

Krisenprogramme in Europa und den USA

Internationale Vielfalt

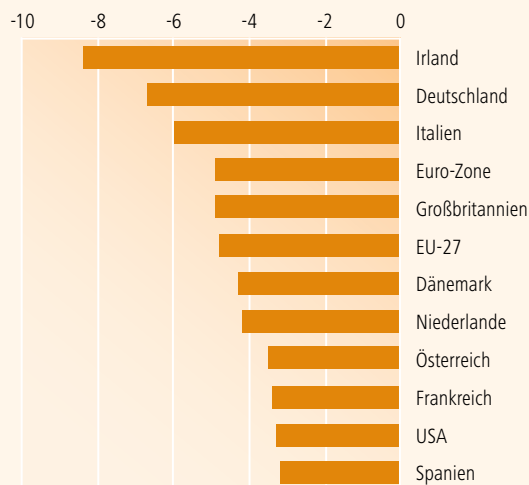
Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise begann auf dem Immobilienmarkt der USA. Spätestens seit dem Herbst 2008 greift sie auch auf Europa über. Die Auswirkungen variieren von Land zu Land. Auch die Krisenprogramme unterscheiden sich. Die institutionellen Rahmenbedingungen spielen eine große Rolle bei der Frage, wie die Regierungen der Länder versuchen, Einkommen und Beschäftigung zu sichern. Ihre Reaktionen auf die Krise sind mal mehr, mal weniger erfolgreich.

Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im ersten Quartal 2009 gegenüber dem Vorjahr verdeutlicht das Ausmaß der Krise. Bemerkenswert ist, dass er in den USA noch relativ moderat ausfiel (vgl. Abbildung 1). Das Gleiche gilt auch für Spanien, trotz krisenhafter Entwicklungen auf den Immobilienmärkten dieser Länder. Deutschland ist dagegen mit einem Einbruch des BIP von 6,7 Prozent be-

sonders hart betroffen. Dies liegt an der starken Exportabhängigkeit der deutschen Industrie und darüber hinaus an der vergleichsweise großen Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes. Denn das Verarbeitende Gewerbe wurde von der Krise stärker erschüttert als der Dienstleistungsbereich. So ging im März 2009 die Industrieproduktion im EU-Durchschnitt gegenüber dem gleichen Vorjahresmonat um 18 Prozent zurück, die deutsche Industrieproduktion hingegen um 22 Prozent. Unter den großen Industrienationen fiel der Einbruch nur in Italien mit minus 27 Prozent noch höher aus. Angesichts ihrer Spezialisierung auf hochwertige Industrieprodukte ist die deutsche Wirtschaft also vom globalen Schock überproportional betroffen. Davon werden vergleichsweise produktive und gut aufgestellte Unternehmen in wirtschaftlich starken Regionen in Mitleidenschaft gezogen, so dass nicht von einer Strukturkrise im klassischen Sinn gesprochen werden kann.

Auf den Arbeitsmärkten hat dieser Konjunkturerinbruch zu sehr unterschiedlichen Auswirkungen geführt (vgl. Abbildung 2 auf Seite 40). In Dänemark, Irland, Spanien und in den USA stieg die Arbeitslosenquote bis zum April 2009 – parallel zum Rückgang des BIP – stark an. Diese Entwicklung setzte sich in den drei letztgenannten Ländern bis zum Juli 2009 fort. Dagegen wuchs die Arbeitslosenquote in Deutschland und in den Niederlanden bis zum April 2008 nur moderat und auch bis Juli 2009 unwesentlich an.

Abbildung 1
**Rückgang des Bruttoinlandsproduktes
 in ausgewählten Ländern
 1. Quartal 2009 gegenüber 1. Quartal 2008**
 in Prozent



Quelle: OECD.Stat, Stand 09.09.2009

©IAB



Früh traf die Krise vor allem die Arbeitsmärkte in Ländern mit geringem Kündigungsschutz (Irland, Dänemark, USA) oder mit einem hohen Anteil an Befristungen (Spanien). In allen Ländern waren Menschen in sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen zuerst und am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen. Dazu gehören vor allem Leiharbeiter und befristet Beschäftigte.

