



## Warum Arbeitgeber Kurzarbeit nutzen

Moritz Kuhn , Iouri Manovskii, Lutz Bellmann, Patrick Gleiser, Sophie Hensgen, Christian Kagerl, Eva Kleifgen, Ute Leber, Michael Moritz, Laura Pohlan, Duncan Roth, Malte Schierholz, Jens Stegmaier, Matthias Umkehrer

Für den Einsatz von Kurzarbeit gibt es aus Arbeitgebersicht unterschiedliche Gründe. Neben der Personalbindung geht es den Betrieben vor allem darum, ihre Arbeitsprozesse aufrechtzuerhalten und ihre Liquidität in der Krise zu sichern. Das Motiv, die wirtschaftlichen Einbußen solidarisch unter den Beschäftigten zu verteilen, spielt demgegenüber erwartungsgemäß eine etwas geringere, aber keineswegs unbedeutende Rolle.

Während der Arbeitsmarkt in Deutschland die Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2008/2009 erstaunlich glimpflich überstanden hat, führte diese in den meisten anderen Industrieländern mitunter zu schweren Arbeitsmarktkrisen. Die relative gute Lage in Deutschland wurde national wie international nicht zuletzt auf den ausgeprägten Einsatz von Kurzarbeit zurückgeführt. Zeitweise waren mehr als 1,4 Millionen Menschen in Kurzarbeit. Die Nutzung von Kurzarbeit im Zuge der Corona-Krise stellt jedoch den Umfang während der Krise 2008/2009 noch einmal deutlich in den Schatten. Im April 2020 waren knapp sechs Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit. Und selbst im April dieses Jahres betraf dies laut jüngster Hochrechnung der Bundesagentur für Arbeit immer noch 2,5 Millionen Personen.

Der intensive Einsatz von Kurzarbeit und der auch in der Corona-Krise relativ robuste Arbeitsmarkt haben dazu beigetragen, dass Kurzarbeit insbesondere von der Politik als effektive Maßnahme in Krisenzeiten geschätzt wird. Mitunter gilt sie gar als alternativlos. Aus Sicht der Forschung gibt es aber offene Fragen, beispielsweise: Welche Motive stehen hinter dem Einsatz von Kurzarbeit? Wer profitiert am meisten von Kurzarbeit? In welchem Umfang gibt es Mitnahmeeffekte? Aus theoretischer Sicht kann Kurzarbeit auch negative Wirkungen zeigen und so kommt eine [aktuelle Studie von Pierre Cahuc und Koautoren](#) zu einer gemischten Bewertung dieses Instruments.

## **In wirtschaftlichen Krisen gibt es zwei Strategien, um die Arbeitszeit anzupassen**

Wenn in Krisensituationen weniger Arbeit anfällt, kann der Arbeitgeber grundsätzlich zwischen zwei Möglichkeiten zur Anpassung des [Arbeitsvolumens](#) wählen. Die erste Alternative besteht darin, einen Teil der Belegschaft zu entlassen und die Zahl der Beschäftigten im Unternehmen zu reduzieren, so dass die Gesamtarbeitszeit sinkt. In diesem Fall steigt die Arbeitslosigkeit.

Bei der zweiten Alternative verringert der Arbeitgeber die Arbeitszeit eines Teils oder aller Beschäftigten, etwa indem er Kurzarbeit nutzt, so dass die Gesamtarbeitszeit genauso stark sinkt wie im Fall der Entlassungen. Im Unterschied dazu steigt die Arbeitslosigkeit jedoch im zweiten Fall nicht. Die [Arbeitslosenquote](#) bleibt konstant. Kurzarbeit ließe sich somit alternativ auch als eine Form der „Teilzeitarbeitslosenversicherung“ interpretieren: Beschäftigte gehen in Teilzeit und bekommen diesen Arbeitsausfall durch die Arbeitslosenversicherung, die das [Kurzarbeitergeld](#) finanziert, teilweise ersetzt.

