

Sebastian Link* und
Timo Wollmershäuser**

Zur Bedeutung der Kurzarbeit als wirtschaftspolitisches Instrument in Deutschland

In der aktuellen konjunkturellen Abschwächung gerät der Einsatz von Kurzarbeitsregelungen wieder verstärkt in den Fokus. Durch Kurzarbeit sollen Unternehmen, die sich einer vorübergehend schwachen Auftragslage gegenübersehen, durch eine Reduktion der Personalkosten entlastet werden. Gleichzeitig sollen die betroffenen Mitarbeiter und deren firmenspezifisches Wissen im Unternehmen gehalten werden. Sind die sozialrechtlichen Voraussetzungen nach §95f SGB II erfüllt¹, wird betroffenen Arbeitnehmern aktuell ein Lohnersatz in Höhe von 60% des ausgefallenen des Nettoentgelts von der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgezahlt. Ist ein Kinderfreibetrag von mindestens 0,5 auf der Lohnsteuerkarte eingetragen, erhöht sich der Leistungssatz auf 67%. Die Kosten hierfür werden von der Arbeitslosenversicherung getragen. Die Bezugsdauer ist grundsätzlich auf zwölf Monate begrenzt und kann – wie im Zuge der großen Rezession geschehen – durch den Gesetzgeber auf bis zu 24 Monate ausgeweitet werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist das Kurzarbeitergeld damit einer der automatischen Stabilisatoren, der in einer konjunkturellen Schwächephase Lohn- und Gehaltseinbußen durch staatliche Transferleistungen zumindest teilweise kompensiert.

Das konjunkturelle Kurzarbeitergeld wird in der Regel fast ausschließlich von Firmen in unternehmensnahen Wirtschaftszweigen in Anspruch genommen. Hiervon entfallen üblicherweise ca. 80% der Kurzarbeiter auf das Verarbeitende Gewerbe. Neben konjunkturellen Gründen kann Kurzarbeitergeld auch aufgrund von saisonalen Gründen (»Saisonkurzarbeit«) oder bei betrieblichen Restrukturierungen mit dauerhaftem Arbeitsausfall (»Transferkurzarbeit«) beantragt werden. Die nachfolgende Analyse betrachtet ausschließlich die konjunkturelle Kurzarbeit.

* Dr. Sebastian Link ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Makroökonomik und Befragungen.

** Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist Stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen und Leiter der Konjunkturforschung und -prognosen.

¹ Nach §95ff SGB II besteht Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt (aufgrund wirtschaftlicher Gründe oder eines unabwendbaren Ereignisses, vorübergehend, nicht vermeidbar und im jeweiligen Kalendermonat mindestens ein Drittel der Beschäftigten betreffend), im Betrieb mindestens ein Arbeitnehmer beschäftigt ist, das Arbeitsverhältnis der betroffenen Arbeitnehmer fortgesetzt werden soll und der Arbeitsausfall bei der Bundesagentur für Arbeit angezeigt worden ist.

KURZARBEIT IN VERGANGENEN REZESSIONEN

Vor allem in der großen Rezession in Folge der Finanzkrise 2008/2009 kam die (konjunkturelle) Kurzarbeit massiv zum Einsatz. Auf dem Hochpunkt im Mai 2009 waren ca. 1,5 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit (vgl. Abb. 1). Dies entsprach mehr als 3,5% aller Erwerbstätigen in Deutschland. Hiervon waren ca. vier von fünf Kurzarbeiter im Verarbeitenden Gewerbe tätig, was mehr als 15% der Beschäftigten in diesem Wirtschaftsbereich entsprach. In einer Umfrage des ifo Instituts gaben seinerzeit mehr als die Hälfte der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe an, kurz zu arbeiten.

