

# Kurzarbeit - makroökonom(etr)ische Erkenntnisse über einen klassischen *allrounder*.

Henner Will\*

15. Oktober 2010 (*erste Version: 21. September 2010*)

Vortrag anlässlich des 7. IWH/IAB-Workshops zur Arbeitsmarktpolitik „Lohnpolitik nach der Krise“,  
Halle, 21.-22. Oktober 2010

## Zusammenfassung

Kurzarbeit war ein wesentliches Instrument der vergangenen Krise. In der über 100jährigen Geschichte kam sie auch in der Bundesrepublik immer wieder zum Einsatz. Dabei ist der Stand von 1,15 Mio. Kurzarbeitern 2009 in früheren Jahren schon erreicht worden. Als *allrounder* des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens wurde Kurzarbeit bei unterschiedlichen makroökonomischen Schocks immer wieder zur Stabilisierung herangezogen.

Dieses Paper versucht nach einer Übersicht über die historische Entwicklung auf einen wesentlichen Vorwurf gegen die Kurzarbeit - sie verschleppe den Strukturwandel und notwendige Marktberichtigungen in Abschwüngen - anhand makroökonomischer Datenanalyse zu antworten. Dazu wird auf ein VAR-Modell zurückgegriffen, bei dem mit Hilfe einer Impulse-Response-Analyse Interdependenzen und Unterschiede zwischen Arbeitszeit, konjunktureller Entwicklung, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit aufgezeigt werden. Die Analyse der prozyklischen Ausfallzeiten gibt empirische Evidenz für die These, dass eine Vielzahl von fundamental wettbewerbsfähigen Betrieben in Abschwüngen eben nur die Brückenfunktion Kurzarbeit benötigen und der Strukturwandel hier nicht gebremst wird.

Schlagworte: Kurzarbeit, VAR, Paradoxon, Strukturwandel

JEL: E24, E32, C32, J38, N44

---

\*Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf, Telefon: +49 (0)211 7778 594, Mail: Henner-Will@boeckler.de, <http://www.boeckler.de/imk>

# 1 Einleitung

Die amerikanische Immobilienkrise, die spätestens mit der Insolvenz von *Lehman Brothers* im September 2008 zu einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise wurde, bescherte der deutschen Volkswirtschaft den größten wirtschaftlichen Einbruch seit dem zweiten Weltkrieg. Trotz dieser Entwicklung - vielleicht auch aufgrund der massiven Konjunkturprogramme - zeigt sich der Arbeitsmarkt bis heute robust. Die Arbeitslosenzahlen sind kaum gestiegen und im Vorjahresvergleich sogar wieder rückläufig. Das früher häufig wegen hoher und persistenter Arbeitslosigkeit kritisierte Deutschland zeigt auf einmal im internationalen Vergleich eine *benchmark-performance*.

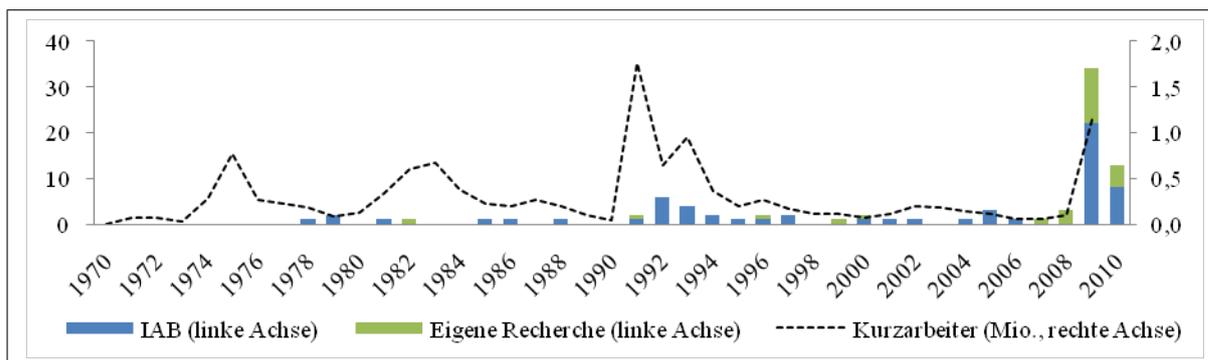
Nach einhelliger Meinung hat einen nicht unerheblichen Anteil an dieser Entwicklung die Nutzung von unterschiedlichen Flexibilisierungsinstrumenten, darunter neben Arbeitszeitkonten die Kurzarbeit (vgl. z.B. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [SVR] 2009, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD] 2010). Dieses Instrument der internen numerischen Flexibilität erlebte in den vergangenen zwei Jahren eine Renaissance und erwies sich als eine der wichtigsten Stützen des Arbeitsmarktes (BRAUTZSCH und WILL 2010), so dass die OECD (2010) Mitgliedsländern sogar zur Nutzung von Kurzarbeits- oder Teilarbeitslosigkeitsprogrammen in konjunkturellen Schwächephasen rät.

Gleichzeitig ging die Krise jedoch auch an Deutschland nicht vorbei, zeigten sich doch Anpassungen in steigenden Lohnstückkosten bedingt durch einen Rückgang der Arbeitsproduktivität (SVR 2009, S. 263, HERZOG-STEIN und SEIFERT 2010, S. 11) und kurzarbeitsbedingter Remanenzkosten (BACH und SPITZNAGEL 2009a, 2009b). Diese Einschnitte sind jedoch eher transitorischer Natur und scheinen auf Wettbewerbsfähigkeit und Exporte keinen großen Einfluss gehabt zu haben, wie die jüngste konjunkturelle Entwicklung zeigt.

Es überrascht, dass trotz seiner langen Geschichte und auch seiner quantitativ hohen Bedeutung die Kurzarbeit ein Schattendasein in der wissenschaftlichen Forschung fristet, wie auch Abbildung 1 zeigt. Nur im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und dem erhöhten Interesse für strukturelles KUG bei der Abwicklung der DDR-Wirtschaft lässt sich spürbares Interesse feststellen, wobei auch dies marginal ist verglichen zu Veröffentlichungen in anderen Bereichen.

Eine makroökonom(etr)ische Perspektive fehlt dabei fast vollends. Hier möchte die vorliegende Arbeit anschließen. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Frage, ob Kurzarbeit Strukturwandel in Abschwungphasen behindert indem sie das Überleben nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen ermöglicht bzw. deren Verbleib im Markt in die Länge zieht, oder eine Brückenfunktion wahrnimmt. Dazu gliedert sich dieses Papier wie folgt: Abschnitt 2 stellt die institutionelle Entwicklung der Kurzarbeit kurz dar gefolgt von einer quantitativ deskriptiven Betrachtung seit 1950. Anschließend wird in Abschnitt 3

Abbildung 1: Veröffentlichungen zum Thema Kurzarbeit



Quelle: INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG [IAB] - Infoplattform Kurzarbeit (<http://www.iab.de>), eigene Recherche, Juli 2010

Kurzarbeit in ein vektor-autoregressives Modell eingebunden, das untersucht, wie der Arbeitsmarkt konjunkturelle Schwankungen abfedert. Der Untersuchungsansatz spricht für eine Brückenfunktion der Kurzarbeit. Schließlich stehen in Abschnitt 4 die Ausfallzeiten und ihr prozyklischer Verlauf im Vordergrund, die tendenziell gegen eine Strukturkonservierung spricht. In Abschnitt 5 werden abschließend die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammengefasst.

## 2 Die Entwicklung der Kurzarbeit

Die Kurzarbeit blickt auf eine lange Geschichte zurück. Vereinbarungen über ein Aussetzen von Arbeitszeit gab es bereits 1891, teilweise verbunden mit der Zahlung von „Wartegeld“ (HOLZMAYER 1989, S. 6, 8). In den 1909 und 1910 verabschiedeten Gesetzen „Gesetz zur Änderung des Tabaksteuergesetzes“ und „Kali-Gesetz“ wurde mit einer Vergütung von Arbeitsausfällen aufgrund höherer Steuern und Zölle bzw. beschränkter Produktionsquoten ein erster institutioneller Grundstein für Unterstützungsleistungen von erwerbstätigen Arbeitnehmern seitens der öffentlichen Hand gelegt (HOLZMAYER 1989, S. 9 ff, BRENKE *et. al* 2010, S. 2, BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT [BA] 2009b, S. 1).<sup>1</sup>

In der Weimarer Republik wurden Erwerbslosenunterstützungen außerhalb der Armenfürsorge bereits 1918 mit der Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge eingeführt. Zwischen 1924 und 1926 wurde die Kurzarbeiterunterstützung kurzfristig ausgesetzt. Mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ [AVAVG] und der Gründung der Arbeitsverwaltung wurde das Kurzarbeitergeld [KUG] 1927 fester Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums (FLECHSENHAR 1979, S. 373 f., KÜHL 1982, S. 252, BA 2009b, S. 1, HOLZMAYER 1989, S. 36 ff). Im Zuge der Weltwirtschaftskrise spielte Kurzarbeit insbesondere in der Krisenpolitik Brüning eine nicht unwesentliche Rolle (SCHMUHL 2003, S. 187).