Aus makroökonomischer Sicht ist die Reduktion der Arbeitszeit in der Summe in beiden Fällen die gleiche und es gibt nur Unterschiede bei der Verteilung über die Beschäftigten hinweg. Allerdings hat die Art der Verteilung – und haben damit die beiden Ansätze zur Arbeitszeitreduktion – unterschiedliche wirtschaftliche Konsequenzen.

## **Für den Einsatz von Kurzarbeit gibt es mehrere Motive**

Im ersten Fall, in dem ein Teil der Belegschaft entlassen wird und ein Teil der Belegschaft den Arbeitsplatz behält, wird die Last eines wirtschaftlichen Schocks ungleich auf die Beschäftigten verteilt. Im zweiten Fall stellt Kurzarbeit eine Versicherung dar, bei der die Kosten der Wirtschaftskrise gleichmäßiger auf die Beschäftigten verteilt werden, sodass jeder von ihnen im Vergleich zu einer Entlassung nur relativ geringe Verdiensteinbußen erleidet.

Ein weiterer Grund dafür, dass Betriebe eine Arbeitszeitverkürzung einem Abbau ihrer Belegschaft vorziehen, ist das Interesse an einer besseren Mitarbeiterbindung. Dies gilt vor allem bei Beschäftigten, deren Qualifikationen gesucht sind. Die Betriebe müssen befürchten, dass sie später gegebenenfalls keinen adäquaten Ersatz mehr finden.

Ein dritter Mechanismus, über den sich Kurzarbeit auf den Arbeitsmarkt auswirken könnte, besteht darin, Liquiditätsengpässe der betroffenen Unternehmen zu mildern. Diese haben möglicherweise nur einen begrenzten finanziellen Puffer, um die Löhne ihrer Beschäftigten weiterzuzahlen, ohne in ernsthafte wirtschaftliche Probleme zu geraten, und müssten unter Umständen sogar Insolvenz anmelden.

Moritz Kuhn und Koautoren haben in einer 2021 erschienenen Studie auf einen weiteren Wirkungsmechanismus hingewiesen. Demnach erfordert es die Organisation von Arbeitsprozessen innerhalb eines Betriebs, die mit einem Herunterfahren der Produktion verbundene Arbeitszeitverkürzung für alle oder für einen Großteil der Beschäftigten so zu koordinieren, dass eine effiziente Produktion weiterhin gewährleistet ist. Denn wird ein Teil der Belegschaft entlassen, der bis dato in einen koordinierten Arbeitsablauf eingebunden war, ist dies zumindest mit erheblichen Schwierigkeiten und zusätzlichen Kosten verbunden. Im Extremfall könnte dies sogar den Stillstand der gesamten Produktion nach sich ziehen. Die Auswirkungen solch koordinierter Produktionsprozesse auf dem Arbeitsmarkt sind derzeit noch weitgehend unerforscht. Sie sind aber auch jenseits des akademischen Interesses von politischer Relevanz.