Beschäftigungs- und Einkommenssicherung

National wie international lassen sich zwei prinzipiell unterschiedliche Anknüpfungspunkte für Krisenmaßnahmen unterscheiden. Die erste Maßnahmenart setzt auf der betrieblichen Ebene an und versucht in erster Linie, Beschäftigung zu sichern und Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Darunter fallen Beschäftigung begleitende Maßnahmen wie Kurzarbeit, aber auch Formen der Arbeitszeitverkürzung sowie betriebliche Vereinbarungen zur Lohnzurückhaltung oder gar Lohnkürzung. Sie können einen Beitrag zur Verstetigung von Beschäftigung in Krisenzeiten leisten. Eine Anfang 2009 unter den OECD-Mitgliedstaaten durchgeführte Befragung zeigt, dass die meisten Programme,

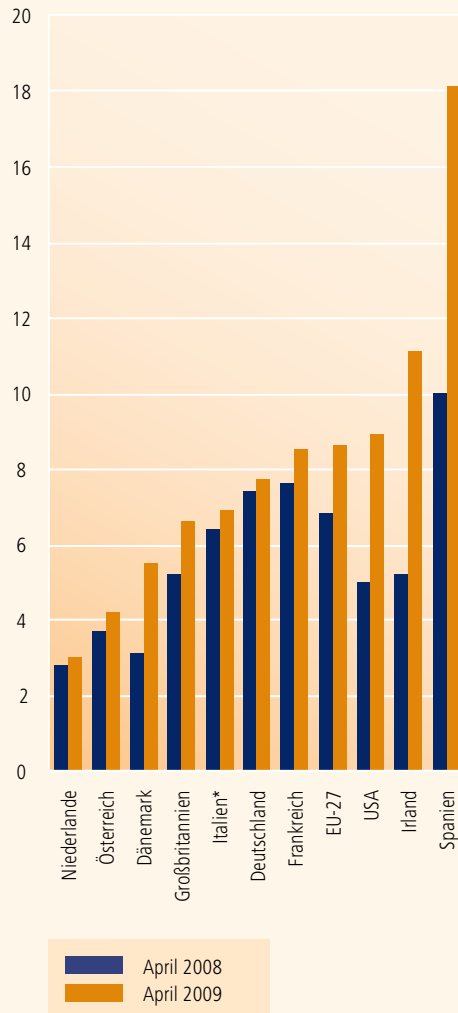
die auf betrieblicher Ebene ansetzen, im Wesentlichen drei Maßnahmentypen kombinieren: erstens die Ausdehnung von Lohnkostenzuschüssen und öffentlichen Beschäftigungsprogrammen, zweitens die Kürzung von Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitgeber sowie drittens – je nach Land – flexiblere und großzügigere Kurzarbeitsregelungen oder vorübergehende Entlassungen.

Das zweite Maßnahmenbündel betrifft Personen, die ihren Arbeitsplatz infolge der Krise verloren haben. Dazu zählen die Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitsplatzverlust, insbesondere in Ländern mit einem relativ niedrigen Absicherungsniveau. Darunter fallen Steuererleichterungen für Geringverdiener, die Übernahme von Sozialbeiträgen durch den Staat sowie Änderungen bezüglich der Höhe und Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen. Neben dieser „passiven“ Arbeitsmarktpolitik stehen Maßnahmen zur schnelleren Wiederaufnahme von Beschäftigung durch Aktivierung, Beratung und Qualifizierung auf der Agenda. Zu diesen klassischen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen auch Eingliederungszuschüsse und öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme.

Abbildung 2

Veränderung der Arbeitslosenquote April 2009 im Vergleich zu April 2008

harmonisierte Arbeitslosenquoten in Prozent



Anmerkung: * März 2008 und März 2009

Quelle: OECD

©IAB

Institutionen und ihr Einfluss auf Krisenreaktionen

Die Gründe für die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Ländern bei der Entwicklung der Arbeitslosenquoten sind nicht nur in der sektoralen Produktionsstruktur, sondern auch in den institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Arbeitsmärkte zu sehen. Dazu zählen insbesondere die Arbeitsgesetzgebung, das Tarifverhandlungssystem und das etablierte System der passiven und aktiven

Arbeitsmarktpolitik. Die arbeitsmarktpolitischen Reaktionen zur Beschäftigungs- und Einkommenssicherung in den einzelnen Ländern sind stark abhängig von diesen Rahmenbedingungen.