In der deutlich weniger starken Rezession 2012/2013 kam die (konjunkturell bedingte) Kurzarbeit ebenfalls zum Einsatz, wenngleich in weitaus geringerem Maße. Ausgehend von einem Tiefstand von ca. 34 000 im August 2012 verdreifachte sich die Zahl der Kurzarbeiter auf knapp über 103 000 (hiervon 85 000 im Verarbeitenden Gewerbe) im Januar 2013 (vgl. Abb. 2). Entsprechend stieg der Anteil der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe, die im Rahmen der ifo Konjunkturumfrage davon berichteten, in Kurzarbeit zu sein, von 2,8% Mitte 2012 auf 5,6% zum Jahreswechsel 2012/2013.

KURZARBEIT NIMMT SEIT ANFANG DIESES JAHRES WIEDER DEUTLICH ZU

Im Herbst 2019 droht der deutschen Wirtschaft erneut eine Rezession (vgl. Wollmershäuser 2019). Bereits seit einem Jahr sinkt die Wertschöpfung im exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe. Mittlerweile mehren sich die Anzeichen, dass sich die Industrieschwäche auch auf andere Bereiche der deutschen Wirtschaft überträgt. So hat sich das Geschäftsklima in den Dienstleistungssektoren sowie im Baugewerbe in den vergangenen zwölf Monaten zum Teil deutlich verschlechtert. Dazu hat beigetragen, dass die Konjunkturschwäche ihre Spuren mittlerweile auf dem Arbeitsmarkt hinterlässt. Während die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe bereits seit dem Frühjahr sinkt, kam auch der bislang kräftige Zuwachs bei den privaten Dienstleistern und im Baugewerbe im Sommer zum Erliegen. Die Arbeitslosigkeit stieg im August bereits den vierten Monat in Folge.

Vieles spricht dafür, dass auch die Kurzarbeit zuletzt merklich zugenommen hat. Diese Entwicklung lässt sich allerdings nur sehr unzureichend aus der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit ableiten, da die Daten über realisierte Kurzarbeit erst mit einer Wartezeit von fünf Monaten veröffentlicht werden. Somit steht als aktuellste Realisation lediglich die Anzahl der konjunkturbedingten Kurzarbeiter im Februar 2019 zur Verfügung, die mit 28 000 noch recht niedrig ausfiel. Darüber hin-



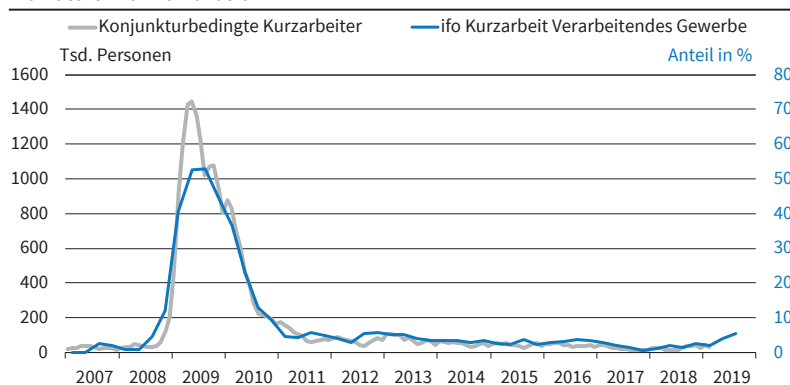
Sebastian Link



Timo Wollmershäuser

Abb. 1

Indikatoren zur Kurzarbeit

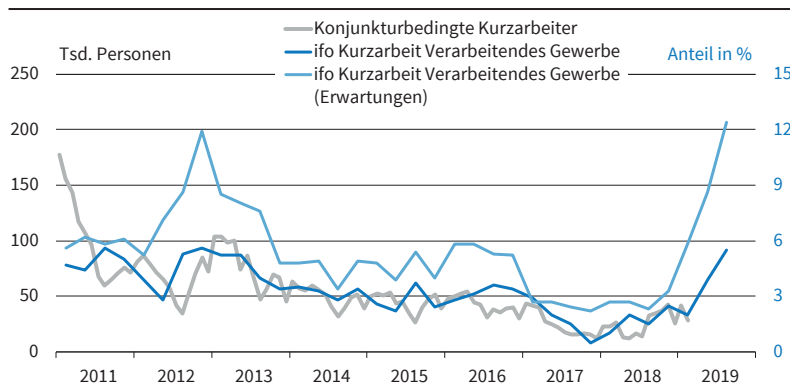


Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA); ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