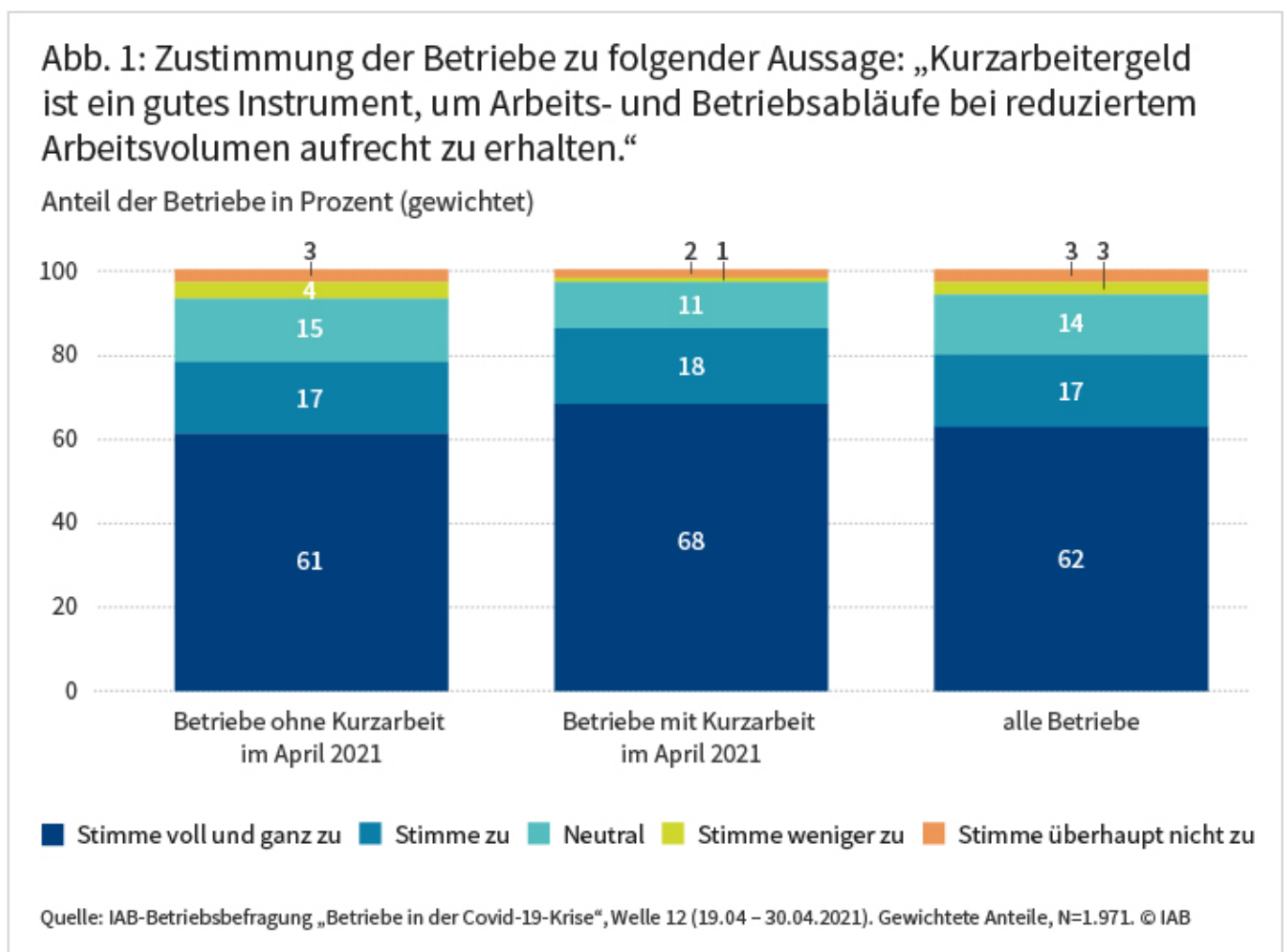
## **Wie bedeutsam sind die jeweiligen Motive aus Arbeitgebersicht?**

Um Antworten auf die Frage zu erhalten, warum Unternehmen Kurzarbeit einsetzen, haben das IAB und das Exzellenzcluster [ECONtribute](#) im Rahmen der [Studie „Betriebe in der Covid-19-Krise“](#) eine entsprechende Betriebsbefragung durchgeführt. Dabei wurden die Betriebe direkt gefragt, wie sie den Nutzen von Kurzarbeit einschätzen.

Zu diesem Zweck wurden die Betriebe im Mai 2021 gebeten, die Bedeutung der vier oben beschriebenen Einsatzmotive Arbeitsprozesse, Mitarbeiterbindung, Liquidität und Versicherung zu beurteilen. Auf einer fünfstufigen Skala von 1 („überhaupt nicht“) bis 5 („voll und ganz“) sollten sie angeben, wie stark sie vier Aussagen, die sich jeweils auf die einzelnen Motive beziehen, zustimmen (siehe Infokasten „Erhebung der Einsatzmotive in der Befragung“).

