

Online Magazin IAB-Forum

Kurzarbeitergeld in der Pandemie: Licht und Schatten

17. Dezember 2024 | Christian Kagerl, Thomas Kruppe



Mit der Covid-19-Pandemie stieg das Ausmaß an Kurzarbeit auf bis dahin unerreichte Höhen: Im Frühjahr 2020 waren insgesamt sechs Millionen Beschäftigte in 600.000 Betrieben in Kurzarbeit, im Durchschnitt für bis zu 50 Prozent ihrer Arbeitszeit. Auch wegen zahlreicher Regeländerungen summierten sich die Kosten für das Kurzarbeitergeld in den Jahren 2020 und 2021 auf insgesamt 42 Milliarden Euro. Dank neuer administrativer Mikrodaten zur Kurzarbeit liegen nunmehr genauere Erkenntnisse über Nutzung und Wirkungen dieses Instruments vor.

Kurzarbeit ist ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Instrument, um Beschäftigung in Krisenzeiten zu sichern. Wird bei Beschäftigten die Arbeitszeit und damit der Lohn aufgrund der Krise reduziert, kann der Betrieb [Kurzarbeitergeld](#) beantragen. Erfüllt der antragstellende Betrieb die gesetzlichen Anforderungen (zum Beispiel ein Mindestanteil an betroffenen Beschäftigten und ausfallender

Arbeitszeit), wird den betroffenen Beschäftigten der ausgefallene Lohn für die nicht gearbeiteten Stunden über das Kurzarbeitergeld teilweise erstattet.

Zuletzt wurde Kurzarbeit während der Finanzkrise 2009 und während der Covid-19-Pandemie 2020/2021 sehr intensiv genutzt. Entsprechend hoch waren in dieser Zeit die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld. Daher ist es wichtig, die Wirkungen dieses Instruments sorgfältig zu evaluieren.

Bislang war dies aufgrund einer unzureichenden Datenlage nur bedingt möglich. Dank der Ergebnisse aus neuen Befragungen und neu verfügbarer Daten aus dem administrativen Prozess der [Bundesagentur für Arbeit](#) liegen mittlerweile jedoch genauere Erkenntnisse insbesondere darüber vor, welche Beschäftigungswirkungen, aber auch welche Mitnahmeeffekte mit dem Kurzarbeitergeld verbunden waren.

Verbreitung und Determinanten der Kurzarbeit

Während der Pandemie lag die Zahl der Betriebe mit Kurzarbeit um ein Vielfaches höher als in der Finanzkrise 2009. In der Finanzkrise konzentrierte sich die Kurzarbeit größtenteils auf das Verarbeitende Gewerbe. Demgegenüber wurde Kurzarbeit in der Pandemie quer durch alle Sektoren eingesetzt (lesen Sie dazu einen [2023 im IAB-Forum publizierten Beitrag von Bernd Fitzenberger und Christian Kagerl](#)). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Pandemie im Vergleich zur Großen [Rezession](#) die Wirtschaft sehr viel breiter getroffen hat ([eine ausführliche Analyse dazu finden Sie im IAB-Kurzbericht 27/2021 von Hermann Gartner und anderen](#)). Insbesondere im Winter 2020/2021 war die Nutzung des Kurzarbeitergeldes in den Dienstleistungsbranchen sogar stärker als im Verarbeitenden Gewerbe.

Für die Betriebe selbst bietet sich Kurzarbeit aus verschiedenen Gründen als sinnvolles Instrument an. [Moritz Kuhn und andere haben dazu in einem 2021 im IAB-Forum erschienenen Beitrag Ergebnisse aus einer Betriebsbefragung präsentiert](#). Die höchste Zustimmung erhielt demnach das Motiv, Arbeitskräfte durch Kurzarbeit im Betrieb halten zu können. Ebenfalls hohe Zustimmungswerte entfielen auf das Aufrechterhalten von Arbeitsprozessen durch die flexiblen Einsatzmöglichkeiten von Kurzarbeit sowie die Verbesserung der Liquidität. Das Motiv, wirtschaftliche Einbußen möglichst solidarisch unter der Belegschaft zu verteilen, stieß hingegen auf deutlich weniger Resonanz.