<sup>1</sup>Beide Regelungen weisen eher auf eine Nutzung von Kompensationszahlungen aufgrund struktureller Änderungen bzw. Regulierungen hin als auf eine konjunkturelle Abfederung durch Kurzarbeit.

Nach dem Krieg und der übergangsweisen Beibehaltung der Kurzarbeiterregelung von 1939 wurde das AVAVG 1956 novelliert (HOLZMAYER 1989, S. 57 ff). Dieses Gesetz bildete auch die Grundlage für das 1969 verabschiedete „Arbeitsförderungsgesetz“ [AFG]. Das AFG war dabei nicht nur eine Fortführung des AVAVG, sondern auch eine gesetzgeberische Antwort im Zeichen von Globalsteuerung und aktiver Beschäftigungspolitik auf den ersten wirklichen Nachkriegsabschwung 1967 (KÜHL 1982, S. 254, HOLZMAYER 1989, S. 74, BRENKE *et. al* 2010, S. 4). Seine wesentlichen Instrumente mündeten 1997 schließlich im „Sozialgesetzbuch III“ (SGB III, SPITZNAGEL und BACH 2000, S. 507).

Die konkrete Ausgestaltung der Kurzarbeitergeldregelung wandelte sich im Laufe der Zeit mit dem Selbstverständnis staatlicher Arbeitsmarktregulierung, Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik in seiner Bemessungshöhe und den Zugangsbeschränkungen. Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Gesetzesentwicklung.

Nach derzeitiger Gesetzeslage können drei verschiedene Arten des KUG genutzt werden. In saisonalen Schwankungen unterworfenen Branchen kann für den Zeitraum von Dezember bis Ende März eines jeden Jahres Saisonkurzarbeitergeld (Saison-KUG, §§ 169, 175 SGB III) beantragt werden.<sup>2</sup> Bei betrieblichen Restrukturierungen steht Transferkurzarbeitergeld (Transfer-KUG, § 216b SGB III) zur Verfügung.<sup>3</sup> Das Regel- oder konjunkturelle Kurzarbeitergeld (KUG, § 169 SGB III<sup>4</sup>) ist jedoch das quantitativ gewichtigste der drei Kurzarbeiterleistungen. Nennenswerten Einfluss auf den Gesamtbestand an Kurzarbeitern nahm im Winter 2006/2007 und 2007/2008 nur das Saison-KUG, während dieser Effekt im Winter 2008/2009 von der gesamtwirtschaftlichen Schwäche überdeckt wird. In ihrer quantitativen Bedeutung sind Struktur- bzw. Transfer-KUG vernachlässigbar (vgl. auch DEEKE 2005, S. 176).

KUG soll in konjunkturell und saisonal schlechten Zeiten Betriebe entlasten und so Arbeitslosigkeit verhindern, indem die „Handlungsalternative ... Entlassung für den Arbeitgeber gegenüber der Weiterbeschäftigung mit Kurzarbeit zur „Second Best“ Lösung“ (STELLMACH 2002, S. 77) wird. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber mit dem strukturellen bzw. Transfer-KUG die Möglichkeit schaffen wollen, Arbeitnehmer bei betrieblichen Umstrukturierungen in Beschäftigung zu halten, um eine Stigmatisierung durch Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Sind Arbeitnehmer mit einem erheblichen Arbeits- und Entgeltausfall konfrontiert, wird nach derzeitiger Gesetzeslage KUG gewährt (§ 169 SGB III). Dies ist dann der Fall, wenn wirtschaftliche Gründe oder unabwendbare Ereignisse vorliegen, diese zeitlich begrenzt, für den Betrieb nicht vermeidbar und ein Drittel der Arbeitnehmer von einem Ent-

---

<sup>2</sup>Vor 2006 wurde dies als Winterausfallgeld (ehemals 214 SGB III und §§ 74, 81 AFG) und vor 1996 als Schlechtwettergeld (ehemals §§ 74, 83 AFG und § 143 AVAVG) gewährt.

<sup>3</sup>Dies löste 2004 im Zuge des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [HARTZ III] das damalige Strukturkurzarbeitergeld (Struktur-KUG, ehemals § 175 SGB III und § 63 Abs.4 AFG) ab. Siehe dazu auch ausführlich DEEKE 2005, S. 179.

<sup>4</sup>Ehemals § 63 AFG und § 117 AVAVG.

Tabelle 1: Übersicht über die institutionelle Entwicklung der Kurzarbeit in Deutschland

<b>Jahr</b>	<b>Änderung/Leistungshöhe und -dauer</b>
1909	Tabaksteueränderungsgesetz
1910	Kali-Gesetz
1918	Reichsverordnung Erwerbslosenfürsorge
1924	Reichsverordnung Erwerbslosenunterstützung
1927	AVAVG
1934	Reichsverordnung zur verstärkten Kurzarbeit
1939	Reichsverordnung über Kurzarbeiterunterstützung (allgemeine wird zur verstärkten Kurzarbeit)
1956	Nivellierung AVAVG: KUG bei 62,5 % (bis zu 80 % mit Familienzuschlägen) des Nettoentgelts, Bezugsdauer 14 Wochen, maximal 52 Wochen bei besonderen Verhältnissen, keine Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen.
1959	Bezugsdauer 26 Wochen, maximal 52 Wochen bei außergewöhnlichen Verhältnissen, Einführung des Schlechtwettergeldes
1969	AFG löst das AVAVG ab, 50 % Zuschuss zu Krankenversicherungsbeiträgen <sup>A</sup> , 75 % Zuschuss zu Rentenversicherungsbeiträgen <sup>A</sup>
1972	Einführung des Wintergeldes (Bau)
1975	Erhöhung des KUG auf 68 % des Nettoentgelts, Bezugsdauer maximal 12 Monate bei außergewöhnlichen Verhältnissen und 24 Monate bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem gesamten Arbeitsmarkt.
1984	KUG und Schlechtwettergeld auf 63 % (68 % mit Kindern) des Nettoentgelts
1983	befristete Verlängerung KUG auf 36 Monate maximaler Bezugsdauer für die Stahlindustrie (bis 1989) <sup>B</sup> , Absenkung des Zuschusses Rentenversicherungsbeiträge auf 50 % <sup>A</sup>
1988	Einführung des Struktur-KUG
1990	[Juli] AFG-DDR <sup>A</sup> : bis 06.1991 100 % Sozialbeitragsersatzung, bis 06.1992 50 % Sozialbeitragsersatzung, anschließend wie in den alten Bundesländern (Zuschuss bei Rentenversicherungsbeiträgen von 50 %, kein Zuschuss für Krankenversicherungsbeiträge). Auslaufen vereinfachter Tatbestände zum Januar 1992
1992	[April] 15 Monate KUG <sup>C</sup> , [Oktober] 18 Monate KUG <sup>C</sup>
1993	24 Monate KUG <sup>C</sup>
1994	vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Unternehmen auf 80 % des Bruttoentgeltausfalls, Senkung des KUG und Schlechtwettergeldes auf 60 % (67 % mit Kind) des Nettoentgelts
1995	Schlechtwettergeld wird Winterausfallgeld in Höhe des KUG, 18 Monate KUG <sup>C</sup>
1996	12 Monate KUG <sup>C</sup>
1997	15 Monate KUG (bis 2006) <sup>C</sup> , das Struktur-KUG wird bis 2002 verlängert
1998	das SGB III löst das AFG ab
2000	das Struktur KUG wird bis 2006 verlängert
2004	Transfer-KUG löst das Struktur-KUG ab (Hartz III)
2006	Saison-KUG löst das Winterausfallgeld ab
2008	18 Monate KUG (von 12 Monaten) <sup>CE</sup>

## Fortsetzung der Tabelle zur institutionellen Entwicklung

Jahr	Änderung/Leistungshöhe und -dauer
2009	[Februar] Herabsenkung der 1/3-Regelung auf 10 %, keine Minusstunden, 50 %ige Übernahme der Sozialbeiträge, bei Qualifizierungsmaßnahmen komplette Übernahme der Sozialbeiträge, KUG für Leiharbeiter, [Juli] „Kurzarbeitergeld plus“ (Bezugsdauer max. 24 Monate bis 12.2010), Übernahme der Sozialbeiträge ab dem siebten Monat, bei Mehrbetriebsunternehmen ab dem ersten Monat, wenn in anderem Betrieb schon sechs Monate vergangen sind <sup>E</sup> , [November] maximale Bezugsdauer 18 Monate (ab 2010) <sup>F</sup>
2010	[April] Verlängerung der Erstattung der Sozialbeiträge bis 04.2012 <sup>F</sup>

Anmerkungen:

Gesetzesgrundlagen KUG-Höhe: § 121 AVAVG, § 68 AFG, § 178 SGB III; Bezugsdauer: § 119 AVAVG, § 67 AFG, § 177 SGB III.