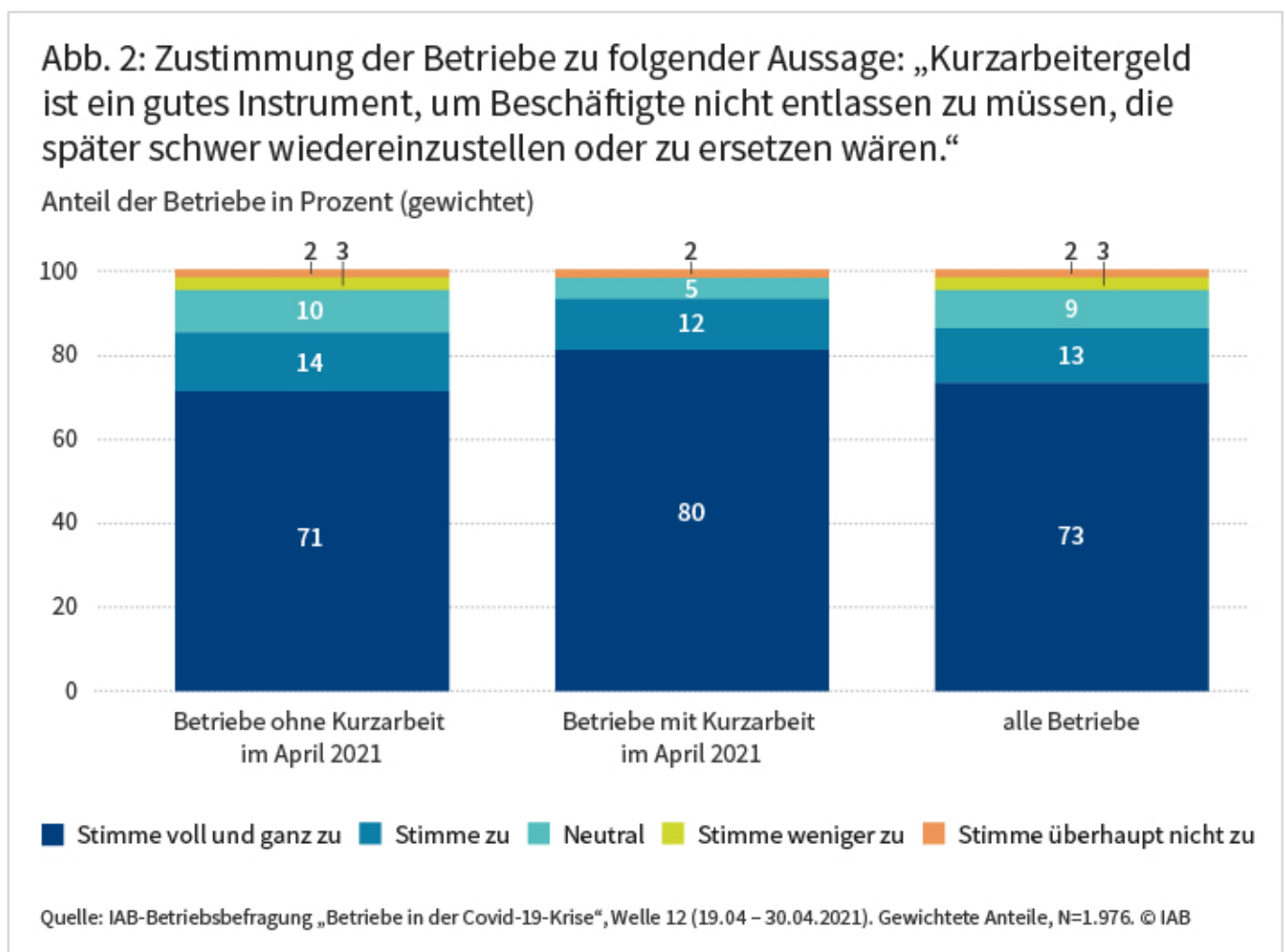
Zuerst sollten die Betriebe einschätzen, inwiefern Kurzarbeit ihnen hilft, Arbeitsprozesse aufrechtzuerhalten und in reduziertem Umfang fortzusetzen. Eine solche koordinierte Anpassung der Arbeitszeit dürfte dann besonders wichtig sein, wenn Arbeitsabläufe stark voneinander abhängig sind und die Beschäftigten zum Beispiel in Teams oder in Produktionsketten zusammenarbeiten. Solche koordinierten Arbeitsabläufe sind unter anderem im Produzierenden Gewerbe zu erwarten, zum Beispiel bei der Fließbandproduktion, wo Kurzarbeit traditionell schon immer am stärksten in Anspruch genommen wurde.

