



## IAB ■ Forum Spezial 2009



Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Weddigenstraße 20–22 ■ 90478 Nürnberg ■ [www.iab.de](http://www.iab.de)

Institut für Arbeitsmarkt-  
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der  
Bundesagentur für Arbeit

IAB

# IAB-Forum

Das Magazin des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Spezial  
2009

## Krisencheck

Eine Inspektion des deutschen Arbeitsmarktes mit Serviceempfehlungen

### ■ Deutsches Arbeitsmarktwunder

Die Wirtschaft bricht massiv ein. Der Arbeitsmarkt reagiert moderat. Bleibt uns das Wunder erhalten? Welche Stell-schrauben müssen dafür justiert werden?

### ■ Konjunkturprogramme

Abwrackprämie, Kurzarbeit und mehr. Hilft das, wenn die Nachfrage ausfällt und die Wirtschaft wankt? Konjunkturprogramme beim TÜV. Ein Testbericht.

### ■ Aktive Arbeitsmarktpolitik

Sie allein kann die Arbeitslosenquote nicht senken, aber als Stoßdämpfer die Folgen abmildern. Braucht man in der Krise mehr aktive Arbeitsmarktpolitik?

# Arbeitsmarktchancen für Geisteswissenschaftler

## Analysen, Perspektiven, Existenzgründung

Sind Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaftler ein „Auslaufmodell“? Welche Arbeitsfelder und Berufsbilder prägen ihr Berufsfeld, welche Potenziale und Entwicklungschancen bietet es? Was zeichnet hier eine erfolgreiche Existenzgründung aus? Diesen und weiteren Fragen gehen die Autoren der Studie nach – eine kompetente und umfassende wissenschaftliche Analyse der aktuellen Arbeitsmarktsituation von Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaftlern.

### Die Autoren live erleben

Buchpräsentation und Podiumsdiskussion mit den Autoren auf der Frankfurter Buchmesse im „Forum Bildung“ am 15.10.2009 von 9.30 bis 10.00 Uhr (Messegelände, 4.2 B1424).



Maria Kräuter, Willi Oberlander,  
Frank Wießner

## Arbeitsmarktchancen für Geisteswissenschaftler

Analysen, Perspektiven,  
Existenzgründung

IAB-Bibliothek, 320  
Erscheinungstermin: 7. Oktober 2009

265 S., 29,90 € (D)/49,90,- SFr  
ISBN 978-3-7639-4010-3  
Best.-Nr. 300679

[www.wbv.de](http://www.wbv.de)

**W. Bertelsmann Verlag**

Bestellung per Telefon: 0521-91101-11, per E-Mail: [service@wbv.de](mailto:service@wbv.de)



# Editorial



**Prof. Dr. Joachim Möller**  
ist Direktor des IAB.  
[joachim.moeller@iab.de](mailto:joachim.moeller@iab.de)



**Dr. Ulrich Walwei**  
ist Vizedirektor des IAB.  
[ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

L, U, V, W, Badewanne, Wurzelzeichen – so diskutieren Ökonomen den weiteren Verlauf der globalen Wirtschaftskrise. Symbole sollen die möglichen Szenarien strukturieren und veranschaulichen. Der Buchstabe „L“ steht beispielsweise für einen schnellen Absturz ohne Aussicht auf baldige Besserung. Ein „V“ steht für eine sehr kurze Talsohle und einen steilen Aufstieg. Neu in der Diskussion ist das deformierte Wurzelzeichen, als Bild für einen zögerlichen Aufschwung mit Rückschlägen. Das breite Spektrum zeigt: Niemand weiß, wann und wie sich die Wirtschaft von dem heftigen Crash der globalen Finanzmärkte erholt. Vielleicht verpufft die Wirkung der Konjunkturprogramme schnell. Oder die wachsende chinesische Wirtschaft vermag, den Wirtschaftsmotor weltweit anzukurbeln.

Die Öffentlichkeit interessiert besonders die Frage, wie der deutsche Arbeitsmarkt auf die Krise reagiert. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des IAB haben ihn einer Inspektion unterzogen und geben „Serviceempfehlungen“. Die Ergebnisse lesen Sie hier, in der Spezialausgabe „Krisencheck“ des Magazins IAB-Forum. Die Autorinnen und Autoren verfolgen die Ursachen der globalen Krise bis hin zum amerikanischen Immobilienmarkt. Sie unterziehen die Arbeitsmarktinstitutionen einem Stresstest und analysieren, wie aktive Arbeitsmarktpolitik in Krisenzeiten eingesetzt werden sollte. Sie schicken die Konjunkturpakete I und II zum Wissenschafts-TÜV und umreißen die Vielfalt der internationalen Krisenprogramme. Zwei konkrete Instrumente werden im Detail beleuchtet: Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung und Kurzarbeit. Aufmerksam beobachten wir die Folgen der Krise und diskutieren, welche Stellschrauben man justieren sollte und welche man besser nicht anfasst – auf regionaler und auf nationaler Ebene, in der Arbeitsmarktpolitik und darüber hinaus.

Die Institutionen des Arbeitsmarktes haben den Krisentest bisher gut überstanden, sollten aber hier und da zukunftsfähiger gestaltet werden. So sind Menschen auf die von ihnen geforderte Flexibilität am Arbeitsmarkt besser vorzubereiten – mit umfassenden Bildungsanstrengungen, aber auch mit einer weitergehenden sozialen Absicherung. Den Niedriglohnsektor gilt es mit intelligenten Kombilohnmodellen und angemessenen Lohnuntergrenzen neu zu ordnen. Nicht zurücknehmen sollte man die Reformen der letzten Jahre, wie die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I oder die Vorruhestandsregelungen. Denn sie haben den letzten Aufschwung am Arbeitsmarkt mitgetragen und werden auch den nächsten Aufschwung beschäftigungsfreundlicher gestalten.

Arbeitsmarktpolitik kann die Auswirkungen der weltweiten Rezession abmildern, die Anpassungsvorgänge begleiten und Anreize richtig setzen. Mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein kann ein eklatantes Missverhältnis zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitsuchenden jedoch nicht beseitigt werden. Zunächst muss die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte wieder hergestellt sein. Auch braucht es ein besser ausgebautes Bildungssystem vom Kindergarten bis zur Hochschule und eine Wirtschaftspolitik, die konsequent Rahmenbedingungen für ein – die natürlichen Ressourcen möglichst schonendes – Wachstum schafft. Arbeitsmarktpolitik kann an dieser Stelle flankieren. Letztlich muss aber die Weltkonjunktur anspringen. Sonst nützen die besten Wartungsarbeiten am Arbeitsmarkt wenig und man spricht bald auch im Kontext der Arbeitsmarktentwicklung von einem deformierten Wurzelzeichen:  $\sqrt{\quad}$

Ihr

*Joachim Möller Ulrich Walwei*

# Inhalt

- 04 **Krisenanalyse und Empfehlungen**  
Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand  
von Joachim Möller und Ulrich Walwei
  
- 12 **Globale Finanzkrise und deutsche Wirtschaft**  
Ein Crash mit Folgen  
von Timo Baas
  
- 20 **Arbeitsmarktinstitutionen**  
Gut gewartet in den Stresstest  
von Martin Dietz und Ulrich Walwei
  
- 26 **Aktive Arbeitsmarktpolitik**  
Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten  
von Susanne Koch, Peter Kupka und Gesine Stephan
  
- 32 **Konjunkturprogramme gegen die Krise**  
Auf zum TÜV  
von Michael Feil und Hermann Gartner





- 38 **Krisenprogramme in Europa und den USA**  
**Internationale Vielfalt**  
von Regina Konle-Seidl und Thomas Rhein
- 44 **Interview**  
**Konsumfreude in Krisenzeiten. Ein Gespräch mit Rolf Bürkl von der GfK**  
von Jutta Winters
- 48 **Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung**  
**Mit vereinten Kräften**  
von Lutz Bellmann
- 52 **Kurzarbeit**  
**Atempause in der Krise**  
von Hans-Uwe Bach, Andreas Crimmann, Eugen Spitznagel und Frank Wießner
- 64 **Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik vor Ort**  
**Regionale Eigenarten**  
von Uwe Blien und Stefan Fuchs
- 68 **Veranstaltungsausblick**  
68 **Impressum**



# Krisenanalyse und Empfehlungen

## Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand

Aufträge in der Industrie bleiben aus, Exporte brechen ein, Unternehmen melden Insolvenz an – aber der deutsche Arbeitsmarkt zeigt sich robust. Ein kleines Wunder. Schaut man genauer hin, tun sich Risiken auf. Wie wird es weitergehen? Welche großen und kleinen Schrauben muss man justieren, damit der Arbeitsmarkt den wirtschaftlichen Einbruch möglichst gut verkraftet?



Eine Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) hat es in der 60-jährigen Geschichte der Bundesrepublik nur fünf Mal gegeben: in der Rezession 1967, zur Zeit der beiden Ölpreiskrisen 1975 und 1982, in der Anpassungskrise nach der deutschen Wiedervereinigung in den 1990er Jahren sowie im Jahr 2003, als nach dem Platzen der Dotcom-Blase die Spätfolgen der Terrorangriffe auf das World Trade Center in New

York die Talfahrt der Weltwirtschaft noch beschleunigt hatten. Diese Krisen der Wirtschaftsentwicklung, die jeweils mit einem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit und teilweise mit schweren gesellschaftlich-politischen Verwerfungen verbunden waren, erscheinen gegenüber dem für das BIP im Jahr 2009 zu erwartenden Einbruch von fünf bis sechs Prozent wie ein laues Lüftchen (vgl. Abbildung 1).

Nicht ganz so dramatisch sieht die Situation aus, wenn statt der Jahreswachstumsraten die Trendabweichungen vom realen BIP betrachtet werden (vgl. Abbildung 2 auf Seite 7). Demnach waren die beiden Ölpreiskrisen jeweils mit einem Einbruch relativ zur Trendentwicklung von zwei bis drei Prozent

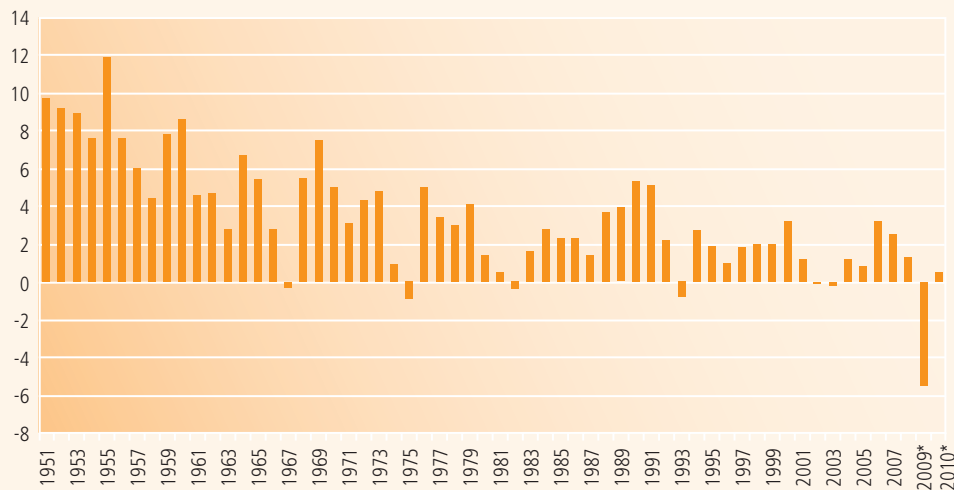
### Das Arbeitsmarktwunder im Detail

Umso bemerkenswerter ist es, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt auch ein Jahr nach Ausbruch der Krise immer noch erstaunlich robust zeigt. Man ist geneigt, von einem „deutschen Wunder“ zu sprechen. Da Wunder einer Erklärung bedürfen,

Abbildung 1

### Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts 1950 bis 2010

in Prozent



Anmerkung: \*Schätzwerte

Quelle: Statistisches Bundesamt

©IAB

verbunden. Die Anpassungskrise nach der Wiedervereinigung in den 1990er Jahren sowie das Rezessionsjahr 2003 erscheinen mit einer Trendabweichung von etwa einem Prozent nun deutlich schwächer, die Krise von 1967 mit 4,5 Prozent unter dem langfristigen Trend hingegen weitaus stärker. Die Weltrezession von 2009 lässt ebenfalls eine zyklische Abweichung von bis zu 4,5 Prozent unter dem langfristigen Trend erwarten. Allerdings übertrifft die Abruptheit, mit der das BIP Ende 2008 und Anfang 2009 einbrach, alles bisher Dagewesene.

Die Schockwelle der Weltrezession ist zweifellos gewaltig. Als stark exportabhängiges Land trifft der Ausfall der Nachfrage auf den Weltmärkten Deutschland besonders hart. Nach Japan hat unsere Volkswirtschaft von allen großen OECD-Ländern den massivsten Rückgang des realen BIP zu verkraften.

drängen sich mehrere Fragen auf: Warum ist die Arbeitslosigkeit hierzulande bisher viel weniger gestiegen als in Ländern wie Spanien, Dänemark, Großbritannien oder den USA, obwohl das BIP dort deutlich weniger zurückging? Welche Rolle haben Arbeitsmarktregulierungen gespielt, welche die Arbeitsmarktpolitik? Ist es wahrscheinlich, dass Erwerbstätigkeit und Beschäftigung auch im weiteren Verlauf der Krise nur wenig Federn lassen?

Um eine Antwort auf diese Fragen zu erhalten, ist es zunächst hilfreich, das BIP-Wachstum in die Hauptkomponenten zu zerlegen, aus denen es sich zusammensetzt. Gesamtwirtschaftlich kann mehr Output erzeugt werden, wenn mehr Personen erwerbstätig sind, die Jahresarbeitszeit pro Person steigt oder das Produktionsergebnis pro Stunde wächst. Die BIP-Wachstumsrate ist somit die Summe aus den Veränderungsraten der Beschäftigung, der Jahresarbeitszeit und der Stunden-





produktivität. Wächst das BIP nicht, sondern schrumpft es, so gilt dies entsprechend mit umgekehrten Vorzeichen. Vergleicht man die Durchschnittswerte der ersten beiden Halbjahre 2008 und 2009, so ist das deutsche BIP laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung real um 6,8 Prozent gefallen. Bei rund 40 Millionen Erwerbstätigen in Deutschland müsste man bei einem solchen Rückgang des realen BIP mit einem Minus von rund 2,7 Millionen Erwerbstätigen rechnen – unveränderte Arbeitszeit und unveränderte Stundenproduktivität vorausgesetzt (vgl. Tabelle 1). Unterstellt man, dass die Stundenproduktivität nicht konstant bleibt, sondern ihrem Trend entsprechend um etwa 1,3 Prozent pro Jahr wächst, sähe die Rechnung noch ungünstiger aus, denn dies entspräche einem zusätzlichen Rückgang der Erwerbstätigenzahl um gut eine halbe Million. Insgesamt ergäbe sich rein rechnerisch die enorme Zahl von rund 3,2 Millionen Erwerbstätigen (oder acht Prozent aller Erwerbstätigen), die in der derzeitigen Wirtschaftskrise nicht mehr gebraucht werden. Tatsächlich sanken aber innerhalb dieses Zeitraums weder die Erwerbstätigkeit noch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Tabelle

### Komponenten der Veränderung der Erwerbstätigkeit

Durchschnittswerte erstes Halbjahr 2008 bis erstes Halbjahr 2009

	Veränderungsrate	Effekt auf die Zahl der Erwerbstätigen (-: Belastung, +: Entlastung)	
	in Prozent	in Prozent	in Tausend Personen
BIP (1)	-6,8	-6,8	-2.704
Langfristiger Trend der Stundenproduktivität (2)	+1,3	-1,3	-519
Summe aus (1) + (2)		-8,1	-3.223
Zyklische Abweichung vom langfristigen Trend der Stundenproduktivität (3)	-3,7	+3,7	+1.462
Arbeitszeit (4)	-4,6	+4,6	+1.845
<b>Saldo aus (1) + (2) + (3) + (4)</b>		<b>0,2</b>	<b>84</b>

Lesehilfe: Bei einem Rückgang des BIP um 6,8 Prozent und einem Anstieg der Stundenproduktivität im langjährigen Mittel (1,3 Prozent) ergäbe sich rein rechnerisch ein Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 8,1 Prozent. Tatsächlich nahm aber die Stundenproduktivität um 2,3 Prozent (gemessen am langfristigen Trend um 3,7 Prozent) ab. Zusammen mit dem Rückgang der Arbeitszeit in Höhe von 4,6 Prozent führte dies dazu, dass die Zahl der Erwerbstätigen trotz des wirtschaftlichen Einbruchs sogar um 0,2 Prozent bzw. 84.000 Personen zugenommen hat.

Quelle: Eigene Berechnungen; Datenbasis von Destatis und IAB

© IAB

### Die Erklärung des „deutschen Wunders“

Zum Glück gibt es Mechanismen, die dazu führen, dass es nicht zu solch einer gigantischen Entlassungswelle kommt. Typischerweise gehen nämlich in einer Rezession sowohl die Arbeitszeit als auch die Stundenproduktivität zurück. Denn Unternehmen können sich an die verringerte Nachfrage nach ihren Produkten nicht nur durch weniger Beschäftigte, sondern auch durch bewusste Minderauslastung ihrer Belegschaften anpassen. Letzteres wird als Arbeitskräftehorten bezeichnet. Arbeitskräftehorten ist ein wichtiger Puffer zur Abmilderung der Rezessionsauswirkungen auf die Beschäftigung und somit eine zentrale Komponente der betriebsinternen Flexibilität. Im Gegensatz dazu steht die externe Flexibilität etwa durch Entlassungen oder den Einsatz von Leiharbeitern.

Arbeitskräftehorten geschieht zum einen durch Reduktion der Arbeitszeit mit Hilfe von Überstundenabbau, Rückführung der Salden auf Arbeitszeitkonten sowie Kurzarbeit. Zum anderen verringern Unternehmen die Arbeitsdichte bei der verbliebenen Arbeitszeit. Die Beschäftigten widmen sich beispielsweise mehr dem Unterhalt von Maschinen und Anlagen,

der Aus- und Weiterbildung und anderen nicht unmittelbar produktionsrelevanten Tätigkeiten. Dies schlägt sich in einem Rückgang des (gemessenen) Outputs pro Arbeitsstunde nieder. Der Statistik zufolge ist die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität zwischen den ersten beiden Jahreshälften 2008 und 2009 um 2,3 Prozent gesunken. Gemessen an ihrem langfristigen Wachstumstrend von 1,3 Prozent ist die Stundenproduktivität also um 3,7 Prozent zurückgegangen – ein beträchtlicher Effekt, der rechnerisch die Erwerbstätigkeit von knapp 1,5 Millionen Personen gesichert hat. Hinzu kommt der Effekt verringerter Arbeitszeit in Höhe von 4,6 Prozent. Dies entspricht gut 1,8 Millionen Erwerbstätigen. Geförderte Kurzarbeit hat daran einen nicht unbeträchtlichen Anteil. So lag die durchschnittliche Zahl der Kurzarbeiter am Ende des ersten Quartals um knapp 814.000 Personen höher als im ersten Quartal 2008. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 35 bis 40 Prozent entspricht dies 285.000 bis 325.000 Vollzeitbeschäftigten. Da ein Teil der Kurzarbeiter teilzeitbeschäftigt ist, dürfte rein rechnerisch der Effekt der Kurzarbeit auf die beschäftigten Personen bei 300.000 bis 350.000 gelegen haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Robustheit des deutschen Arbeitsmarkts durch ein verstärktes Arbeitskräftehorten erklären lässt und zwar in Höhe von gut

3,2 Millionen Personen bezogen auf die Erwerbstätigen und gut 2,2 Millionen bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zugespielt formuliert: Im ersten Quartal 2009 hatte Deutschland rund 3,2 Millionen Erwerbstätige mehr als eigentlich benötigt. Eine solche Unterauslastung der Arbeitskräfte hat es in Deutschland bislang nicht gegeben.

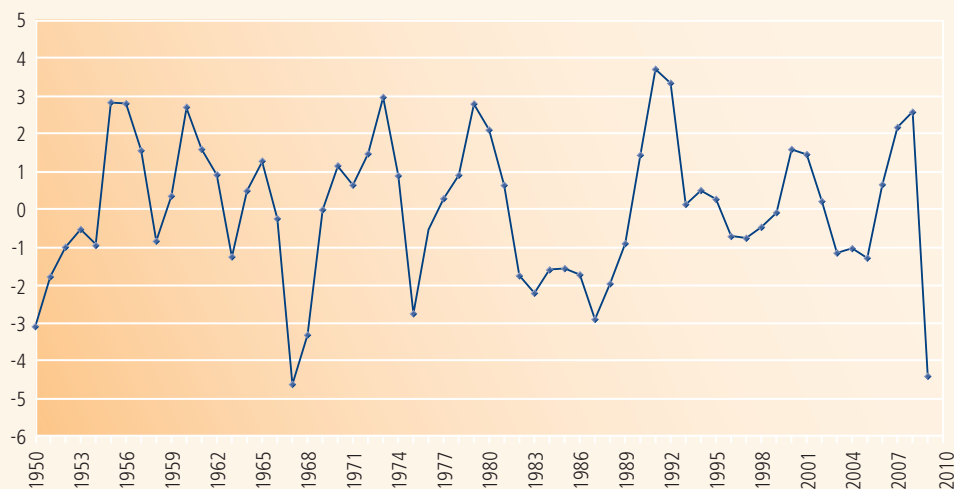
### Die Gründe für das Arbeitskräftehorten

Warum haben Unternehmen in diesem Umfang Arbeitskräfte gehortet? Ein Grund mag darin liegen, dass der massive Einbruch sehr überraschend kam und Beschäftigung sich wegen institutioneller Schranken wie dem Kündigungsschutz nicht von heute auf morgen anpassen lässt. Der Löwenanteil des Arbeitskräftehortens geht aber wohl auf eine bewusste Entscheidung der Unternehmen zurück. Gut eingearbeitete Stammbeschaften mit einer Fülle von betriebsspezifischen Kenntnissen sind für viele Unternehmen das wichtigste Kapital. Dieses Kapital gibt man nicht einfach aus der Hand, sondern versucht, es zu binden. Viele Unternehmen haben noch deutlich vor Augen, wie schwer es war, Fachkräfte zum Ende des letzten Aufschwungs zu rekrutieren. Zugleich wird ihnen zunehmend bewusst, dass die Nachwuchsjahrgänge die Zahl der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer aufgrund der demo-

Abbildung 2

### Trendabweichung vom realen Bruttoinlandsprodukt 1950 bis 2009

in Prozent



Anmerkung: Die Trendbestimmung erfolgt mit einem Hodrick-Prescott-Filter ( $\lambda = 100$ ). 2009 auf Basis von BIP-Schätzwerten.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten von Destatis

©IAB

grafischen Entwicklung nicht werden kompensieren können. Betriebsinterne Flexibilität durch Arbeitskräftehorten ist für Unternehmen in der Krise aber nicht umsonst zu haben. Sie kommt so lange zum Einsatz, wie die erwarteten Suchkosten durch eine Stellenbesetzung im nächsten Aufschwung größer ausfallen als die Kosten bei unterausgelasteter Beschäftigung. Halten Unternehmen an ihren Arbeitskräften fest, steigen jedoch die Lohnstückkosten aufgrund der niedrigen Stundenproduktivität. In der Folge leiden Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit zusehends. Ähnliches gilt für den Einsatz der Kurzarbeit. Für den Arbeitsausfall fallen zwar keine direkten Lohnkosten an, wohl aber verschiedene Lohnzusatzkosten, die sogenannten „Remanenzkosten“ (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52).

Da sich steigende Lohnstückkosten in wirtschaftlichen Schwächephasen nicht auf die Preise überwälzen lassen, wächst der finanzielle Druck mit zunehmender Dauer der Krise. Über die kurze Frist hinaus werden deshalb nur Un-

ternehmen Arbeitskräfte horten, die ihre Marktaussichten mittelfristig als gut einschätzen und die auch über ein gewisses finanzielles Polster verfügen. Beides dürfte bei einem Großteil der betroffenen Unternehmen der Fall sein. Die Krise des Jahres 2009 hat exportabhängige Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen besonders getroffen. In der Regel handelt es sich um stark technologieorientierte Betriebe, die in den letzten Jahren gut verdient haben und über zukunftsfähige Produkte verfügen. Dass es hier Sinn macht, die Kernbelegschaften bei einem vorübergehenden Nachfrageausfall zu halten, liegt auf der Hand. Falls der Aufschwung aber auf sich warten lässt, wird irgendwann die Schmerzgrenze erreicht sein.

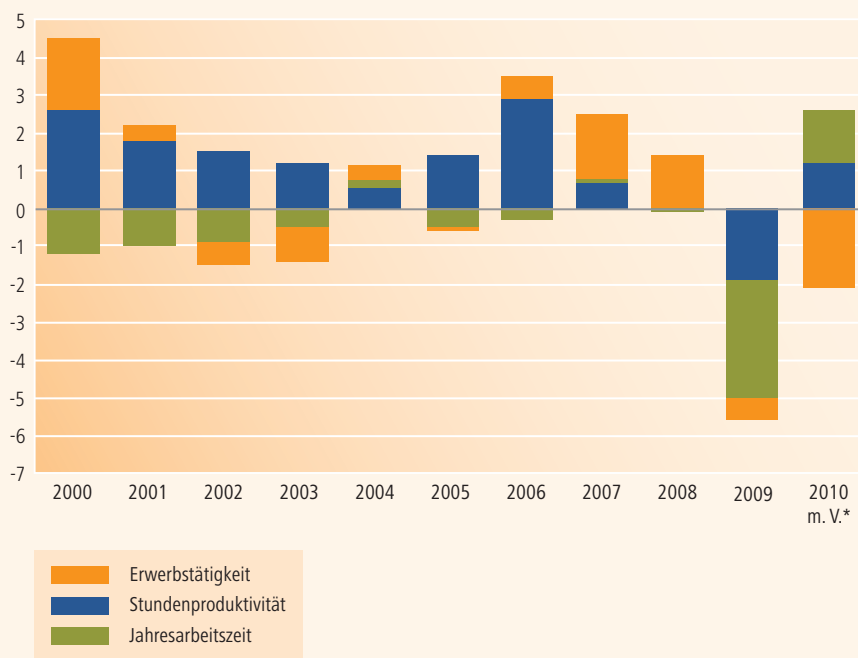
### Die Gesamtentwicklung 2009

Es erscheint sehr unwahrscheinlich, dass Arbeitskräftehorten im genannten Umfang durchgehalten wird. Um die Stundenproduktivität wieder den Normalwerten anzunähern, werden Unternehmen, deren Absatz sich in absehbarer Zeit nicht er-

Abbildung 3

### Komponenten der BIP-Entwicklung 2000 bis 2010

in Prozent



Anmerkung: \*Mittlere Variante mit einem Wachstum des realen BIP um 0,5 %.

Quelle: Destatis, BA, Berechnungen des IAB.

©IAB

holt, ihre Belegschaft reduzieren. Neueinstellungen werden unterbleiben. Vermehrt wird es zu betriebsbedingten Kündigungen kommen. Trotz der sich abzeichnenden Negativentwicklung wird die Abpufferung des gesamtwirtschaftlichen Schocks jedoch auch über das gesamte Jahr 2009 betrachtet noch vergleichsweise gut funktionieren.

Die IAB-Projektionen von Mitte September 2009 für das gesamte laufende Jahr machen deutlich, dass der größte Anteil des zu erwartenden realen BIP-Rückgangs von 5,5 Prozent durch Maßnahmen der betriebsinternen Flexibilität aufgefangen werden könnten. Per Saldo wird die Erwerbstätigkeit nur um 0,4 Prozent fallen, was einem Rückgang von 160.000 Personen entspricht (vgl. Abbildung 3 auf Seite 8). Betrachtet man die Komponenten der BIP-Entwicklung im zeitlichen Kontext, treten dabei die Besonderheiten des Krisenjahres 2009 noch einmal deutlich hervor.