<sup>A</sup>nach GAGEL 2009. Abweichende Angaben in BACH und SPITZNAGEL 2009a: Bis 1988 wurden Sozialversicherungsbeiträge durch die BA voll übernommen.

<sup>B</sup>nach GAGEL 2009. Abweichende Angaben in BOTHFELD *et al.* 2009: Lockerung Stahlindustrie erst ab 1987.

<sup>C</sup>per Rechtsverordnung.

<sup>D</sup>Ab Oktober „gesamtdeutsches“ AFG mit Sonderregelungen für die neuen Bundesländer.

<sup>E</sup>Konjunkturprogramme I und II.

<sup>F</sup>Nachgelagerte Änderung.

*Quellen:* MARES 1996, S.21, NIESEL 1997, S. 480 ff, HEINELT und WECK 1998, S. 71 ff, SCHMUHL 2003, S. 509, 557 ff, WISSING *et al.* 2004, S.1323 ff, GAGEL 2009, S. 5 ff, SVR 2009, S.262 f., CRIMMANN und WIESSNER 2009, S.9, BOTHFELD *et al.* 2009 S. 283 ff, BR 2009, DEEKE 2009a, S. 447 ff, BR 2010, BT 2010.

geltausfall von mehr als 10 % betroffen sind (§ 170 SGB III). Die Höhe des KUG beträgt 60 % der Nettoentgeltdifferenz, bei Arbeitnehmern mit Kindern 67 %. Die Höchstdauer für KUG beträgt sechs Monate (§ 177 Abs. 1 SGB III). Bei außergewöhnlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt kann diese - sofern bestimmte Wirtschaftszweige betroffen sind - auf zwölf Monate und - falls der gesamte Arbeitsmarkt berührt ist - auf bis zu 24 Monate durch Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales [BMAS] verlängert werden (§ 182 SGB III).

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise reagierte die deutsche Bundesregierung zur direkten Beschäftigungssicherung in Deutschland vor allem mit Erleichterungen für die Inanspruchnahme von konjunkturellem KUG. Dementsprechend wurde bereits im November 2008 eine Ausweitung der maximalen Bezugsdauer auf 18 Monate ab Januar 2009 beschlossen. Mit dem Konjunkturpaket II kamen weitere Erleichterungen hinzu: Die BA erstattet die Hälfte der Sozialabgaben, bei Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit sogar 100 %. Die Zahl der notwendig betroffenen Arbeitnehmer wurde von einem Drittel auf 10 % herabgesetzt. Zudem sind die Voraussetzungen für die Gewährung von KUG, dass Arbeitszeitkonten Minusstunden aufweisen und Unternehmen tarifliche Beschäftigungsvereinbarungen durch Arbeitszeitverkürzungen einlösen müssen, vorübergehend ausgesetzt worden. KUG ist außerdem auch für Leiharbeiter beziehbar. Mit dem

ab Juli 2009 geltenden „Kurzarbeitergeld plus“ wurde die maximale Bezugsdauer auf 24 Monate heraufgesetzt und eine vollständige Erstattung der Sozialbeiträge auch ohne Qualifizierung ab dem siebten Monat möglich gemacht. Durch die sogenannte „Konzernklausel“ bekommen Betriebsstätten ab dem ersten Monat eine vollständige Erstattung, wenn mindestens eine andere Konzerneinheit schon sechs Monate kurzarbeitete. Innerhalb der Bezugsdauer kann die Kurzarbeit darüber hinaus unterbrochen werden, ohne dass eine erneute Beantragung erfolgen muss. Die meisten Maßnahmen waren zunächst bis 2010 begrenzt, wie beispielsweise die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge.<sup>5</sup>

Im November des vergangenen Jahres kündigte die BUNDESREGIERUNG [BR] an, die maximale Bezugsdauer ab 2010 nochmals auf 18 Monate zu setzen (BR 2009). Im April 2010 wurden zudem Pläne für die Verlängerung der Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge über Dezember 2010 hinaus bis April 2012 publik (BR 2010). Ein entsprechendes Gesetz wurde Anfang Juli 2010 vom DEUTSCHEN BUNDESTAG [BT] verabschiedet (BT 2010).

Über die gesetzlichen Regelungen hinaus können Tarifverträge Zusatzleistungen bei Kurzarbeit vorschreiben, die unter anderem die Gehälter, Mehrleistungen, Kündigungen usw. betreffen können. So liegt das tarifliche KUG in der Chemieindustrie z.B. bei 90 % des Einkommens (auch bei vollständigem Arbeitsausfall), in der Metallindustrie und bei der Deutschen Bahn bei bis zu 80 %, etc. (siehe dazu ausführlicher BISPINCK 2009, S. I ff).

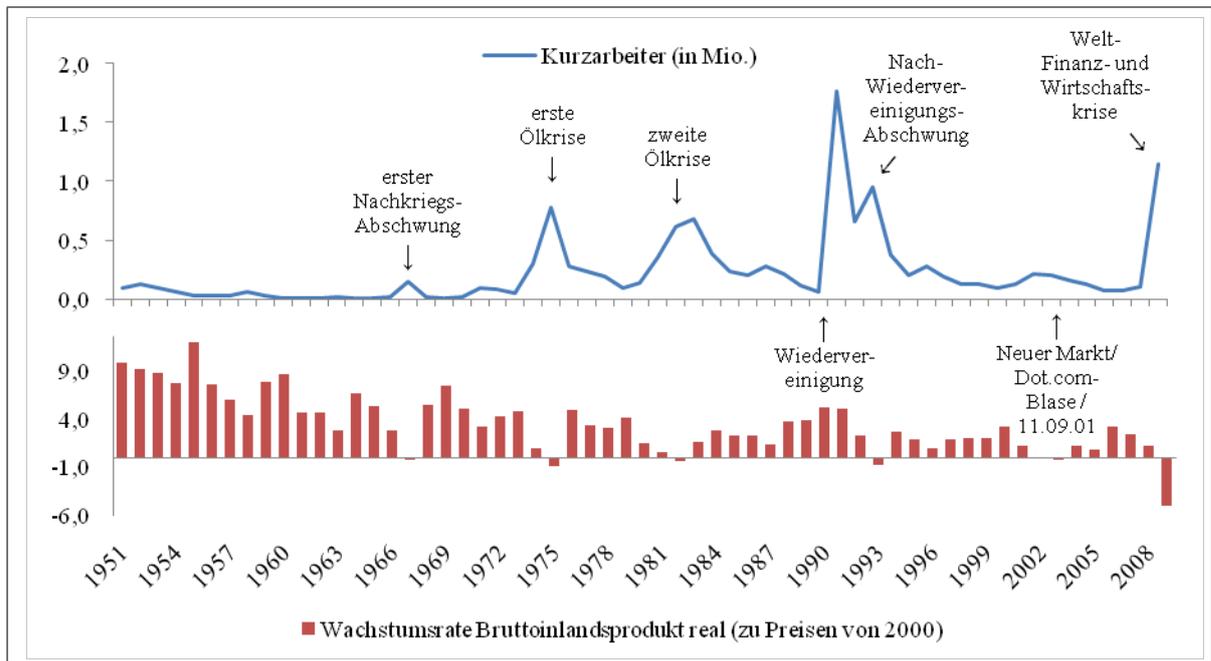
Anders als es die Berichte der Tagespresse vermuten lassen, spielte Kurzarbeit auch quantitativ in der Vergangenheit eine wichtige Rolle. Deutlich wird anhand Abbildung 2, dass die Zahl der KUG-Empfänger besonders hoch ist, wenn sich die reale Wachstumsrate des BIP nahe oder unter 0 bewegt, also in Abschwüngen bzw. Rezessionen. Gut zeigt sich dies 1967 im ersten gravierenderen Nachkriegsabschwung, in den Rezessionen im Zuge der Erschütterungen durch den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und der folgenden Aufwertung, der Ölkrisen 1974/1975 und 1981/1982, der 1993 der Wiedervereinigung folgenden Rezession und der Finanz- und Wirtschaftskrise am aktuellen Rand 2008/2009. Nicht schlägt sich die Wachstumsschwäche der Jahre 2001-2005 in der Folge des Platzens der „dot.com“-/„New Economy“-/„Neuer Markt“-Blase und des 11. Septembers 2001 nieder. Dies mag unterschiedliche Gründe haben, wie die allgemeine Deregulierung des Arbeitsmarktes, der Ausbau von Arbeitszeitkonten, zunehmend geringfügige Beschäftigung und Befristungen, die Verteuerung durch steigende Remanenzkosten (vgl. BACH und SPITZNAGEL 2009a, 2009b) usw. DEEKE (2005, S. 176) weist zudem darauf hin, dass die Entwicklung ab 2001 eher von „stagnativer Tendenz“ geprägt gewesen sei als durch einen plötzlichen gesamtwirtschaftlichen Einbruch und sieht den Bedeutungsverlust der

---

<sup>5</sup>Vgl. zu den Regelungen u.a. BA 2009a, WILL und BRAUTZSCH 2009, S. 201, CRIMMANN und WIESSNER 2009, S. 9, BOGEDAN *et. al* 2009, S. 20, SVR 2009, S. 262 f., DEEKE 2009a, S. 448, BRAUTZSCH und WILL 2010.