[Ein neues Arbeitspapier von Christian Kagerl](#) zeigt, dass Betriebe innerhalb von sehr fein untergliederten Wirtschaftszweigen unterschiedlich stark auf Kurzarbeit zurückgegriffen haben. Selbst unter Berücksichtigung des Wirtschaftszweigs und weiterer Faktoren sinkt die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von Kurzarbeit, je produktiver ein Betrieb vor der Pandemie war.

So verfügen produktivere Betriebe in der Regel über größere Liquiditätsreserven, dank derer sie einen Schock leichter ohne staatliche Unterstützung abfedern können.

Zugleich hatten manche Betriebe durchaus unterschiedliche Optionen, um sich an die Pandemie und ihre Auswirkungen anzupassen: [Eine kürzlich erschienene Studie von Christina Gathmann und anderen](#) zeigt zum Beispiel, dass Betriebe, die zu Beginn der Pandemie in digitale Technologien investiert hatten, Kurzarbeit im Schnitt seltener und in geringerem Umfang in Anspruch nahmen als vergleichbare Betriebe ohne solche Investitionen.

Beschäftigungssicherung und Mitnahmeeffekte

Das zentrale Ziel der Kurzarbeit ist es, bestehende Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten und somit Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Gleichzeitig kommt Kurzarbeit möglicherweise für Arbeitsplätze zum Einsatz, die auch ohne diese Maßnahme erhalten bleiben würden. Letzteres wird oft als Mitnahmeeffekt bezeichnet.

[Die oben erwähnte Analyse](#) von Christian Kagerl stellt die beschäftigungssichernde Wirkung von Kurzarbeit heraus. In Betrieben mit Kurzarbeit war das Beschäftigungsniveau während der Pandemie im Jahr 2020 höher als in vergleichbaren Betrieben, die keine Kurzarbeit nutzten. Dies lag vor allem daran, dass in den kurzarbeitenden Betrieben im Schnitt weniger Beschäftigungsverhältnisse endeten.

Gleichzeitig deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die Beschäftigungsunterschiede zwischen Betrieben mit und ohne Kurzarbeit nach Ende der Kurzarbeit schnell wieder verschwunden sind. Denn in Betrieben mit Kurzarbeit war die Zahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse nach Ende der Unterstützung höher als in solchen ohne Kurzarbeit. Dabei handelt es sich aber nicht nur um (verzögerte) Entlassungen, sondern mehrheitlich um freiwillige Austritte von Beschäftigten.

Die empirische Evidenz deutet insgesamt darauf hin, dass es substanzielle Mitnahmeeffekte in unterschiedlicher Form gab. Dies ist zum einen das Ergebnis einer Befragung, deren Ergebnisse [im IAB-Kurzbericht 9/2024 von Mario Bossler und anderen](#) publiziert wurden. Knapp 40 Prozent der Kurzarbeitenden gaben in der Befragung an, dass der Arbeitsaufwand trotz Kurzarbeit unverändert geblieben sei. Etwa ein Fünftel berichtete sogar davon, mehr gearbeitet zu haben, als in der Kurzarbeitsabrechnung angegeben wurde. Bei diesen Zahlen ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Angaben die Einschätzungen der Mitarbeitenden widerspiegeln, die mit Unsicherheiten verbunden sein können. Weiterhin zeigt [Christian Kagerl in seinem Arbeitspapier](#) anhand verschiedener Indikatoren auf Betriebsebene, dass es substanzielle Mitnahmeeffekte gab, dahingehend dass ein Teil der Beschäftigten in Kurzarbeit war, ohne dass ihr Arbeitsplatz ohne

Kurzarbeit gefährdet gewesen wäre. Allerdings ist eine genaue Abschätzung des Umfangs schwierig. Auch musste die mutmaßliche makroökonomische Stabilisierungswirkung von Kurzarbeit in der Studie ausgeblendet werden.

Sonderregelungen für Betriebe

Während der Pandemie wurden einige Sonderregelungen eingeführt. So wurde der Zugang zum Kurzarbeitergeld vereinfacht. Zudem wurden die Leistungshöhe und die maximale Bezugsdauer angehoben. Beispielsweise wurde die Untergrenze des für die Bewilligung von Kurzarbeitergeld nachzuweisenden Arbeitsausfalls verringert. Von Pandemiebeginn bis Ende 2021 wurden zudem die Sozialversicherungsbeiträge bei Kurzarbeit zu 100 Prozent von der Arbeitsagentur übernommen, was allein 17 Milliarden Euro an Kosten verursachte.