### Der Einbruch ab 2010

Eine weitere Verschlechterung am Arbeitsmarkt im kommenden Jahr ist nur zu verhindern, wenn die bisher eingeschlagenen Maßnahmen der betriebsinternen Flexibilität überwiegend aufrechterhalten werden können oder durch ein sehr starkes Wirtschaftswachstum obsolet werden. Beides ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich. Ein starkes Wirtschaftswachstum setzt wegen der hohen Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft eine Erholung der Weltwirtschaft voraus. Diese müsste rasch erfolgen und so kräftig sein, dass sie den erlittenen massiven Einbruch ausgleicht. Auch wenn sich die Anzeichen mehren, dass der Boden erreicht ist und es offenbar zu einer Trendwende mit Hoffnung auf Besserung kommt: Für eine dem Tempo und der Stärke der Rezession entsprechende Dynamik des Wiederaufschwungs spricht bisher wenig. Ohne ein klares Signal für eine baldige Auftragslage auf Normalniveau werden die betrieblichen Strategien der internen Flexibilität immer häufiger an Grenzen stoßen. Der Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsdruck auf die Unternehmen wird so stark, dass nicht wenige mit Entlassungen reagieren werden. Wie schwer der Arbeitsmarkt ab dem nächsten Jahr tatsächlich einbrechen wird, hängt deshalb nicht nur davon ab, wie tief das reale BIP in diesem Jahr tatsächlich fallen wird. Entscheidend ist auch, wie lange der Erholungsprozess dauert und mit

welchen strukturellen Verwerfungen er einhergehen wird. Sowohl auf der einzel- als auch auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist die Unsicherheit darüber hoch.

Über den Verlauf des wirtschaftlichen Erholungsprozesses wurde in den letzten Monaten kräftig spekuliert. Man diskutierte anhand von Buchstaben, die die mögliche Entwicklung symbolisieren sollen. In der Debatte dominierten V, W, L und U. Obwohl kaum etwas wirklich ausgeschlossen werden kann, sind V mit einem steilen Absturz, kurzer Talsohle und steilem Aufstieg und L mit einem noch steileren Absturz, einer längeren Talsohle und ungewissem Aufschwung unwahrscheinlich. V ist angesichts der sich erkennbar nur langsam erholenden Weltwirtschaft kaum eine relevante Perspektive mehr. L würde voraussetzen, dass der nach dem schweren Absturz inzwischen erreichte Boden für längere Zeit nicht verlassen werden könnte. Die sich nicht nur hierzulande leicht verbessernden Geschäftserwartungen widersprechen aber einem solchen Szenario. Etwas wahrscheinlicher sind W und U, weil jeweils von einem zeitverzögerten Erholungsprozess ausgegangen wird und temporäre Rückschläge, zum Beispiel nach dem Auslaufen der weltweiten Konjunkturprogramme, durchaus möglich sind. Am wahrscheinlichsten erscheint uns ein asymmetrischer Verlauf, den wir mit den genannten Buchstaben nicht abbilden können: Dem regelrechten Absturz folgt eine verhaltene Besserung – ähnlich einem deformierten Wurzelzeichen:  $\sqrt{V}$

Neben der Frage, wie schnell die Volkswirtschaft wieder Fuß fasst, ist von zentraler Bedeutung, ob bzw. in welchem Umfang die schwere Konjunkturkrise auch strukturellen Anpassungsbedarf nach sich zieht. Die hohe Wettbewerbsfähigkeit und starke Marktstellung der deutschen Exportwirtschaft vor der Krise könnte sich als Vorteil erweisen, wenn sich im Zuge der Erholung das Produktportfolio der deutschen Industrie weltweit wieder großer Nachfrage erfreuen würde. Mittel- und längerfristig erscheint es durchaus plausibel, dass der durch den Modernisierungsbedarf aufstrebender Volkswirtschaften ausgelöste globale Hunger nach Kapitalgütern Schlüsselbereiche der deutschen Exportwirtschaft wie den Maschinen- und Anlagenbau wieder auf Touren bringt.

Fraglich ist aber zugleich, inwieweit die weltweiten Programme zur Konjunkturbelebung zumindest kurzfristig das Spektrum der Nachfrage verändern. Beispielsweise werden die



vielfach geförderten Infrastrukturmaßnahmen in der Regel den lokalen Bausektor stärken, aber kaum dem Maschinen- und Anlagenbau zugute kommen. Ebenso hilft die in einer Reihe von Ländern eingeführte Abwrackprämie eher den Herstellern von Kleinwagen, nicht aber dem Premiumsegment des Marktes.

### Die weiteren Aussichten

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die zwischen den Jahren 2005 bis 2008 erzielten Fortschritte am Arbeitsmarkt durch die Krise in nennenswertem Umfang zunichte gemacht werden. Somit trifft die Weltrezession den deutschen Arbeitsmarkt zwar zeitverzögert, aber dennoch sehr hart. Die zurzeit vorliegenden Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2010 gehen zumindest wieder von einem schwachen Wirtschaftswachstum aus. Einige Banken sind sogar noch optimistischer. Dennoch: Aufgrund der zu erwartenden Normalisierung von Produktivität und Arbeitszeit ist im nächsten Jahr mit einem kräftigen Rückgang der Erwerbstätigkeit zu rechnen. Bei einem Wirtschafts-

wachstum von 0,5 Prozent beträgt dieser nach der jüngsten Projektion des IAB 2,1 Prozent, das entspricht 827.000 Personen. Absehbar für die nahe Zukunft ist darüber hinaus, dass sich selbst bei einer – im Moment noch keinesfalls als sicher zu bezeichnenden – wirtschaftlichen Erholung in den Folgejahren erst langsam Fortschritte beim Beschäftigungsaufbau einstellen werden. Es ist davon auszugehen, dass nach dem schweren Wirtschaftseinbruch eine Phase von „Jobless Growth“ folgen wird, in der zunächst der von den Unternehmen geschaffene Produktivitäts- und Arbeitszeitpuffer abgebaut wird. Das aber bedeutet: Nur wenn nach 2010 einige Jahre mit einer soliden wirtschaftlichen Entwicklung folgen, ist eine durchgreifende Verbesserung der Arbeitsmarktlage realistisch.

Eine gewisse Entspannung ergibt sich dabei allerdings aus den Konsequenzen des demografischen Wandels. Ein Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte in den nächsten Jahren lässt selbst bei schwacher Beschäftigungsentwicklung die Arbeitslosigkeit sinken. Doch im demografischen Wandel stecken auch Risiken. Ohne vermehrte bildungspolitische Anstrengungen aller Beteiligten drohen akute Engpässe bei der Rekrutierung von Fachkräften, die die Grundlagen künftigen Wachstums massiv gefährden können.

### Die Möglichkeiten der Gegensteuerung

Wenn nach politischen Antworten auf die infolge der Krise vermutlich stark wachsenden Arbeitsmarktprobleme gesucht wird, so gibt es leider kein Patentrezept. Das Wundermittel mit starker und schneller Wirkung existiert nicht. Arbeitsmarktpolitik kann die Auswirkungen der Weltrezession abmildern, sie kann Anpassungsvorgänge begleiten und Anreize richtig setzen. Mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten allein kann ein eklatantes Missverhältnis zwischen Arbeitsplätzen und Arbeitsuchenden jedoch nicht beseitigt werden. Dies bedeutet keineswegs, einem Fatalismus das Wort zu reden. Denn natürlich lassen sich – durch Forschungsergebnisse abgesichert – Stellschrauben benennen, die die Arbeitsmarktentwicklung nachhaltig zum Positiven oder Negativen hin verändern. Zunächst aber müssen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stimmen. Zum einen ist die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte wieder zu gewährleisten und zum anderen gilt es,



konsequent Bedingungen für ein – die natürlichen Ressourcen soweit wie möglich schonendes – Wachstum zu verbessern. Besonders wichtig wird es sein, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass in – bereits bestehenden oder neu gegründeten – Betrieben zukunftssträchtige Kapazitäten und Beschäftigung gehalten bzw. ausgebaut werden können. Arbeitsmarktpolitik kann an dieser Stelle flankieren, indem sie mit ihren Mitteln einerseits durch effektive Qualifizierungsmaßnahmen sowie professionelle Vermittlung und Beratung zur Deckung des Personalbedarfs wachsender Branchen und Betriebe beiträgt (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et. al auf Seite 26). Zugleich kann sie betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung unterstützen.

Eine gute Arbeitsmarktpolitik wird aber auch daran zu messen sein, inwieweit es ihr gelingt, Richtiges fortzuführen und Fehler aus der Vergangenheit zu vermeiden. Die Arbeitsmarktreformen waren segensreich, wie die deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zwischen den Jahren 2005 und 2008 gezeigt hat. Sie haben den letzten Aufschwung am Arbeitsmarkt mitgetragen und werden auch den nächsten Aufschwung beschäftigungsfreundlicher gestalten. Deshalb ist es wichtig, Kurs zu halten. Die Versuchung ist jedoch groß, in schlechten Zeiten an populären, aber dennoch falschen Stellschrauben zu drehen. So würde die sicher gut gemeinte Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes die Arbeitslosigkeit nur wieder verfestigen (vgl. auch den Artikel „Arbeitsmarktinstitutionen – Gut gewartet in den Stresstest“ von Martin Dietz und Ulrich Walwei auf Seite 20). Auch eine Wiedereinführung der ebenso beliebten Vorruhestandsmaßnahmen wäre ein falsches Signal in einer Situation, in der es unabdingbar ist, eine alternde Erwerbsbevölkerung auf eine längere Lebensarbeitszeit vorzubereiten. Und schließlich würde eine massive und undifferenzierte Ausweitung öffentlicher Beschäftigungsprogramme die Erholung des ersten Arbeitsmarktes gefährden. Nicht aus dem Blick zu verlieren ist der harte Kern der Arbeitslosen, deren Wettbewerbsfähigkeit wegen geringer oder entwerteter Qualifikation stark eingeschränkt ist. Gerade in der Krise ist es besonders schwer, diesen Personenkreis wieder zu integrieren. Von daher muss die Arbeitsmarktpolitik in

ihrem Maßnahmenportfolio eine gesunde Balance zwischen wettbewerbsstärkeren und wettbewerbsschwächeren Personen wahren. Vor allem bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wäre es in nächster Zeit besonders wichtig, Personen mit dem größten Problemdruck den Vorrang zu geben. Auch die Neuordnung des Niedriglohnbereichs gewinnt in diesem Zusammenhang an Bedeutung. Hier sollten Existenzsichernde Einkommen gestärkt werden durch niedrigere Steuern und Abgaben für Geringverdiener, intelligente Kombilohnmodelle und sorgfältig austarierte Lohnuntergrenzen in Kombination mit bedürftigkeitsabhängigen Lohnzuschüssen. Weitere Stellschrauben sind Bildung und Weiterbildung, um Menschen noch besser zur Flexibilität am Arbeitsmarkt zu befähigen. Gerade weil wir es beim harten Kern der Arbeitslosen – ebenso wie beim drohenden Fachkräftemangel – mit einer längerfristigen Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu tun haben, bleiben Niedriglohnssektor und Bildung zentrale Themen.

#### Die Autoren



**Prof. Dr. Joachim Möller**  
ist Direktor des IAB.  
[joachim.moeller@iab.de](mailto:joachim.moeller@iab.de)



**Dr. Ulrich Walwei**  
ist Vizedirektor des IAB.  
[ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)

# Globale Finanzkrise und deutsche Wirtschaft

## Ein Crash mit Folgen

In der Europäischen Union sind Deutschland und Irland am stärksten von der Wirtschaftskrise betroffen. Mit einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2009 von fünf bis sechs Prozent wird ein Einbruch prognostiziert, den es in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht gegeben hat. Ihren Ausgang hat die Krise auf dem Immobiliensektor in den Vereinigten Staaten genommen. Sie wurde jedoch sehr schnell zu einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

Im Zentrum der amerikanischen Immobilienkrise standen spezifische Finanzmarktprodukte, deren große Akzeptanz maßgeblich zur Finanzmarktkrise beitrug. Dabei handelte es sich um Wertpapiere, in denen Vermögenspositionen mit anderen Finanzanlagen verbrieft werden. Als Verbie-

fung wird ein Vorgang bezeichnet, in dem ein Verkäufer Vermögenspositionen an eine Bank überträgt und diese Bank die Vermögenspositionen durch die Ausgabe von Wertpapieren finanziert. Werden verschiedenartige Finanzanlagen in einem Wertpapier gebündelt, so kann die



Bank im Idealfall die Gefahr eines Wertverlustes drastisch reduzieren. Fallen die verbrieften Vermögenspositionen jedoch aus, so trägt die Bank das Risiko.

In den Jahren vor der Finanzmarktkrise wurden hauptsächlich Wertpapiere ausgegeben, die Hypotheken von US-Privathaushalten beinhalteten. Die Banken gingen davon aus, das Gesamtrisiko durch geschickte Kombinationen von Finanzanlagen erheblich reduzieren zu können. Daher wurden auch Kredite an Haushalte mit besonderen Risiken vergeben. Dies sind Haushalte, die entweder über kein oder nur ein geringes Einkommen verfügen oder dieses nicht offenlegen wollen. Der Markt für solche Kredite wird auch „Subprime Markt“ genannt.

Während im Jahr 2003 auf US-Hypotheken basierende Wertpapiere einen Umfang von 500 Milliarden US-Dollar aufwiesen, stieg dieser bis zum Beginn der Krise 2008 auf sechs Billionen US-Dollar. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug der Anteil vermögensbesicherter Wertpapiere 2003 rund 0,06 Prozent und stieg bis 2008 auf über 0,17 Prozent (vgl. Abbildung 1). Durch das erheblich ausgeweitete Angebot konnten deutlich mehr Hypotheken vergeben werden. Die Verbesserung der Finanzierungsmöglichkeiten von Immobilien führte daher zu einer stärkeren Nachfrage nach Einfamilienhäusern. Dies hat unter anderem zur Bildung einer Blase auf dem US-Immobilienmarkt beigetragen.

### Die Blase auf dem US-Immobilienmarkt platzt

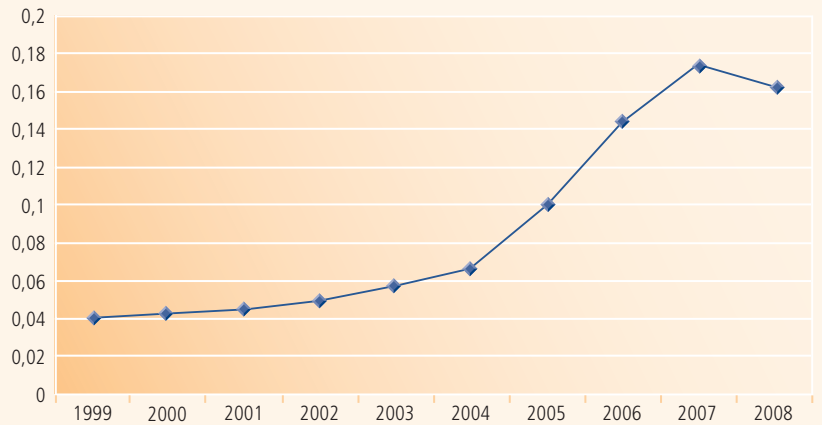
Die Entwicklung der Blase auf dem US-Immobilienmarkt erreichte Ende des Jahres 2006 ihren Höhepunkt. Ab dem Jahr 2007 fielen die Immobilienpreise. Infolge dessen kam es zu hohen Ausfallraten von US-Hypotheken. Wertpapiere mit US-Hypotheken mussten daher abgesichert werden. Da sich Banken weltweit in erheblichem Maße auf dem Verbriefungsmarkt engagierten, kam es schlagartig zu einem enormen Liquiditätsbedarf der Banken. Dies führte schließlich zu einem Zusammenbruch der Geldmärkte und letztlich zur Finanz- und Wirtschaftskrise.

Was aber hatte zu einer solch starken Ausdehnung des Angebots an Wertpapieren mit US-Hypotheken ge-

Abbildung 1

### Vermögensbesicherte Wertpapiere in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Mortgage backed securities)

in Prozent



Quelle: Datastrom, OECD

©IAB

führt? Für die Ausdehnung des Angebots gibt es vor allem drei Gründe. Zum einen kam es aufgrund des „American Dream“-Programms der amerikanischen Regierung zu einer erhöhten Nachfrage nach Hypotheken, die über Wertpapiere finanziert werden sollten. Zweitens traten immer mehr Hypothekenbanken in den Markt ein und bildeten immer neue mit US-Hypotheken kombinierte Finanzmarktprodukte. Drittens gab es durch den Übergang der Bilanzierungsvorschriften von Basel I zu Basel II erhebliche Anreize für Banken, diese Finanzmarktprodukte auszugeben.

### „American Dream“ löst Hypothekenboom aus

Das Programm „American Dream“ der amerikanischen Regierung sollte armen Familien zu einem Eigenheim verhelfen. Da diese Familien nicht über die nötigen Mittel verfügten, zahlte die Regierung Zuschüsse, um die Vergabe von Hypotheken ohne Eigenkapitalabsicherung zu ermöglichen. Durch den Erfolg dieses Programms wurden Hypotheken auch an Haushalte vergeben, die bisher hierfür nicht in Frage kamen. Die Nachfrage nach Hypotheken wurde folglich ausgedehnt.

### US-Banken erpicht auf Hypothekenabsatz

Der zweite Grund für die Ausdehnung des Angebots an Wertpapieren mit US-Hypotheken ist weniger offensichtlich. Zwar erhöhte sich die Nachfrage nach Immobilien und damit die Möglichkeit, neue auf Hypotheken basierende Wertpapiere zu bilden, jedoch musste auch die Bereitschaft seitens der Hypothekenbanken vorhanden sein, immer neue Wertpapiere auszugeben. Erstaunlicherweise war der Auslöser hierfür ein Bilanzierungsskandal. Er sorgte dafür, dass im Jahr 2003 die Eigenkapitalanforderung für die halbstaatlichen Hypothekenbanken Fannie Mae und Freddie Mac erhöht und die Bilanzierungsvorschriften verschärft wurden. Die zwei Banken haben die Aufgabe, Hypotheken zu verbriefen. Das heißt, sie kaufen Hypotheken auf dem Hypothekenmarkt und bieten diese als „vermögensbesicherte“ Wertpapiere auf dem Kapitalmarkt an. So werden neue Investoren gefunden. Mit ihrer Hilfe können weit mehr Hypotheken vergeben werden, als dies in einem traditionellen Hypothekenmarkt der Fall wäre. Bis zum Jahr 2003 hatten beide Unternehmen auf solche Verbriefungen quasi ein Monopol. Dies änderte sich erst, als die amerikanische Regierung im Zuge des Bilanzierungsskandals den „Securities Exchange Act“ änderte und so anderen Banken den Handel mit Sicherheiten ermöglichte.

Die Veränderung der Bilanzierungsrichtlinien und die neuen Eigenkapitalanforderungen erhöhten zunächst die Kosten für jene Banken, die Hypotheken an Fannie Mae und Freddie Mac verkauften. Ihre Gewinne brachen ein. Durch die Veränderung der Bankregulierung konnten diese Banken nun jedoch ihre eigenen Hypothekenbanken in Form von Zweckgesellschaften gründen, den sogenannten „Special Purpose Vehicles“. Da die Regulierrbehörden noch keine Erfahrung mit diesen Zweckgesellschaften hatten, reagierten sie auf diese Neuerung zu spät. So entstand ein quasi unreguliertes neues Marktsegment, auf dem Eigenkapitalanforderungen und Bilanzierungsvorschriften nicht griffen.

Das Programm „American Dream“ der amerikanischen Regierung und die Neugründung von Hypothekenbanken führten zu einer Ausdehnung des Angebots an Wertpapieren mit US-Hypotheken.

### „Basel II“ begünstigt Hypothekenkredite

Diese beiden Faktoren können jedoch nicht das ganze Ausmaß der Angebotssteigerung erklären. Auch der Übergang der Bilanzierungsvorschriften von Basel I zu Basel II war mitverantwortlich. Der Baseler Ausschuss für Bankenregulierung hat eine Reihe von neuen Bilanzierungsvorschriften für Banken vorgeschlagen, die in



ihrer Gesamtheit Basel II genannt werden und die bisher gültigen Vorschriften namens Basel I ersetzen sollen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten Basel II bereits 2007 umgesetzt; die USA planten, Basel II im Jahr 2008 einzuführen. Da Basel II auch eine Reihe von Erleichterungen vorsieht, müssen die Banken zukünftig Hypotheken weniger stark mit Eigenkapital absichern, als dies unter Basel I der Fall war. Dies führt zu beachtlichen Arbitragegewinnen der Banken beim Übergang von Basel I zu Basel II.



Durch Absicherung von Hypotheken außerhalb der eigenen Bilanz in Zweckgesellschaften haben die Banken eine Möglichkeit gefunden, bereits vor der Einführung von Basel II von der zu erwartenden Neuregelung zu profitieren. Die Absicherung von Hypothekenkrediten wird hierzu in die Zukunft verschoben, in der Hoffnung, Basel II wäre dann bereits eingeführt. Aufgrund der hohen Gewinne

sind von der Krise betroffen, ohne sich überhaupt auf dem dortigen Markt bewegt zu haben. Ursache hierfür sind Refinanzierungsgeschäfte über Zweckgesellschaften, sogenannte Conduits. Ursprünglich wurden sie für das Leasinggeschäft oder zur Finanzierung von Industrieanlagen entwickelt. Ab dem Jahr 2004 verwendete man Conduits neben den ursprünglichen Aufgaben in starkem Maße



kam es zu einer starken Erhöhung der Nachfrage nach Wertpapieren mit Hypotheken.

### **Universalbanken aktiv auf Verbriefungsmarkt**

Es stellt sich nun die Frage, warum insbesondere deutsche Banken bis heute in dem Geschäft mit US-Hypotheken so stark vertreten sind. Ein Teil der deutschen Banken hatte sich direkt im US-Hypothekenmarkt engagiert und wurde damit auch direkt von der dortigen Krise betroffen. Andere waren indirekt am US-Hypothekenmarkt aktiv oder

dazu, langfristige Wertpapiere zu verbriefen. Diese Wertpapiere waren häufig mit US-Hypotheken abgesichert. Die Zweckgesellschaft finanziert sich auf dem Kapitalmarkt, indem sie eigene kurzfristige Wertpapiere ausgibt. Die sogenannte „Sponsor-Bank“, die hinter der Zweckgesellschaft steht, sichert die Wertpapiere durch Liquiditätsverpflichtungen ab. Damit kann sie sich sehr günstig refinanzieren, trägt aber auch jegliches Risiko. Für den Käufer des Wertpapiers ist der Kauf nahezu risikofrei. Durch die Krise auf dem US-Hypothekenmarkt kam es zu einem Wertver-



fall der Wertpapiere und die Sponsor-Banken mussten das Risiko tragen. Dies führte zu einem hohen Verlust und bei manchen Banken fast zur Zahlungsunfähigkeit. Besonders problematisch war, dass sich manche deutsche Banken derart stark auf diesen Teilmärkten bewegten, dass es gemessen an ihrer Bilanzsumme zu einer erheblichen Risikokonzentration kam.

Beispielsweise investierte die deutsche Mittelstandsbank IKB mit ihrer Zweckgesellschaft Rhineland Funding Capital 6,5 Milliarden Euro in Wertpapiere, die auf Hypotheken von US-Hochrisikoschuldern beruhen. Sie konnte nur durch den Eingriff des deutschen Staates vor der Zahlungsunfähigkeit gerettet werden.

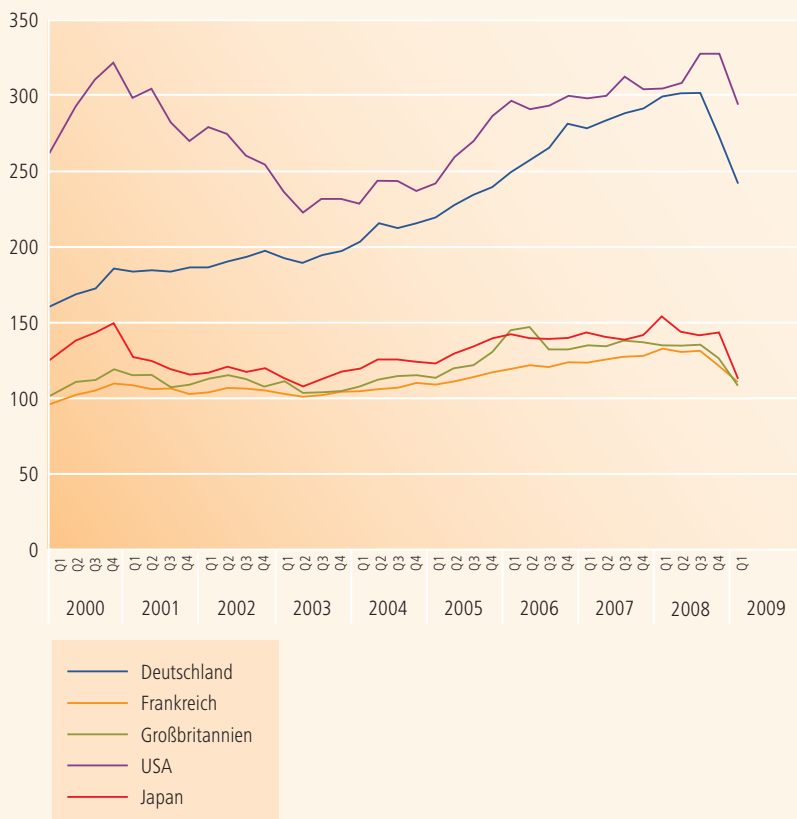
Neben einfachen Konstruktionen wie den Conduits wurden zusätzlich durch mehrstufige Verbriefungen weit komplexere Finanzmarktprodukte geschaffen, die ebenfalls US-Hypothekenkredite enthalten. Diese Produkte sind nicht nur risikoreicher, sie sind auch intransparent und können daher schlecht bewertet werden.

Das starke Engagement deutscher Banken auf dem Verbriefungsmarkt hat seine Ursache in der Struktur des deutschen Bankenmarktes. Während in Deutschland mehrheitlich Universalbanken vertreten sind, existierten in angelsächsischen Ländern – in den USA bis zum Jahr 2008 – mehrheitlich getrennte Geschäfts- und Investmentbanken. Während Universalbanken sowohl das Kredit- als auch das Investmentbanking anbieten, ist dies in einem Trennbankensystem aufgeteilt. Da das Investmentbanking vor allem in der Emission, also der Ausgabe von Wertpapieren, sowie in der Entwicklung neuer Wertpapierformen besteht, können Universalbanken bei Kreditvergaben in Form von Verbriefungen auf diese Kompetenz zurückgreifen. Hierdurch haben Universalbanken Vorteile gegenüber reinen Geschäftsbanken. Diesen Kompetenzvorteil nutzten deutsche Banken und betätigten sich deshalb besonders stark im Verbriefungsgeschäft. Die Wirtschaftskrise traf sie daher auch besonders hart.

Abbildung 2

### Exporte von Waren und Dienstleistungen

in Milliarden Euro



Quelle: Eurostat, OECD 2009

©IAB

### Finanzkrise trifft deutsche Wirtschaft

Die Probleme auf dem Hypothekenmarkt und infolgedessen auf dem Verbriefungsmarkt führten sehr schnell zu einer Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten deutscher Unternehmen. Es ist nicht erstaunlich, dass die Wertberichtigungen auf den Finanzmärkten eine Neubewertung des Risikos nahezu aller Wertpapierklassen zur Folge hatte. Insbesondere Unternehmen, die auf Zweckgesellschaften zur Finanzierung ihrer Forderungen angewiesen sind, stehen deshalb vor erheblichen Problemen. Dies gilt vor allem für Unternehmen im Leasinggeschäft und für Exportunternehmen. Alleine kann das den drastischen Einbruch des Außenhandels nicht erklären. Was also führte neben der Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten zu einer globalen Wirtschaftskrise?