In kontinental-europäischen Ländern wie Deutschland, Frankreich oder Belgien mit stark regulierten Arbeitsmärkten setzen Maßnahmen vor allem bei betriebsinternen Flexibilitätsformen an. In diesen Ländern wird vor allem auf das Instrument der geförderten Kurzarbeit zurückgegriffen. So verfolgen viele deutsche Unternehmen in bisher nicht gekanntem Maße interne Strategien, um ihren Personaleinsatz an die schlechtere Auftragslage anzupassen. Einerseits wurde intensiv von den Möglichkeiten der flexiblen Arbeitszeitgestaltung Gebrauch gemacht. Das heißt, es wurden weniger Überstunden geleistet, die Spielräume zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit genutzt und Guthaben auf Gleitzeit- und Arbeitszeitkonten abgebaut. Andererseits haben die im Rahmen von Tarifabkommen zur Standort- und Beschäftigungssicherung vereinbarten Kürzungen oder Streichungen von erfolgsabhängigen Lohnkomponenten wie dem Wegfall von Mehrarbeitszuschlägen bis hin zur Kürzung des Monatsverdienstes bislang zur Beschäftigungsstabilisierung beigetragen (vgl. auch den Artikel „Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung – Mit vereinten Kräften“ von Lutz Bellmann auf Seite 48).

Im Hinblick auf die Absicherung bei Arbeitslosigkeit gab es in den kontinental-europäischen Ländern bislang nur partielle Änderungen. In Frankreich wurde beispielsweise der Anspruch auf Arbeitslosengeld auf arbeitslose Jugendliche aus befristeten Beschäftigungsverhältnissen ausgedehnt. In Tschechien wurde das Arbeitslosengeld erhöht, aber die Bezugsdauer verkürzt. In Belgien hingegen wurde die Bezugsdauer zeitlich befristet verlängert.

In angelsächsischen Ländern wie Großbritannien, Irland und den USA dominiert dagegen die „externe“ Flexibilität, also die Entlassung von Arbeitskräften. Zwar reagieren Unternehmen auch dort vereinzelt mit „Kurzarbeit Null“ etwa in Form von Sabbaticals, aber ohne finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ländern mit einer geringen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, wie zum Beispiel den

USA, setzen deshalb weniger an der Verbesserung der Beschäftigungssicherung als vielmehr an der Einkommenssicherung an, etwa durch die Ausweitung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld. So erleichterten die USA im Herbst 2008 den Bezug von Arbeitslosengeld, verlängerten die Bezugsdauer in einigen Bundesstaaten und erhöhten das Arbeitslosengeld zeitlich befristet. Großbritannien, das im Vergleich zu den USA ein höheres Absicherungs-niveau bei Erwerbslosigkeit bietet, weitete dagegen Einstellungs- und Weiterbildungszuschüsse aus.

In skandinavischen Ländern schließlich verzichtet man – mit Ausnahme von Finnland – weitgehend auf direkte Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung auf betrieblicher Ebene. Dort wird das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise ausgebaut. In Dänemark ist dies sogar institutionell verankert: Das Ausgaben-Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik ist gekoppelt an die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Skandinavische Länder gewähren generell ein höheres Niveau der Absicherung bei Arbeitslosigkeit. So gab es nur kleinere Änderungen hinsichtlich der Ausweitung von Leistungsansprüchen an die Arbeitslosenversicherung. Finnland und Schweden verkürzten beispielsweise die erforderlichen Anwartschaftszeiten, die erfüllt sein müssen, um Arbeitslosengeld zu beziehen.

Kurzarbeit – Wundermittel der Stunde?

Das quantitativ bedeutsamste Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes in der Krise ist hierzulande die Kurzarbeit (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). Kurzarbeit ist einerseits als betriebsinternes Flexibilisierungsinstrument zu sehen, mit dem zur Vermeidung von Entlassungen Zeiten einer reduzierten Güternachfrage oder eines begrenzten Kreditzugangs von Unternehmen überbrückt werden sollen. Andererseits ist die aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung geförderte Kurzarbeit auch ein wichtiges Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik. Sie kann als eine zeitlich befristete Lohnsubvention für Beschäftigte betrachtet werden, deren Arbeitsplatz infolge der Krise gefährdet ist.