Kurzarbeit hierin begründet.

Abbildung 2: Kurzarbeit, Rezessionen und Krisen



Quelle: BA, BMAS, Bundesbank

Abbildung 2 veranschaulicht ganz deutlich einen wesentlichen Punkt: Der Anstieg der Kurzarbeit 1991 war strukturell bedingt, zwar auch in der Folge einer „Krise“, aber der der Wiedervereinigung als zunächst positivem Schock. Ein konjunkturelles Schwingen in Rezessionen oder Abschwüngen - seien sie durch Angebots- oder Nachfrageschocks bedingt - findet sich hier nicht. Somit ist auch der aktuelle Bestand der Kurzarbeiter aus konjunkturellen und nicht strukturellen Gesichtspunkten der höchste seit 1945 und damit auch dem stärksten wirtschaftlichen Einbruch in der Geschichte der Bundesrepublik angemessen. Die Nutzung der Kurzarbeit zeigt, dass es sich um ein vielseitiges Kriseninstrument handelt, da es in der Vergangenheit als *allrounder* bei konjunkturellen Nachfrageschocks (1967, 1993, 2008/2009), (ölpreisinduzierten) Angebotschocks (1974/1975, 1981/1982) und sogar struktureller Erschütterungen (1991) zum Einsatz kam. Zwar konnte KUG die angebotsinduzierte und wiedervereinigungsbedingte Hysterese der Arbeitslosigkeit nicht verhindern; bei den Nachfrageeinbrüchen 1967 und 2008/2009 scheint sie aber ihrer Intention als eine Brücke zum Erhalt von Beschäftigung gerecht geworden zu sein.

### 3 Arbeitszeit, Kurzarbeiter und Arbeitslose: ein VAR-Ansatz

In diesem Abschnitt stehen die konjunkturellen Interdependenzen von wesentlichen Arbeitsmarktindikatoren im Zentrum des Interesses. Dazu wird auf die Nutzung eines *Vektor-*

*autoregressiven* oder *vector autoregressive* [VAR] Modells zurückgegriffen. Dies ermöglicht die Betrachtung von Interdependenzen zwischen unterschiedlichen schwach stationären makroökonomischen Zeitreihen. Ausführlicher mit Vor- und Nachteilen (z.B. „theorie“-freie Schätzungen) von VARs setzen sich bspw. FAVERO ([2001] 2008, S. 133 ff, S. 162 ff), KIRCHGÄSSNER und WOLTERS (2006, S. 113 ff) sowie GAAB (2004, S. 140) auseinander.

Bei der folgenden Untersuchung wird auf Quartalsdaten zurückgegriffen. Mithilfe der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit können Monatsdaten für Kurzarbeit [KUG] vor 1991 erhalten werden<sup>6</sup> und Zahlen über den Bestand an Arbeitslosen [AL] von der BA. Diese bezogen auf die Erwerbstätigen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung [VGR] des statistischen Bundesamtes ergibt die Arbeitslosenquote [ALQ] bzw. mit KUG die Kurzarbeiterquote [KUGQ]. Eine eigenständige Berechnung der Arbeitslosenquote erscheint konsistenter als die direkten Angaben der BA, da diese erst ab 1997 ihre Quoten auf alle Erwerbspersonen bezieht. Kurzarbeiter- und Arbeitslosenzahlen werden als Monatsdaten veröffentlicht. Da die Analyse hier mit Quartalsdaten erfolgt, wurden dazu Quartalsdurchschnitte mit einem einfachen Mittelwert über die drei entsprechenden Monate gebildet. Verwendet wird außerdem das reale BIP [BIP] der VGR verkettet zu Preisen von 1991. Weiter wird auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen in Stunden [STUNDEN] zurückgegriffen (auch VGR). Der Untersuchungszeitraum beläuft sich über 40 Jahre vom ersten Quartal 1970 bis einschließlich des ersten Quartals 2010<sup>7</sup>; somit liegen 161 Beobachtungen pro Zeitreihe vor.

Bei der Untersuchung von BIP, Arbeitslosigkeit und KUG treten grundsätzliche Probleme auf. Alle Reihen verfügen über unterschiedliche Eigenschaften. So folgt die Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitslosenquote fast einem stochastischen Trend, während das BIP eindeutig einen deterministischen Trend aufweist und KUG stationär ist. Besondere Schwierigkeiten bereitet die Kurzarbeit jedoch dadurch, dass sie weit von einer Normalverteilung entfernt und stark rechtsschief verteilt ist. Zwar ist dies für eine ökonometrische Untersuchung prinzipiell kein Problem; die Wahrscheinlichkeit von Ausreißern und damit Problemen von Autokorrelation, Heteroskedastie und nicht normalverteilten Residuen steigt damit jedoch.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei der Zahl der Kurzarbeiter zur Wiedervereinigung. Wie bereits festgestellt handelt es sich eher um einen strukturellen Schock, der hier aufgefangen werden musste, zumal Struktur-KUG in diesem Zusammenhang eher mit sozialpolitischer Intention (DEEKES 2009a, S. 447) als Fallschirm zur Verlangsamung des Arbeitsplatzabbaus diente (VÖLKELE 1997, S. 146). Es liegt daher nahe, dass die Kurzarbeiterreihe um den Wiedervereinigungsschock bereinigt werden sollte. Dazu wird unterstellt, dass die Bestandszahlen zwischen II 90 und II 92 vereinfacht einem linearen Trend folgen

<sup>6</sup>Auf den Seiten der BA im Internet sind nur Zeitreihen ab Januar 1991 erhältlich.

<sup>7</sup>Im Folgenden wird die Notation QQ JJ, also Quartalsnummer (lateinische Zahlen) und Jahr aufgegriffen, also für das erste Quartal 1970 z.B. I 70, für das vierte Quartal 2009 IV 09 usw.

und um etwa 45.000 Personen pro Quartal zunehmen. Dies ergibt die Reihe KUG\_BER bzw. KUGQ\_BER.

Es wird folgender Zusammenhang geschätzt:

$$\mathbf{x}_t = \mathbf{A}_0 \mathbf{d}^{struk} + \mathbf{A}_1 \mathbf{x}_{t-1} + \mathbf{A}_2 \mathbf{x}_{t-2} + \dots + \mathbf{A}_5 \mathbf{x}_{t-5} + \alpha' \mathbf{d}^{temp} + \mathbf{z}_t \quad (1)$$

Dabei ist  $x$  ein Vektor mit den entsprechenden Zeitreihen,  $A$  sind Koeffizientenmatrizen und  $z$  ein Vektor, der zufällige Störungen auffängt. Der Dummyvektor der Struktur ( $d^{struk}$ ) umfasst die folgenden Größen: die Konstante, die saisonale Glättung über Saison-dummies ( $d_S^I, d_S^{II}, d_S^{III}$ ) und Strukturbrüche ( $d_{struk}$ ). Ein Vektor mit Dummyvariablen ( $d^{temp}$ ), die einzelne Ausreißer in den Residuen auffangen, bildet den Abschluss (vgl. z.B. analog dazu FAVERO [2001] 2008, S. 73 ff). Die zu wählenden Verzögerungen (*lags*) ergeben sich aus dem Schwarz-Kriterium für die optimale *lag*-Länge. Tests wurden mit Korrelogrammen und dem Lagrange-Multiplier für Autokorrelation, dem White-Test für Heteroskedastie und dem Jarque-Berra-Test mit einer Cholesky-Orthogonalisierung nach Lütkepohl für die Normalverteilung vorgenommen. Die Reihenfolge der Variablen ergibt sich aus dem Granger-Kausalitätstest (vgl. dazu auch KIRCHGÄSSNER und WOLTERS 2006, S. 122 ff).

