse über einen klassischen allrounder (= Vortrag anlässlich des 7. IWH/IAB-Workshops zur Arbeitsmarktpolitik „Lohnpolitik nach der Krise“, Halle 2010).

Zusammenfassung

Kurzarbeit ermöglicht es Firmen, die von einem vorübergehenden Nachfrageausfall betroffen sind, die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten temporär zu reduzieren. Gleichzeitig kompensiert der Staat einen Teil des Lohnausfalls. Kurzarbeit ist somit ein zielgerichtetes arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Flexibilisierung des Arbeitsinputs, das Kündigungen vermeidet und die Beschäftigung stabilisiert. Während der Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 hat eine Vielzahl der OECD Länder Kurzarbeit genutzt. Dabei war der Anteil der KurzarbeiterInnen an der Beschäftigung in Deutschland etwa fünf-

mal so hoch wie in Österreich. In diesem Beitrag stellen wir die Ergebnisse unseres aktuellen Forschungsprojektes zum Thema Kurzarbeit vor. Darin trennen wir diskretionäre Kurzarbeitspolitik von der regelgebundenen Komponente und fokussieren uns auf mögliche zeitvariierende Effekte. Unsere Ergebnisse für Deutschland zeigen, dass die Effekte von diskretionären ad-hoc Politikmaßnahmen stark zeitabhängig sind: In tiefen Rezession wirkt diese Politik deutlich beschäftigungsstabilisierend. Im Gegensatz dazu sind die Effekte in normalen Zeiten oder in Wirtschaftsaufschwüngen wesentlich geringer und können sogar negativ werden. Demnach ist diskretionäre Kurzarbeitspolitik umso effektiver, desto tiefer eine Rezession ist. Eine Analyse der Wirkungskanäle zeigt, dass die Beschäftigungseffekte durch eine signifikante Reduktion von Kündigungen zustande kommen.

Abstract

Short-time work (STW) allows firms that face a temporary shortfall of demand to reduce the working hours of their employees. The employees are partly compensated by the government for their net wage loss. As such, STW is a targeted labor market policy with the aim to enable firms to adjust their labor input without dismissing workers. During the Great Recession the majority of OECD countries used STW schemes, however, countries differ widely in their STW usage. The share of short-time workers in Germany, for example, was five times higher compared to Austria. In this article, we present the results of our current research project on STW. We disentangle discretionary and rule-based STW policy and focus on possible time-varying effects of ad-hoc policy changes. Our results for Germany show that the employment effects depend crucially on the state of the business cycle: In deep recessions, discretionary STW policy stabilizes employment, whereas in normal times and expansions the effects are less clear and may even turn negative. We find that the deeper the recession, the more jobs can be saved with discretionary STW policy. An analysis of the underlying mechanism illustrates that the employment effects are caused by a significant reduction of lay-offs.