Tatsächlich stimmen fast zwei Drittel der Betriebe (62 Prozent) der Aussage voll und ganz zu, wonach Kurzarbeit dabei hilft, die Arbeitszeit zu reduzieren und gleichzeitig die Arbeitsprozesse bei geringerer Auslastung zu erhalten. Weitere 17 Prozent stimmen der Aussage eher zu (siehe Abbildung 1). Die Bewertung hängt dabei nur in geringem Maße davon ab, ob die Betriebe zum Zeitpunkt der Befragung Kurzarbeit einsetzten oder nicht.



Einige Studien aus der Arbeitsmarktforschung, etwa von [Russel Cooper und anderen aus dem Jahr 2017](#) oder von [Pierre Cahuc und Koautoren aus dem Jahr 2021](#), beschreiben ein weiteres Motiv für den Einsatz von Kurzarbeit. Demnach kann es für Betriebe vorteilhaft sein, Beschäftigte auch dann zu halten, wenn sie dadurch kurzfristig Verluste machen, sofern die zukünftigen Gewinne diese Verluste überwiegen. Ein wichtiger Faktor sind hier die Einstellungs- und Entlassungskosten. Die Kurzarbeit stellt in diesem Fall eine Subvention dieser Strategie dar, da die Betriebe nicht die gesamten Lohnkosten während der wirtschaftlich vorübergehenden Verlustphase tragen müssen.

Tatsächlich lassen die Antworten der Betriebe sehr deutlich ein solches Motiv der Mitarbeiterbindung erkennen: 73 Prozent der Befragten stimmen der Aussage voll und ganz zu, wonach Kurzarbeit geeignet ist, schwer zu ersetzende Beschäftigte nicht entlassen zu müssen (siehe Abbildung 2).