Aufgrund der Finanzkrise bewerteten Banken die Risiken auf nahezu allen Märkten neu und schränkten wegen ihres Liquiditätsbedarfs das Auslandsgeschäft ein oder zogen Kapital ab. Daneben führte die Panik auf den Finanzmärkten zu einer Flucht in sichere Anlagen, beispielsweise amerikanische Staatsanleihen. Beides verursachte in Entwicklungs- und Schwellenländern erhebliche Finanzierungsprobleme und eine Abwertung der heimischen Währung gegenüber dem US-Dollar und dem Euro. Da ausländische Produkte aufgrund der Aufwertung teurer und die Finanzierung von ausländischen Investitionsgütern schwieriger wurde, mussten diese Länder ihren Import reduzieren. Der Rückgang der Importe bedeutet jedoch zwangsläufig, dass auch die Exporte der Industrieländer zurückgehen.

Für Deutschland spielt in diesem Zusammenhang vor allem der Rückgang der Exporte in die neuen mittel- und osteuropäischen EU-Länder eine Rolle. Dieser hat in den letzten Jahren einen beträchtlichen Umfang erreicht und bricht nun drastisch ein. Aufgrund der wohl andauernden Finanzierungsprobleme dürfte eine schnelle Erholung dieses Marktes unwahrscheinlich sein.

Daneben sank aber auch im Inland die Nachfrage nach Investitionsgütern. Eine Erklärung hierfür ist in der auf den Märkten herrschenden großen Unsicherheit zu sehen. So stellen Unternehmen Investitionen zurück, um in der Krise notwendige Spielräume zu behalten. Momentan ist daher noch nicht absehbar, bis wann mit einer Erholung zu rechnen ist.

In den USA war eine Rezession hingegen unausweichlich, da die Haushalte in der Vergangenheit einen erheblichen Teil ihres Konsums über die Steigerung der Immobilienpreise finanzierten. Da dies kaum mehr möglich ist, schrumpft der Konsumsektor in den USA. Insbesondere die Hersteller langlebiger Konsumgüter geraten hierdurch unter Druck.

### **Investitionsgütermarkt und Außenhandel brechen ein**

Die Finanzkrise führte also weltweit zu einer Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten von Unternehmen

und zu einer Erhöhung der Unsicherheit. Dies resultierte in einer scharfen Kontraktion des Außenhandels und einem ebenso starken Rückgang der Investitionsgüternachfrage (vgl. Abbildung 2 auf Seite 16).

Die Wirtschaftskrise trifft in Deutschland vor allem Unternehmen, die in den letzten Jahren von der stetigen Ausdehnung des Außenhandels profitierten. Da in der Exportwirtschaft überproportional renditestarke Unternehmen vertreten sind und diese oft in prosperierenden Regionen angesiedelt sind, ist die Auswirkung der Wirtschaftskrise auf die Beschäftigung bis zum Herbst 2009 noch kaum spürbar. Die Unternehmen scheinen abzuwarten und nicht durch Entlassungen auf die Krise zu reagieren. Allenfalls durch den Abbau von Überstundenkonten oder mit Instrumenten wie Kurzarbeit wird dem drastischen Auftragsrückgang begegnet.

Bislang liegen noch keine verlässlichen Untersuchungen zu Unternehmensreaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise vor. Es lässt sich nur beobachten, dass Exportnationen wie Deutschland oder Japan sehr stark von einem Rückgang des Welthandels betroffen sind (vgl. Abbildung 2 auf Seite 16). Dennoch ist in beiden Ländern nur ein moderater Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Dies scheint damit zusammenzuhängen, dass die Unternehmen den Grund für den Einbruch der Aufträge in der problematischen Situation der Finanzmärkte sehen. So stehen Aufträge in den Büchern, die aufgrund des Zusammenbruchs des Verbriefungsmarktes nicht finanziert werden können. Die Unternehmen scheinen abzuwarten und auf ein baldiges Ende zumindest der Unsicherheit über den weiteren Konjunkturverlauf zu setzen. Daher halten sie ihre Produktionskapazitäten vor. Wie lange dieses Phänomen anhalten wird und ob die Unternehmen letztlich mit ihrer Einschätzung Recht behalten, bleibt abzuwarten.

### **Fazit**

Die Krise auf dem US-Hypothekenmarkt verursacht in Deutschland den stärksten Rückgang des Bruttoinlandsprodukts seit Bestehen der Bundesrepublik. Da die gesamte



Weltfinanzmarktarchitektur ins Wanken geraten ist, sind neben Finanzdienstleistern gerade Exportunternehmen und Investitionsgüterproduzenten betroffen. Die Kunden dieser Unternehmen sind zum einen sehr stark auf Kredite zur Finanzierung ihrer Aufträge angewiesen, zum anderen bestehen hohe Risiken – beispielsweise schwankende Wechselkurse – die abgesichert werden müssen. Da Exportunternehmen häufig renditestark sind, können sie der zurzeit herrschenden Unsicherheit mit Abwarten begegnen. Daher ist momentan weder in Deutschland noch in Japan eine Entlassungswelle zu beobachten, die vergleichbar ist mit den Entwicklungen in den USA, Großbritannien oder Spanien.

Für die nahe Zukunft erscheinen zwei Szenarien realistisch: Im optimistischen Szenario könnte die Rettung des Finanzsektors Erfolg haben, die Unsicherheit auf den Finanzmärkten verschwinden und die deutschen Unternehmen sich relativ rasch von der Krise erholen. Auf einen solchen Verlauf scheinen erste positive Zeichen der Konjunkturindikatoren hinzuweisen.

Im pessimistischen Szenario können die Unsicherheiten auf den Finanzmärkten nicht beseitigt werden und die sogenannte „Kreditklemme“ bleibt bestehen. Der Welthandel würde Jahre brauchen, um sich von der Krise zu erholen, mit erheblichen negativen Konsequenzen für die Weltwirtschaft und den Handel. Schließlich müssten renditestarke

Unternehmen den Markt verlassen und Exportnationen wie Deutschland würden vor einer Strukturkrise stehen.

Gerade aufgrund des pessimistischen Szenarios scheinen die Rettungsmaßnahmen bezüglich des Finanzsektors ebenso wie die Konjunkturprogramme berechtigt (vgl. auch den Artikel „Konjunkturprogramme gegen die Krise – Auf zum TÜV“ von Michael Feil und Hermann Gartner auf Seite 32). Mittelfristig sind jedoch die Regulierung des Bankensektors und das Modell der deutschen Universalbank zu überdenken. Kurzfristig wäre überlegenswert, ob es nicht andere Möglichkeiten gibt, Unternehmen die Finanzierung von Aufträgen zu erleichtern. Die von der Bundesregierung geplanten Hilfen bei der Warenkreditversicherung und der Ankauf von hermesgedeckten Exportbürgschaften gehen in diese Richtung.

#### Der Autor



#### Timo Baas

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

[timo.baas@iab.de](mailto:timo.baas@iab.de)

## Kleines Glossar zur Finanzkrise

### ■ American Dream Programm

Ein von der amerikanischen Regierung im Jahr 2003 ins Leben gerufenes Programm zur Förderung des privaten Wohneigentums.

### ■ Arbitrage

Arbitrage beschreibt generell das Ausnutzen von räumlichen oder zeitlichen Preisdifferenzen für ein Gut. Vor der Finanzmarktkrise nutzten Banken zeitliche Unterschiede in den Eigenkapitalvorschriften aus, hervorgerufen durch die Umstellung von Basel I auf Basel II.

### ■ Basel I und Basel II

Als Basel I und II werden die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften von Kreditinstituten bezeichnet, die der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vorgelegt hat.

### ■ Conduit

Als Conduit wird eine Refinanzierungsstruktur bezeichnet, bei der mittels einer Zweckgesellschaft Wertpapiere oder andere Forderungen von Banken angekauft und über die Ausgabe von Geldmarktpapieren in international gängigen Währungen refinanziert werden.

### ■ Hypotheken

Die Hypothek ist ein Grundpfandrecht. Es kann am Eigentum an einem Grundstück, am Erbbaurecht, am Wohnungseigentum oder am Gebäudeeigentum begründet werden.

### ■ Subprime Markt

Als Subprime Markt wird ein Teil des privaten Hypothekendarlehenmarkts bezeichnet, der überwiegend aus Kreditnehmern mit geringer Bonität besteht.

### ■ Universalbanken

Universalbanken sind Kreditinstitute, die im Gegensatz zu Spezialbanken die gesamte Bandbreite der Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäfte anbieten.

### ■ Verbriefung

Verbriefung, englisch „Securitization“, bedeutet die Schaffung von handelbaren Wertpapieren aus Forderungen oder Eigentumsrechten im weitesten Sinne.

### ■ Zweckgesellschaften/Special Purpose Vehicle

Als Zweckgesellschaft, englisch „Special Purpose Vehicle“ (SPV), wird eine juristische Person bezeichnet, die für einen klar definierten und eingegrenzten Zweck gegründet wird. Nach Erreichen ihres Zwecks kann die Gesellschaft aufgelöst werden.

# Arbeitsmarktinstitutionen

## Gut gewartet in den Stresstest

Der deutsche Arbeitsmarkt zeigt sich im Herbst 2009 noch immer überraschend unbeeindruckt von der weltweiten Rezession. Kündigungsschutz, flexible Arbeitszeitmodelle, Kurzarbeit und andere Stabilisatoren scheinen zu funktionieren. Allerdings werden sie mit zunehmender Dauer der Wirtschaftskrise an ihre Grenzen stoßen. Dann geraten Institutionen wie die Arbeitslosenversicherung unter Druck. Sind sie der Belastung gewachsen? Muss repariert werden? Eine Inspektion.



In erster Linie ist die stabile Arbeitsmarktlage auf gemeinsame Bestrebungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zurückzuführen, Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten. Auf betrieblicher Ebene erlauben unterschiedliche Anpassungsstrategien eine Reduktion der Arbeitszeit – sei es über den Abbau von Arbeitszeitkonten, den Abschluss betrieblicher Beschäftigungssicherungsvereinbarungen und die Nutzung der staatlich

geförderten Kurzarbeit oder über einen weniger produktiven Einsatz des Personals.

Mit zunehmender Dauer der Krise rückt jedoch verstärkt die Ausgestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen in den Blickpunkt. Es stellt sich die Frage, ob sie nicht angesichts der außergewöhnlichen Situation angepasst und Reformen der vergangenen Jahre rückgängig gemacht werden sollten, um Druck vom Arbeitsmarkt zu nehmen.



Dabei stehen vor allem die Arbeitslosenversicherung, die Grundsicherung, die Übergänge zwischen Erwerbsphase und Ruhestand sowie unterschiedlich geregelte Erwerbsformen im Vordergrund. Sind hier in der Krise tatsächlich Änderungen angezeigt oder wäre zu befürchten, dass eine Abkehr von den Reformen eher schadet als nutzt?

### **Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung**

Sollte sich die Wirtschaft nicht schnell genug erholen, ist mit einer kräftigen Zunahme der Entlassungen zu rechnen. Die meisten Arbeitslosen werden zunächst Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten – das sogenannte Arbeitslosengeld I. Auch die Arbeitslosenversicherung übt damit eine Stabilisierungsfunktion aus. Sie bezieht sich auf die Einkommenssicherung, wenn Maßnahmen der Beschäftigungssicherung nicht greifen. Dabei wirkt die Arbeitslosenversicherung nicht nur individuell, sondern durch die Abfederung des privaten Konsums auch volkswirtschaftlich stabilisierend. Aus arbeitsökonomischer Sicht verbessert das Arbeitslosengeld die Möglichkeiten der Arbeitsuche: Die Arbeitslosen können sich bei der Jobwahl etwas Zeit lassen, um nicht die erstbeste, sondern unter den gegebenen Umständen die beste Wahl zu treffen. Auf diese Weise steigt die Passung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanforderungen. So können die volkswirtschaftlichen Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden. Allerdings lässt sich diese suchtheoretische Logik nicht beliebig dehnen. Denn bei einer zu langen Suchdauer besteht die Gefahr, dass Qualifikationen entwertet werden. Ein großer zeitlicher Abstand von der letzten Tätigkeit wird von Arbeitgebern daher häufig als negatives Signal gewertet. Die Angebote werden also mit der Zeit nicht unbedingt besser. Gleiches gilt für die Chance, überhaupt in eine Beschäftigung zurückzukehren. Tatsächlich zeigen wissenschaftliche Untersuchungen wie die von Rafael Lalive, Jan van Ours und Josef Zweimüller aus dem Jahr 2006, dass das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit mit der Dauer der finanziellen Absicherung ansteigt. Dieses Erkenntnis war ein Grund für die Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitnehmer. Um eine frühere Rückkehr in Erwerbstätigkeit zu erreichen,

wurde in der Arbeitslosenversicherung zusätzlich das Prinzip der Eigenverantwortung gestärkt, was sich beispielsweise in der Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln für die Jobaufnahme und der Mitwirkungspflichten bei der Beendigung der Arbeitslosigkeit zeigt.

Ein ähnlicher Weg wurde in der Grundsicherung mit der Zusammenlegung von Sozialhilfe und statusorientierter Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II beschritten. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten im Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II (SGB II) pauschalierte Leistungen. Sie liegen in der Regel unterhalb der früher gezahlten Arbeitslosenhilfe, die sich am zuletzt erzielten Einkommen orientierte. Im SGB II hat man den Wandel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik damit konsequent weiter geführt. Die Leistungen des SGB II sind an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden – zudem gelten auch im SGB II verschärfte Mitwirkungspflichten und Zumutbarkeitsregeln. An erster Stelle steht die Verpflichtung, selbst daran zu arbeiten, den Status der Bedürftigkeit zu verlassen.

### **Zusammenspiel beider Systeme**

Die Reformen beider Systeme der Arbeitslosenunterstützung haben zur Verbesserung der Beschäftigungssituation im zurückliegenden Aufschwung beigetragen. Sie sorgten für eine höhere Flexibilität des Systems und unterstützen durch die Absenkung von Leistungsniveau und Leistungsdauer frühzeitige Übergänge in Erwerbstätigkeit. Hierbei ist auch das Zusammenspiel beider Systeme nicht zu unterschätzen. So üben die weniger großzügigen Regelungen im SGB II eine Art Droheffekt aus: Der Übergang von der statusorientierten Arbeitslosenversicherung in das bedarfsorientierte System der Grundsicherung ist in der Regel mit Einkommenseinbußen verbunden und dürfte die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen bei der Aufnahme einer Beschäftigung erhöhen.

Diese aktivierenden Elemente des Forderns sind wichtige Grundpfeiler der zweigeteilten Absicherung gegen Arbeitslosigkeit und sollten daher unabhängig von der konjunkturellen Lage gelten. Sie können in der Krise durch Instrumente ergänzt werden, die den Menschen bei einer

schlechten Arbeitsmarktlage zusätzliche Sicherheit vermitteln. Kurzarbeitergeld und Transfergesellschaften sind Möglichkeiten, frühzeitige Übergänge in Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder Menschen nach einer Firmenpleite intensiv bei der beruflichen Orientierung zu unterstützen (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). Eine Verlängerung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung oder eine Abkehr vom Konzept der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik würde die Dynamik am Arbeitsmarkt aber grundsätzlich wieder verringern und die in der Krise sowieso schon angelegte Gefahr einer wieder stärker verfestigten Arbeitslosigkeit erhöhen. Dies gilt auch für die Regelungen im SGB II, deren Droheffekte einerseits ins SGB III ausstrahlen und andererseits für eine nötige Mobilität der Leistungsempfänger in der Grundsicherung sorgen.

Allerdings sind den Elementen des Forderns in der Krise Grenzen gesetzt, wenn ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot fehlt. Auch wenn die Arbeitsmarktdynamik in einer Rezession deutlich sinkt, gibt es noch immer erstaunlich viele Neueinstellungen. So wurden nach einer Studie des IAB-Wissenschaftlers Thomas Rothe im vergangenen Abschwung der Jahre 2001 bis 2005 pro Tag im Durchschnitt rund 20.000 neue Verträge über sozialversiche-



rungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen. Dies zeigt, dass auch in der Krise Optionen für eine Wiedereingliederung bestehen. Bei der Zusammenarbeit mit Arbeitslosen wird man angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage jedoch den Fokus verschieben müssen. Maßnahmen der Aktivierung müssen in schlechten Zeiten mehr Elemente des Förderns enthalten, um möglichst dauerhaft die Eingliederungschancen zu erhöhen und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et al. auf Seite 26).

Alles in allem ergänzen sich die rechtlichen Regelungen zur Bezugsdauer und zu den Anspruchsvoraussetzungen gut mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium. Einerseits agieren sie als Katalysator für verstärkte Eigenbemühungen, andererseits bieten sie Unterstützung für Menschen, denen der Übergang in Erwerbstätigkeit aus eigener Kraft nicht gelingen würde. Das bestehende System ist zudem in hohem Maße flexibel, so dass der Instrumenteneinsatz den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden kann.

### Übergänge in Rente

In der letzten Dekade veränderten sich die institutionellen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Älterer deutlich. Es wurde eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die Signale für eine längere Lebensarbeitszeit setzten. Dazu gehören neben rentenpolitischen Entscheidungen wie der Angleichung des Rentenzugangsalters von Frauen und Männern und der schrittweisen Einführung der „Rente mit 67“ auch die jüngsten Arbeitsmarktreformen: Durch die Schaffung des Arbeitslosengelds II, die – mittlerweile teilweise zurückgenommene – Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für Ältere und die nun uneingeschränkte Verpflichtung zur Arbeitssuche wurde Arbeitslosigkeit für Ältere eine immer weniger attraktive Warteposition für den Ruhestand.

Im Schatten der Wirtschaftskrise besteht nun die Versuchung, dem Arbeitsmarkt durch mehr frühzeitige Rentenübergänge Linderung zu verschaffen. Dies könnte geschehen, indem rentenpolitische Entscheidungen und

Arbeitsmarktreformen ganz oder teilweise zurückgenommen werden. In eine ähnliche Richtung ginge eine Verlängerung der Ende 2009 auslaufenden Förderung der Altersteilzeit. Neunzig Prozent nutzen die Altersteilzeit als „Blockmodell“ – einer Phase der Vollzeitarbeit folgt eine Freistellungsphase mit „Arbeitszeit Null“. Faktisch handelt es sich also um eine öffentlich geförderte Frühverrentung.

Der Preis für einen neuerlichen Richtungswechsel wäre hoch. Denn die Beschäftigungsquoten der über 50-Jährigen sind nicht nur in den letzten Jahren sondern auch längerfristig gestiegen. Dies spricht dafür, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation Älterer nicht allein konjunkturell bedingt ist. Vielmehr zeigt sich eine Trendwende bei ihrer Erwerbsbeteiligung, zu der die genannten institutionellen Anpassungen maßgeblich beigetragen haben dürften. Das Festhalten an dem eingeschlagenen Weg ist somit eine wichtige Voraussetzung für weitere Fortschritte. Dies gilt insbesondere, weil Anpassungen im Übergangssystem zwischen Arbeit und Rente Langzeitwirkungen entfalten. Einer kurzfristigen Entlastung stünde also eine nachhaltige Belastung in der Zukunft gegenüber. Denn mit Blick auf den demografischen Wandel kann die deutsche Wirtschaft nicht auf die im Durchschnitt gut ausgebildeten älteren Arbeitnehmer verzichten.

Für die Beschäftigungssituation Älterer sind vielmehr die Bildungs- und Gesundheitspolitik von herausragender Bedeutung. Stellt man Prävention in beiden Feldern konsequent in den Mittelpunkt, ist dies auf Dauer gesehen die beste Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Denn so schafft man die entscheidende Voraussetzung für eine möglichst lange Lebensarbeitszeit und damit für ein Existenzsicherndes Alterseinkommen.

### Wandel am Arbeitsmarkt

In den beiden letzten Dekaden ist die Beschäftigung in vielerlei Hinsicht heterogener geworden. Erwerbsarbeit wird vermehrt in Teilzeit ausgeübt; oft ist sie dabei nicht oder nicht voll sozialversicherungspflichtig. Immer häufiger sind Beschäftigungsverhältnisse befristet oder finden in Leiharbeit statt. Auch die Selbstständigkeit hat zugenommen.



Nach unseren Berechnungen waren im Jahr 2007 gut ein Drittel der Arbeitnehmer in atypischen Erwerbsformen beschäftigt. Neben dem Wandel der Erwerbsformen zeigt sich im kontinuierlichen Wachstum niedrig entlohnter Tätigkeiten eine weitere wichtige strukturelle Veränderung der Erwerbslandschaft vieler westlicher Industrieländer, so Thomas Rhein und Melanie Stamm vom IAB in einer Studie aus dem Jahr 2006.

Die Gründe für die Veränderungen sind vielfältig. Betriebe benötigen eine gewisse Flexibilität bei ihrem Personaleinsatz. Auch Arbeitnehmer wünschen sich nicht immer das klassische Normalarbeitsverhältnis. So kann Teilzeitbeschäftigung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern. Doch auch die Wirtschafts- und Arbeits-



marktlage beeinflussen die Qualität der Beschäftigung. So sind Arbeitnehmer in einer wirtschaftlichen Krise eher bereit, Konzessionen beim Lohn oder bei den Arbeitsbedingungen zu machen. Nachhaltige Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt begünstigen unfreiwillige Teilzeit, temporäre Beschäftigung, niedrig entlohnte Tätigkeiten oder auch Existenzgründungen aus (drohender) Arbeitslosigkeit. Schließlich sind die Regulierungen der Normalbeschäftigung in Deutschland noch immer relativ strikt, während es bei temporären Erwerbsformen in den vergangenen Jahren zahlreiche Erleichterungen gab.

Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben den Wandel der Erwerbslandschaft angekurbelt. Die Arbeitnehmerüberlassung wurde dereguliert und die Mini- und Midi-Jobs erhöhten den Teilzeitboom. Die Maxime des stärkeren Forderns in der Arbeitsmarktpolitik verlangte den Arbeitnehmern mehr Flexibilität ab und führte damit zu insgesamt mehr Zugeständnissen hinsichtlich der Erwerbsformen. Die Veränderungen haben nach unseren Erkenntnissen zum Aufbau der Beschäftigung im Aufschwung beigetragen. Demgegenüber steht die Tatsache, dass die wachsende Heterogenität der Beschäftigungsformen für bestimmte Gruppen Höhe und Kontinuität ihres Einkommens unsicherer gemacht hat.

Was bedeutet dies mit Blick auf die aktuelle Krise? Zunächst geraten temporäre Erwerbsformen in wirtschaftlichen Schwächephasen unter Druck, denn sie sind tendenziell leichter auflösbar als unbefristete Beschäftigungsverhältnisse. Mit Blick auf die Zeitarbeit wird das besonders deutlich: Waren im Juni 2008 noch 710.000 Personen als Leiharbeiter beschäftigt, so waren es ein Jahr später nur noch knapp 531.000. Diese Entwicklung zeigt, dass die Randbelegschaften von der Krise besonders getroffen werden. Sollte man aber deshalb auf diese flexibel einsetzbaren Erwerbsformen verzichten?

### Qualität der Beschäftigung

Bereits im letzten Aufschwung setzte unter dem Stichwort „Gute Arbeit“ eine Diskussion um den Zusammenhang von Quantität und Qualität der Beschäftigung ein.

Aber: Was ist eigentlich „gute Arbeit“? Sicher kommt eine stabile, gut bezahlte Tätigkeit dieser Vorstellung näher als ein temporäres und eventuell niedrig entlohntes Beschäftigungsverhältnis. Doch oft wird bei solchen Betrachtungen die Dynamik unterschätzt: Scheinbar „gute“ Beschäftigungsverhältnisse können durch Entlassung beendet werden und „weniger gute“ Arbeit kann eine Brücke zu „besserer“ Beschäftigung schlagen. Zudem ist die Situation nicht ausreichend durch die Alternativen „guter“ oder „schlechter“ Arbeit beschrieben. Der Einstieg in den Arbeitsmarkt oder die Teilhabe über „weniger gute“ Beschäftigungsverhältnisse sind immer auch der Alternative von Arbeitslosigkeit gegenüberzustellen. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt, dass „weniger gute“ Arbeit für die Betroffenen immer noch besser sein kann als keine Arbeit oder gar andauernde Arbeitslosigkeit (vgl. auch den Artikel „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten“ von Susanne Koch et al. auf Seite 26). Wenn die Betriebe wegen einer unsicheren Auftragslage davor zurückschrecken, unbefristete Vollzeitstellen zu schaffen, können atypische Erwerbsformen ein erster Übergang aus der Arbeitslosigkeit sein, der dann wiederum in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis münden kann.

Daher wäre es ein wenig überzeugender Schritt, die Flexibilität am Arbeitsmarkt wieder beschränken zu wollen. Im Ergebnis hätten wir vielleicht wieder etwas mehr Sicherheit auf der individuellen Ebene, aber weniger Beschäftigungssicherheit auf der Makroebene. Ergänzend zur Stabilisierung von Beschäftigung, die ein Mindestmaß an Schutz für Arbeitnehmer bietet, braucht es Mechanismen, die zu einer gewissen Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes beitragen und dafür sorgen, dass eine wirtschaftliche Erholung möglichst beschäftigungswirksam wird. Diese Funktion kann unter anderem von atypischen Erwerbsformen erfüllt werden. Innerhalb der häufig durch mehr Unsicherheit gekennzeichneten atypischen Erwerbsformen liegt die Herausforderung darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Betroffenen den Weg zu einer „besseren“ Arbeit ebnet.



## Fazit

Die Reformen der jüngeren Vergangenheit und die Flexibilität, die der Arbeitsmarkt durch die Vielfalt an Erwerbsformen gewonnen hat, haben ihren Anteil an der positiven Entwicklung im zurückliegenden Aufschwung. Der Arbeitsmarkt und seine Institutionen zeigen sich also auch für schlechte Zeiten gut vorbereitet. Das Zusammenspiel aus den reformierten institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt, verbesserten staatlichen Unterstützungsleistungen zur Beschäftigungssicherung und dezentralem Krisenmanagement spricht derzeit für einen guten Mix aus Stabilisierung und Flexibilität. Es ist zudem zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt die Folgen der Krise durch die zurückliegenden Reformen besser überstehen und sich im nächsten wirtschaftlichen Aufschwung schneller wieder erholen wird. Vor diesem Hintergrund ergibt es wenig Sinn, das Erreichte in Frage zu stellen und eine „Reform der Reformen“ anzustreben.

Auch wenn es zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes in der Krise keine Alternative gibt, darf sie nicht mit einer Lähmung einhergehen. Die Aufgaben von Institutionen bestehen darin, die grundsätzlichen Bedingungen am Arbeitsmarkt festzulegen und damit unabhängig von konjunkturellen Ausschlägen für Erwartungssicherheit zu sorgen. Ergänzend kann der Staat in Sondersituationen wie der derzeitigen Wirtschaftskrise Maßnahmen ergreifen, um den Arbeitsmarkt robuster zu machen oder fiskalpolitische Impulse zu geben. Der Staat kann Anreize für betriebliche Vereinbarungen erhöhen und so dezentrale Lösungen unterstützen – dies hat er unter anderem durch die Neuregelungen zur Kurzarbeit getan.

Selbst wenn an dieser Stelle festgehalten wird, dass die Arbeitsmarktinstitutionen der Krise im Großen und Ganzen gewachsen sein dürften, heißt das noch nicht, dass sie „optimal“ ausgestaltet sind. Angesichts der volkswirtschaftlichen Dynamik sind die Menschen noch mehr auf die ihnen abverlangte Flexibilität vorzubereiten. Dazu gehören frühzeitige Investitionen in Bildung, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch eine möglichst gute Ausbildung und eine systematische Weiterbildung genauso wie die kontinuierliche Heranführung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer an den Arbeitsmarkt.

## Literatur

Gartner, Hermann; Klinger, Sabine (2008): Ein janusköpfiger Aufschwung: Beschäftigungsgewinne und Polarisierung. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 61, H. 8, S. 439-446.

Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich (2005): Workfare: Möglichkeiten und Grenzen. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 38, H. 2/3, S. 419-440.

Lalive, Rafael; van Ours, Jan; Zweimüller, Josef (2006): How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. In: Review of Economic Studies, 73 / 4, S. 1009-1038.

Rhein, Thomas; Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige. IAB-Forschungsbericht 12/2006.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. IAB-Kurzbericht 13/2009

### Die Autoren



**Dr. Martin Dietz**  
ist Referent des Vizedirektors  
am IAB.  
[martin.dietz@iab.de](mailto:martin.dietz@iab.de)



**Dr. Ulrich Walwei**  
ist Vizedirektor des IAB.  
[ulrich.walwei@iab.de](mailto:ulrich.walwei@iab.de)



# Aktive Arbeitsmarktpolitik

## Stoßdämpfer auch in Krisenzeiten

**In der Rezession wird der Ruf nach aktiver Arbeitsmarktpolitik laut. Diese hilft zwar, offene Stellen und Jobsuchende schneller und besser zusammenzubringen. Alleine vermag sie aber nicht, Arbeitslosigkeit abzubauen. Vor allem müssen Menschen unterstützt werden, die im Arbeitsleben wie in der Arbeitslosigkeit benachteiligt sind. Denn sie trifft die Krise mit größerer Wucht als andere und dies erhöht die Gefahr, dass sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Soll man deshalb die aktive Arbeitsmarktpolitik ausweiten? Welche Instrumente können am besten helfen?**

Im Vergleich zu anderen Ländern hat die registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland infolge der Finanzkrise bis Herbst 2009 überraschend wenig zugenommen. Bislang wirkte sich die Rezession vor allem in hohen Kurzarbeiterzahlen und in einer fehlenden Frühjahrsbelebung auf dem Arbeitsmarkt aus. Längerfristig erwarten Experten aber einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenzahlen (vgl. auch den Artikel „Krisenanalyse und Empfehlungen – Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand“ von Joachim Möller und Ulrich Walwei auf Seite 4). Denn Finanzmarktkrisen lösten in der Vergangenheit meist lang andauernde negative Effekte auf Aktienkurse, Produktion und Beschäftigung aus. Deshalb ist zu befürchten, dass die Konjunktur wieder schwerer in Gang kommt als nach früheren Rezessionen.

Wie leistungsfähig aktive Arbeitsmarktpolitik in einer Wirtschaftskrise sein kann, ist aus wissenschaftlicher Sicht eine offene Frage. Zwar gibt es aus jüngerer Zeit Evaluationsergebnisse, die die Effektivität von Vermittlung und Beratung, Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnsubventionen oder öffentlich geförderter Beschäftigung untersuchen. Einen aktuellen Überblick gibt der Artikel von Sarah Bernhard et al. im IAB-Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Es gibt aber kaum Befunde über ihre Wirkungen in unterschiedlichen Phasen des Konjunkturzyklus. Die wenigen vorliegenden Untersuchungen weisen darauf hin, dass Arbeitsmarktpolitik in konjunkturellen

Schwächephasen effektiver sein könnte als in Hochphasen. Für Arbeitslose – gleich, ob sie an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen oder nicht – ist es nämlich in Krisenzeiten wegen des geringeren Stellen-



angebots generell schwieriger, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Deshalb fällt der „Einbindungseffekt“ – hervorgerufen durch eine verminderte Suchaktivität während der Maßnahme – weniger ins Gewicht.

Angesichts dieser Situation stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wirken und wie sie in Krisenzeiten ausgerichtet werden sollten.

### **Aktive Arbeitsmarktpolitik als Aufprallschutz**

Da Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht als arbeitslos gelten, reduzieren diese zunächst die registrierte Arbeitslosigkeit. In Deutschland waren im August 2009 knapp 3,5 Millionen Personen arbeitslos gemeldet. Als unterbeschäftigt waren hingegen fünf Millionen ausgewiesen, darunter fallen Maßnahmeteilnehmer und Kurzarbeiter. Auch gesetzliche Regelungen oder Maßnahmen, die auf die Überprüfung der Arbeitsbe-

reitschaft abzielen, können die registrierte Arbeitslosigkeit reduzieren, wenn sich Personen in der Folge nicht mehr als arbeitslos oder hilfebedürftig melden. Andererseits können Maßnahmen auch das Arbeitsangebot erhöhen, beispielsweise wenn sie bewirken, dass Mütter aus der Stillen Reserve wieder eine Arbeit suchen.

Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es aber nicht in erster Linie, die registrierte Arbeitslosigkeit zu verringern, sondern die Wettbewerbsnachteile Arbeitsloser gegenüber den „Insidern“ am Arbeitsmarkt zu verringern. Hierdurch wirkt sie auch einer Konzentration von Arbeitslosigkeit auf wenige Gruppen entgegen.

Die einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheiden sich in ihrer Ausgestaltung und in ihrer Wirkung auf Arbeitslosigkeit. So geht von der Arbeitsvermittlung und anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die das „Matching“ von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage verbessern, ein positiver Effekt auf die Beschäftigung aus, weil offene Stellen kürzer unbesetzt bleiben. Lohnkostenzuschüsse, Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen können aber sowohl erwünschte als auch unerwünschte Effekte haben. Positive Wirkungen entstehen, wenn es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit der Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern oder wenn Qualifizierung es ermöglicht, dass Arbeitskräfte aus schrumpfenden in wachsende Sektoren wechseln. Die Förderung geht dagegen ins Leere, wenn eine Einstellung auch ohne sie zustande gekommen wäre, also ein Mitnahmeeffekt auftritt. Zudem können Personen, die mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüssen gefördert werden, regulär Beschäftigte verdrängen. Besonders kritisch ist dies zu bewerten, wenn öffentlich geförderte Beschäftigung zum Abbau von Arbeitsplätzen im privaten Sektor führt. Der erwähnte Einbindungseffekt kann die Arbeitsaufnahme verzögern. Und schließlich ist nach der Förderphase ein Stigmatisierungseffekt möglicherweise zu beobachten, wenn Personalverantwortliche in Unternehmen die Teilnahme an einem Förderprogramm als schlechtes Signal werten.



### Beratung und Vermittlung als Orientierungshilfe

Auch wenn Beratung und Vermittlung vorwiegend auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts ansetzt und die Arbeitsnachfrage kaum beeinflussen kann, darf man ihre Wirkung auch in der Krise nicht unterschätzen. Selbst wenn die Zahl offener Stellen massiv zurückgeht, entstehen neue Beschäftigungsverhältnisse – und zwar in beträchtlichem Umfang: Wie der IAB-Kurzbericht von Thomas Rothe gezeigt hat, wurden im Abschwung der Jahre 2001 bis 2005 in Deutschland täglich fast 20.000 Beschäftigungsverhältnisse neu aufgenommen, davon mehr als ein Drittel aus Arbeitslosigkeit heraus. Diesen Prozess zu unterstützen, Transparenz zu schaffen und dazu beizutragen, dass Arbeitsstelle und Arbeitnehmer möglichst optimal zusammenpassen, verkürzt Suchprozesse und damit die Arbeitslosigkeit der Betroffenen.

Bislang ergaben alle Studien, die sich mit der Betreuungrelation von Vermittlern zu Arbeitslosen in Deutschland beschäftigt haben, dass höhere Vermittlerkapazitäten die Eingliederungschancen von Arbeitslosen deutlich verbessern. Zuweisungsprozesse lassen sich insbesondere durch eine genauere Analyse von Stärken und Schwächen der Arbeitssuchenden optimieren. Dabei ersetzen Vermittlung und Beratung weder die eigene Verantwortung der Betroffenen für ihre Integration, noch intelligente Rekrutierungsstrategien der Betriebe. Moderne Vermittlung und Beratung muss im Gegenteil die Eigenaktivitäten der Betroffenen unterstützen und – wo nötig – Hilfestellungen geben.

### Mit Weiterbildung auf den neuesten Stand

Der Anstieg der Qualifikationsanforderungen ist einer der wichtigsten Trends der langfristigen Beschäftigungsentwicklung. Zudem werden gering Qualifizierte auch von konjunkturellen Krisen härter getroffen. Denn gerade in der Krise entfallen Jobs mit geringen Qualifikationsanforderungen, während qualifizierte Beschäftigung stagniert oder sogar zunimmt. Es ist kein Widerspruch, wenn in Zukunft Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel gleichzeitig auftreten: Beides konzentriert sich auf verschiedene Qualifikationsniveaus und auf verschiedene Segmente des Arbeits-

marktes. Insofern gelten Qualifizierung und Weiterbildung vielen geradezu als Königsweg der Arbeitsmarktpolitik. Sie wirken allerdings nicht direkt krisenbekämpfend, sondern eher langfristig und präventiv. Gute Bildungs- und Ausbildungsangebote sowie eine vorausschauende Weiterbildungspolitik sorgen dafür, dass Fachkräfte zur Verfügung stehen, die die gegenwärtigen Anforderungen meistern, aber auch flexibel genug sind, um den Strukturwandel in Zukunft bewältigen zu können.

Bei der beschäftigungsbegleitenden Weiterbildung hinkt Deutschland anderen Ländern hinterher. Gerade in der Krise sollten freie Kapazitäten genutzt werden, um Mitarbeiter zu qualifizieren, was sich bei besserer Wirtschaftslage durch erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auszahlt. Instrumente hierfür stehen zur Verfügung: Beispielsweise gibt es verschiedene Möglichkeiten, Kurzarbeiter zu qualifizieren; das Programm „WeGebAU“ der Bundesagentur für Arbeit unterstützt Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte.

Bei der Weiterbildung Arbeitsloser gibt es in den letzten Jahren eine starke Tendenz, statt längerer, berufsqualifizierender Maßnahmen, kürzere Maßnahmen durchzuführen. Diese haben individuell eine bessere Integrationswirkung, da der Einbindungseffekt weniger



zu Buche schlägt. Um den Strukturwandel zu unterstützen, ist es angeraten, hier in der nächsten Zeit nicht allzu restriktiv vorzugehen: Die Möglichkeit, neue Berufsabschlüsse zu erwerben, sollte dosiert ausgeweitet werden. Dabei ist allerdings der Arbeitsmarktbezug stets aufrechtzuerhalten. Qualifizierung „auf Halbe“ hieße, Zeit und Geld zu verschwenden.

### **Beschäftigung schaffende Maßnahmen**

Beschäftigung schaffende Maßnahmen haben in der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine lange Tradition. So wurden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach der Wende in Ostdeutschland massiv ausgeweitet. Nach Einführung des SGB II machten die Arbeitsgelegenheiten eine rasche Karriere vom „letzten Mittel“ der Arbeitsmarktpolitik hin zum meistgenutzten Instrument in der Grundsicherung. Dabei können geförderter Beschäftigung ganz unterschiedliche Motive zugrunde liegen: Ausgleich von Arbeitsmarktproblemen, Verbesserung der Infrastruktur, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, mehr gesellschaftliche Teilhabe. Unmittelbar nach der Deutschen Einheit kam der Erhalt des sozialen Friedens als ein weiteres Motiv hinzu.

Bei näherem Hinsehen sind Beschäftigung schaffende Maßnahmen nur bedingt geeignet, diese Ziele zu erreichen: Gravierende konjunkturelle oder strukturelle Arbeitsmarktprobleme lassen sich so nicht bekämpfen. Ein großflächiger Einsatz birgt im Gegenteil die Gefahr, reguläre Beschäftigung zu verdrängen; dies gilt auch, wenn öffentlich geförderte Beschäftigung genutzt wird, um Infrastruktur aufzubauen oder zu sanieren.

Der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist bislang wenig untersucht. Es gibt lediglich Hinweise darauf, dass es Arbeitslosen gesundheitlich und psychosozial besser geht, wenn sie an Maßnahmen teilnehmen. Sehr gut erforscht ist hingegen die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen bei arbeitsmarktfernen Gruppen sind die Jobperspektiven bei Teilnehmern häufig sogar schlechter als bei Nicht-Teilnehmern. Etwas günstiger sieht es bei Arbeitsgelegenheiten aus: Zumindest scheinen diese den späteren Beschäftigungschancen nicht zu schaden.

Alles in allem sprechen die bisherigen Untersuchungen dafür, öffentlich geförderte Beschäftigung eher sparsam einzusetzen und ausschließlich auf Zielgruppen mit beträchtlichen individuellen Vermittlungshemmnissen zu beschränken. Bei Arbeitsgelegenheiten ist auf eine strenge Zielgruppenorientierung zu achten, damit sie die beabsichtigte Wirkung nicht verfehlen. Das gilt in besonderem Maße für den Beschäftigungszuschuss für Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, der nach zwei Jahren unbefristet bewilligt werden kann. Das Problem der Zielgruppenorientierung tritt auch beim sogenannten „Kommunalkombi“ auf. Dieses Instrument wird in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit eingesetzt und enthält über die Dauer der Arbeitslosigkeit hinaus keinerlei individuelle Eintrittsvoraussetzungen. Damit bietet die Förderung einen Anreiz, im Sinne eines „Rahmabschöpfens“ vor allem relativ arbeitsmarktnahe Erwerbslose einzustellen. Die Integrationswirkungen könnten so ähnlich schlecht wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausfallen. Dann stellt sich aber die Frage, ob die Förderung den Hilfebedürftigen nicht eher schadet.





### Beschäftigung begleitende Maßnahmen

Eine der wichtigsten Beschäftigung begleitenden Maßnahmen ist in Deutschland der Eingliederungszuschuss: Arbeitgeber können bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen einen zeitlich begrenzten Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten. Auswertungen – zuletzt aus der aktuellen Evaluation des SGB II – zeigen: Personen, die mit einem solchen Zuschuss gefördert wurden, sind in der Folge deutlich häufiger beschäftigt als ähnliche, aber ungeforderte Arbeitslose. Eingliederungszuschüsse können Wettbewerbsnachteile von Arbeitslosen kompensieren und führen auch häufig zu nachhaltiger Beschäftigung. Eine Gefahr ist jedoch, dass die Fördermöglichkeit auf Seiten der Betriebe unerwünschte Anreize setzt. Dies kann dazu führen, dass ohnehin geplante Einstellungen gefördert werden (Mitnahme), oder gar dazu, dass solchermaßen geförderte Beschäftigung ungeforderte verdrängt (Substitution). Dennoch spricht vieles dafür, dass es sich beim Eingliederungszuschuss um ein probates Mittel handelt, um insbesondere die arbeitsmarktnäheren unter den Personen mit Vermittlungshemmnissen wieder in Arbeit zu bringen. Auswertungen von Kathi Ruppe vom IAB aus dem Jahr 2009 zeigen, dass die Beschäftigungsverhältnisse derart geförderter Personen stabiler sind als die ähnlicher, aber ungefordert eingestellter Arbeitnehmer.

Eine gegenwärtig besonders populäre Form der „Beschäftigungsförderung“ ist das Kurzarbeitergeld (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). So werden Beschäftigungsverhältnisse aufrechterhalten und die gravierenden Folgen der Arbeitslosigkeit von vornherein vermieden – vorausgesetzt, dass diese nachhaltig verhindert werden kann. Ebenfalls wird eine Entwertung der Qualifikation und Arbeitserfahrung vermieden, solange es sich nicht um „Kurzarbeit Null“ über einen längeren Zeitraum handelt. Ob die Verlängerung auf 24 Monate nicht ein Stück zu weit geht und falsche Signale setzt, zum Beispiel älteren Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeitern einen Anreiz zum gleitenden Übergang in den Ruhestand gibt, lässt sich gegenwärtig noch nicht sagen.

### Fazit

Wie sollten arbeitsmarktpolitische Programme gestaltet sein, um einen optimalen Beitrag zur Arbeitsmarktentwicklung zu leisten? Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik ist es vorrangig, Arbeitslosigkeit durch frühzeitiges Eingreifen zu vermeiden oder zumindest dagegen anzusteuern, dass sich kurzfristige Arbeitslosigkeit verfestigt. Gerade in Konjunkturkrisen besteht die Gefahr, dass aus konjunktureller Arbeitslosigkeit strukturelle wird. Weil das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, in Deutschland nicht gleich verteilt ist, sondern bestimmte Gruppen stärker trifft, sollten sich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf diese Problemgruppen konzentrieren. Soweit möglich, sollte Arbeitsmarktpolitik die Chancen von Benachteiligten erhöhen, stabile Beschäftigungsverhältnisse in privaten Unternehmen aufzunehmen.

Besonders hohen Risiken, langzeitarbeitslos zu werden, sind gering qualifizierte Menschen ausgesetzt. Vermittlung und Beratung muss gerade bei ihnen darauf ausgerichtet sein, die Eigeninitiative zu fördern und deren Erfolg zu unterstützen. Hier geht es darum, die richtige Strategie zu finden, die die Chancen der Betroffenen verbessert. Qualifizierungsmaßnahmen können die Produktivitätsnachteile potenziell Langzeitarbeitsloser verringern, soweit sie marktgerecht und an die individuellen Fähigkeiten angepasst sind. Ist dies gewährleistet, könnten auch längere Qualifizierungen mit (Teil-)Berufsabschluss wieder in größerem Umfang als gegenwärtig eingesetzt werden. Beschäftigung begleitende Maßnahmen senken die Lohnkosten der Betriebe und können so tatsächliche oder vermutete temporäre Produktivitätsdefizite vormals arbeitsloser Personen ausgleichen. In diesem Bereich ist es jedoch am schwersten, Mitnahme- und Substitutionseffekte zu vermeiden. Beschäftigung schaffende Maßnahmen sollten – weit stärker als dies gegenwärtig geschieht – auf die Zielgruppen beschränkt werden, die mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen. Wenn Maßnahmen die Integrationschancen der Teilnehmer in reguläre Beschäftigung verringern, ist dies ein Zeichen, dass die „falschen“ Personen gefördert wurden. Diese Gefahr ist besonders groß beim Beschäf-



tigungszuschuss, der nach zwei Jahren unbefristet bewilligt werden kann.

Grundsätzlich gilt dies alles unabhängig vom Konjunkturzyklus. In der Krise verändert sich in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunächst natürlich die Größenordnung ihrer Aufgaben. Dies bedeutet aus unserer Sicht aber nicht, dass der Maßnahmeneinsatz proportional mit der Arbeitslosigkeit steigen muss. Der wichtigste Rat besteht im Gegenteil zunächst darin, sich dem Reiz des „Viel hilft viel“ zu entziehen. Letztlich ist niemandem geholfen, wenn der massenhafte Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung privatwirtschaftliche Aktivitäten behindert. Die Gefahr von Mitnahme- und Verdrängungseffekten dürfte steigen, wenn der Einsatz von Eingliederungszuschüssen merklich ausgeweitet wird.

Der zweite Rat lautet, gerade in der Krise genau hinzuschauen, für wen sich welche Maßnahme eignet: Gute Beratung und Vermittlung brauchen alle. Qualifizierung benötigen viele. Einstellungs-subsidien helfen denen, die vergleichsweise nah – aber noch nicht nah genug – am Arbeitsmarkt sind. Öffentlich geförderte Beschäftigung eignet sich für diejenigen, die erhebliche Vermittlungshemmnisse haben und deren Chancen auf reguläre Arbeit auch bei guter Arbeitsmarktlage sehr gering sind. Ein moderater Ausbau öffentlicher Beschäftigung kann in der Rezession sinnvoll sein, wenn er dem Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Teilhabe benachteiligter Menschen dient. Investitionen in Infrastruktur sollten dagegen die Schaffung regulärer Beschäftigungsverhältnisse unterstützen.

Sinnvoll ist eine Stärkung der Arbeitsnachfrage, zum Beispiel durch maßvolle zusätzliche Mittel für Einstellungs-subsidien. Die letzten Gesetzesänderungen setzten bereits finanzielle Anreize für eine verstärkte Nutzung von Kurzarbeit. Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose behindern in der Rezession eine mögliche Arbeitsaufnahme weniger stark als im Aufschwung, so dass es gute Gründe für ihren verstärkten Einsatz gibt.

Der Bereich, in dem eine Kapazitätserweiterung in der Krise tatsächlich helfen kann, ist die Beratung und Vermittlung bei Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen. Bei

Kapazitätsengpässen könnte die öffentliche Arbeitsvermittlung gegebenenfalls verstärkt private Arbeitsmarktdienstleister einbinden. Ob öffentlich oder privat: Es muss sichergestellt sein, dass eine Ausweitung nicht zu einer Abkehr von den in den letzten Jahren etablierten Standards führt.

## Literatur

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, (IAB-Bibliothek, 314), S. 149–201.

Rothe, Thomas (2009): Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen. IAB-Kurzbericht 13/2009.

Ruppe, Kathi (2009): Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland. IAB-Discussion Paper 06/2009.

## Die Autoren



### Dr. Susanne Koch

ist Leiterin der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.  
[susanne.koch@iab.de](mailto:susanne.koch@iab.de)



### Dr. Peter Kupka

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ am IAB.  
[peter.kupka@iab.de](mailto:peter.kupka@iab.de)



### Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.  
[gesine.stephan@iab.de](mailto:gesine.stephan@iab.de)

# Konjunkturprogramme gegen die Krise

## Auf zum TÜV

**Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat weltweit zu massiven fiskalischen Interventionen geführt. Konjunkturprogramme sollen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stützen und dadurch einen Einbruch der Produktion abfedern. So soll Beschäftigung stabilisiert und Arbeitslosigkeit verhindert werden. Auch in Deutschland wurden Konjunkturpakete aufgelegt. Was können sie leisten? Welche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind zu erwarten? Ein Prüfbericht.**

Die Bundesregierung reagierte auf die weltweite Finanzkrise im November 2008 mit einem ersten Konjunkturpaket (siehe Kasten „Konjunkturpakete im Detail“ auf Seite 35). Nach der gemeinschaftlichen Konjunkturprognose der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute umfasst es einen fiskalischen Impuls von insgesamt knapp zwölf Milliarden Euro für die Jahre 2009 und 2010. Im Januar 2009 folgte das Konjunkturpaket II. Dessen Stimulus taxieren die Institute auf rund 47 Milliarden Euro für die Jahre 2009 und 2010. Weitere quantitativ bedeutsame Impulse sind von der Wiedereinführung der Pendlerpauschale und von der veränderten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen zu erwarten. Beide Maßnahmen sind Konsequenzen aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und wären auch ohne Wirtschaftskrise umgesetzt worden. Schließlich erhöhen sogenannte „automatische Stabilisatoren“ die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Unter automatischen Stabilisatoren versteht man konjunkturabhängige Steuern und Transfers, welche ohne weitere politische Entscheidungen die Auswirkungen von wirtschaftlichen Schocks auf die Binnennachfrage dämpfen. Die laufenden Defizite von Bund und Ländern steigen dadurch an, weil zum Beispiel die Einnahmen aus der Einkommenssteuer sinken oder die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung steigen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt das gesamte Volumen der fiskalischen Expansion in Deutschland für die Jahre 2009 und 2010 auf etwa 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Obwohl der Sachverständigenrat in seinem im November 2008 veröffentlichten Gutachten noch eine vergleichsweise günstige Wirtschaftsentwicklung für 2009 prognostizierte, empfahl er unter der Bezeichnung „konjunkturgerechte



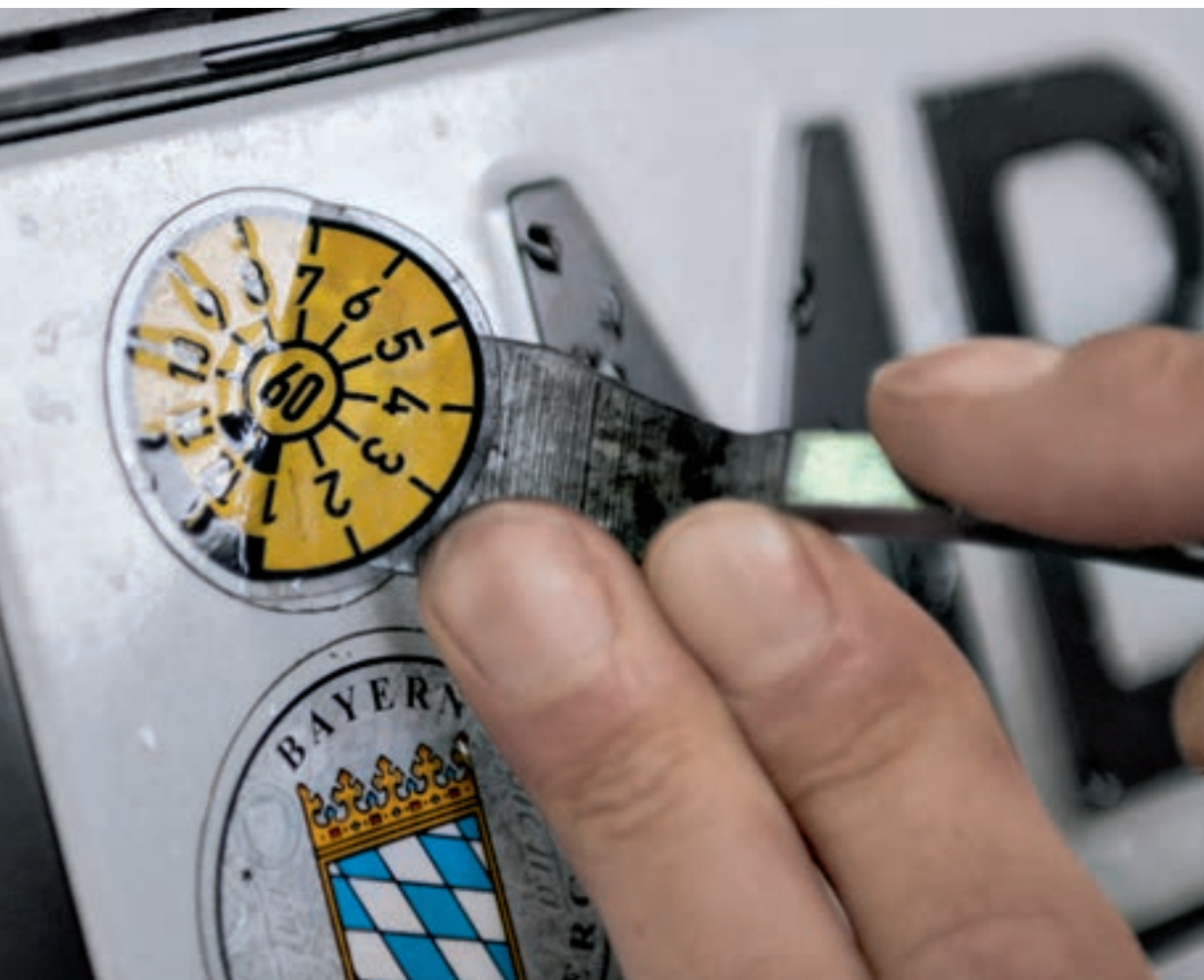
Wachstumspolitik“ eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen allgemein sowie speziell höhere Ausgaben für Bildung und frühkindliche Förderung. Die dazu notwendigen Mittel sollten, so der Sachverständigenrat, durch zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme bereitgestellt werden. Ein solches kreditfinanziertes Konjunkturprogramm erhielt im Herbst weitere Unterstützung von einer Reihe renommierter Volkswirte und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

### Fiskalpolitik und ihre Leistungsfähigkeit

Kann Fiskalpolitik die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimulieren? Die makroökonomische Forschung sieht die Möglichkeiten einer solchen Stabilisierung heute kritischer als noch in den siebziger Jahren. Allerdings geht auch die aktuelle empirische Forschung davon aus, dass zusätzliche Staatsausgaben oder Abgabensenkungen kurzfristig eine

zusätzliche Nachfrage auslösen. Die expansive Fiskalpolitik steht aber in der Regel vor massiven Umsetzungsproblemen. Insbesondere die schnelle Implementation von Ausgabenprogrammen gestaltet sich in der Praxis schwierig.