Öffentlich geförderte Kurzarbeitsprogramme gibt es in mehr als der Hälfte der 27 EU-Länder. Bei der Einführung von Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Kriseninstrument in den neuen EU-Mitgliedsländern (Bulgarien, Polen, Slowenien, Slowakei, Ungarn und Tschechien) und bei deren Ausdehnung, zum Beispiel in Österreich, stand das deutsche Modell Pate.

Generell war in den letzten Monaten ein Ausbau von Kurzarbeit in den meisten Ländern zu beobachten. So wurde in Belgien das Kurzarbeitergeld auch auf Zeitarbeiter ausgedehnt und die Förderung der Qualifizierung von Kurzarbeitern beschlossen. Zwischen Dezember 2008 und Februar 2009 verdoppelte sich dort die Zahl der Kurzarbeiter auf 6,5 Prozent aller Beschäftigten. In Österreich ist der Anteil der geförderten Kurzarbeiter zwischen Januar und April 2009 um mehr als das Vierfache auf rund elf Prozent aller Beschäftigten gestiegen. Kurzarbeiter in Frankreich erhielten bis Ende letzten Jahres 50 Prozent des Lohnausfalls als Kurzarbeitergeld; seit April 2009 sind es 75 Prozent. Dort wurde auch die maximale Dauer der Inanspruchnahme pro Jahr von 600 auf 1.000 Stunden erhöht. Insgesamt ist Kurzarbeit in Frankreich aber immer noch mit höheren Lohninbußen für die Beschäftigten und mit höheren Kosten für die Arbeitgeber verbunden als in Deutschland. Der Ländervergleich zeigt, dass die vorübergehende Arbeitszeitreduzierung als arbeitsmarktpolitisches Kriseninstrument nach wie vor in Deutschland am weitesten verbreitet ist.

Es gibt allerdings nur wenige Studien, die die Wirksamkeit von Kurzarbeit als Instrument der Beschäftigungssicherung evaluieren. Ein deskriptiver Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in Betrieben mit und ohne Kurzarbeit auf der Basis des IAB-Betriebspanels 2003 ergibt Hinweise darauf, dass zumindest kurzfristig Entlassungen vermieden und damit Beschäftigung stabilisiert wird. Im Gegensatz zu den USA verbessert in europäischen Ländern mit striktem Kündigungsschutz (Deutschland, Frankreich, Belgien) Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument die Anpassung der Belegschaft an betriebliche Gegebenheiten. Das zeigen Studien aus den USA in den 1990er Jahren zur geförderten Kurzarbeit in Europa. Auswertungen zur



Kurzarbeit in Kanada wiederum kommen zu dem Ergebnis, dass Betriebe mit vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ohne Nutzung von Kurzarbeit 40 Prozent ihrer Belegschaft entlassen hätten. Tatsächlich wurden in diesen Betrieben nur zwölf Prozent der Beschäftigten nach dem Auslaufen der Kurzarbeit entlassen.

Das französische Arbeitsministerium schätzt, dass mit dem aktuellen Ausbau der Kurzarbeit 200.000 bis 300.000 Jobs gesichert werden können und dass zehn bis 20 Prozent der Kurzarbeiter weiterqualifiziert werden. Die Weiterbildungskosten werden auf rund 1.000 Euro pro Arbeiter veranschlagt. Vorliegende Evaluationsergebnisse aus Frankreich zur Wirkung von Kurzarbeit zwischen den Jahren 1996 und 2004 zeichnen jedoch ein weniger positives Bild. Verschiedene Studien stellten fest, dass Kurzarbeit nicht vor Entlassungen schützt. Sie verzögert sie lediglich um sechs Monate. Die Autoren der Studien ziehen daraus den Schluss, dass Kurzarbeit als Instrument „struktureller Flexibilität“ ungeeignet ist.

Die bisher vorliegenden internationalen Befunde zur Wirkung der Kurzarbeit ergeben also ein uneinheitliches Bild. Kurzarbeit ist sicherlich kein Wundermittel gegen die Krise. Zwar kann damit kurzfristig der Arbeitsmarkt erheblich entlastet, die Kaufkraft stabilisiert und betriebsspezifisches Humankapital erhalten werden. Dem stehen aber mögliche Negativeffekte, unter anderem höhere Kosten für die Unternehmen als bei einer Entlassung und mögliche strukturkonservierende Effekte gegenüber.