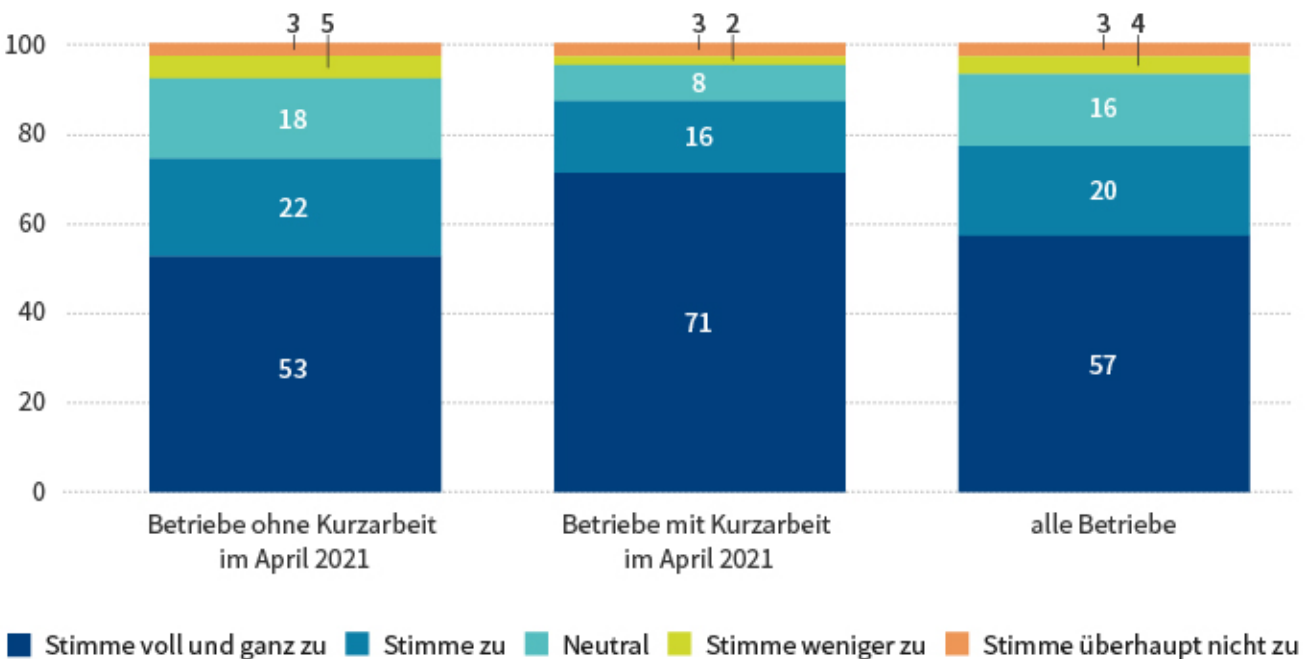
Diese qualitativen Einschätzungen lassen es nicht zu, das Verhältnis von geretteten Arbeitsplätzen zu möglichen Mitnahmeeffekten abzuschätzen, bei denen solche Beschäftigte auch ohne Kurzarbeit nicht entlassen worden wären. Sie zeigen jedoch, dass das Motiv der Mitarbeiterbindung für die Unternehmen sehr relevant ist. Der Anteil der Betriebe, die diesem Motiv voll und ganz zustimmen können, ist mit etwa 80 Prozent in der Gruppe der Betriebe, die zum Zeitpunkt der Befragung tatsächlich Kurzarbeit genutzt haben, noch etwas ausgeprägter.

Kurzarbeit könnte es ferner gerade finanzschwachen Betrieben ermöglichen, Löhne weiter zu zahlen und die Beschäftigten in wirtschaftlich schwierigen Situationen zu halten. Daher wurden die Betriebe zudem gefragt, ob sie Kurzarbeit auch deswegen befürworten, weil sie ihnen dank reduzierter Lohnkosten zusätzliche Liquidität verschafft.

Obwohl die Betriebe dieser Aussage tendenziell zustimmen, ist der Anteil der Betriebe, die voll und ganz zustimmen, mit 57 Prozent geringer als bei den beiden vorgenannten Aussagen (siehe Abbildung 3). Diese etwas verhaltene Einschätzung legt einerseits nahe, dass finanzielle Engpässe für die Betriebe weniger wichtig sind, wenn es um die Vorteile der Kurzarbeit geht. Andererseits steht das Kurzarbeitergeld Betrieben nicht unmittelbar zur Verfügung und kann daher bei der Bereitstellung von Liquidität nur bedingt helfen.

Abb. 3: Zustimmung der Betriebe zu folgender Aussage: „Kurzarbeitergeld ist ein gutes Instrument, um Betriebe bei Lohnzahlungen zu entlasten und dadurch Liquidität bereit zu stellen.“

Anteil der Betriebe in Prozent (gewichtet)