Wenn sich die meisten Ökonomen in der Vergangenheit gegen Konjunkturprogramme aussprachen, lag das auch daran, dass sie kein gravierendes Nachfrageproblem sahen. Angesichts des stärksten Nachfrageeinbruchs in der Nachkriegszeit ist sich die Disziplin heute hingegen weitgehend einig, dass in dieser Situation Konjunkturprogramme richtig sind. Um die Nachfrage zu stimulieren, kann außer der Fiskalpolitik auch die Geldpolitik eingesetzt werden. Eine weitere Lockerung der Geldpolitik scheidet aber derzeit aus, da kaum mehr Spielräume bestehen, die Zinsen noch weiter zu senken. Zudem ist es wahrscheinlich, dass Verbraucher und Unternehmen so unsicher über die weitere wirtschaftliche Entwicklung sind, dass die Wirkung geldpo-





litischer Maßnahmen gering ist, fiskalpolitische Maßnahmen dagegen die Nachfrage direkt anregen können.

Um Konjunkturprogramme richtig zu beurteilen, muss man unterscheiden, ob der Impuls von kreditfinanzierten Steuersenkungen ausgeht oder von kreditfinanzierten Staatsausgaben. Steuersenkungen wird häufig eine geringere Wirkung beigemessen, da die Haushalte einen Teil des zusätzlichen Geldes sparen und so den fiskalischen Impuls dämpfen. Zusätzliche Ausgaben des Staates werden demgegenüber vollständig nachfragewirksam. Auf der anderen Seite sind Steuersenkungen die schnellere Form der expansiven Fiskalpolitik, da öffentliche Ausgaben in der Regel einen relativ langen Vorlauf brauchen. Ein weiterer Vorteil von Steuersenkungen ist, dass sie zu einer breiter gestreuten Zusatznachfrage führen, während sich zusätzliche öffentliche Aufgaben fast immer auf wenige Branchen konzentrieren, vor allem auf die Bauwirtschaft. Dadurch steigt die Gefahr von Überauslastungen und Preissteigerungen, was die wirtschaftliche Entwicklung kurz- und mittelfristig schwächt.

Konjunkturprogramme können unter Umständen private Nachfrage verdrängen, aber auch zu zusätzlicher privater Nachfrage anregen und damit den fiskalischen Stimulus multiplizieren. Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion zur Wirkung von Konjunkturprogrammen dreht sich daher um sogenannte Fiskalmultiplikatoren. Liegt der Multiplikator über der Zahl eins, löst der fiskalische Impuls zusätzliche private Ausgaben aus. Entsprechend signalisieren Multiplikatoren unter eins, dass private Ausgaben zurückgedrängt werden. In der empirischen Literatur zu Fiskalmultiplikatoren findet sich eine große Bandbreite von Werten. Die meisten Ökonomen sind allerdings der Auffassung, dass die Multiplikatoren eher klein sind: Die Staatsausgabenmultiplikatoren liegen bestenfalls um 1,2. Die Wirkungen verminderter Steuereinnahmen liegen deutlich unter eins.

#### **Fiskalpolitik auf dem Prüfstand**

Konjunkturprogramme können nur wirken, wenn man zunächst die Ursache für den Nachfrageeinbruch beseitigt,

also den Finanzsektor wieder in Ordnung bringt. Das ist eine Lektion, die man aus den Finanzkrisen in Japan und Südkorea lernen kann. Südkorea hatte nach der Finanzkrise 1998 schnell reagiert. Fünf von 33 Banken wurden geschlossen. Die anderen Banken wurden durch Bürgschaften oder den Aufkauf fauler Kredite gestützt. So ließ sich der Finanzsektor stabilisieren. Fiskalpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Nachfrage waren demgegenüber relativ klein dimensioniert, entfalteten aber eine große Wirkung. Hingegen hatte sich die japanische Regierung damals langsamer und weniger energisch an die Stabilisierung des Finanzsektors gemacht, auch wenn sie ein erheblich größeres Konjunkturpaket auflegte. Das konnte die japanische Wirtschaft nicht aus der Krise führen.

In der Vergangenheit konnten weitere Erfahrungen mit Fiskalpolitik in Finanzkrisen gesammelt werden. Der Internationale Währungsfonds hat diese in einer neueren Untersuchung zusammengefasst, anhand derer die deutschen Konjunkturpakete bewertet werden können. Nach dieser Studie sollten Konjunkturprogramme in Finanzkrisen folgende Eigenschaften haben: zügig, groß und andauernd, diversifiziert, koordiniert, nachhaltig.

- Zügig, weil der Nachfrageeinbruch sehr schnell kommt und daher auch eine schnelle Stimulierung erforderlich ist. Insofern ist das Timing des deutschen Konjunkturprogramms problematisch. Denn der Konjunkturreinbruch war um die Jahreswende besonders stark; viele der Maßnahmen wirken aber erst im Laufe dieses und des nächsten Jahres.
- Groß und hinreichend lang andauernd, weil auch der Nachfrageeinbruch in der aktuellen Krise stark ist und länger andauert. Bezogen auf den für 2009 erwarteten Einbruch des Bruttoinlandsprodukts erscheinen die beiden Konjunkturpakete klein. Angesichts der Umsetzungsprobleme, die mit zusätzlichen öffentlichen Ausgaben verbunden sind, dürften die Pakete trotzdem sinnvoll dimensioniert sein. Aufgrund der relativ hohen Schuldenstandsquote Deutschlands wäre ein größerer Umfang möglicherweise sogar kontraproduktiv gewesen.

- Diversifiziert, weil große Unsicherheit darüber besteht, welche Maßnahmen stärker und welche weniger stark wirken. Ein Bündel, das an mehreren Stellschrauben ansetzt, hat daher größere Erfolgsaussichten. Aus dieser Perspektive ist die Zusammensetzung des Konjunkturpaketes in Deutschland aus sehr verschiedenen Elementen von Vorteil.
- Koordiniert mit anderen Ländern, weil ein Teil der Nachfrageimpulse im Ausland versickert. Da die aktuelle Krise weltweit herrscht, haben die meisten Industrieländer Programme aufgelegt. Die Sockereffekte dürften sich daher zum Teil gegenseitig aufheben.
- Finanzpolitisch nachhaltig, weil an die Finanzmärkte das Signal gehen sollte, dass trotz zusätzlicher Verschuldung mittelfristig eine solide Finanzpolitik verfolgt wird. Sehr zu begrüßen ist daher die Kombination des Konjunkturprogramms mit einer grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse, die mittelfristig wirksam wird.

### Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

Welche Wirkungen die Konjunkturpakete auf das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland entfalten, haben das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Rheinisch-Westfälische Institut (RWI) mit Simulationsrechnungen abgeschätzt. Die Berechnungen der Institute unterscheiden sich etwas hinsichtlich der Höhe des Gesamtimpulses und dessen zeitlicher Verteilung. Dennoch kommen beide Untersuchungen zu ähnlichen Ergebnissen. Für 2009 rechnet das IWH mit einem zusätzlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,6 Prozentpunkten, das RWI mit 0,5 Prozentpunkten. Das kumulierte zusätzliche Wachstum in den Jahren 2009 und 2010 beläuft sich auf 0,9 (IWH) und 0,8 Prozentpunkte (RWI).

Die Simulationsstudien bestätigen das bereits erwähnte ungünstige Timing der Konjunkturpakete. Bei den geplanten Maßnahmen werden etwa 40 Prozent des Impulses in diesem Jahr wirksam, 60 Prozent im Jahr 2010. Bei den Infrastrukturmaßnahmen ist sogar ein Verhältnis

### Konjunkturpakete im Detail

Mit zwei Bündeln von Maßnahmen hat die Bundesregierung im November 2008 (Konjunkturpaket I) und im Januar 2009 (Konjunkturpaket II) auf den Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 reagiert. Die Pakete sollen durch höhere Staatsausgaben und die Erhöhung der privaten verfügbaren Einkommen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stützen und so Arbeitsplätze sichern. Insgesamt setzen sich die Konjunkturpakete aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen (vgl. Tabelle).

Konjunkturpakete werden in der Volkswirtschaftslehre als diskretionäre Fiskalpolitik bezeichnet. Es handelt sich um eine nicht-regelgebundene Reaktion auf einen wirtschaftlichen Abschwung. Durch den Verzicht auf die zeitgleiche Kürzung von Staatsausgaben oder die Erhöhung von Einnahmen steigt das Budgetdefizit des Staates. Deshalb spricht man hier auch von „expansiver Fiskalpolitik“.

Tabelle

### Die Konjunkturpakete I und II

Angaben in Milliarden Euro

	2009	2010
<b>Öffentliche Ausgaben</b>		
Aufstockung der Verkehrsinvestitionen	1	1
Aufstockung der KfW-Programme	0,3	0,5
„Zukunftsinvestitionen“ der öffentl. Hand	3	12
Förderung der Mobilitätsforschung	0,7	0,7
Erhöhung des SGB-II-Regelsatzes für Kinder	0,2	0,3
Abwrackprämie	5	
Änderungen beim Kurzarbeitergeld und zusätzliche Vermittler bei der BA	2,9	3,2
<b>Mindereinnahmen</b>		
Verbesserte Abschreibungsbedingungen, Aussetzung und Neuregelung Kfz-Steuer	2,7	5,9
Einkommensteuersenkung und Kinderbonus	4,9	5,6
Senkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Krankenversicherung	3	6
<b>Gesamte Belastung der öffentl. Haushalte</b>	<b>23,7</b>	<b>35,2</b>

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahrsgutachten 2009

©IAB



von etwa 25 Prozent im Jahr 2009 zu 75 Prozent im Jahr 2010 zu erwarten. Zurückzuführen ist das ungünstige Timing vor allem darauf, dass die Umsetzung der Maßnahmen Zeit erfordert.

Die zusätzlichen Staatsausgaben für Bildung, Verkehr, kommunale Infrastruktur und Forschung verbessern tendenziell die mittelfristigen Wachstumschancen. Ihr Beitrag zur Kompensation des kurzfristigen Nachfrageausfalls ist relativ gering. Zur zeitlichen Verzögerung kommt noch die fehlende Zielgenauigkeit. Die öffentlichen Ausgaben werden vor allem zur Zusatznachfrage in solchen Branchen führen, die von der Wirtschaftskrise wenig betroffen sind. Die besonders stark betroffenen Branchen, die exportorientierten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, werden dagegen kaum erreicht.

Trotz dieser Einschränkungen könnten die angekündigten „Zukunftsinvestitionen“ einen wichtigen Beitrag zur Nachfragestabilisierung leisten. In einer Situation, in der die privaten Nachfrager aus Unsicherheit mit Konsum- und Investitionsentscheidungen zögern, gehen von den angekündigten öffentlichen Ausgaben möglicherweise Signale aus, die Vertrauen in die künftige wirtschaftliche Entwicklung schaffen.

Ein Konjunkturprogramm in Deutschland in vergleichbarer Größenordnung wie in den USA – die Konjunkturpakete hätten dann ungefähr doppelt so groß ausfallen müssen – hätte zu einem geringeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts beitragen können. Damit wären aber auch hohe Risiken verbunden gewesen. Der Offenheitsgrad der deutschen Wirtschaft macht eine „amerikanische“ Fiskalpolitik schwieriger, weil ein größerer Teil des Impulses im Ausland versickert. Eine expansivere Politik würde zudem Zweifel am mittelfristigen Konsolidierungskurs aufwerfen.

### **Wirkungen auf die Beschäftigung**

Die Beschäftigungseffekte der Konjunkturpakete werden in den Simulationsrechnungen des RWI und IWH relativ optimistisch eingeschätzt. Erstens reagiert die Beschäftigung offenbar in beiden Modellen stark auf Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts. So führt beispielsweise im RWI-Modell die Wachstumsdifferenz von 0,8 Prozentpunk-

ten im Jahr 2010 dazu, dass 260.000 Jobs weniger verloren gehen. Diese sogenannte Beschäftigungssensitivität ist mehr als doppelt so hoch wie in üblichen Schätzungen und übertrifft selbst die Schätzwerte für die USA. Zweitens nimmt die Erwerbstätigenproduktivität nur in sehr geringem Maße zu. Das erscheint in Anbetracht von auf Null oder sogar ins Minus gefahrenen Arbeitszeitkonten und stark verbreiteter Kurzarbeit als unwahrscheinlich.

Warum wir die Arbeitsmarkteffekte der Simulationsrechnungen als zu optimistisch einschätzen, lässt sich anhand einer unterstellten Beschäftigungssensitivität des Wachstums verdeutlichen, die implizit den bisherigen Prognosen des IAB zugrunde liegen: Bei einem zusätzlichen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts durch das Konjunkturpaket von etwa 0,5 Prozentpunkten im laufenden Jahr ist dann ein Effekt von zusätzlich nur etwa 75.000 Beschäftigten zu erwarten. Da anders als 2009 im Jahr 2010 die Stundenproduktivität der Arbeit steigen wird, ist im kommenden Jahr eine noch geringere Beschäftigungswirkung des fiskalisch induzierten Wachstums zu erwarten. Das induzierte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2010 beträgt laut RWI 0,3 Prozent und trägt nach unserer Schätzung zu etwa 30.000 zusätzlichen Beschäftigten bei. Der Beschäftigungseffekt der kumulierten Wachstumsimpulse bis zum Jahr 2010 würde sich danach auf etwa 105.000 Beschäftigte belaufen.

### **Fazit**

Das kurzfristig wichtigste Politikinstrument für den Arbeitsmarkt ist das Kurzarbeitergeld, dessen Ausweitung Teil des Konjunkturprogramms ist (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52). Neben der direkten Wirkung, dass Betriebe ihre Beschäftigten länger halten, hat das Kurzarbeitergeld auch eine wichtige indirekte Wirkung: Es stabilisiert die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, indem es klamme Unternehmen entlastet und die Angst der Konsumenten vor Arbeitslosigkeit mindert. Allerdings birgt konjunkturelle Kurzarbeit auch die Gefahr, dass unvermeidbarer Strukturwandel verzögert wird.



Die Auswirkungen des fiskalischen Impulses auf den Arbeitsmarkt sind also begrenzt. Wenn der Arbeitsmarkt vergleichsweise glimpflich durch die Krise kommt, dürfte dazu vor allem die Ausweitung der Kurzarbeit beigetragen haben. Neben betrieblichen Flexibilisierungsmaßnahmen ermöglicht

die Inanspruchnahme von Kurzarbeit den Unternehmen, Arbeitskräfte für eine begrenzte Zeit weiter zu beschäftigen. Nicht zu vergessen ist auch, dass der Arbeitsmarkt durch die sogenannten Hartz-Reformen der vergangenen Jahre besser gegen Krisen gewappnet ist, als das früher der Fall war.

## Literatur

Bach, Hans-Uwe; Gartner, Hermann; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Zika, Gerd (2009): Zwischenbericht zur IAB-Arbeitsmarktprojektion 2009 und 2010, Nürnberg. <http://doku.iab.de/grauepap/2009/proj0609.pdf>

Barabas, György; Döhrn, Roland; Gebhardt, Heinz; Schmidt, Torsten (2009): Was bringt das Konjunkturpaket II? In: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., Heft 2, S. 128–132.

Blanchard, Olivier; Cottarelli, Carlo; Spilimbergo, Antonio; Symansky, Steve (2008): Fiscal Policy for the Crisis. In: IMF Staff Position Note, SPN/08/01.

Scheufele, R. (2009): Im Fokus: Konjunkturprogramme und ihre Wirkung – Eine Simulation mit dem makroökonomischen Modell des IWH. In: Wirtschaft im Wandel, Heft 1/2009, S. 4–7.

## Die Autoren



### Michael Feil

ist kommissarischer Leiter des Forschungsbereichs „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.  
[michael.feil@iab.de](mailto:michael.feil@iab.de)



### Dr. Hermann Gartner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Institutionen und makroökonomische Arbeitsmarktanalyse“ am IAB.  
[hermann.gartner@iab.de](mailto:hermann.gartner@iab.de)

# Krisenprogramme in Europa und den USA

## Internationale Vielfalt

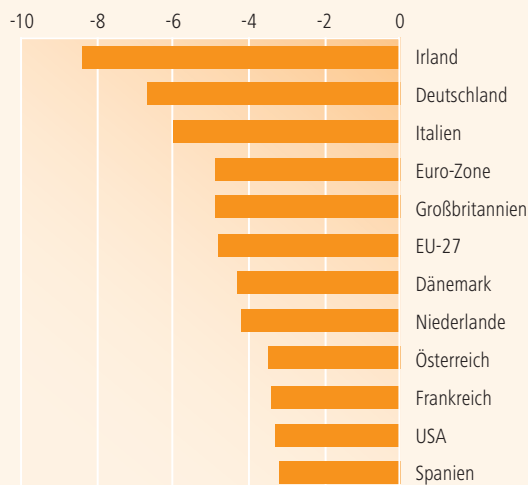
Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise begann auf dem Immobilienmarkt der USA. Spätestens seit dem Herbst 2008 greift sie auch auf Europa über. Die Auswirkungen variieren von Land zu Land. Auch die Krisenprogramme unterscheiden sich. Die institutionellen Rahmenbedingungen spielen eine große Rolle 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,

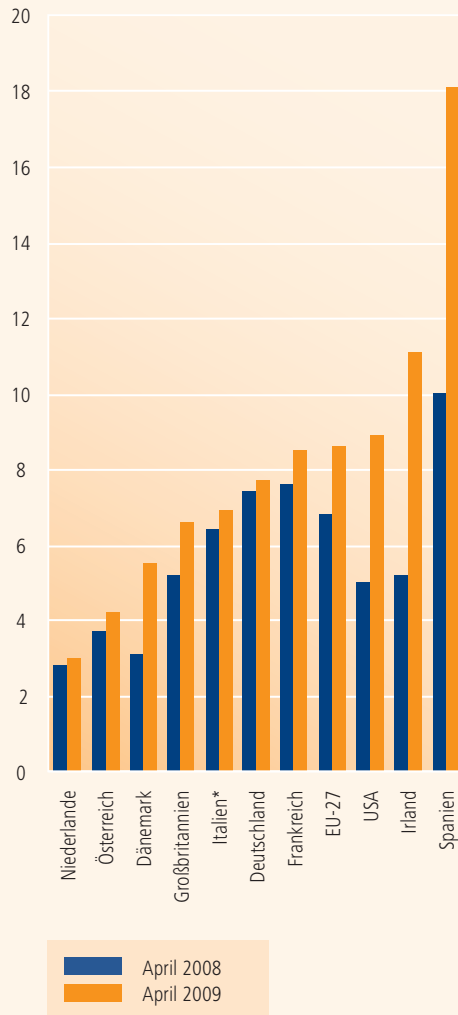
die auf betrieblicher Ebene ansetzen, im Wesentlichen drei Maßnahmearten kombinieren: erstens die Ausdehnung von Lohnkostenzuschüssen und öffentlichen Beschäftigungsprogrammen, zweitens die Kürzung von Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitgeber sowie drittens – je nach Land – flexiblere und großzügigere 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 Absicherungsniveau 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 Lohnseinbußen 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](mailto:regina.konle-seidl@iab.de)



### Thomas Rhein

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

[thomas.rhein@iab.de](mailto:thomas.rhein@iab.de)

# Interview



## Konsumfreude in Krisenzeiten Ein Gespräch mit Rolf Bürkl von der GfK

**Den Industrieunternehmen brechen Aufträge weg, Einkommen schrumpfen wegen Kurzarbeit, die Arbeitslosigkeit steigt, der Einzelhandel klagt über sinkende Umsätze und Branchenriesen wie Hertie und Arcandor sind insolvent. Warum hält sich das Konsumklima in Deutschland trotzdem so gut? Antworten gibt Rolf Bürkl, Senior Research Consultant beim Nürnberger Marktforschungsunternehmen Gesellschaft für Konsumforschung (GfK).**

**Sie begannen Ihre berufliche Karriere als Betreuer für Entwicklungshilfeprojekte in Ägypten und Namibia. Von dort ist es ein weiter Weg zur Gesellschaft für Konsumforschung in Nürnberg ...**

**Rolf Bürkl:** Von der Ausbildung her bin ich Volkswirt. Neben Statistik habe ich mich während meines Studiums mit Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe beschäftigt. Anschließend habe ich diese Auslandsstelle bekommen: drei Jahre Ägypten und ein halbes Jahr Namibia. Dann bin ich von einem ehemaligen Studienkollegen angesprochen worden, ob ich bei der GfK die Überarbeitung der Konsumklimamessung mitgestalten möchte. Diese wurde Anfang der 1990er Jahre auf neuere, qualitativ bessere Füße gestellt. Das hat gut gepasst von meiner Ausbildung her. Denn es ist sehr viel weniger klassische Marktforschung als vielmehr Konjunkturforschung, Wirtschaftspolitik und relativ viel Statistik. Jetzt bin ich seit 1992 bei der GfK.

**Was ist dort Ihr Aufgabengebiet?**

**Rolf Bürkl:** Ich bin in der Ad-hoc-Forschung tätig. Im Gegensatz zum Bereich Panels werden hier für Kunden auch gezielt Studien angeboten. Ein Teil meiner Arbeit ist die Telekommunikationsmarktforschung. Das zweite große

Standbein ist das Konsumklima. Dazu gehören die Erhebung, Analyse und Interpretation der Verbraucherstimmung sowie die Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung neuer Produkte, die auch vermarktet werden.

**Wie untersuchen Sie das Konsumklima?**

**Rolf Bürkl:** Wir messen regelmäßig, wie sich die Befindlichkeiten der Bundesbürger auf ihr Konsumverhalten auswirken. Zum einen befragen wir die Verbraucher zur gesamtwirtschaftlichen Situation, was sie vom Arbeitsmarkt halten, von den Preisen, von der Konjunktur. Zum anderen befassen wir uns mit der Situation der Haushalte selber, mit ihrer Konsum- und Sparneigung und ihrer Einschätzung, wie sich ihre finanzielle Lage entwickeln wird. Das sind persönliche Interviews mit monatlich 2.000 Befragten. Die Erhebung findet im Rahmen eines EU-Projektes im Auftrag der Europäischen Kommission statt. Sie wird in allen EU-Ländern auf der Grundlage eines englischen Masterfragebogens mit zwölf Fragen durchgeführt, an den sich alle Länder peinlichst genau halten müssen. Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fragen wir zum Beispiel: „Was glauben Sie, wie wird sich die Lage in Deutschland in den kommenden zwölf Monaten entwickeln?“ Die Ant-

wortmöglichkeiten sind: „wird viel besser werden“, „besser werden“, „gleich bleiben“, „schlechter werden“ oder „viel schlechter werden“. Das ist das Grundkonstrukt für alle Fragen.

### **Wie ist es in Deutschland derzeit um das Konsumklima bestellt angesichts der Krise?**

**Rolf Bürkl:** Der Krise zum Trotz ist die Verbraucherstimmung derzeit nicht so schlecht. Sie hat sich zum Teil deutlich verbessert, wenn auch teilweise von niedrigem Niveau aus. Das hängt sicherlich auch damit zusammen, dass der Arbeitsmarkt noch relativ robust und Inflation im Moment kein Thema ist. Die Verbraucher sehen, dass sie bei der Energie im Gegensatz zum letzten Jahr einiges einsparen können und Lebensmittel deutlich billiger geworden sind. So bleibt ihnen Geld für andere Anschaffungen. Die Einkommensentwicklung der Beschäftigten ist bislang auch nicht schlecht. Wir zehren noch von relativ guten Tarifierhöhungen. Die Renten sind um fast zweieinhalb Prozent gestiegen. Das Umfeld ist insgesamt nicht ungünstig für den Konsum.

### **Man wundert sich, dass die Krise gerade bei Deutschen keine Ängste schürt, die sich in Konsumzurückhaltung niederschlagen.**

**Rolf Bürkl:** Neben der Preisentwicklung und der Arbeitsmarktsituation spielen sicherlich die weltweit aufgelegten Konjunkturprogramme eine Rolle – sowohl aufgrund der harten Fakten als auch mental. Sie entfalten ihre Wirkung auf den Konsum, wie das Paradebeispiel „Abwrackprämie“ zeigt. Hinzu kommt, glaube ich, ein psychologischer Aspekt: Die Verbraucher sehen, dass der Staat versucht, den Absturz abzufedern, ihn nicht tatenlos geschehen lässt, sondern soweit möglich gegensteuert.

### **Eine Studie der R+V-Versicherung über die 16 größten Ängste der Deutschen ergab: Im Vergleich zu früheren Krisen reagieren die Deutschen jetzt gelassener.**

**Rolf Bürkl:** Das ist erstaunlich. Vor allem, weil wir es mit einem Einbruch der Konjunktur zu tun haben, wie wir ihn seit dem Zweiten Weltkrieg nicht erlebt haben. Ich ver-

mute, dass die Verbraucher – zumindest bislang – die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die tiefe Rezession ein Stück weit ausblenden und ihre eigene Situation, ihr eigenes Budget im Blick haben. Das gilt vor allem für die Beschäftigten.

### **Wie war das in früheren Krisen im Vergleich zu heute?**

**Rolf Bürkl:** Wir sehen, dass sich wirtschaftliche Schwächephasen in der Regel auf die Verbraucherstimmung auswirken. Das war in den Jahren 2001/2002 der Fall. Da ist die Konsumneigung regelrecht in den Keller gestürzt.

Wir fragen auch immer nach der Angst vor Arbeitslosigkeit:

Ein Arbeitsloser zusätzlich führt dazu, dass drei weitere Beschäftigte Angst um

ihren Arbeitsplatz haben. Das hat sich immer wieder herausgestellt. Diese Angst hat zuletzt etwas zugenommen, ist aber nicht so ausgeprägt, wie man es vermutet hätte. Aber das, fürchte ich, steht uns noch bevor.

### **Sie sprachen eben davon, dass das Konsumklima insgesamt nicht eingebrochen ist, sich aber auf niedrigem Niveau bewegt. Wie kam es zu diesem niedrigen Niveau?**

**Rolf Bürkl:** Wir haben, um dies auch einmal in Zahlen auszudrücken, derzeit ein Konsumklima von 3,7 Punkten für September. Wenn man das Konsumklima im Durchschnitt betrachtet seit der Wiedervereinigung – oder genauer seit 1993, seitdem wir in Gesamtdeutschland messen – liegen wir bei über neun Punkten. Wir hatten in den Jahren 2001/2002 einen Einschnitt als Folge der Rezession und der Euro-Einführung. Seit dieser Zeit ist der Konsum eigentlich nie mehr richtig auf die Beine gekommen. Das hängt sicherlich mit der hohen Arbeitslosigkeit zusammen, aber auch mit der realen Einkommensentwicklung der Haushalte. Die ist ja nicht gewachsen. Einige gehen sogar real von einem leichten Minus aus. Da fehlt ganz einfach die Grundlage für einen wachsenden Konsum.

„Ein Arbeitsloser zusätzlich führt dazu, dass drei weitere Beschäftigte Angst um ihren Arbeitsplatz haben.“





**Wie sieht das im internationalen Vergleich aus? Amerikaner sind ja bekannt dafür, dass sie immer kaufen. Deutsche hingegen haben das Image, ihr Geld in Krisenzeiten lieber zusammenzuhalten.**

**Rolf Bürkl:** In den USA hat der Konsum für die gesamte Wirtschaft eine wesentlich größere Bedeutung als für Deutsch-

land. Der Konsum-Boom der letzten Jahre ist dort durch den Immobilienmarkt mehr oder weniger künstlich geschaffen worden. Da wurde ein Haus beliehen mit 125 Prozent seines Wertes, weil man eine weitere Wertsteigerung unterstellte. Aus den zusätzlichen 25 Prozent wurde dann ein Auto finanziert oder eine Wohnungseinrichtung. So lag die Sparquote letztendlich bei Null oder zuletzt sogar im negativen Bereich. Dadurch, dass die Immobilienblase geplatzt ist, hat es überhaupt erst wieder eine Sparquote gegeben. Sie liegt im Moment bei vier bis fünf Prozent. Das ist sehr niedrig im Vergleich zu Deutschland, aber für amerikanische Verhältnisse relativ hoch. Das hat dem Konsum eine Menge Kaufkraft entzogen. Das merken zum Beispiel die deutschen Autohersteller.