Geschätzt wird mit  $\mathbf{x}' = (WR\_STUNDEN \ WR\_BIP \ KUGQ\_BER \ ALQ)$ , fünf *lags* sowie  $\mathbf{d}^{struk'} = (1 \ d_S^I \ d_S^{II} \ d_S^{III} \ d_{struk})$  mit  $d_{struk} = 1$  zwischen I und IV 1991 und ansonsten 0. Hinzukommen Dummies, die zu den Zeitpunkten IV 74 (erste Ölkrise), IV 82 (zweite Ölkrise), I 90 und I 91 (Wiedervereinigung), I 05 (Hartz IV) und I 09 (Finanz- und Wirtschaftskrise) den Wert 1 und ansonsten 0 annehmen. Die Stunden und das BIP sind in Wachstumsraten ( $WR\_...$ ) gegenüber dem Vorjahreswert transformiert; der Strukturdummy fängt den großen Stundenanstieg im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung ein.<sup>8</sup>

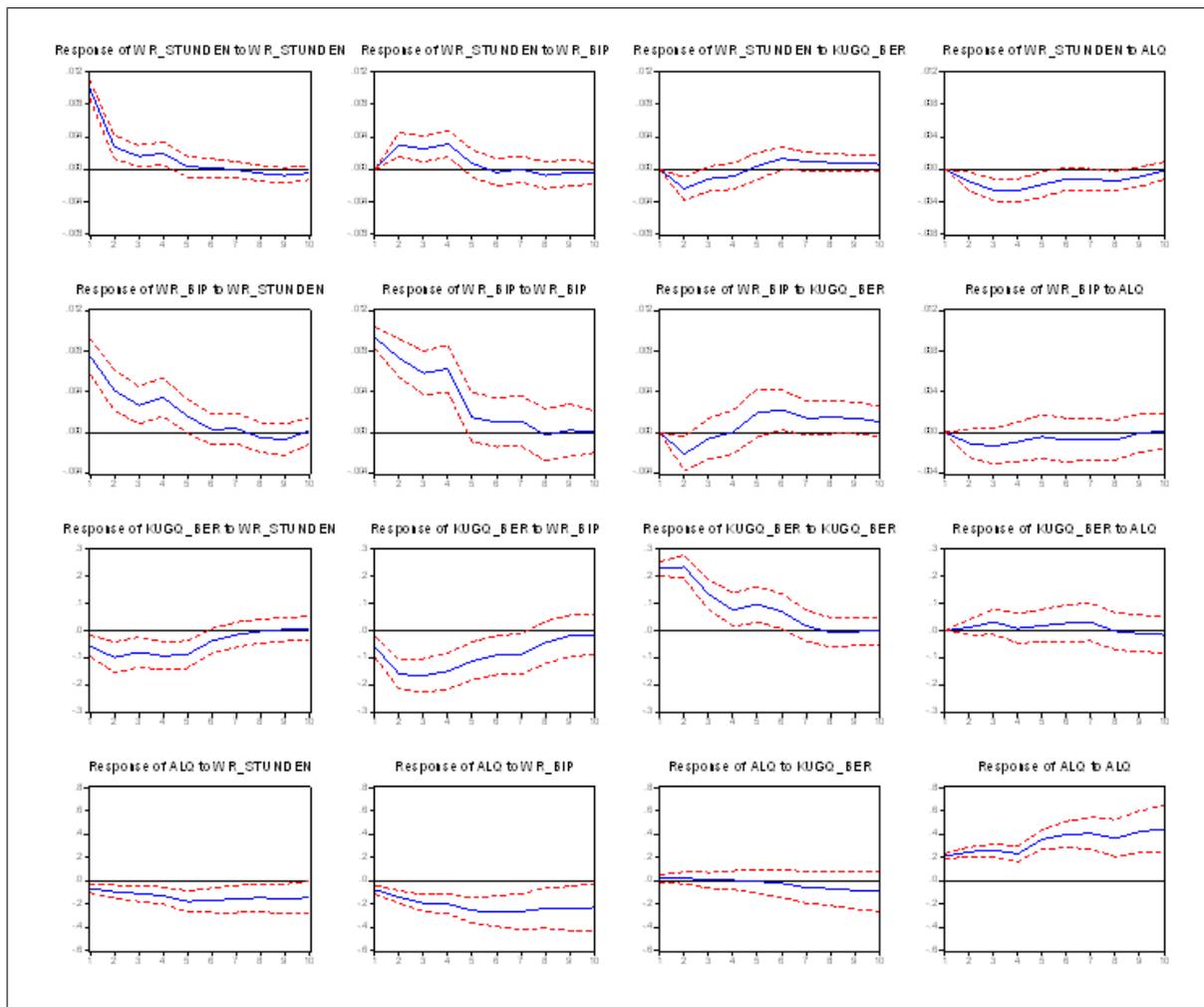
Die *impulse-response*-Funktionen finden sich in Abbildung 3. Gut wird der enge Zusammenhang zwischen BIP und STUNDEN deutlich. Es fällt auf, dass die Reaktionen von BIP und STUNDEN auf KUGQ\_BER<sup>9</sup> kurzweiliger sind als auf die ALQ<sup>10</sup> wobei die Antwort des BIP auf KUGQ\_BER nur zwei Perioden und auf ALQ gar nicht signifikant ist.

<sup>8</sup>Das Einbinden der Arbeitszeit ist sicherlich nicht ganz unkritisch zu betrachten. Eigentlich müssten dazu die Erwerbspersonen um Arbeitslose und effektiv nicht arbeitende Kurzarbeiter (das Gegenstück zum Vollzeitäquivalent) bereinigt, auf diese Größe die Pro-Kopf-Arbeitsstunden bezogen und abschließend die Vollzeitäquivalente mit den Pro-Kopf-Arbeitsstunden vom Stundenvolumen subtrahiert werden. Erst dann könnten Aussagen über die unterschiedlichen Auswirkungen auf Flexibilisierungsinstrumente (Arbeitszeitkonten vs. *lay-offs* vs. Kurzarbeit) getroffen werden. Dies ist jedoch insoweit problematisch, als bei der Pro-Kopf-Arbeitsstundenentwicklung auch ein Trend durch mehr Teilzeit zu erkennen ist. Bei Subtraktion der Vollzeitäquivalente ist darüber hinaus unklar, inwieweit hier einfach ein Pro-Kopf-Stundenschnitt angesetzt werden kann oder die Statistik nicht auch als Mittelwert Kurzarbeit von Teilzeitarbeitnehmern erfasst. Vor diesem Hintergrund wird auf eine derartige Datentransformation verzichtet.

<sup>9</sup>Response of WR\_STUNDEN to KUGQ\_BER, Response of WR\_BIP to KUGQ\_BER.

<sup>10</sup>Response of WR\_STUNDEN to ALQ, Response of WR\_BIP to ALQ.

Abbildung 3: Impulse-Response der Schätzung STUNDEN, BIP, KUGQ\_BER, ALQ



Umgekehrt findet sich dieser Zusammenhang auch bei den Reaktionen von KUGQ\_BER<sup>11</sup> und ALQ<sup>12</sup> auf die anderen beiden Variablen. Die ALQ weist keine signifikante Antwort auf die Kurzarbeit<sup>13</sup> auf.<sup>14</sup> Die Arbeitslosigkeit ist persistenter, da die Reaktionen auf das BIP längerfristiger ausfallen als bei der Kurzarbeit. Dies mag auch daran liegen, dass der Bezug von KUG für den einzelnen Arbeitnehmer zeitlich begrenzt ist, während der Status als registrierter Arbeitsloser keinerlei Restriktionen unterliegt.<sup>15</sup> Nichtsdestotrotz zeigt der hier vorgeschlagene Weg mit einer makroökonomischen Perspektive, dass Kurzarbeit als Puffer bei konjunkturellen Schwankungen dient, sich wenig persistent zeigt und weniger Übergang in Arbeitslosigkeit<sup>16</sup> ist als vielmehr seiner Brückenfunktion gerecht zur

<sup>11</sup>Response of KUGQ\_BER to WR\_STUNDEN, Response of KUGQ\_BER to WR\_BIP.

<sup>12</sup>Response of ALQ to WR\_STUNDEN, Response of ALQ to WR\_BIP.

<sup>13</sup>Response of ALQ to KUGQ\_BER.

<sup>14</sup>Bei alternativen Schätzungen ohne Arbeitszeit kommt dies durchaus vor; da mit dem Arbeitsvolumen jedoch ein wesentlicher Anpassungsfaktor ausgelassen ist, wird hier nur der berichtete Schätzansatz vorgestellt.

<sup>15</sup>Abgesehen von der Frage nach der Höhe der Bezüge als Arbeitslosengeld I bzw. II bei Langzeitarbeitslosigkeit.

<sup>16</sup>Response of ALQ to KUGQ\_BER.

werden scheint.