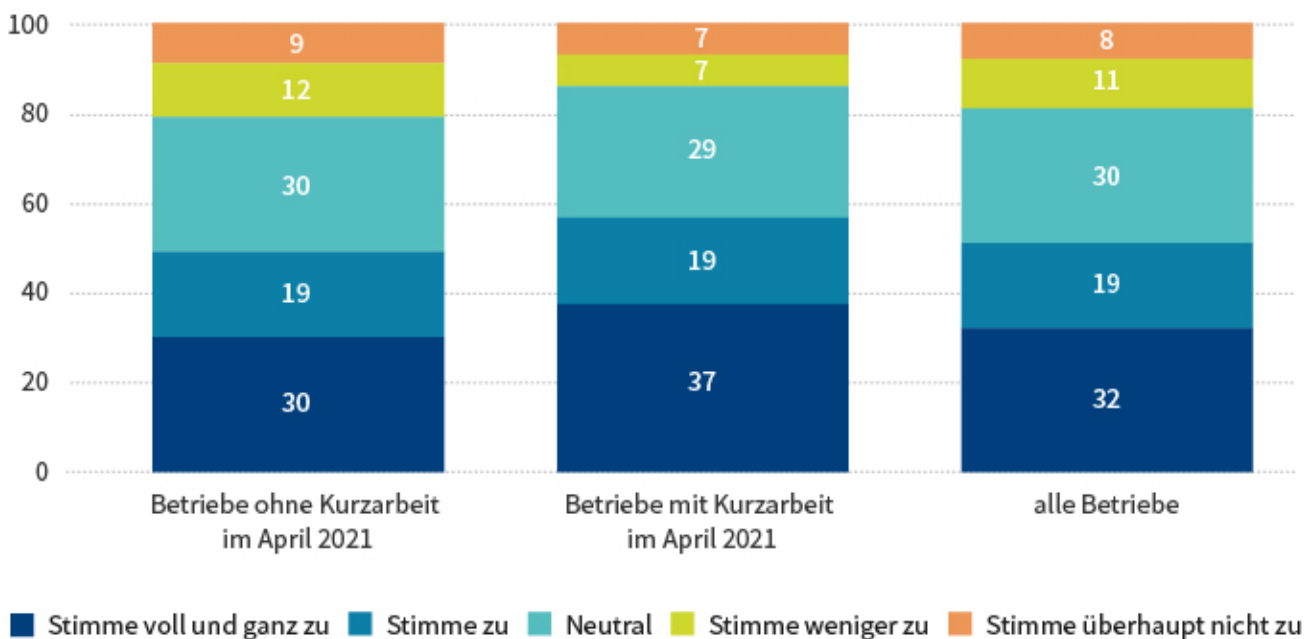


Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 12 (19.04 – 30.04.2021). Gewichtete Anteile, N=1.973. © IAB

Anders als bei den beiden vorher diskutierten Motiven stimmen Betriebe, die zum Zeitpunkt der Befragung tatsächlich Beschäftigte in Kurzarbeit hatten, dem Liquiditätsmotiv mit 71 Prozent deutlich häufiger voll und ganz zu als Betriebe ohne Kurzarbeit mit 53 Prozent. In der konkreten Situation scheint die unmittelbare finanzielle Unterstützung demnach besonders relevant zu sein.

Abb. 4: Zustimmung der Betriebe zu folgender Aussage: „Kurzarbeitergeld ist ein gutes Instrument, um die wirtschaftlichen Einbußen solidarisch unter den Beschäftigten des Betriebs zu verteilen.“

Anteil der Betriebe in Prozent (gewichtet)



Quelle: IAB-Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 12 (19.04 – 30.04.2021). Gewichtete Anteile, N=1.930. © IAB

Schließlich wurden die Betriebe gefragt, ob sie Kurzarbeit für ein gutes Instrument halten, um die wirtschaftlichen Einbußen solidarisch unter den Beschäftigten des Betriebs zu verteilen. Ein knappes Drittel der Arbeitgeber stimmt dieser Aussage voll und ganz zu. Zählt man die Antworten mit teilweiser Zustimmung hinzu (19 Prozent), äußert sich gut die Hälfte tendenziell zustimmend. Knapp die Hälfte ist allerdings unentschieden (30 Prozent) oder neigt zur Ablehnung (19 Prozent). Das Versicherungsmotiv erfährt also von den untersuchten Motiven insgesamt die geringste Zustimmung. Dies dürfte auch damit zu tun haben, dass bei diesem Motiv eher um die Interessen der Beschäftigten geht, weniger um die unmittelbaren Interessen der Betriebe.