**Wie sieht es in anderen Ländern aus, die nicht so sehr von der Krise auf den Immobilienmärkten betroffen waren?**

**Rolf Bürkl:** Frankreich steuert zurzeit mit Konjunkturprogrammen relativ stark dagegen, um letztendlich die Binnennachfrage zu stützen. Was das Konsumklima und die Entwicklung der Stimmung betrifft, scheint es zu wirken. Großbritannien ist früher in die Krise gerutscht, darum wird es wohl auch früher aus der Misere wieder rauskommen. Dort sind bereits Erholungstendenzen sichtbar. Wenn ich die fünf großen europäischen Länder momentan betrachte, hat sich die Stimmung stabilisiert. Teilweise auf

hohem Niveau, teilweise geht es auch wieder nach oben. Das hängt aus meiner Sicht mit dem ruhigen Preisklima zusammen.

**Wo ordnen Sie Deutschland im europäischen Vergleich ein?**

**Rolf Bürkl:** Die Europäische Union hat zuletzt in ihren Zahlen verkündet, dass der Konsum in Frankreich und in Deutschland die Konjunktur stützt.

**Die staatliche Abwrackprämie ist aufgebraucht. Autohändler planen schon Rabattaktionen. Wie schätzen Sie die Lage ein?**

**Rolf Bürkl:** Die Verbraucher wurden im letzten guten halben Jahr an günstige Preise auf dem Kfz-Markt gewöhnt. Wachstumsraten wie in diesem Jahr wird es nicht mehr geben, auch nicht mit Rabattaktionen. Es waren sicherlich teilweise Vorzieheffekte, die im nächsten Jahr fehlen werden. Ich glaube aber auch, dass sich eine ganze Reihe von Haushalten wegen der Abwrackprämie ein neues Auto gekauft hat. Hinzu kommt, dass die Autoindustrie schon seit längerem ein strukturelles Problem hat. Hier müsste ohnehin in absehbarer Zeit eine Konsolidierung stattfinden. Es wird davon gesprochen, dass weltweit eine Million Pkw zu viel auf dem Markt sind. Das ist in etwa so viel, wie Audi produziert.

**Die Krise hat das Vertrauen in die Finanzmärkte stark erschüttert. Hat das einen nachhaltigen Effekt auf das Sparverhalten der Deutschen?**

**Rolf Bürkl:** Grundsätzlich muss man sagen, dass die Sparneigung in Deutschland zuletzt ein sehr positiv belegter Begriff war. Die Antworten auf die Frage, ob es die Leute angesichts der wirtschaftlichen Lage für ratsam halten zu sparen, war relativ geringen Schwankungen unterworfen. Wir haben im Oktober 2008 plötzlich einen Absturz festgestellt. Das war einen Monat nach der Pleite von Lehman Brothers. Das hat aus meiner Sicht bei den Verbrauchern das Vertrauen in die Finanzmärkte erschüttert, weil viele von Einkommens- und Vermögensverlusten betroffen waren. Andere haben sich gefragt, wie es um ihre Geldanla-

gen steht: „Sind die noch sicher? Kann ich darauf vertrauen?“ Man hat das bei der Sparneigung sofort gemessen. Sie hat sich jetzt wieder stabilisiert, aber auf niedrigem Niveau. Ich sehe diese Größe auch als Vertrauensindikator im Hinblick auf die Finanzmärkte: Der Vertrauensverlust hat sich nicht fortgesetzt, aber das Vertrauen ist noch nicht komplett wiederhergestellt.

### Hat das Auswirkungen auf den Konsum?

**Rolf Bürkl:** Es könnte natürlich mit ein Grund sein, warum die Konsumneigung zuletzt so stabil war oder auch zugelegt hat. Weil der eine oder andere sich gesagt hat: „Bevor ich das Geld jetzt für geringe Zinsen auf die Bank trage, schaffe ich mir lieber irgendwelche Werte an.“ Das glaube ich schon, obwohl dem widerspricht, dass die Sparquote angestiegen ist. Diese Entwicklung hat mich ein bisschen überrascht. Die Verbraucher sind in einer Zwickmühle: Auf der einen Seite steigt gesamtwirtschaftlich die Unsicherheit. Man weiß nicht, wie es mit dem Arbeitsplatz weitergeht. Da ist es ganz geschickt, wenn man ein paar Reserven hat. Die Möglichkeiten, Geld sicher und Ertrag bringend anzulegen, sind momentan aber bescheiden. Auf der anderen Seite ist das Vertrauen in die Finanzmärkte generell noch nicht wiederhergestellt.

### Fachleute bezweifeln, dass der GfK-Konsumklimaindex überhaupt die wirtschaftliche Lage in Deutschland widerspiegeln kann oder als Indikator für den Zustand der Binnenkonjunktur taugt.

**Rolf Bürkl:** Wir stellen unsere Indikatoren, die wir erheben, immer der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber: die Konjunkturerwartungen dem Bruttoinlandsprodukt, die Einkommenserwartung den Nettolöhnen und Gehältern. Da sind die Zusammenhänge schon da. Wir hatten nie den Anspruch, komplette Prognosen für die gesamte Volkswirtschaft zu machen. Wir erstellen die Prognosen mit einem relativ durchschaubaren und einfachen Modell. Die Stimmung wird immer mal abweichen. Verbraucher lassen sich vielleicht hin und wieder mal in die Irre führen, wie alle anderen Teilnehmer am Wirtschaftsprozess auch.

### Wie lassen sich Verbraucher in die Irre führen?

**Rolf Bürkl:** Wenn wir die Verbraucher zum Beispiel nach der wirtschaftlichen Entwicklung oder der Konjunkturerwicklung fragen, ist das für sie eine sehr schwer greifbare Größe. Sie versuchen wahrscheinlich, das generelle Meinungsbild in den Medien zu aggregieren, weil sie sonst wenig eigene Informationsmöglichkeiten haben. Folglich ist diese Größe relativ starken Schwankungen unterworfen: Nach einem Höhepunkt im Jahr 2007 kam ein beispielloser Absturz bis Ende letzten Jahres. Zuletzt ist es wieder relativ steil bergauf gegangen. Auch das Bild in den Medien hat jetzt wieder gedreht. Ebenso die Prognosen der Experten. Erst hat man sich regelrecht überboten: „Wer hat die negativste Prognose für 2009?“ Jetzt sagen alle Institute: „Wir müssen nach oben korrigieren für dieses und für das nächste Jahr.“

### Wie wird sich der Konsum in Deutschland weiterentwickeln?

**Rolf Bürkl:** Die Verbraucher blenden offenbar momentan die gesamtwirtschaftliche Lage aus und konzentrieren sich eher auf ihre Situation. Noch sind die Signale überwiegend positiv. Das kann sich aber rasend schnell ändern. In dem Moment, wo viele Beschäftigte plötzlich in ihrer Umgebung Beispiele von Leuten sehen, die arbeitslos geworden sind, kann sehr schnell ein Stimmungswandel einsetzen. Dann kriecht die Angst stärker hoch und es trifft letztendlich auch den Konsum.



„Noch sind die Signale überwiegend positiv. Das kann sich aber rasend schnell ändern.“

### Das Interview führte:



#### Jutta Winters

Sie ist verantwortliche Redakteurin für das IAB-Forum im Geschäftsbereich „Wissenschaftliche Medien und Kommunikationsstrategie“ am IAB.  
[jutta.winters@iab.de](mailto:jutta.winters@iab.de)

# Betriebliche Bündnisse für Beschäftigung Mit vereinten Kräften

Unternehmen wählen unterschiedliche Strategien, um unbeschadet durch die Krise zu steuern. Ist die wirtschaftliche Situation festgefahren, gehen manche den Weg, gemeinsam mit ihrer Belegschaft nach einer Lösung für ihren Betrieb zu suchen. Bündnisse für Beschäftigung werden geschlossen, in denen beide Seiten nach Kräften Zugeständnisse machen, um das Überleben des Unternehmens zu sichern und Arbeitsplätze zu retten.



Die aktuelle Krise wurde durch Probleme im Finanzsektor ausgelöst. Folge war eine weltweite Rezession mit dramatischen Einbrüchen bei der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Bei der Überwindung der Probleme geraten zwangsläufig auch die Personalkosten in den Blickpunkt der Diskussion. Verglichen mit früheren Rezessionen ist ein Personalabbau über Al-

tersteilzeit und Vorruhestand nicht mehr sinnvoll, denn in der alternden Gesellschaft wird der Nachwuchs an Fachkräften knapp. Mit dem Rücken zur Wand versuchen manche Unternehmen, ihre Überlebensfähigkeit durch radikale Einschnitte zu sichern. Anderen erscheinen moderate zukunftsorientierte Anpassungen bei den Arbeitskosten, der Arbeitszeit sowie bei der Qualifikati-

on der Mitarbeiter als logische Fortsetzung des bisherigen Krisenmanagements.

Im Juli 2009 berichtete das Statistische Bundesamt, dass die Lohnstückkosten in Deutschland im ersten Quartal 2009 um 6,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen sind. Gründe dafür sind, dass viele Unternehmen die Strategie verfolgen, Überstunden auf den Arbeitszeitkonten abzubauen und Arbeitskräfte zu horten (vgl. auch den Artikel „Krisenanalyse und Empfehlungen – Das deutsche Arbeitsmarktwunder auf dem Prüfstand“ von Joachim Möller und Ulrich Walwei auf Seite 4). Auf diese Weise binden sie ihr hochqualifiziertes Personal. Zwar konnten die Analysen mit den Daten des IAB-Betriebspanels und der Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots für die letzten Jahre keinen flächendeckenden Fachkräftemangel feststellen. Dennoch gab es viele Betriebe, die ihre Stellen für Fachkräfte nicht, nur verspätet oder nur schwer besetzen konnten. Vor diesem Hintergrund gehört das Horten von Arbeitskräften zu den personalwirtschaftlich sinnvollen Instrumenten, um die einst mit hohen Suchkosten rekrutierten und mit weiteren Aufwendungen gut eingearbeiteten Mitarbeiter im nächsten Aufschwung noch an Bord zu haben. Dabei erwies sich Kurzarbeit bisher als sehr wertvolles und wichtiges Instrument, das aber mit zunehmender Dauer der Krise in Frage gestellt werden dürfte. Denn es ist eine teure Strategie, vor allem, wenn man sie über einen längeren Zeitraum verfolgt (vgl. auch den Artikel „Kurzarbeit – Atempause in der Krise“ von Hans-Uwe Bach et al. auf Seite 52).

### Die Krisenstrategien der Betriebe

Aktuelle Konjunkturindikatoren deuten darauf hin, dass am Ende des zweiten Quartals 2009 der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht sein dürfte. Auf dem Arbeitsmarkt steht aber zeitlich verzögert das Schlimmste noch bevor. Nun geht es aus betrieblicher Sicht darum, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu überwinden und im Aufschwung zumindest dieselbe Wettbewerbsposition wie vor der Krise zu erreichen. Viele Unternehmen werden alles daransetzen, die Auswirkungen der Krise für ihre Beschäftigten so gering wie möglich zu halten und damit die

Voraussetzung zu schaffen, dass ihnen die erforderlichen Arbeitskräfte im Aufschwung zur Verfügung stehen.

Die Entscheidung über die zu wählende Strategie hängt im Einzelfall von der unternehmensspezifischen Ausgangslage und der antizipierten Dauer der Wirtschaftskrise ab. Ein pauschaler Ansatz ist sicherlich nicht zu empfehlen. Sind radikale Einschnitte zur Sicherung der Überlebensfähigkeit des Unternehmens notwendig, hat Kostenreduzierung oberste Priorität. Für weniger stark und weniger dauerhaft von der Wirtschaftskrise betroffene Unternehmen bietet es sich an, die Kosten mit intelligenten Lösungen zu senken. Dabei sollten sie die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens im Blick behalten, indem sie auf ihre Mitarbeiter und deren Kompetenz setzen. Gerade in der Krise können betriebliche Bündnisse für Beschäftigungs- und Standortsicherung ein Lösungsweg sein.

### Die Geschichte der Bündnisse

Mit betrieblichen Bündnissen für Beschäftigungs- und Standortsicherung verfolgen deutsche Unternehmen seit Mitte der 1990er Jahre zwei Ziele: zum einen betriebliche Krisen zu überwinden und zum anderen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Damals wurde mit der Einführung von Öffnungsklauseln auf die Kritik an der Starrheit der Regelungen in Flächentarifverträgen reagiert. Bei betrieblichen Bündnissen handelt es sich um die Anwendung von tariflichen Öffnungsklauseln und Härtefallklauseln, die betriebliche Abweichungen vom Tarifvertrag „nach unten“ erlauben. Voraussetzung dafür ist meistens die Zustimmung der Tarifvertragsparteien. Aus den Daten des IAB-Betriebspanels 2008 geht hervor, dass ca. 14 Prozent der Beschäftigten in Deutschland in Bündnisbetrieben beschäftigt waren. In Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten waren es sogar über 40 Prozent, in der Investitions- und Produktionsgüterindustrie etwa jeder sechste Beschäftigte. Im IAB-Betriebspanel werden knapp 16.000 Betriebe zu personalwirtschaftlichen und geschäftspolitischen Themen befragt (vgl. Kasten „Ein Blick hinter die Zahlenfassade“ auf Seite 51).

In den Bündnissen bieten in der Regel sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber einen Beitrag an: Als





Gegenleistung für Konzessionen der Beschäftigten beim Entgelt und bei der Arbeitszeit sagen Unternehmen zu, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Im Unterschied dazu stehen bei einseitigen Sparprogrammen dem Entgegenkommen der Beschäftigten keine Zugeständnisse der Arbeitgeber gegenüber. Wenn die Sozialpartner zu einvernehmlichen Lösungen gelangen, stellt dies einen großen Vorteil für die Bündnisbetriebe und die betroffenen Beschäftigten dar: Soziale Härten durch Entlassungen können vermieden und betriebliche Besonderheiten berücksichtigt werden.

Zur Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit vereinbaren die Bündnispartner oftmals organisatorische Änderungen, wie die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Abteilungen und Funktionsbereichen, flachere Hierarchien oder eine Anpassung der angebotenen Produkt- und Dienstleistungspalette. Damit wird oftmals ein betrieblicher Qualifizierungsbedarf ausgelöst. Da die entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen für die Betriebe nicht nur mit Lehrgangskosten, sondern auch mit Kosten für die Freistellung der Lehrgangsteilnehmer verbunden sind, kann darin durchaus eine Zukunftsinvestition gesehen werden. Wichtig ist die davon ausgehende Motivation für die Beschäftigten, denen der Arbeitgeber signalisiert: „Wir brauchen Sie“. Damit werden den Mitarbeitern nicht nur verlässliche Perspektiven aufgezeigt, sondern auch ihre Bindung an den Betrieb erhalten und weiter aufgebaut.

International vergleichend angelegte Untersuchungen zeigen, dass Deutschland in der Weiterbildung nur einen Platz im Mittelfeld einnimmt. Auf der einen Seite altert und schrumpft das Erwerbspersonenpotenzial; auf der anderen Seite steht der Übergang zur Wissensgesellschaft mit immer höheren Qualifikationsanforderungen. Vor diesem Hintergrund braucht es eine Qualifizierungsoffensive. Die Überwindung des Tiefpunkts der Wirtschaftskrise dürfte es den Unternehmen erleichtern, zukunftsorientierte Konzepte zu entwickeln und die geeigneten Weiterbildungsmaßnahmen einzuleiten. Nach den Erkenntnissen aus dem IAB-Betriebspanel 2006 vereinbarte knapp ein Viertel der befragten Unternehmen betriebliche Bündnisse mit Qualifizierungsmaßnahmen. Das sind in erster Linie größere Betriebe.

### **Die Effekte betrieblicher Bündnisse**

Bei dieser Erhebung wurde in den Jahren 2006 und 2008 auch nach der Nutzung von Bündnisvereinbarungen, nach den getroffenen Regelungen sowie nach relevanten betrieblichen Kennzahlen wie der Geschäftsentwicklung, der Personal- und der Qualifikationsstruktur gefragt. Damit ist es möglich, die Effekte betrieblicher Bündnisse zu analysieren. Ein zentrales methodisches Problem besteht bei solchen Untersuchungen darin, dass der Abschluss von betrieblichen Bündnissen zur Beschäftigungssicherung nicht zufällig erfolgt, sondern aufgrund bestimmter betrieblicher Bedingungen und auch vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat. Die vorliegenden empirischen Ergebnisse zeigen insgesamt positive Beschäftigungseffekte, die aber statistisch insignifikant sind. Damit ist nicht nachweisbar, dass die betrieblichen Bündnisse ihren Ansprüchen im Bereich der Beschäftigungssicherung in einem wichtigen Feld gerecht werden.

Zusätzlich wurden in einem weiteren Schritt die Effekte der Bündnisse auf das betriebliche Weiterbildungsverhalten ermittelt. Hier zeigt sich eine positive Wirkung betrieblicher Bündnisse. Allerdings engagieren sich vor allem solche Bündnisbetriebe stark in der betrieblichen Weiterbildung, die bereits vor dem Abschluss von betrieblichen Vereinbarungen für Beschäftigungs- und Standort-sicherung – verglichen mit anderen Betrieben – besonders weiterbildungsaktiv waren. Es stimmt zwar, dass die Wirtschaftskrise vor allem die gut aufgestellten Unternehmen in den wirtschaftsstarken Regionen trifft. Jedoch müssen auch diese Unternehmen die Zeit nutzen, um nicht im Wettbewerb zurückzufallen. Dazu gehört auch, dass sie mehr in Forschung und Entwicklung investieren. Eine Strategie, die beispielsweise die deutsche Automobilindustrie verfolgt. Mit solchen Investitionen wird ein zusätzlicher Qualifizierungsbedarf ausgelöst.

### **Fazit**

Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt werden erst in den nächsten Monaten voll zum Tragen kommen. Betriebliche Bündnisse können



dabei den bereits jetzt sichtbaren Anstieg der Lohnstückkosten reduzieren und damit härtere Einschnitte zur Sicherung der Überlebensfähigkeit von Unternehmen, wie den Abbau von Arbeitsplätzen, begrenzen. Den Konzessionen der Beschäftigten beim Entgelt und bei der Arbeitszeit stehen Zusagen der Unternehmen gegenüber, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Oftmals werden in diesem Zusammenhang auch Investitionen zugesagt und organisatorische Änderungen und Qualifizierungsmaßnahmen vereinbart. Letztere sind aufgrund der demografischen Entwicklung allemal sinnvoll, um sich auf den zu erwartenden Fachkräftebedarf vorzubereiten. Allerdings zeigen empirische Untersuchungen auf der Basis der Daten des IAB-Betriebspanels, dass für übertriebene Hoffnungen

auf einen Beschäftigungsanstieg durch betriebliche Bündnisse kein Anlass besteht. Wichtig für die Beschäftigten ist aber, dass der Arbeitgeber ihren Forderungen – im Unterschied zu einseitigen Sparprogrammen – entgegenkommt. Für die Betriebe besteht der entscheidende Vorteil einer zukunftsorientierten Personalpolitik darin, dass sie die mit dem demografischen Wandel höchst wahrscheinlich einhergehenden wachsenden Probleme bei der Rekrutierung von Fachkräften lösen wird. Darüber hinaus kann es den Betrieben durch den Aufbau und den Erhalt einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern auch gelingen, deren Betriebsbindung zu verstärken.

### Ein Blick hinter die Zahlenfassade

Die Daten der empirischen Studien zur Verbreitung und zu den Effekten betrieblicher Bündnisse für Beschäftigungs- und Standortsicherung wurden im Rahmen des IAB-Betriebspanels erhoben. Das ist eine repräsentative Arbeitgeberbefragung zu betrieblichen Bestimmungsgründen der Beschäftigung, die seit 1993 jährlich durchgeführt wird. Mittlerweile werden in mündlichen Interviews von TNS Infratest Sozialforschung bundesweit knapp 16.000 Betriebe aller Wirtschaftszweige und

Größenklassen angesprochen. Im Jahr 2006 wurden die Betriebe ausführlich unter anderem danach gefragt, ob und wann sie betriebliche Bündnisse für Beschäftigungs- und Standortsicherung abgeschlossen haben, welche Konzessionen die Arbeitnehmer vor allem beim Entgelt und bei der Arbeitszeit gemacht haben und wie die Zusagen der Arbeitgeber aussahen. Im Jahr 2008 konzentrierten sich die Fragen an die Betriebe auf die (fortdauernde) Geltung der Bündnisse.

## Literatur

Bellmann, Lutz; Gerlach, Knut; Meyer, Wolfgang (2008): Company-Level Pacts for Employment. In: *Journal of Economics and Statistics*, Band 228, S. 533–553.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank (2009): Verschnauzpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14/2009.

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2008): Ein Bund fürs Überleben? Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung. In: *Industrielle Beziehungen*, 15. Jg., Heft 3, S. 209–232.

Fischer, Gabriele; Dahms, Vera; Bechmann, Sebastian; Bilger, Frauke; Frei, Marek; Wahse, Jürgen; Möller, Iris (2008): Langfristig handeln, Mangel vermeiden: Betriebliche Strategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2007. IAB-Forschungsbericht 03/2008.

### Der Autor



#### Prof. Dr. Lutz Bellmann

ist Leiter des Forschungsbereichs „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

[lutz.bellmann@iab.de](mailto:lutz.bellmann@iab.de)

# Kurzarbeit

## Atempause in der Krise

**Spätestens seit dem vierten Quartal des Jahres 2008 steckt praktisch die gesamte Weltwirtschaft in einer massiven Konjunkturkrise. Dass die Krise den deutschen Arbeitsmarkt bislang noch nicht schwer erschüttert, hat vor allem zwei Gründe: Zum einen reagiert der Arbeitsmarkt deutlich zeitverzögert. Die Schockwellen der Finanz- und Gütermärkte haben ihn schlichtweg noch nicht voll erreicht. Zum anderen verfügt gerade der deutsche Arbeitsmarkt über Flexibilitätsreserven, die helfen, auf drastische Veränderungen zu reagieren. Im ersten Teil dieses Beitrags erläutern die Autoren die arbeitsmarktpolitische Rolle der Kurzarbeit. Im zweiten und dritten Teil analysieren sie die damit verbundenen Kostenaspekte.**

Der drastische Auftragseinbruch in der Wirtschaft ist fast ausschließlich konjunkturell, aber nicht strukturell bedingt. Als unmittelbare Reaktion bleibt den Betrieben nur, die Produktion entsprechend der veränderten Nachfrage herunterzufahren und auf eine Erholung zu hoffen. Erfahrungsgemäß passen die Betriebe in einer solchen Situation das Arbeitsvolumen und insbesondere die Zahl der Beschäftigten zeitverzögert und nur teilweise an. Es werden vorübergehend mehr Arbeitskräfte beschäftigt als erforderlich. Diese sind dementsprechend nicht voll ausgelastet. Um das eingearbeitete Personal trotz Krise möglichst lange zu halten, nutzen die Betriebe zuerst ihre internen Flexibilitätspuffer. Dazu zählen beispielsweise der Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, verlängerte Betriebsferien oder die Reduzierung von Leiharbeitern und freien Mitarbeitern.

So wurden im zweiten Quartal des Jahres 2009 rund sieben Prozent weniger Waren und Dienstleistungen produziert als vor einem Jahr. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen – das ist die Summe aller geleisteten bezahlten Arbeitsstunden – schrumpfte um 4,8 Prozent und die Produktivität je Arbeitsstunde verringerte sich zum vierten Mal in Folge. Mit 2,4 Prozent war der Rückgang etwa so stark wie in den beiden Quartalen vorher (-1,5 bzw. -3,8 Prozent). Die Arbeitszeit der Beschäftigten wurde fast im Gleich-

schrift kürzer (-4,8 Prozent). So gab es im März schon rund 1,2 Millionen Kurzarbeiter, bei denen im Schnitt gut ein Drittel der Arbeitszeit ausfiel (vgl. Abbildung 1 auf Seite 54). Dagegen änderte sich an den Beschäftigtenzahlen wenig. Im zweiten Quartal 2009 waren genauso viele Arbeitnehmer beschäftigt wie im Vorjahr.

### Das Arbeitsmarktinstrument der Stunde

Schon im ersten Halbjahr 2009 haben fast 100.000 Betriebe Kurzarbeit aus konjunkturellen Gründen angemeldet. Das Instrument der Kurzarbeit nach § 169 ff. SGB III setzt bei den Personalkosten an. Kurzarbeit bietet die Alternative, im Falle von konjunkturell oder saisonal bedingt rückläufigen Umsätzen und Erlösen, die Personalkosten durch Arbeitszeitverkürzung statt durch Entlassungen zu senken. Sie befreit die Betriebe von der Pflicht zur Lohn- und Gehaltszahlung während der Ausfallzeiten und stärkt so ihre interne Flexibilität. Die Abwanderung des betriebsspezifischen Erfahrungswissens zu Konkurrenzbetrieben wird ebenso verhindert wie mögliche innerbetriebliche Spannungen wegen einer notwendigen Sozialauswahl im Fall betriebsbedingter Kündigungen oder einem Sozialplan bei Entlassungen. Zugleich spart das Unternehmen durch das Horten von Arbeitskräften Kosten für eine erneute Suche, Einstellung und Einarbeitung, falls

in einer späteren Aufschwungphase Personal wieder aufgebaut werden muss. Dies dürfte vor allem für besonders qualifizierte Arbeitskräfte gelten, die nicht leicht zu finden sind. Doch die Betriebe werden Kurzarbeit generell nur dann einsetzen, wenn ihre Kosten niedriger sind als alternativ zu erwartende Entlassungs- und Einstellungskosten.

Für die Beschäftigten in Kurzarbeit sind Lohneinbußen der Preis dafür, nicht entlassen zu werden. Dabei ist unsicher, ob die betriebliche Zukunft diesen Preis wert ist. Denn für den Arbeitnehmer kann die Kurzarbeit eine „Schonzeit“ sein, die vor Entlassung schützt, oder eine „Galgenfrist“, falls die Kurzarbeit doch in Arbeitslosigkeit endet. Kurzarbeit signalisiert, dass der Arbeitsplatz in Gefahr ist. Umgekehrt signalisiert das Unternehmen den betroffenen Beschäftigten aber auch, dass es sie lieber behalten als entlassen möchte.

Auch gesamtwirtschaftlich ist die Kurzarbeit vorteilhaft, solange dadurch Arbeitslosigkeit vermieden und keine überholten Strukturen konserviert werden. Der Vorteil ist jedoch hinfällig, falls am Ende doch Arbeitsplätze verloren gehen. Konjunkturelle Kurzarbeit ist ein Instrument für einen vorübergehenden Einbruch der Nachfrage. Je länger die Kurzarbeit dauert, desto weniger rechnet sie sich einzel- und gesamtwirtschaftlich.

### Der Lohn für Kurzarbeit

Mit dem Kurzarbeitergeld wird der Einkommensausfall der Arbeitnehmer kompensiert. Derzeit beträgt der maximale Bezugszeitraum für den Betrieb 24 Monate. Der Betrieb ist für die korrekte Auszahlung an die Kurzarbeitenden verantwortlich. Die Höhe des Kurzarbeitergeldes beträgt wie beim Arbeitslosengeld grundsätzlich 60 Prozent des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts oder 67 Prozent bei Arbeitnehmern mit mindestens einem Kind im Haushalt. Die Nettoentgeltdifferenz ist der Unterschied zwischen dem Soll-Entgelt und dem Ist-Entgelt. Das Soll-Entgelt ist das Einkommen, das der Arbeitnehmer normalerweise verdient, das Ist-Entgelt bezeichnet das Arbeitsentgelt für die tatsächlich geleistete Arbeit während der Kurzarbeit inklusive weiterer Entgeltanteile zum Beispiel des Kurzarbeitergeldes (weitere Regelungen zur Kurzarbeit siehe Kasten auf Seite 58).