Für individuelle, erwerbsbiografische Untersuchungen von Folgerisiken durch Kurzarbeit fehlen leider geeignete Mikrodatensätze. Einzig hier bekannter Ansatz für Deutschland ist eine Analyse von BÜCHEL und PANNENBERG (1992) auf Basis von Daten des Sozio-Oekonomischen Panels zur Frage nach Wiederbeschäftigungschancen nach der Wiedervereinigung.

## 4 Das Ausfallzeitenparadoxon

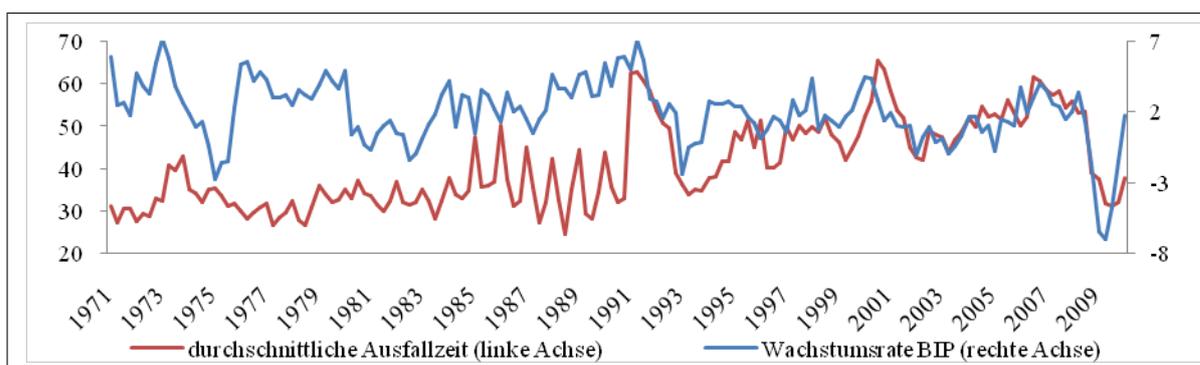
Kurzarbeit wird in der Diskussion in Deutschland nicht nur positiv gesehen. Ihr wird häufig vorgeworfen, gegen das Positivum konjunktureller Abschwünge - der Schumpeterischen schöpferischen Zerstörung - zu wirken und eine Marktberreinigung um nicht wettbewerbsfähige Unternehmen zu verhindern. Die Gefahr einer Strukturkonservierung durch Kurzarbeit sieht insbesondere das DEUTSCHE INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG [DIW] (2010, S. 26, EICHHORST *et. al* 2009, S. 37, BRENKE *et. al* 2010, S. 12) und auch CRIMMANN *et al.* (2010, S. 3) erörtern diese Gefahr. DEEKE (2009b, S. 11) weist darauf hin, dass es keine empirischen Belege für Strukturkonservatismus gebe. Auch VÖLKELE (1997, S. 129) findet dafür in ihrer Untersuchung des KUG bei der Wiedervereinigung keine Anhaltspunkte. FRITSCH (2009, S. 779), SCHOLZ (2009, S. 5), das IAB (2010, S. 42) und BOSCH (2010, S. 32) sehen in dieser Frage wenig oder kaum Relevanz.

Empirisch kann auch anhand von Makrodaten versucht werden, diesen Sachverhalt zu klären. Dazu werden die sogenannten Ausfallzeiten herangezogen. Diese geben den durchschnittlichen Arbeitsausfall der Kurzarbeiter an, wodurch sich Vollzeitäquivalente berechnen lassen, also die Zahl der Vollzeitstellen, die durch KUG vor einem Abbau bewahrt worden sind. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 54 % und 1.760.000 Kurzarbeitern wurden so 1991 im Schnitt 940.000 Stellen gerettet, 2009 mit etwa 33 % und 1.140.000 Kurzarbeitern etwa 370.000. Somit wäre die Arbeitslosigkeit um knapp 10 % höher gewesen, hätten die Unternehmen nicht auf Kurzarbeit zurückgegriffen. Diese statischen Rechnungen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, gibt es doch Absickereffekte in die stille Reserve - d.h. Personen, die trotz Arbeitslosigkeit sich nicht arbeitslos melden - und auch ein Fachkräftehorten wäre ohne KUG über andere Flexibilisierungsformen möglich und denkbar. DEEKE (2009a, S. 449) geht von effektiv 75 % Entlastung aus, FLECHSENHAR (1979, S. 369) von zwei Dritteln, so dass 250.000-270.000 Vollzeitstellen durch Kurzarbeit 2009 gerettet wurden. Zudem können Ausfallzeiten die tatsächliche Entwicklung überzeichnen, wenn vorher nicht alle anderen zur Verfügung stehenden innerbetrieblichen Flexibilisierungsmaßnahmen genutzt worden sind (DEEKE 2009a, S. 449).

Die durchschnittlichen Ausfallzeiten bewegen sich prozyklisch. Da dies nicht zu erwarten ist, wird dieses Phänomen als „Ausfallzeitenparadoxon“ bezeichnet. Sinkt in konjunkturellen Abschwüngen die Kapazitätsauslastung, passen Unternehmen kurzfristig vor

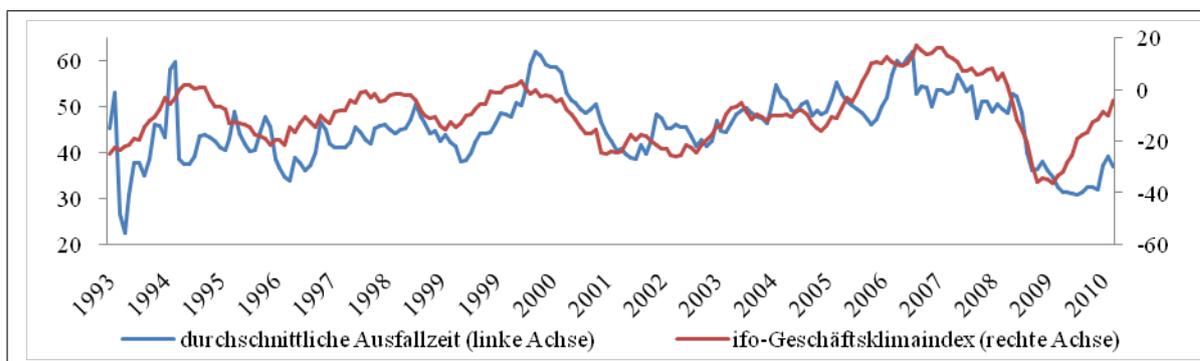
allem ihren Arbeitskräftebedarf an. Greifen sie dabei auf Kurzarbeit zurück, liegen mit der durchschnittlichen Ausfallzeit operationalisierte Daten über den personellen Auslastungsgrad des Unternehmens vor. Entsprechend ist zu erwarten, dass wenn der Auslastungsgrad bzw. Kapazitätsauslastung sinkt, die Ausfallzeiten in Abschwüngen steigen, da Unternehmen einen verminderten Arbeitskräftebedarf haben.

Abbildung 4: Ausfallzeiten (in Prozent) und Wachstumsrate des realen BIP, Quartalsdaten



Quelle: SVR, Bundesbank

Abbildung 5: Ausfallzeiten (in Prozent) und ifo-Geschäftsklimaindex, Monatsdaten



Quelle: BA, ifo

Wie die Abbildungen 4 und 5 zeigen, widersprechen die Daten der Erwartung. In Abbildung 4 lassen sich zwei Abschnitte erkennen, vor und nach der Wiedervereinigung. Relativ deutlich kann z.B. 1985 und 1986 ein antizyklisches Verhalten der Ausfallzeiten erkannt werden. Hier sinkt die Wachstumsrate des BIP - die Ausfallzeiten steigen. Für den Zeitraum 1971 bis 1988 (Einführung des Struktur-KUG) lag der Korrelationskoeffizient bei  $-0,15$  und somit mit einem zu erwartenden Vorzeichen wenn auch nur geringer Stärke. Für die Folgezeiträume ergibt sich eine Veränderung. Die Korrelation im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 beträgt immerhin  $0,43$ ; nach der Wiedervereinigung zwischen 1992 und 2010 sogar  $0,57$ .

Beim Vergleich mit einem anderen Konjunkturindikator, dem ifo-Geschäftsklimaindex, wird dies noch deutlicher. Abbildung 5 zeigt sehr gut den Gleichlauf beider Reihen. Zwischen Januar 2002 und März 2010 liegt der zeitgleiche Korrelationskoeffizient sogar  $0,72$ ,

wobei sich die höchste Korrelation bei einem *lead* des ifo-Indexes von drei Monaten mit 0,78 für denselben Zeitraum ergibt. Die im ifo-Index operationalisierten Einschätzungen der Geschäftslage und -erwartungen schlagen sich in den Ausfallzeiten also etwa drei Monate später nieder.