## Fazit

Insgesamt zeigt die Umfrage deutlich: Kurzarbeit ist für die deutschen Arbeitgeber ein



wichtiges Instrument der Personalsteuerung in Krisenzeiten. Der Wunsch, Beschäftigte zu halten, die man auf dem Arbeitsmarkt nur schwer findet, spielt für die Betriebe die wichtigste Rolle. Ein weiteres sehr starkes Motiv ist der Bedarf der Unternehmen, koordinierte Arbeitsprozesse aufrecht zu erhalten.

Es gibt zudem nicht wenige Betriebe, die auf die mit der Kurzarbeit verbundene Liquiditätsverbesserung angewiesen sind. Beim Motiv der solidarischen Verteilung zeigen sich zwar die geringsten, aber immer noch relativ hohe Zustimmungswerte. Dies ist nicht selbstverständlich, da das betriebliche Eigeninteresse hier keine unmittelbare Rolle spielt.

Zusammengefasst: Kurzarbeit kann eine wichtige effizienzsteigernde Rolle im Arbeitsmarkt spielen, wenn es notwendig ist, Arbeitszeiten in aufeinander abgestimmten Arbeitsprozessen zu koordinieren. Dies dürfte insbesondere in größeren Betrieben mit Just-in-time-Logistik oder hoher Fertigungstiefe ein relevanter Faktor sein. Hinzu kommt das Bedürfnis der Arbeitgeber, schwer ersetzbare Beschäftigte an das Unternehmen zu binden.

Dort aber, wo Beschäftigte auch ohne Kurzarbeit nicht entlassen worden wären, findet faktisch eine Subvention von Unternehmen statt. Dies könnte sich mittelfristig negativ auf die gesamtwirtschaftlich effiziente Verteilung von Beschäftigten im Arbeitsmarkt auswirken, da es junge und wachsende Unternehmen dadurch schwerer haben, sich im Wettbewerb um begehrte [Fachkräfte](#) durchzusetzen. Zudem könnte Kurzarbeit den Marktaustritt von eigentlich bankrotten Unternehmen verzögern. Beide Faktoren zusammen wiederum würden den in einer Marktwirtschaft grundsätzlich gewünschten strukturellen Wandel hemmen. Auf Basis der vorliegenden Daten lässt sich jedoch nicht beurteilen, in welchem Umfang solche Effekte eingetreten sind.

## **Erhebung der Einsatzmotive in der Befragung (Auszug aus dem Fragebogen)**

<<Einschub abhängig von vorheriger Antwort: Auch, wenn Sie aktuell keine Kurzarbeit nutzen:>> Wie sehr stimmen Sie aus Sicht Ihres Betriebes den folgenden Aussagen zu? Bitte nutzen Sie eine Skala von 1 bis 5, wobei 1 „stimme überhaupt nicht zu“ und 5 „stimme voll und ganz zu“ bedeutet.

„Kurzarbeitergeld ist ein gutes Instrument, um ...

- ... Arbeits- und Betriebsabläufe bei reduziertem Arbeitsvolumen aufrecht zu erhalten.“

- ... Beschäftigte nicht entlassen zu müssen, die später schwer wiedereinzustellen oder zu ersetzen wären.“
- ... Betriebe bei Lohnzahlungen zu entlasten und dadurch Liquidität bereit zu stellen.“
- ... die wirtschaftlichen Einbußen solidarisch unter den Beschäftigten des Betriebs zu verteilen.“

## Literatur

Cahuc, Pierre; Kramarz, Francis; Nevoux, Sandra (2021): [The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects](#). London, Centre for Economic Policy Research.

Cooper, Russell; Meyer, Moritz; Schott, Immo (2017): [The employment and output effects of short-time work in Germany \(No. w23688\)](#). National Bureau of Economic Research.

Kuhn, Moritz; Manovskii, Iouri; Qiu, Xincheng (2021): Work coordination and labor market dynamics. Working paper.