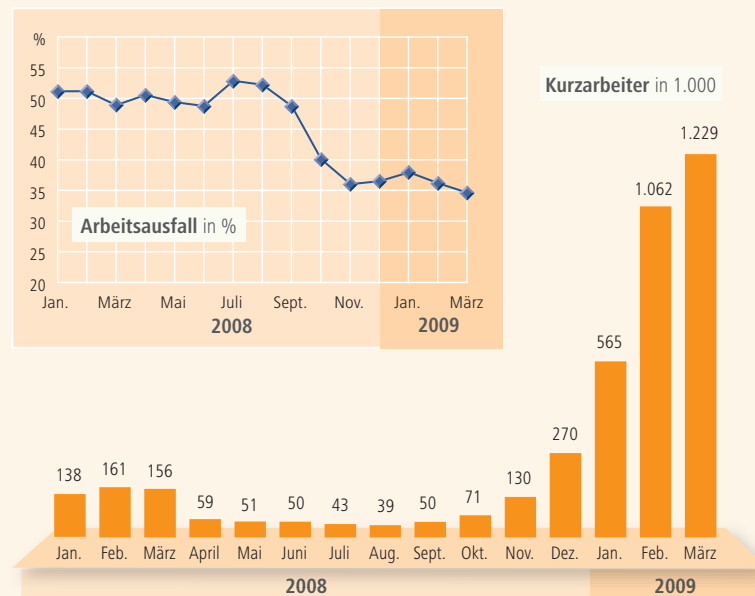
### Die Arbeitskosten für den Betrieb

Für Betriebe ist Kurzarbeit sofort kostenwirksam. Allerdings haben die betrieblichen Personalkosten verschiedene Bestandteile, die von der Kurzarbeit unterschiedlich beeinflusst

werden. Während der variable Anteil der Personalkosten deutlich sinkt, bleibt ein anderer Teil, die sogenannten Remanenzkosten, praktisch unverändert. Mit diesen Aspekten befassen sich die beiden folgenden Beiträge.

Abbildung 1

#### Kurzarbeiter und Arbeitsausfall in Deutschland Januar 2008 bis März 2009



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

©IAB





# Variable Personalkosten sinken

**Mehr noch als organisatorische oder soziale Aspekte zählen für Wirtschaftsunternehmen betriebswirtschaftliche Entscheidungskalküle. Ob kurzgearbeitet wird, hängt ganz wesentlich davon ab, welche Kosten dabei anfallen und welche dadurch reduziert werden können. Zwar spart der Betrieb Personalkosten ein, wenn für nicht geleistete Arbeit kein Entgelt gezahlt werden muss. Doch auch der Arbeitsausfall verursacht Ausgaben. Diesen Aspekt analysieren *Andreas Crimmann* und *Dr. Frank Wießner*.**

Generell setzen sich die Arbeitskosten aus drei Bestandteilen zusammen:

1. Variable Arbeitskosten verändern sich mit der tatsächlich geleisteten Arbeit. Dazu gehören beispielsweise der Bruttolohn und die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers bis zur Beitragsbemessungsgrenze.
2. Quasi-fixe Kosten der Beschäftigung hängen nicht von den geleisteten Arbeitsstunden, sondern von der Anzahl der Mitarbeiter ab. Hierzu zählen zum Beispiel Einarbeitungs- und Entlassungskosten oder Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung über der Beitragsbemessungsgrenze.
3. Fixe Arbeitskosten, wie etwa eine Kantine, können nicht direkt einem Arbeitnehmer zugeordnet werden.

## Nicht zum Nulltarif

Durch Kurzarbeit reduziert der Betrieb sofort seine variablen Arbeitskosten. Für nicht geleistete Arbeit muss kein Entgelt gezahlt werden. Während des Arbeitsausfalls fallen quasi-fixe Personalkosten und Fixkosten aber weiterhin in voller Höhe an. Bis zum Beginn des Jahres 2009 war Kurzarbeit für die Betriebe relativ kostspielig.

Seither gab es einige rechtliche Änderungen, die Betrieben den Einsatz von Kurzarbeit erleichterten. Für die tatsächlich erbrachte Arbeitsleistung sind nach wie vor Löhne und darauf entfallende Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen. Für den Arbeitsausfall werden ebenfalls Sozialabgaben fällig, so dass dem Betrieb auch bei vollem Arbeitsausfall Personalkosten entstehen (siehe blaue Linie in Abbildung 2a auf Seite 56).





Diesen Teil der Beträge musste der Arbeitgeber bis Januar 2009 alleine tragen. Seit Februar 2009 übernimmt die Bundesagentur für Arbeit – befristet bis Ende 2010

– diese Beträge zur Hälfte in pauschalierter Form. Seit der Jahresmitte 2009 übernimmt die Bundesagentur die Beiträge nach einem halben Jahr Kurzarbeit so-

Abbildung 2

### Arbeitskosten bei Kurzarbeit während der ersten sechs Monate – mit und ohne Qualifizierung nach Umfang des Arbeitsausfalls

in Prozent

— ohne Qualifizierung von Kurzarbeitenden — bei Qualifizierung von Kurzarbeitenden

Abbildung 2a

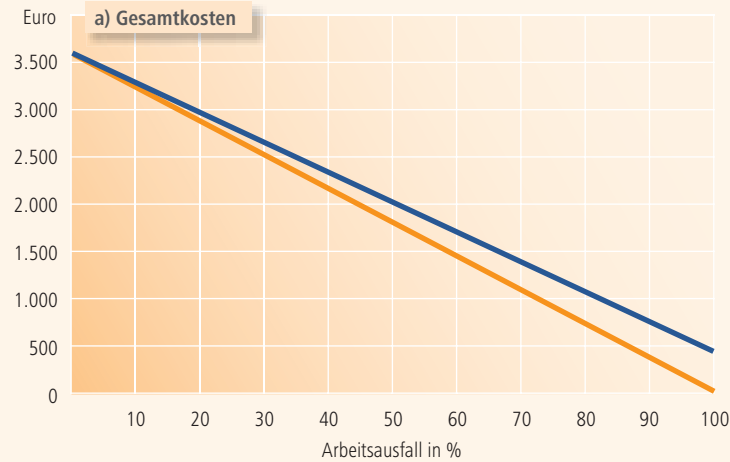
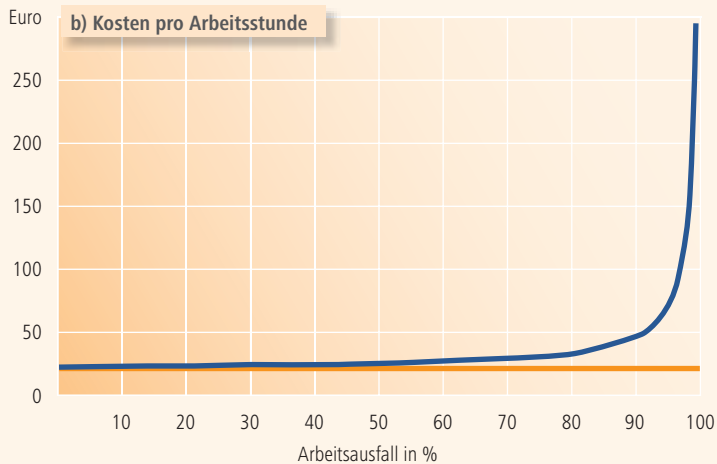


Abbildung 2b



Lesehilfe zu a):

Bei einem Arbeitsausfall von 60 % reduzieren sich die Arbeitskosten von ursprünglich 3.590 € (3.000 € Bruttolohn zzgl. 590 € Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers)

- auf 1.698 € (1.200 € Bruttolohn, zzgl. 236 € Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die geleistete Arbeit, zzgl. 262 € Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für den Arbeitsausfall) ohne Qualifizierung während Kurzarbeit bzw.

- auf 1.436 € (1.200 € Bruttolohn, zzgl. 236 € Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die geleistete Arbeit) mit Qualifizierung während Kurzarbeit. Ab 1. Juli 2009 gilt ab dem 7. Monat Kurzarbeit nur noch dieser Verlauf.

Zur Vereinfachung bezieht sich die Modellrechnung für Kurzarbeit ohne Qualifizierung auf die Regelungen vor dem 1.2.2009.

Quelle: Eigene Berechnungen (fiktive Beispielwerte)

©IAB

gar vollständig, selbst wenn bis dahin nur ein einziger Beschäftigter im Betrieb kurzarbeitete. Dies gilt auch für jene Betriebe, die bereits in der ersten Jahreshälfte kurzarbeiten ließen.

Da es sich beim Kurzarbeitergeld um eine Leistung der Bundesagentur für Arbeit handelt, sind für den Arbeitsausfall keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu zahlen. Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung werden von dem Arbeitsausfall nicht berührt, da sie von der Zahl der Beschäftigten und nicht von der geleisteten Arbeit abhängen. Bemessungsgrundlage für die fälligen Sozialabgaben sind 80 Prozent der Bruttolohndifferenz – dem Unterschiedsbetrag zwischen dem Bruttoentgelt des Arbeitnehmers vor der Kurzarbeit und seinem Bruttoentgelt während der Kurzarbeit. Die fälligen Sozialabgaben für den Arbeitsausfall werden aber nicht – wie sonst üblich – zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt. Vielmehr muss der Betrieb nun beide Anteile übernehmen.

Das Konjunkturprogramm II fördert Weiterbildungsaktivitäten während der Kurzarbeit und bietet damit neue Möglichkeiten. Führen die Betriebe schon in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit Qualifizierungsmaßnahmen für die Kurzarbeitenden durch, so werden sie ebenfalls vollständig von den Sozialabgaben für die Kurzarbeitenden befreit. Das Konjunkturpaket II der Bundesregierung bietet darüber hinaus eine Fördermöglichkeit für solche Weiterbildungsaktivitäten. Damit lassen sich die variablen Kosten der nicht geleisteten Arbeit, also für den Arbeitsausfall, faktisch auf Null absenken. Der ursprünglich verbleibende Kostensockel (siehe blaue Linie in den Abbildungen 2a und 2b) verschwindet (siehe orange Linie).

### **Arbeitsstunde wird teurer**

Unsere Berechnung zeigt, warum die Regelungen des Gesetzgebers einen Anreiz geben, Mitnahmeeffekte bei der Kurzarbeit möglichst gering zu halten. Zunächst werden fiktive Arbeitskosten in Höhe von 3.000 Euro brutto für den Arbeitgeber unterstellt, zuzüglich des Anteils an den anfallenden Sozialversicherungsbeiträgen von knapp 600 Euro (vgl. Abbildung 2a). Je größer der Arbeitsausfall ist, desto weiter sinken die Gesamtkosten für den Arbeitgeber

(siehe blaue Linie in Abbildung 2a). Dabei verbleibt jedoch auch bei 100 Prozent Arbeitsausfall ein Kostensockel aufgrund der immer noch zu entrichtenden Sozialbeiträge. Die Kostensituation ändert sich, wenn die Bundesagentur für Arbeit bei Qualifizierung während der Kurzarbeit die anfallenden Sozialbeiträge übernimmt (siehe orange Linie in Abbildung 2a).

Während – zumindest in den ersten sechs Monaten – die absoluten Kosten für den Arbeitgeber durch Kurzarbeit linear sinken, erhöhen sich die Arbeitskosten pro Stunde überproportional (vgl. Abbildung 2b). Im Beispiel wird eine fiktive Arbeitszeit von 160 Stunden pro Monat angenommen. Die Kosten je tatsächlich geleisteter Arbeitsstunde werden mit zunehmendem Arbeitsausfall immer höher, weil die auf den Arbeitsausfall entfallenden Sozialabgaben überproportional ansteigen. Hier sind quasi-fixe Kosten der Beschäftigung nicht eingerechnet.

### **Fazit**

Hinsichtlich der variablen Personalkosten bewirkt die Kurzarbeit zweierlei: Zum einen können sofort wirksame Einsparungen von Arbeitskosten realisiert werden, was tendenziell die Konsolidierung des Betriebes in der Krise begünstigt. Zum anderen besteht ein positiver Anreiz, die Kurzarbeit nicht unbegrenzt fortzuführen, da die Arbeitskosten pro Stunde höher sind als unter regulären Bedingungen. Denn nicht alle Kosten sind variabel. Unabhängig vom Ausmaß der betrieblichen Unterauslastung verbleibt den Unternehmen aufgrund der quasi-fixen Kosten der Beschäftigung und der fixen Arbeitskosten ein Kostensockel (siehe nächstes Kapitel „Lohnnebenkosten bleiben“ auf Seite 59). Die gesamten Arbeitskosten sinken unterproportional zum Arbeitsausfall, und zwar um so weniger, je mehr Arbeit ausfällt. Diese Kostenremanenz stellt einen zusätzlichen Anreiz dar, Kurzarbeit zügig zu beenden und den Arbeitsausfall in Grenzen zu halten, so dass Mitnahmeeffekte vermieden werden.

Kurzarbeit ist für Betriebe also keineswegs kostenlos zu haben. Je größer der Arbeitsausfall ist und je länger kurzgearbeitet wird, desto weniger können es sich Betriebe leisten, ihre Beschäftigten zu halten.

## Anspruchsvoraussetzungen für konjunkturelles Kurzarbeitergeld (§169 ff. SGB II)

### ■ Erheblicher Arbeitsausfall

Ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall liegt vor, wenn der Arbeitsausfall auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht, wenn er vorübergehend und unvermeidbar ist. Seit 1. Februar 2009 kann – befristet bis Ende 2010 – Kurzarbeitergeld bereits gewährt werden, wenn der Betrieb nicht mehr in der Lage ist, mindestens einen seiner Arbeitnehmer voll zu beschäftigen.

### ■ Betriebliche Voraussetzungen

Im Betrieb muss mindestens ein Arbeitnehmer beschäftigt sein (§ 171 SGB III). Weiterhin sollte eine konkrete Aussicht darauf bestehen, dass in absehbarer Zeit eine Besserung der Lage erfolgt und im Betrieb wieder regulär gearbeitet wird.

### ■ Persönliche Voraussetzungen

Der Arbeitnehmer darf nicht vom Kurzarbeitergeldbezug ausgeschlossen sein. Die betroffenen Arbeitnehmer müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und an der Vermittlung in der von der Agentur für Arbeit verlangten und gebotenen Weise mitwirken (§ 172 (3) SGB III).

### ■ Ausschluss

Vom Kurzarbeitergeld ausgeschlossen sind Arbeitnehmer während der Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme mit gleichzeitigem Bezug von Arbeitslosengeld oder Übergangsgeld sowie während des Bezuges von Krankengeld (§ 172 (2) SGB III).

### ■ Anzeigepflicht

Der Arbeitgeber oder die Betriebsvertretung muss den Arbeitsausfall vorher bei der zuständigen Agentur für Arbeit schriftlich anzeigen und dabei einen erheblichen

Arbeitsausfall und die betrieblichen Voraussetzungen für das Kurzarbeitergeld glaubhaft machen.

### ■ Sozialversicherungsbeiträge

Für die Arbeitszeit, die durch Kurzarbeit ausfällt, reduzieren sich die Sozialbeiträge auf 80 Prozent. Sie werden grundsätzlich allein vom Arbeitgeber getragen. Seit 1. Februar 2009 übernimmt die Bundesagentur für Arbeit in den ersten sechs Monaten der Kurzarbeit die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form. Findet während der Kurzarbeit Qualifizierung statt, so übernimmt die Agentur für Arbeit die kompletten Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form für die ausgefallene Arbeitszeit. Die Weiterbildungskosten werden unter bestimmten Voraussetzungen anteilig von der Agentur für Arbeit erstattet. Seit dem 1. Juli 2009 übernimmt die Bundesagentur für Arbeit ab dem siebten Monat der Kurzarbeit die Sozialversicherungsbeiträge in pauschalierter Form vollständig – auch ohne Qualifizierung. Es kommt dabei nicht darauf an, in welchem Umfang zuvor kurzgearbeitet wurde.

### ■ Dauer

Die Bezugsfrist für Kurzarbeitergeld gilt einheitlich für alle in einem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer. Sie beginnt mit dem ersten Kalendermonat, für den in einem Betrieb Kurzarbeitergeld gezahlt wird (§ 177 (1) SGB III). Wird innerhalb der Bezugsfrist für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens einem Monat Kurzarbeitergeld nicht geleistet, verlängert sich die Bezugsfrist entsprechend (§ 177 (2) SGB III). Sind seit dem letzten Kalendermonat, für den Kurzarbeitergeld geleistet worden ist, drei Monate vergangen und liegen die Anspruchsvoraussetzungen erneut vor, beginnt eine neue Bezugsfrist (§ 177 (3) SGB III). Seit dem 5. Juni 2009 beträgt die maximale Bezugsdauer 24 Monate.

# Lohnnebenkosten bleiben

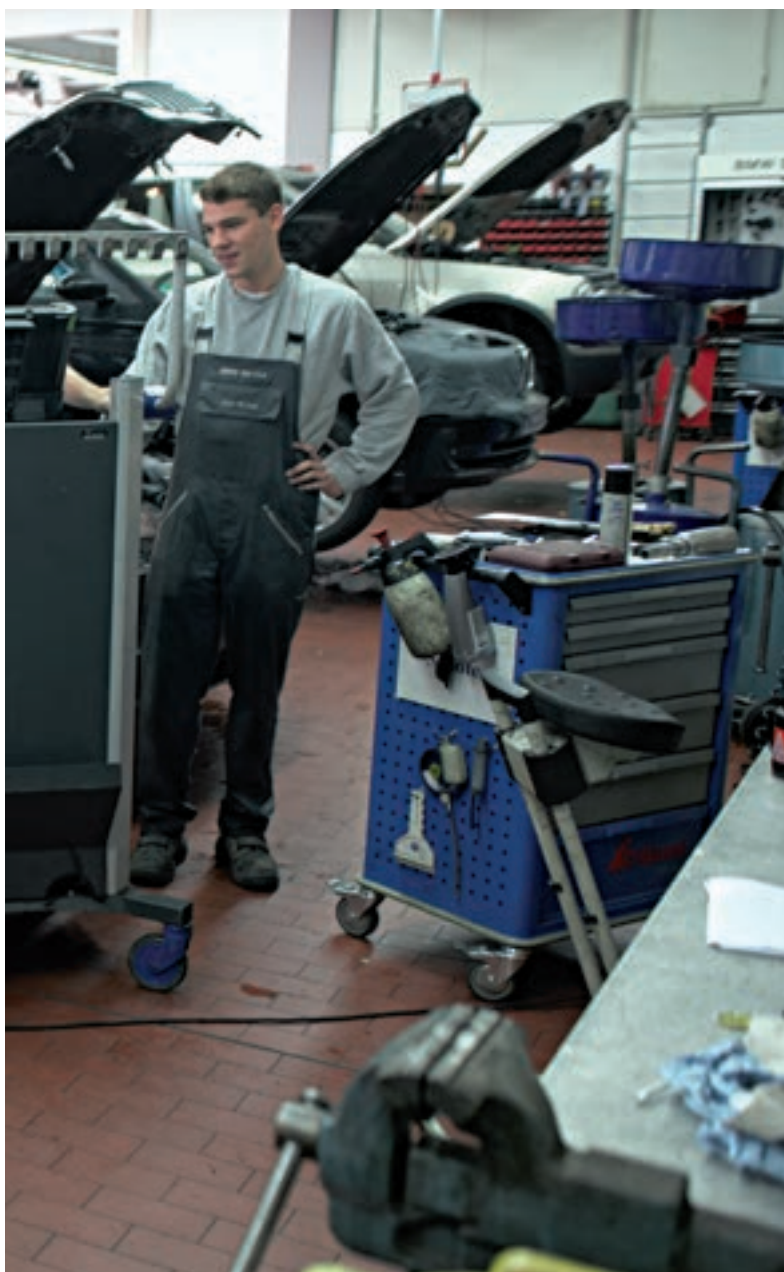
**Kurzarbeit ist in der Krise eine Alternative zu Entlassungen. Idealtypisch sinken dann die Lohnkosten proportional zur Arbeitszeitverkürzung. In der Praxis wird der Kostenverlauf allerdings durch tarifvertragliche und gesetzliche Regelungen zur Kurzarbeit modifiziert. So entstehen den Betrieben oft beträchtliche Kosten für die Ausfallstunden: Lohngarantien und -zuschüsse, Sozialversicherungsbeiträge und Kosten für bezahlte Freistellungen. Diese sogenannten Remanenzkosten der Kurzarbeit analysieren *Hans-Uwe Bach* und *Dr. Eugen Spitznagel*.**

Es gibt in vielen Wirtschaftszweigen und Tarifbezirken Lohngarantien bzw. Zuschussregelungen, die das Ausmaß der Kurzarbeit und die damit einhergehenden Lohnkürzungen betreffen. Wenn Einkommensgarantien tariflich vereinbart sind, sinken die direkten Arbeitskosten unterproportional. Solche Garantien kommen in verschiedenen Formen vor.

In einigen Branchen wird den Kurzarbeitern ein Mindesteinkommen tariflich garantiert. Entweder ist hier der maximale Gehaltsabzug auf einen bestimmten Prozentsatz des Normallohnes begrenzt, oder das Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung ist durch eine Mindestarbeitsstundenzahl eingeschränkt. Solche Garantieklauseln bewirken, dass die direkten Lohnkosten bei Kurzarbeit nicht unter das tariflich abgesicherte Mindesteinkommen sinken können.

In einigen Tarifverträgen sind für den Fall der Kurzarbeit betriebliche Zuschüsse vereinbart. Sie stocken das Einkommen der Kurzarbeiter – also das Nettoarbeitsentgelt plus Kurzarbeitergeld – auf einen bestimmten Prozentsatz ihres Normallohnes auf. Der Zuschuss setzt ein, wenn das Arbeitnehmereinkommen den vertraglich festgelegten Prozentsatz des Einkommens unterschreitet und wird deshalb mit zunehmendem Arbeitsausfall größer. Ein Beispiel: Im (seltenen) Fall eines völligen Arbeitsausfalls und einer 90-prozentigen Einkommensabsicherung, wie etwa in der Chemischen Industrie, beläuft er sich auf maximal 23 bzw. 30 Prozent des Nettoentgelts, denn das Kurzarbeitergeld deckt nur 67 bzw. 60 Prozent ab, je nachdem, ob Kinder zu berücksichtigen sind oder nicht.

Durch solche Garantien und Zuschüsse entstehen dem Betrieb auch für die Ausfallzeit direkte Lohnkosten



Tabelle

**Betriebliche Remanenzkosten bei Kurzarbeit –  
Beispiel: Verarbeitendes Gewerbe**

		Beträge pro Arbeitsstunde	Remanenzkosten pro Ausfallstunde durch Kurzarbeit bei Erstat- tung von . . . % der Sozialbeiträge		
			0 % <sup>1)</sup>	50 % <sup>2)</sup>	100 % <sup>3)</sup>
		in Euro			
<b>Lohnkosten insgesamt</b>					
<b>1</b>	<b>Insgesamt [Z2+Z3]</b>	<b>28,61</b>			
davon:					
<b>Direkte Lohnkosten</b>					
<b>2</b>	<b>Lohnkosten für geleistete Arbeitszeit <sup>4)</sup></b>	<b>16,46</b>			
<b>Lohnnebenkosten</b>					
3	Lohnnebenkosten zusammen [Z4+Z9+Z14+Z15+Z16]	12,15	9,98	8,40	6,82
4	Bezahlte Freistellungen	3,71	3,15	3,15	3,15
5	- Feiertage	0,73	0,73	0,73	0,73
6	- Urlaub	2,34	2,34	2,34	2,34
7	- Krankheit	0,56			
8	- Sonstige	0,08	0,08	0,08	0,08
9	Arbeitgeberbeiträge zur RV, KV und PV	3,96	2,94	1,36	-0,22
10	- Rentenversicherung <sup>5)</sup>	2,16	1,61		
11	- Krankenversicherung <sup>5)</sup>	1,58	1,18		
12	- Pflegeversicherung <sup>5)</sup>	0,21	0,16		
13	Erstattung AG-Beiträge pauschaliert (ohne BA) <sup>5)</sup>		0,00	1,58	3,16
14	AG-Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	0,30			
15	Unfallversicherung	0,28			
16	Tarifliche Sonderzahlungen <sup>8)</sup>	3,89	3,89	3,89	3,89
17	- Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld usw.	1,41	1,41	1,41	1,41
18	- Vermögensbildung	0,12	0,12	0,12	0,12
19	- Betriebliche Altersversorgung	1,43	1,43	1,43	1,43
20	- Sonstige Personalzusatzkosten	0,93	0,93	0,93	0,93
außerdem:					
<b>Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung, Krankenversicherung und Pflegeversicherung</b>					
21	Arbeitnehmerbeiträge zur RV, KV und PV	4,18	3,11	1,52	-0,06
22	- Rentenversicherung <sup>5)</sup>	2,16	1,61		
23	- Krankenversicherung <sup>5) 6)</sup>	1,78	1,32		
24	- Pflegeversicherung <sup>5) 7)</sup>	0,24	0,18		
25	Erstattung AN-Beiträge pauschaliert (ohne BA) <sup>5)</sup>		0,00	1,58	3,16
<b>A. Remanenzkosten ohne tarifliche Nettolohnsicherung</b>					
26	Remanenzkosten pro Stunde [Z3+Z21] in Euro		13,09	9,93	6,76
27	Anteil an den Lohnkosten insgesamt [Z1]		46 %	35 %	24 %
<b>B. Remanenzkosten bei tariflicher Nettolohnsicherung (Beispiel mit 90 %)</b>					
28	Kurzarbeitergeld (Lohnersatzquote) <sup>9)</sup>		62,2 %	62,2 %	62,2 %
29	Aufstockung Lohnsicherung (Netto)		27,8 %	27,8 %	27,8 %
30	Aufstockung Lohnsicherung (einschl. SV-Beiträge des AG) in Euro		3,91	3,91	3,91
31	Kosten pro Stunde [Z26 + Z30] in Euro		17,00	13,83	10,67
32	Anteil an den Lohnkosten insgesamt [Z1]		59 %	48 %	37 %

1) Ohne Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge.

2) Erstattung der pauschalierten Sozialversicherungsbeiträge zur Hälfte.

3) Erstattung der gesamten pauschalierten Sozialversicherungsbeiträge bei Qualifizierung bzw. ab dem siebten Monat.

4) Eigene Berechnungen auf der Basis von Angaben des Statistischen Bundesamts; ohne Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld usw., Vermögensbildung, bezahlte Freistellungen.

5) Bei Kurzarbeit Bezugsgröße 80 % des Bemessungsentgelts.

6) Bei der Krankenversicherung trägt der Arbeitgeber bei Kurzarbeit auch den Zusatzbeitrag des Arbeitnehmers in Höhe von 0,9 %.

7) Bei der Pflegeversicherung erstattet die BA bei Kurzarbeit den Beitragszuschlag in Höhe von 0,25 % pauschal an die Pflegekassen.

8) Auf Basis der IW-Pressemitteilung Nr. 17 vom 21. Mai 2008.

9) Bei Kug ist die Verteilung auf Empfänger mit bzw. ohne Kind nicht bekannt. Eingesetzt ist der Wert vom Arbeitslosengeld.

Quelle: Berechnungen des IAB

© IAB



sowie entsprechende Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

### Manche Kosten laufen weiter

Für die Ausfallzeit durch Kurzarbeit fallen teilweise Lohnzusatzkosten an. Dazu zählen die Kosten für bezahlte Freistellungen, die Beiträge zur Sozialversicherung und die Kosten für tarifliche Sonderzahlungen. Sie sind größtenteils an den Bestand des Arbeitsverhältnisses gebunden, vom Arbeitsausfall unabhängig und laufen teilweise während der Kurzarbeit weiter.

Die Lohnnebenkosten für bezahlte Freistellungen betreffen die bezahlten Wochenfeiertage, den bezahlten Tarifierurlaub, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und sonstige bezahlte Freistellungen laut Tarifvertrag. Die Aufwendungen für die bezahlten Wochenfeiertage und für den Tarifierurlaub sowie für die sonstigen tariflichen Freistellungen werden von der Kurzarbeit nicht berührt. Die Kosten der Lohnfortzahlung bei Krankheit der Kurzarbeiter trägt die Bundesagentur für Arbeit oder bei längeren Erkrankungen die Krankenkasse.