Der widersprüchliche, prozyklische Verlauf der Ausfallzeiten [AZ] lässt sich auch ökonomisch erhärten. Dazu wird eine dritte Konjunkturreihe herangezogen: Der Auftragseingangsindex [AEI] im verarbeitenden Gewerbe vom Statistischen Bundesamt. Dieser Indikator bietet wie auch der ifo-Geschäftsklimaindex monatliche Konjunkturdaten.

Für den Zeitraum Januar 1997 bis März 2010 mit 158 Beobachtungen pro Reihe wird daher folgender Zusammenhang geschätzt:

$$AZ_t = \alpha_0 + \alpha_1 * t + \alpha_2 AEI_{t+2} + \alpha_3 AZ_{t-1} + \alpha_4 AZ_{t-2} + \sum_{i=1}^{11} \alpha_{4+i} d_S^i + \alpha_{16} d_{\_1206} + \alpha_{17} d_{\_1207} + \alpha_{18} d_{\_1208} + \alpha_{19} d_{\_1209} + z_t \quad (2)$$

Dabei sind  $\alpha$  die Koeffizienten,  $d_S^1, d_S^2, \dots, d_S^{11}$  Dummies für die Monatswerte und  $z$  ein zufälliger Störterm. In den Dezemberwerten insbesondere seit 2006 sind Ausreißer zu beobachten. Es liegt die Vermutung nahe, dass hier die Einführung des Saison-KUG eine Rolle spielt, was von den Daten nicht aufgefangen wird. Daher werden die Dummies  $d_{\_1206}, d_{\_1207}, d_{\_1208}$  und  $d_{\_1209}$  in die Schätzung eingeschlossen, die im Dezember 2006, 2007, 2008 und 2009 den Wert 1 und sonst 0 annehmen. Die Schätzung erfolgt mit einer Heteroskedastie-konsistenten Koeffizientenvarianz (White). Die Ergebnisse zeigt Tabelle 2.

Der im Zusammenhang mit dem festgestellten Ausfallzeitenparadoxon interessante Koeffizient ist  $a_2$ . Das positive Vorzeichen bestätigt die vorangegangene deskriptive Analyse, wenn auch der Koeffizient absolut nicht sonderlich groß ist. Insgesamt zeigt sich der Zusammenhang robust; so wurden andere Schätzungen mit *leads* und *lags* unterschiedlicher Länge vorgenommen und auch andere Indikatoren eingebunden (ifo, Produktionsindex). Das Vorzeichen des entsprechenden Koeffizienten war dabei immer positiv und spricht damit für die Prozyklizität. Bei der Schätzung mit dem Auftragseingangsindex wies die oben beschriebene Schätzung mit einem *lead* von 2 die am Schwarz- und Akaike-Kriterium gemessene beste Spezifikation auf. Dies ist plausibel, bestätigt sich durch die Verzögerung doch, dass Unternehmen nach Absatzmöglichkeiten und Nachfrage (Aufträge) ihre Produktion und damit ihren Personalbedarf ausrichten, was sich mit leichter Verspätung in den Ausfallzeiten widerspiegelt.

Warum aber verlaufen die Zeiten prozyklisch? Ein möglicher Erklärungsansatz ist die folgende Interpretation:

In Zeiten der konjunkturellen Prosperität sind nur wenige Betriebe von Kurzarbeit betroffen. Der Anteil konjunkturellen KUG sinkt darüber hinaus auf etwa 70 % in den

Tabelle 2: Ergebnisse der Schätzung zum Ausfallzeitenparadoxon

	Koeffizient	Standardabweichung
$a_0$	0,1559***	0,0374
$a_1$	-0,0003***	6,4367
$a_2$	0,0010***	0,0002
$a_3$	1,0092***	0,0758
$a_4$	-0,1473**	0,0717
$a_5$	-0,0031	0,0081
$a_6$	-0,0132**	0,0063
$a_7$	-0,0234***	0,0059
$a_8$	-0,0094	0,0063
$a_9$	-0,0111*	0,0065
$a_{10}$	-0,0033	0,0061
$a_{11}$	0,0108	0,0072
$a_{12}$	0,0170**	0,0070
$a_{13}$	-0,0246***	0,0065
$a_{14}$	-0,0135**	0,0065
$a_{15}$	-0,0088	0,0058
$a_{16}$	-0,0983***	0,0058
$a_{17}$	-0,0910***	0,0062
$a_{18}$	0,0212***	0,0076
$a_{19}$	-0,0179***	0,0066
Adj. $R^2$	0,9434	
N	158	
Periode	Januar 1997 - März 2010	

*signifikant auf dem \* 10 %- Niveau, \*\* 5 %- Niveau, \*\*\* 1 %-Niveau*

Sommermonaten bzw. 19 % in den Wintermonaten (Anteile 2007), d.h. Struktur- bzw. Transfer-KUG macht einen größeren Anteil aus. Da hier im besten Falle umstrukturiert wird - im schlimmsten Falle handelt es sich um Mitnahmeeffekte, bevor die Beschäftigten entlassen werden - liegt die Vermutung nahe, dass der Arbeitsausfall höher ist. Bei Beziehungen konjunkturellen KUG ist zudem wahrscheinlich, dass es sich bei einem Bezug in Boomzeiten um nicht oder wenig wettbewerbsfähige Unternehmen handelt, die kurz oder nahe an der Aufgabe stehen. Auch ist davon auszugehen, dass das Management in diesem Fall nach Möglichkeit kurzfristig viel Geld bei Löhnen und Gehältern einzusparen sucht und somit an hohen Ausfallzeiten interessiert ist.

Kommen nun in konjunkturellen Abschwüngen viele Unternehmen hinzu, die Kurzarbeit als Instrument interner Flexibilisierung nutzen, verschieben sich zum einen die Relationen auf einen Anteil von 98 % konjunkturellen KUG 2009<sup>17</sup>, d.h. strukturelle oder Transfer-Anpassungen fallen weniger stark ins Gewicht. Zudem liegt als Erklärung nahe, dass die wenigsten Unternehmen, die KUG beanspruchen, nicht wettbewerbsfähig sind, sondern die meisten nur eine kurze Überbrückung mit dem Ziel benötigen, Stammsbeleg-

<sup>17</sup>Zum Vergleich: Auch im Abschwung 2002 war mit 86 % der Anteil höher als in Normalphasen.

schaft zu halten statt zu entlassen. Sie werden durch den Abschwung zwar getroffen; der Arbeitsausfall ist jedoch um ein Vielfaches niedriger als bei Problembetrieben in den konjunkturellen Hochzeiten. Durch die große Zahl fundamental gesunder Unternehmen mit relativ wenig Arbeitsausfall fallen ungesunde Betriebe mit hohen Ausfallzeiten weniger ins Gewicht, so dass sich der Durchschnitt über alle Unternehmen absenkt. In den folgenden Aufschwüngen nehmen KUG-Bezieher wettbewerbsfähiger Betriebe ab und es verbleiben diejenigen auf der Schwelle zum Marktaustritt, die über hohe strukturelle Probleme und hohe Ausfallzeiten verfügen.

Wenn auch Struktur- und Transfer-KUG an den Daten nicht ganz unschuldig zu sein scheinen, so muss trotzdem darauf hingewiesen werden, dass sie quantitativ eine nachgelagerte Rolle spielen (vgl. auch DEEKE 2005, S. 176). Die hier vorgestellte Interpretation führt zu einer wichtigen Schlussfolgerung: Ein Großteil der Unternehmen, die KUG nutzen, kämpfen nicht mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit, sondern nutzen Kurzarbeit um geringfügigen Arbeitsausfall abzufedern. Strukturell schwache Unternehmen, die einer Marktberreinigung durch die Nutzung von Kurzarbeit zu entkommen suchen, bilden eher eine Ausnahme. Befürchtungen des DIW (2010, S. 26), von EICHHORST *et. al* (2009, S. 37) und BRENKE *et. al* (2010, S. 12), dass Kurzarbeit die Strukturbereinigung verschleppt, mögen somit theoretisch gerechtfertigt sein; die Empirie gibt jedoch für den Großteil der nutzenden Betriebe der obigen Interpretation folgend wenig Hinweis auf Strukturkonservierung.<sup>18</sup> Diese Interpretation wird auch mikroökonomisch von CRIMMANN *et al.* (2010, S. 27) gestützt, wenn sie schreiben, dass „establishments were hit by an exogenous shock and not by their own structural deficits“.