Abb. 2

Indikatoren zur Kurzarbeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (BA); ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

aus veröffentlicht die BA Hochrechnungen und Prognosen bis zum aktuellen Rand, die auf Basis vorläufiger Daten erstellt werden. Diese Prognosen sehen für September einen Anstieg auf 41 000 Kurzarbeiter vor. Tendenziell wurden diese Schätzungen in den vergangenen Monaten jedoch nach oben revidiert. Zum Beispiel ging die BA Ende Juni 2019 von 38 000 Kurzarbeitern im gleichen Monat aus, während sie inzwischen damit rechnet, dass 45 000 Arbeitnehmer im Juni in Kurzarbeit waren (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2019a; 2019b).

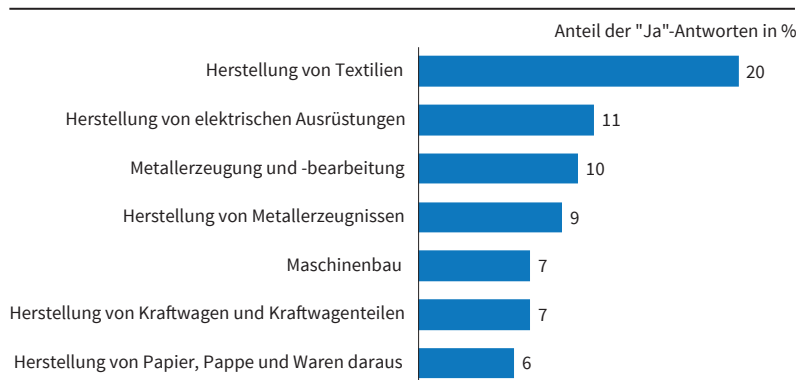
Im Gegensatz zu den offiziellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit liegt das Ergebnis der ifo Umfrage zur Kurzarbeit ohne nennenswerte Zeitverzögerung vor. Der ifo Umfrage von September zufolge fahren derzeit 5,5% der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe Kurzarbeit. Auf seinem letzten Tiefstand Ende 2017 hatte der Anteil nur 0,5% betragen. Seitdem steigt er fast konti-

nuerlich an. Darüber hinaus erwarten 12,4% der Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe Kurzarbeit in den kommenden drei Monaten. Damit hat die Anzahl der Unternehmen, die gegenwärtig angeben, kurz zu arbeiten, ein Niveau erreicht, das zuletzt auf dem Hochpunkt der Rezession 2012/2013 gemessen wurde. Wie zuvor beschrieben, stieg die Anzahl der Kurzarbeiter damals auf knapp über 100 000 Personen an. Angesichts dieser Erfahrung und des oben gezeigten engen statistischen Zusammenhangs zwischen der letztlich realisierten Anzahl der Kurzarbeiter und der ifo Umfrageergebnisse spricht vieles dafür, dass die tatsächliche Anzahl der sich aktuell in Kurzarbeit befindlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spürbar über den aktuellen Schätzwerten der Bundesagentur für Arbeit liegt.

Wir haben zurzeit Kurzarbeit ...

Abb. 3

Wir haben zurzeit Kurzarbeit ...



Quelle: ifo Konjunkturumfragen, September 2019.

© ifo Institut

»RETTET« KURZARBEIT JOBS?