Die Arbeitgeber leisten für die Kurzarbeiter normalerweise gesetzliche Sozialbeiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung; seit 1. Februar 2009 jedoch erheblich weniger als früher. So werden die Sozialbeiträge für den Arbeitsausfall seitdem mindestens zur Hälfte aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit erstattet, bei Qualifizierungsmaßnahmen von Beginn an, sonst ab dem siebten Monat der Kurzarbeit. Die Beiträge zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung entfallen für den Arbeitsausfall komplett.

Bei den tariflichen Sonderzahlungen handelt es sich um zusätzliche Urlaubsvergütungen, tarifliche Sonderleistungen und um vermögenswirksame Leistungen. Die Anspruchsvoraussetzungen und Berechnungsmodalitäten für diese Sonderzahlungen stehen in den einzelnen Tarifverträgen. In der Regel können sie nicht gekürzt werden, da auch sie in erster Linie an den Bestand des Arbeitsverhältnisses und nicht an die geleistete Arbeitszeit anknüpfen und zudem tariflich auch für den Fall der Kurzarbeit abgesichert sind.

### Remanenzkosten in der Modellrechnung

Die Remanenzkosten der Kurzarbeit hängen im Wesentlichen davon ab,

- ob es betriebliche Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld gibt und wie hoch diese sind,
- wie viel Sozialbeiträge für die Kurzarbeiter erstattet werden und
- in welcher Höhe andere Lohnnebenkosten verbleiben.

Die betrieblichen Remanenzkosten der Kurzarbeit lassen sich im Rahmen von Modellrechnungen abschätzen. So bilden wir das Spektrum möglicher Kosteneffekte ab, das sich aus unterschiedlichen Konstellationen in der Praxis ergibt. Die Modellrechnungen beziehen sich auf die Kostenstrukturen des Verarbeitenden Gewerbes, auf das derzeit 83 Prozent der konjunkturellen Kurzarbeit entfallen.

Im Folgenden wird auf Basis dieser Modellrechnungen dargelegt, welche Kosten den Betrieben für die Ausfallzeit nach den geltenden, durch die Bundesregierung ergänzten Regelungen des SGB III verbleiben. Und es wird erörtert, welche Vorteile die Betriebe haben können, wenn sie Entlassungen vermeiden und eingearbeitete Arbeitskräfte halten.

Die Bruttolohnkosten je geleisteter Arbeitsstunde betragen im Verarbeitenden Gewerbe derzeit durchschnittlich 16,46 Euro. Hinzu kommen Lohnnebenkosten in Höhe von 12,15 Euro für bezahlte Freistellungen, Arbeitgeberanteile für Sozialbeiträge und für tarifliche Sonderzahlungen. Die gesamten Personalkosten betragen 28,61 Euro je Stunde.

Wenn der Betrieb bis zu sechs Monate Kurzarbeit in Anspruch nimmt und keine Qualifizierungsmaßnahmen durchführt, verbleiben ihm pro Ausfallstunde 35 Prozent dieser Personalkosten (zu den Einzelheiten der Berechnungen vgl. Tabelle auf Seite 60).

Bei länger dauernder Kurzarbeit bzw. bei Kurzarbeit mit Qualifizierung bereits während der ersten sechs Monate, also bei voller Erstattung der Sozialbeiträge, betragen die Remanenzkosten 24 Prozent. Sie sinken auch in diesem Fall nur unterproportional zum Arbeitsausfall, weil es außer den Sozialbeiträgen noch andere Lohnnebenkosten gibt, die nicht erstattet werden und weiterlaufen – wie die Kosten für bezahlte Freistellungen und für tarifliche Sonderzahlungen.



Im (seltenen) Sonderfall einer tariflich vereinbarten Netto-lohnsicherung von 90 Prozent sind die Remanenzkosten weitaus höher. Je ausgefallene Arbeitsstunde trägt der Betrieb dann 48 bzw. 37 Prozent der Arbeitskosten.

Auch wenn das Kurzarbeitergeld der Bundesagentur für Arbeit zu einer deutlichen Entlastung führt, tragen die Betriebe je Ausfallstunde also weiterhin nicht unbeträchtliche Kosten. Durch die Beschlüsse im Rahmen des Kon-

junkturpakets II werden sie allerdings erheblich besser gestellt als früher. So würden die Remanenzkosten ohne die Erstattung der Sozialbeiträge bei 46 bzw. 59 Prozent der Arbeitskosten je Stunde liegen, je nachdem, ob Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld tariflich vereinbart sind.

#### Alternativkosten im Detail

Aus der betrieblichen Perspektive sind die Remanenzkosten der Kurzarbeit der Preis für die Erhaltung der eingearbeiteten Belegschaft und der personellen Kapazität. Die Alternativkosten wären die mit einer Entlassung am Beginn und einer späteren Wiedergewinnung von Beschäftigten am Ende der Flaute verbundenen Kosten. Bei Inanspruchnahme von Kurzarbeit sparen die Betriebe Entlassungskosten (volle Lohnzahlung und potenzielle Minderleistung während der Kündigungsfrist, Abfindungen) und Wiedergewinnungskosten (für Anwerbung, Einstellung und Einarbeitung), wenn wieder Arbeitskräftebedarf besteht. Laut einer Meldung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IdW) aus dem Jahr 2009 wird bei einem Viertel der arbeitgeberseitigen Kündigungen eine Abfindung gezahlt, die im Durchschnitt 12.000 Euro beträgt. In einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2006 berichten die Personalmanagementexperten Johannes Springer und Sabine Stöcker von der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, dass die Fluktuationskosten bei gering qualifizierten Beschäftigten 7.000 Euro, bei Qualifizierten 32.000 Euro betragen.

Wenn das Personal während der Kurzarbeit qualifiziert wird, entsteht zusätzliches Humankapital, das längerfristig durch Produktivitätsgewinne ertragreich sein kann.

Analoges gilt für Kurzarbeiter. Sie behalten ihren Arbeitsplatz, vermeiden die drohende Arbeitslosigkeit, größere Einkommensverluste und Aufwendungen für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Wenn keine zusätzlichen Absicherungen im Rahmen von Tarifvereinbarungen bestehen, kostet sie das pro ausgefallene Arbeitsstunde durchschnittlich zwischen 33 und 40 Prozent des normalen Nettoentgelts – je nachdem, wie hoch ihr Anspruch auf Kurzarbeitergeld ist.

Die Betriebe kostet die durch Kurzarbeit ausfallende Arbeitsstunde im Normalfall zwischen 36 und 25 Prozent der Personalkosten, je nachdem, wie viel von den Sozialbeiträgen erstattet wird.

Im Rahmen der bestehenden Kurzarbeits-Regelungen leisten somit die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer einen Beitrag zur Beschäftigungssicherung.

## Fazit

Aufs Ganze gesehen bleibt den Betrieben bei einem Arbeitsausfall durch Kurzarbeit ein Eigenbehalt. Die direkten Lohnkosten sinken (vgl. Kapitel „Variable Personalkosten sinken“ auf Seite 55), aber die Lohnnebenkosten reduzieren sich durch die Kurzarbeit nicht proportional. Die Remanenzkosten betragen je Stunde zwischen 35 und 24 Prozent der Arbeitskosten, die sich bei normaler Auslastung ergeben hätten, je nachdem, wie viel Sozialbeiträge für die Kurzarbeit erstattet werden.

Wenn aufgrund tariflicher Vereinbarungen Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld gezahlt werden, sind die Remanenzkosten höher. Im (seltenen) Fall einer tariflich vereinbarten Nettolohnsicherung von 90 Prozent belaufen sie sich auf 48 bzw. 37 Prozent.

Die Remanenzkosten sind das Gegenstück zu den Entlassungs- und Wiedergewinnungskosten, die den Betrieben bei einem äquivalenten Abbau und Wiederaufbau der Beschäftigung über den Konjunkturzyklus hinweg entstehen würden. In ähnlicher Weise kann der Einkommensverlust der Kurzarbeiter als Preis für die Erhaltung ihrer Arbeitsplätze gelten.

Die Remanenzkosten tragen auch zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten bei. Da die Betriebe an den Kosten der Kurzarbeit beteiligt sind, werden sie diese nicht ohne Not und nur im erforderlichen Umfang praktizieren. Des Weiteren können sie die Gefahr vermindern, dass durch Kurzarbeit Arbeitsplätze über Wasser gehalten werden, für die kein Land in Sicht ist. Denn finanziell ausgezehrt und perspektivlose Betriebe sind nicht in der Lage, die Remanenzkosten der Kurzarbeit zu tragen.

## Literatur

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen (2009): Betriebe zahlen mit – und haben was davon. IAB-Kurzbericht 17/2009.

Crimmann, Andreas; Wießner, Frank (2009): Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14/2009.

Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (IW): IdW Nr. 7/2009.

Springer, Johannes; Stöcker, Sabine (2006): Personalmanagement, Institut für Arbeitswissenschaft der RWTH Aachen.

## Die Autoren



### Hans-Uwe Bach

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.

[hans-uwe.bach@iab.de](mailto:hans-uwe.bach@iab.de)



### Andreas Crimmann

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

[andreas.crimmann@iab.de](mailto:andreas.crimmann@iab.de)



### Dr. Eugen Spitznagel

ist Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Arbeitsmarkt“ am IAB.

[eugen.spitznagel@iab.de](mailto:eugen.spitznagel@iab.de)



### Dr. Frank Wießner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Betriebe und Beschäftigung“ am IAB.

[frank.wiessner@iab.de](mailto:frank.wiessner@iab.de)

# Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik vor Ort

## Regionale Eigenarten

**Die in den USA entstandene Krise hat sich in der eng verflochtenen internationalen Wirtschaft schnell zu einem weltweiten Phänomen entwickelt. Impulse für eine nachhaltige Erholung müssen auf dieser Ebene entstehen. Der konkrete Verlauf der Wirtschaftskrise entscheidet sich jedoch auch in den Regionen. Will die Politik Ansätze für Gegenmaßnahmen entwickeln, sind regionale Differenzierungen als besondere Herausforderung zu verstehen.**

Der derzeitige Konjunkturunbruch trifft die verschiedenen Regionen der Republik unterschiedlich stark. Sein Schwerpunkt liegt in Süddeutschland, mithin gerade in vielen Räumen, die bisher besonders erfolgreich waren (vgl. Karte auf Seite 66). Diese Regionen haben häufig eine Wirtschaftsstruktur, die auf den Export ausgerichtet und darum besonders anfällig für Einbrüche auf den Weltmärkten ist. Ein Beispiel für eine heftige regionale Reaktion auf den aktuellen Wirtschaftseinbruch ist Baden-Württemberg. Hier stieg die Arbeitslosigkeit unter Männern zwischen Juni 2008 und Juni 2009 um 53 Prozent an. Da in den exportorientierten Branchen besonders viele Männer arbeiten, trifft sie die Krise gegenwärtig härter als Frauen. Die Zahl der arbeitslosen Männer nahm in Baden-Württemberg im angegebenen Zeitraum um 270.000 zu, die der arbeitslosen Frauen hingegen um 20.000 ab. Überraschend ist weiterhin, dass die Arbeitslosigkeit in vielen Gebieten Ostdeutschlands noch immer sinkt (vgl. Karte auf Seite 66). Zweifellos zeigt die aktuelle Lage auf den Arbeitsmärkten der Republik aber noch nicht das volle Ausmaß des krisenbedingten Einbruchs, der den Regionen bevorsteht.

### Regionale Strukturpolitik

Angesichts der Größe der mit der Krise verbundenen Gefahr stellt sich die Frage, ob die Instrumente der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik in der Lage sind, den regionalen Besonderheiten der Krise wirksam zu begegnen. Die regionale Strukturpolitik der Gemeinschaftsauf-

gabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist durch ihr Hauptinstrument „Investitionszuschüsse“ auf die vorrangig langfristige Bekämpfung regionaler Disparitäten ausgelegt. Allerdings ergeben sich auch kurzfristige





Wirkungen in der Region durch die lokale Durchführung von Investitionsprojekten. Die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe werden ausschließlich für ausgewählte Fördergebiete verwendet und dadurch vor allem auf Ostdeutschland konzentriert. Zudem wird das Fördergebiet für eine Periode von sieben Jahren festgelegt (aktuell bis 2013), wodurch dieses Instrument nicht flexibel genug ist, um auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren.

Neben der nationalen Regionalförderung hat die Strukturpolitik der Europäischen Union (EU) Einfluss auf die regionale Entwicklung in Deutschland. Neu ist hierbei in der aktuellen Förderperiode, dass nicht mehr nur strukturschwache Regionen Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) erhalten können, sondern mit dem Ziel, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ zu unterstützen, auch Regionen ohne Entwick-

lungsrückstand förderfähig sind. Damit wird beabsichtigt, dass die EU-Strukturfonds mehr als bisher zur Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung beitragen. Die Mittel der EU-Strukturpolitik können mit jenen der Gemeinschaftsaufgabe kombiniert werden.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik der BA

Auch die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) haben eine regionale Komponente. Sie haben ein hohes Gewicht, weil ihre Geldmittel jene der regionalen Strukturpolitik übertreffen. Die Arbeitsmarktpolitik im SGB-III-Bereich ist implizit stark auf regionalen Ausgleich angelegt. Ausgehend von einem Kundenpotenzial (Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung binnen eines Geschäftsjahres) und einer qualitativen Kundensichtung in verschiedene Kundengruppen werden geschäftspolitische und kundengruppenspezifische Förderquoten festgelegt. Die Mittelverteilung erfolgt also im Wesentlichen gemäß dem Problemdruck: Vergleichsweise gut laufende Regionen erhalten weniger Mittel, etwa aus dem Eingliederungstitel. Dabei handelt es sich um den Teil des Budgets, der für die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen reserviert ist. Der Eingliederungstitel umfasst zur Zeit über drei Milliarden Euro für den SGB-III-Bereich, der vor allem für Arbeitslose maßgeblich ist, die weniger als ein Jahr arbeitslos sind.

Gemäß dem Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit wird der konkrete Maßnahmenmix der Arbeitsmarktpolitik in dezentraler Verantwortung belassen. Ob also Umschulungen, Eingliederungszuschüsse oder Trainingsmaßnahmen eingesetzt werden, liegt in der Entscheidung des Managements vor Ort. Auf diese Weise ergeben sich besonders günstige Möglichkeiten, die Arbeitsmarktpolitik vor Ort mit anderen Politikbereichen zu koordinieren.

Im SGB-II-Bereich, der vor allem für Langzeitarbeitslose relevant ist, werden Mittel weitgehend nach den gleichen Maßstäben wie im SGB-III-Bereich verteilt. Dafür ist die Zahl der erwerbslosen Hilfebedürftigen entscheidend. Auch in diesem Fall ist also der Problemdruck maßgeblich, wenn von den „erfolgreichen“ Regionen auf die „bedürftigen“ umverteilt wird. Wie die Maßnahmen ausgestaltet

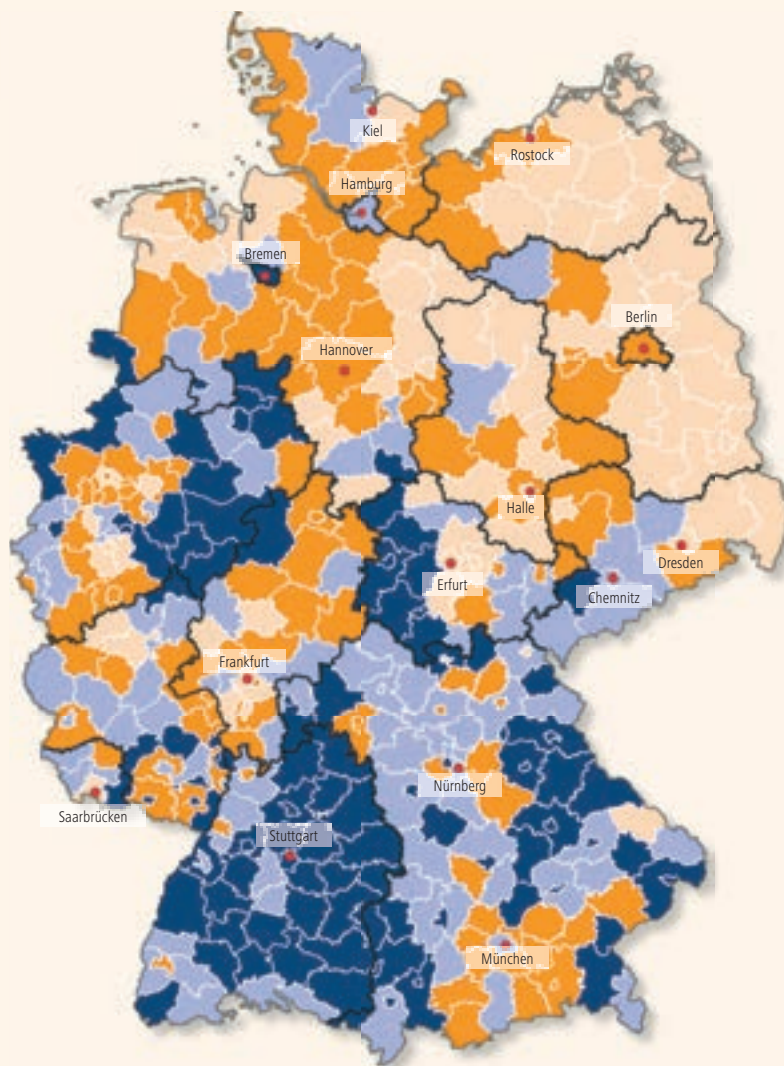




Karte

**Die Veränderung der Arbeitslosenquote Juni 2008 und Juni 2009**

in Prozentpunkten



Abnahme bzw. Zunahme der Arbeitslosenquote

-1,60 bis &lt;0,01 (83)

0,01 bis &lt;0,61 (119)

0,61 bis &lt;1,20 (101)

1,20 bis &lt;3,81 (110)

() Anzahl der Arbeitsmarktregionen

©IAB

und verwendet werden, liegt wiederum in dezentraler Verantwortung, bei den Trägern der Grundsicherung.

Ein wichtiger, gesondert anzusprechender Maßnahmenbereich betrifft das Kurzarbeitergeld. Hierdurch wird insbesondere im vorliegenden Fall eines Konjunktorein-

bruchs eine Möglichkeit geschaffen, Beschäftigung zu stabilisieren, ohne dass dabei Arbeitslosigkeit entsteht. Im folgenden Aufschwung können die Arbeitskräfte (wieder) voll beschäftigt werden. Die spezielle Organisation dieser Leistung ermöglicht ihren Einsatz in regionalen Brenn-

punkten mit dem Ziel, die Folgen einer wirtschaftlichen Krise regional auszugleichen.

### Kriterien für die Regionalpolitik

Lassen sich nach der Bestandsaufnahme der institutionellen Ausgestaltung von Regional- und Arbeitsmarktpolitik auch inhaltliche Kriterien für die Ausrichtung der Maßnahmen angeben? Tatsächlich sollte es Gegenstand einer zukunftsgerichteten Regionalpolitik sein, innovative Betriebe zu fördern. Sofern diese in der Lage sind, eine elastische Güternachfrage zu nutzen, führt technischer Fortschritt zu Beschäftigungsgewinnen, während die Förderung von Altindustrien mit inelastischer Güternachfrage Beschäftigungsverluste und den Abstieg von Regionen dauerhaft nicht verhindern kann. Bei der Unterstützung des strukturellen Wandels in diesem Sinne ist gleichzeitig darauf zu achten, dass keine Monostrukturen entstehen. Diese können bei künftigen Krisen gefährlich werden, wenn dominante Branchen besonders stark betroffen sind.

Weiterer Gegenstand einer solchen Regionalpolitik ist die Vermeidung der Entvölkerung von Regionen, was vor allem in Ostdeutschland ein akutes Risiko darstellt. Eine derartige Entvölkerung reduziert das Marktpotenzial der Regionen und verringert dadurch die Aussichten, industrielle Kerne mit entsprechender Beschäftigung herauszubilden. Generell ist anzustreben, dass ländliche Räume an Metropolregionen angebunden werden, so dass die Vorteile beider Gebietstypen in ihrer Komplementarität genutzt werden können.

### Fazit

Die in der Regionalpolitik aktiven Akteure sind sehr vielfältig. Zur Zusammenarbeit und Vernetzung vor Ort liegt eine Reihe von Fallstudien vor, etwa zu Bildung und Ausbildung. Die unterschiedlichen lokalen Aktivitäten werden jedoch weder systematisch evaluiert noch gibt es eine Datenbasis, die wissenschaftlich fundierte Aussagen zu einer in Krisenzeiten „idealen“ Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik vor Ort erlaubt. Darüber hinaus variieren die regionalen Akteurskonstellationen häufig mit dem

Gegenstand der Zusammenarbeit (Bildung, Infrastruktur, Clusterpolitik) sowie im Hinblick auf die Beteiligung übergeordneter politischer Instanzen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit keinen umfassenden Auftrag für die Förderung der regionalen Wirtschaft hat. Ihre Maßnahmen sind auf den Arbeitsmarkt konzentriert und vielfach zusätzlich sozialpolitischer Natur, etwa im Bildungssektor. Sie dienen dann der Prävention und sozialen (Grund-)Sicherung eines breiten Personenkreises von aktuell oder potenziell abhängig Beschäftigten. Unter regionalpolitischem Gesichtspunkt haben diese Maßnahmen eher flankierenden Charakter. Gleichwohl gewährleistet ihre oben beschriebene starke regionale Umverteilungswirkung eine Orientierung am Ausgleichsziel der Regionalpolitik. In dieser Situation ist die Abstimmung der Politikziele und -felder durch die Akteure der Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik besonders wichtig. Durch die dezentrale Steuerung der Arbeitsmarktpolitik entsteht hier eine hohe Verantwortung für die lokalen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit. Gleichwohl ist ihr Handlungsspielraum durch einen weitgehend autonom ablaufenden Marktprozess begrenzt.

Die Autoren danken Veronika Loibl, Van Phan thi Hong, Marion König und Barbara Schwengler für ihre Unterstützung.



### Die Autoren



#### Prof. Dr. Uwe Blien

ist Leiter des Forschungsbereichs  
„Regionale Arbeitsmärkte“  
am IAB.

[uwe.blien@iab.de](mailto:uwe.blien@iab.de)



#### Stefan Fuchs

ist Leiter des Forschungsbereichs  
„Regionales Forschungsnetz“  
am IAB.

[stefan.fuchs@iab.de](mailto:stefan.fuchs@iab.de)

# Veranstaltungen 2009 – Ausblick



## Lange Nacht der Wissenschaften

„Forschung zum Anfassen“ heißt es zum vierten Mal bei der „Langen Nacht der Wissenschaften“ im Städtedreieck Nürnberg-Fürth-Erlangen. Am 24. Oktober 2009 sind Alt und Jung eingeladen, die verschiedensten Hochschuleinrichtungen und Forschungsinstitute zu besuchen, um Wissenschaft hautnah zu erleben. Auch das IAB wird vertreten sein. Bei zwei Arbeitsmarktgesprächen im Kollegienhaus der Universität in Erlangen können die Besucher mit dem IAB der Wirtschafts- und Finanzkrise und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt auf den Grund gehen. Um 18.30 Uhr stellen IAB-Forscher eine Diagnose aus Sicht der Wissenschaft und diskutieren mit den Teilnehmern die Folgen. Um 20 Uhr folgt die Therapie: Was kann die Politik zur Bewältigung der Krise und ihrer Folgen tun? Außerdem lädt das IAB zu einer Chill-Out-Session ein. Sie beginnt um 22.45 Uhr im Hörsaal C der Philosophischen Fakultät der Uni Erlangen.

## 20 Jahre Arbeitsmarkt Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven

Der ostdeutsche Arbeitsmarkt steht im Mittelpunkt des diesjährigen gemeinsamen Workshops des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) am 29. und 30. Oktober 2009 in Halle (Saale). 20 Jahre nach dem Fall der Mauer unterscheiden sich die Arbeitsmärkte in Ost und West noch immer deutlich. Dies betrifft sowohl das Beschäftigungsni-

veau und die Höhe der Entlohnung als auch das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit. Es ist zu fragen, wann sich beide Regionen soweit angeglichen haben werden, dass von einer Region bzw. einem Markt gesprochen werden kann.

## Demografischer Wandel und Migration: Risiken und Chancen für Europa?

Demografischer Wandel und Migrationsbewegungen sind zentrale Herausforderungen Europas. Die Alterung der Gesellschaft setzt die Sozialsysteme unter Druck, verändert aber auch Struktur, Qualifikation und Anforderungsprofil der Erwerbsbevölkerung. Gleichzeitig fallen infolge neuer EU-Mitgliedschaften schrittweise die Barrieren für Migrationsbewegungen innerhalb der erweiterten Union. In einigen Fällen verstärken politische Instabilitäten den Migrationsdruck aus den Regionen im Osten der erweiterten EU. Bei einer Tagung in der Akademie der Politischen Bildung in Tutzing am 16. und 17. Oktober 2009 werden unter anderem die IAB-Referenten Dr. Ulrich Walwei und Prof. Dr. Herbert Brücker die wachsenden Herausforderungen analysieren, die sich aus dem demografischen Wandel und neuen Ost-West-Wanderungsbewegungen für Europa ergeben. Zudem wird die Frage gestellt, wie die einzelnen europäischen Staaten sowie die EU insgesamt diesen Problemen begegnen können.

### Weitere Informationen im Internet unter:

[www.iab.de/de/veranstaltungen.aspx](http://www.iab.de/de/veranstaltungen.aspx)

## Impressum

### Herausgeber © September 2009

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Weddigenstraße 20-22, 90478 Nürnberg, [www.iab.de](http://www.iab.de) ■ Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Verantwortliche Redakteurin:** Jutta Winters (v.i.S.d.P.) ■ **Redaktionsassistentz:** Erika Popp ■ **Gestaltung:** Julia Hetzel, ps.media GmbH, Fürth ■ **Infografiken:** Julia Hetzel, ps.media GmbH, Fürth; Monika Pickel, IAB ■ **Fotos:** © Werner Gradert, ps.media GmbH, Fürth; Jutta Palm-Nowak, IAB; © fotolia.de; © corbis.de ■ **Technische Produktion:** ps.media GmbH, Fürth ■ **Druck:** Bonifatius GmbH, Paderborn ■ **Bezugsmöglichkeiten:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, Telefon: 0180-100-2707, Fax: 0180-100-2708, E-Mail: [IAB-Bestellservice@wbv.de](mailto:IAB-Bestellservice@wbv.de), Webshop: [www.iabshop.de](http://www.iabshop.de), ISSN 1861-7522

## Vorschau auf das nächste IAB-Forum

# 20 Jahre Wiedervereinigung – das IAB zieht Bilanz

Auch 20 Jahre nach dem Mauerfall ist Deutschland ökonomisch geteilt. Die Einkommen in Ost und West klaffen noch immer auseinander. Die Arbeitslosigkeit im Osten ist nach wie vor ungleich höher.

Im IAB-Forum 2/2009 ziehen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bilanz. „Die Blüte braucht noch Zeit“, so das Fazit von Ulrich Walwei, Vizedirektor des IAB. Die Beiträge in dieser Ausgabe widmen sich unter anderem den folgenden Themen:

- **Entwicklung des Arbeitsmarktes in Ost und West**
- **Projektion von Beschäftigung und Bevölkerung bis 2025**
- **Regionale Gefälle auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt**
- **Aus- und Weiterbildung in Ost und West**
- **Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung in Ostdeutschland**

Lesen Sie außerdem im nächsten IAB-Forum:

- **Milliardengrab oder wirksame Integrationshilfe?  
Das Evaluationsdesign kann entscheidend sein**

AB  
9. NOVEMBER  
2009