Fazit

Abgesehen vom Ausbau der Kurzarbeit knüpfen die meisten arbeitsmarktpolitischen Krisenmaßnahmen in Europa am vorhandenen Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik an. Grundlegende Innovationen sind derzeit in keinem Land zu erkennen. Die meisten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie z. B. Qualifizierung oder die Integration von Langzeitarbeitslosen durch Fördern und Fordern, knüpfen an strukturellen Problemen des Arbeitsmarktes an und sind deshalb wenig geeignet, makroökonomische Schocks in Form einer Nachfragekrise abzufedern.

In einer solchen Situation sind die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik deutlich begrenzt (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et al. auf Seite 26). Wohl auch deshalb ist im Ländervergleich allenfalls ein mäßiger Ausbau von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen festzustellen. Dagegen wird in einer Reihe von Ländern nicht nur verstärkt auf Qualifizierungsmaßnahmen von Arbeitslosen, sondern zunehmend auch auf die Qualifizierung von Beschäftigten gesetzt. Lohnkosten- und Weiterbildungszuschüsse haben eine flankie-



rende Wirkung und werden aktuell vermehrt auch in Ländern eingesetzt, in denen diese Maßnahmen vor der Krise eher unpopulär waren, wie beispielsweise in Großbritannien. Um negative Anreizwirkungen durch großzügigere Lohnersatzleistungen zu begrenzen, erhöhen Länder wie die USA, Belgien, Schweden oder Tschechien das Arbeitslosengeld lediglich zeitlich befristet. Ebenso befristen sie die Verlängerung der Bezugsdauer.

Länderübergreifend ist festzustellen, dass kostspielige Strategien zur Entlastung des Arbeitsmarktes durch den Ausbau von Vorruhestandsmaßnahmen oder der Öffnung der Erwerbsunfähigkeit, die in früheren Dekaden massiv eingesetzt wurden, bislang unterblieben sind. Die Länder haben offensichtlich aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt.

In einigen Ländern, insbesondere auch in Deutschland, ist die Absicherung der Beschäftigung über Arbeitszeitanpassungen und Arbeitskräftehorten der Unternehmen bisher erstaunlich gut gelungen. Einen wesentlichen Beitrag

dazu hat Kurzarbeit geleistet. Kurzarbeit ist sicherlich kein Wundermittel gegen die Krise. Sie hat jedoch bislang – zusammen mit anderen betriebsinternen Flexibilisierungsinstrumenten – eine massive Entlassungswelle verhindert. Das Halten von Arbeitskräften ist für Betriebe also durchaus interessant, besonders bei hohem (betriebspezifischem) Qualifikationsniveau, das generell die Entlassungs- und Rekrutierungskosten erhöht (vgl. auch den Artikel „Krisenanalyse und Empfehlungen – Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand“ von Joachim Möller und Ulrich Walwei auf Seite 4).

Absehbar ist aber auch, dass Betriebe die Beschäftigung auf Dauer nicht durch Kurzarbeit stabilisieren können. Die Strategie der internen Flexibilität stößt insgesamt an ihre Grenzen, wenn die Erholung nicht schnell genug kommt. Dann ist auch in Deutschland mit einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen.



Literatur

Abraham, Katharine; Houseman, Susan (1994): Labor Adjustment Under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and the United States. In: Staff Working Papers 94-26, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Calavrezo, Oana; Duhautois, Richard; Walkowiak, Emmanuelle (2009): The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient measure against Redundancies? CEE Document de travail 114, February 2009.

Deeke, Axel (2005): Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003. IAB-Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg.

Lüdeke, Britta; Fuller, Andy (2009): LMP and the economic crisis: support for short-time working and temporary lay-offs. Labour Market Policy Statistics. Joint seminar by DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and EUROSTAT, Brussels, 14 May 2009.

OECD (2009): Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: A Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire. Document for the Annual OECD Working Party on Employment. Paris, 25-26 March 2009.

Die Autoren



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

regina.konle-seidl@iab.de



Thomas Rhein

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

thomas.rhein@iab.de