Während die Funktion der Kurzarbeit als automatischer Konjunkturstabilisator weitgehend unumstritten ist, wird in der wissenschaftlichen Literatur intensiv die Frage diskutiert, ob sie den Verlust von Arbeitsplätzen – insbesondere in der Großen Rezession – verhindert hat. Die überwiegende Mehrheit der Studien findet einen positiven Effekt von Kurzarbeit und führt einen Großteil des ausgebliebenen Anstiegs der Arbeitslosigkeit während der Krise 2008/2009 auf deren Einsatz zurück. So schätzen z. B. Boeri und Brücker (2011), dass die Kurzarbeitsregelung in der Großen Rezession ca. 400 000 Arbeitsplätze Deutschland erhalten hat. Vergleichbar finden Balleer et al. (2016), dass in der Großen Rezession durch Kurzarbeit ca. 466 000 weniger Jobs weggefallen sind als in einem Szenario ohne Kurzarbeit. Die diskretionäre Entscheidung des Gesetzgebers, die maximale Bezugsdauer auf 24 Monate zu verlängern, habe hierbei allerdings keinen weiteren positiven Effekt erzeugt.²

Hingegen argumentieren Burda und Hunt (2011) sowie Boysen-Hogrefe und Groll (2010), dass Kurzarbeit lediglich eine untergeordnete Rolle während der Großen Rezession gespielt hat und der ausgebliebene Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem auf den Einsatz von Arbeitszeitkonten bzw. Lohnzurückhaltung in der Zeit vor der Rezession zurückzuführen sei. Des Weiteren findet eine kleine Anzahl an Studien keinen kausalen Effekt von Kurzarbeit auf Beschäftigung (z. B. Bellmann und Gerner 2011; Kruppe und Scholz 2014).

² Weitere Studien zum positiven Effekt von Kurzarbeit auf Beschäftigung beinhalten z.B. Niedermayer und Tilly (2017) für Deutschland, Hijzen und Venn (2011) und Cahuc und Carcillo (2011) für verschiedene OECD-Staaten (inkl. Deutschland) sowie Cahuc et al. (2018) für Frankreich.

LITERATUR

- Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler und C. Merkl (2016), »Does short-time work save jobs? a business cycle analysis«, *European Economic Review* 84:99–122.
- Bellmann, L. und H.-D. Gerner (2011), »Reversed roles? wage and employment effects of the current crisis«, in: H. Immervoll, A. Peichl und K. Tatsiramos (Hrsg.), *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, Research in Labor Economics, Vol. 32, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 181–206.
- Boeri, T. und H. Brücker (2011), »Short-time work benefits revisited: some lessons from the great recession«, *Economic Policy* 26(68), 697–765
- Boysen-Hogrefe, J. und D. Groll (2010), »The German labour market miracle«, *National Institute Economic Review* 214(1), R38–R50.
- Bundesagentur für Arbeit (2019a), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen), Juli, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2019b), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen), September, Nürnberg.
- Burda, M. und J. Hunt (2011), »What explains the German labor market miracle in the great recession?«, *Brooking Papers on Economic Activity*, Frühjahr, 273–319.
- Cahuc, P. und S. Carcillo (2011), »Is short-time work a good method to keep unemployment down?«, *Nordic Economic Policy Review* (1.1), 133–165.
- Cahuc, P., F. Kramarz und S. Nevoux (2018), »When short-time work works«, IZA Discussion Paper No. 11673.
- Hijzen, A. und D. Venn (2011), »The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–09 Recession«, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 115, OECD Publishing, Paris,
- Niedermayer, K. und J. Tilly (2017), »Employment and welfare effects of short-time work«, mimeo.
- Kruppe, T. und T. Scholz (2014), »Labour hoarding in Germany: employment effects of short-time work during the crises«, IAB Discussion Paper 17/2014.
- Wollmershäuser, T. (2019), »ifo Konjunkturprognose Herbst 2019: Deutscher Wirtschaft droht Rezession«, *ifo Schnelldienst* 72(17), 63–72.