## 5 Fazit

Die Kurzarbeit hat seit der letzten Wirtschaftskrise wieder enorm an Bedeutung gewonnen. Abschnitt 2 zeigte dazu die aktuelle Regelung, aber auch die institutionelle und quantitative Entwicklung der Kurzarbeit auf und wies dabei auf das große Forschungsdefizit hin. KUG wurde immer wieder bei großen Schocks als ein wesentliches Instrument zum Abfangen der Erschütterung eingesetzt. Die Analyse mithilfe eines VAR-Modells in Abschnitt 3 weist darauf hin, dass makroökonomisch viel für eine beschäftigungserhaltende Brückenfunktion durch KUG spricht. Abschnitt 4 schließlich greift die prozyklisch verlaufenden Ausfallzeiten auf - ein empirisch signifikantes Indiz dafür, dass eine Mehrheit der Firmen durch KUG nicht künstlich den Strukturwandel überlebt, sondern nur die Brücke nutzt.

Insgesamt ist der deutsche Arbeitsmarkt gut durch die Krise gekommen - auch dank der Kurzarbeit. Wie dieses Instrument in Zukunft genutzt werden wird, ist offen. Es ist

---

<sup>18</sup>Die oben angeführte Erklärung kann auch ein Hinweis auf Mitnahmeeffekte in Abschwüngen sein. Dies zu beantworten fällt jedoch schwer; weitere Untersuchungen mit Mikrodaten sind hier nötig.

davon auszugehen, dass analog zur Situation 2001 bis 2003 auch aufgrund der Remanenzkosten Arbeitszeitkonten in normalen Abschwüngen Flexibilisierungsinstrument Nummer Eins sein werden, während KUG den schwereren Krisen vorbehalten bleibt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine zusätzlichen (finanziellen) Anreize und Lockerungen für den Bezug des KUG in Abschwüngen politisch veranlasst werden, wobei die OECD (2010) zu einem gegenteiligen Verhalten - gelockerte Zugänge zu Kurzarbeiterprogrammen in Rezessionen - rät.

Zu hoffen bleibt jedoch, dass Kurzarbeit in der Forschung in Zukunft einen größeren Stellenwert einnehmen wird. Insbesondere fehlt es hier an makroökonomischen und makroökometrischen Untersuchungen.

## Literatur

- BACH, H.U. und SPITZNAGEL, E. (2009a): Kurzarbeit. Betriebe zahlen mit - und haben was davon, IAB-Kurzbericht Nr. 17.
- BACH, H.U. und SPITZNAGEL, E. (2009b): Lohnnebenkosten bleiben, IAB-Forum Spezial, S.59-63.
- BISPINCK, R. (2009): Tarifliche Regelungen zur Kurzarbeit. Übersicht über 18 Wirtschaftszweige. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 66, Düsseldorf.
- BOGEDAN, C., HERZOG-STEIN, A., KLENNER, C. und SCHÄFER, C. (2009): Vom Schutzschirm zum Bahnbrecher - Anforderungen an die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Wirtschaftskrise, WSI - Diskussionspapier Nr. 167.
- BOSCH, G. (2010): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. April 2010 zum Antrag der Fraktion der SPD Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen - Konditionen für Kurzarbeit verbessern - Drucksache 17/523 -, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 17/1195, S. 30-34.
- BOTHFELD, S., SESSELMIEIER, W und BOGEDAN, C. (Hrsg.) (2009): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden: VS.
- BRAUTZSCH, H.-U. und WILL, K.H. (2010): Kurzarbeit: Wichtige Stütze des Arbeitsmarktes in der Krise, aber keine Dauerlösung, Wirtschaft im Wandel, Jg. 16 (8), S. 376-383.
- BRENKE, K., RINNE, U. und ZIMMERMANN, K.F. (2010): Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, DIW-Wochenbericht, Jg. 77 (16), S. 2-13.
- BÜCHEL, F. und PANNENBERG, M. (1992): Erwerbsbiographische Folgerisiken von Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 25 (2), S. 158-167.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT [BA] (2009a): Kurzarbeit und Qualifizierung: Das Rettungspaket für kleine und mittlere Betriebe. Informationen für Arbeitgeber, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT [BA] (2009b): Hintergrundtext: Arbeitsmarktinstrument mit Tradition. Die Geschichte der Kurzarbeit und des Kurzarbeitergeldes, Lübeck.
- BUNDESREGIERUNG [BR] (2009): Kurzarbeit wird verlängert. Pressemitteilung vom 25.11.2009, auf <http://www.bundesregierung.de> [Zugriff: 18.05.2010].

- BUNDESREGIERUNG [BR] (2010): Kurzarbeitergeldregelungen erneut verlängert. Pressemitteilung vom 21.04.2010, auf <http://www.bundesregierung.de> [Zugriff: 18.05.2010].
- CRIMMANN, A. und WIESSNER, F. (2009): Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht Nr. 14.
- CRIMMANN, A., WIESSNER, F. und BELLMANN, L.(2010): The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No. 25, Genf.
- DEEKE, A. (2005): Kurzarbeit; in: Allmendiger, J., Eichhorst, W. und Walwei, U. (Hrsg.): IAB Handbuch Arbeitsmarkt - Analysen, Daten, Fakten; Frankfurt: Campus, S. 175-181.
- DEEKE, A. (2009a): Konjunkturelle Kurzarbeit - Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, WSI-Mitteilungen, Jg. 62 (8), S. 446-452.
- DEEKE, A. (2009b): Kurzarbeit - ein bislang erfolgreiches Instrument zur Abfederung der Krisenfolgen, ifo Schnelldienst, Jg. 62 ( 17), S. 9-12.
- DEUTSCHER BUNDESTAG [BT] (2010): Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz, Drucksache 17/1945.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG [DIW] (2010): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 19. April 2010 zum Antrag der Fraktion der SPD Beschäftigte vor Arbeitslosigkeit schützen - Konditionen für Kurzarbeit verbessern - Drucksache 17/523 -, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 17/1195, S. 21-27.
- EICHHORST, W., MARX, P. und THODE, E. (2009): Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2009, I ZA Research Report Nr. 22.
- FAVERO, C.A. ([2001] 2008): Applied Macroeconometrics, reprint, Oxford et al.: University Press.
- FLECHSENHAR, H.R. (1979): Kurzarbeit -Strukturen und Beschäftigungswirkung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 12 (3), S. 362-372.
- FRITSCHKE, U. (2009): Krise, Arbeitsmarkt, Erholung: Was kommt auf uns zu?, Wirtschaftsdienst, Jg. 89 (12), S.778-779.
- GAAB, W. (2004): Simultane ökonometrische Modelle: Struktur, Schätzung und Evaluation, in: GAAB, W., HEILEMANN, U. und WOLTERS, J.: Arbeiten mit ökonometrischen Modellen, Heidelberg: Physica.
- GAGEL, A. (Hrsg.) (2009): SGB II/SGB III : Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar, Bd. 2, München: Beck.
- HEINELT, H. und WECK, M. (1998): Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen: Leske und Budrich.
- HERZOG-STEIN, A. und SEIFERT, H. (2010): Deutsches Beschäftigungswunder und flexible Arbeitszeiten, WSI - Diskussionspapier Nr. 169.
- HOLZMAYER, W. T. (1989): Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld: ein entwicklungsgeschichtlicher Vergleich, Rheinfelden u.a.: Schäuble.
- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG [IAB] (2010): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 5. Juli 2010 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt - Beschäftigungschancengesetz - Drucksache 17/1945, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Drucksache 17/11219, S. 40-43.

- KIRCHGÄSSNER, G. und WOLTERS, J. (2006): Eine Einführung in die moderne Zeitreihenanalyse, München: Vahlen.
- KÜHL, J. (1982): Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 15 (3), S. 251-260.
- MARES, I. (1996): Firms and the Welfare State: The Emergence of New Forms of Unemployment, WZB Discussion Paper FS I 96 - 308.
- NIESEL, K. (Hrsg.) (1997): Arbeitsförderungsgesetz. Kommentar, 2. Aufl., München: Beck.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD] (2010): OECD Employment Outlook: Moving Beyond The Job-Crisis.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG [SVR] (2009): Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden.
- SCHMUHL, H.-W. (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 270, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- SCHOLZ, O. (2009): Mit Sozialpartnerschaft durch die Krise, ifo Schnelldienst, Jg. 62 ( 17), S. 3-6.
- SPITZNAGEL, E. und BACH, H.U. (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 33 (3), S. 500-517.
- STELLMACH, P. (2002): Offizielle Arbeitslosigkeit versus Arbeitslosigkeit im ökonomischen Sinn. Eine theoretische und empirische Analyse der Diskrepanzen und ihre Implikation für das politisch-ökonomische System, Hamburg: Kovac.
- VÖLKELE, B. (1997): Kurzarbeit in den neuen Bundesländern; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 30 (1), S. 127-149.
- WILL, K.H. und BRAUTZSCH, H.U. (2009): Im Fokus: Kurzarbeit - Retter in der Not?, Wirtschaft im Wandel, Jg. 15 (5), S.200-203.
- WISSING, G., MUTSCHLER, B., BARTZ, R. und SCHMIDT-DE CALUWE, R. (2004): Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung. Praxiskommentar, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.