Da die Pandemie länger anhielt, wurde die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von 12 auf 28 Monate verlängert. Insgesamt 180.000 Betriebe nahmen diese Verlängerung in Anspruch, [wie Thomas Kruppe und Christian Kagerl in einem aktuellen Beitrag für das IAB-Forum zeigen](#). Im Durchschnitt taten sie das für 7 der maximal 16 zusätzlichen Monate. Während der Geltungsdauer zwischen März 2021 und Juni 2022 war etwa die Hälfte des Volumens an Kurzarbeit nur dieser Regelanpassung geschuldet. Nach Schätzung der Autoren belaufen sich die Mehrkosten der verlängerten Bezugsdauer auf acht Milliarden Euro.

Zugleich stieg mit dieser Regeländerung die Gefahr, dass Kurzarbeit länger in Anspruch genommen wurde als nötig. Um dieser Gefahr vorzubeugen, [plädieren Bernd Fitzenberger und Ulrich Walwei im IAB-Forschungsbericht 5/2023 dafür](#), ein „Experience Rating“ einzuführen, wenn Betriebe Kurzarbeit lange und intensiv nutzen. Diese Betriebe müssten demnach nach Ende der Krise entweder einen Teil des Kurzarbeitergeldes zurückzahlen oder höhere Sozialversicherungsbeiträge entrichten. Dahinter steckt die Idee, dass Betriebe, denen dies vorab bekannt ist, eher einen Anreiz haben, das Instrument der Kurzarbeit nicht über Gebühr in Anspruch zu nehmen.

Kurzarbeit und Weiterbildung

Wenn die Zeit in Kurzarbeit für die Weiterbildung der Belegschaft genutzt wird, stärkt dies perspektivisch nicht nur die [Produktivität](#) der Betriebe, sondern langfristig auch die Finanzkraft der öffentlichen Hand. Zu diesem Ergebnis [kommen Thomas Kruppe und Koautoren in einer Studie, die 2020 im IAB-Forum](#) erschienen ist. Nicht zuletzt deswegen wurde und wird die Verknüpfung von Kurzarbeit und Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit speziell gefördert.

Während der Pandemie wurde diese Möglichkeit jedoch nur wenig in Anspruch genommen, wie [Lutz Bellmann und andere in einem Beitrag im IAB-Forum aus dem Jahr 2020](#) zeigen. Die im Herbst 2020 ausgefallene Arbeitszeit wurde demnach lediglich von 10 Prozent der Betriebe mit Kurzarbeit tatsächlich für Weiterbildung genutzt. Ähnliches lässt sich aus den Ergebnissen einer Beschäftigtenbefragung ermitteln: [Thomas Kruppe und Christopher Osiander berichten in einem 2020](#) im IAB-Forum publizierten Beitrag, dass im Sommer 2020 etwa 5 Prozent der Kurzarbeitenden den Arbeitsausfall für eine berufliche Weiterbildung genutzt haben.

Aus betrieblicher Sicht war die geringe Weiterbildungsbeteiligung vor allem der von großer Unsicherheit und abrupten Änderungen gekennzeichneten Geschäftssituation sowie dem Fehlen passender Angebote geschuldet. Vier von zehn Betrieben, die ihren Beschäftigten während des Bezugs von Kurzarbeitergeld keine Weiterbildung angeboten hatten, sahen diese angesichts der schwerwiegenden Auswirkungen der Pandemie als nachrangig an.

Merkmale von Personen in Kurzarbeit

Obwohl die Kurzarbeit von Betrieben beantragt und abgerechnet wird, hat dies natürlich Konsequenzen für die davon betroffenen Beschäftigten. Sie erleiden dadurch in der Regel Einkommenseinbußen. Auch hier liefern neue Daten einige Erkenntnisse.

[Im IAB-Forschungsbericht 05/2024 legen Christian Kagerl und Thomas Kruppe dar](#), wie die Kurzarbeitsdaten von Beschäftigten qualitätsgesichert werden und welche Beschäftigtengruppen Kurzarbeit in der Pandemie besonders stark genutzt haben. Je höher beispielsweise der Ausbildungsabschluss, desto geringer war die Wahrscheinlichkeit, Kurzarbeitergeld zu beziehen.

Ähnliches galt für das Einkommen: Ein Viertel der Vollzeitbeschäftigten mit weniger als 2.000 Euro monatlichem Bruttoverdienst war im Februar 2021 in Kurzarbeit, aber lediglich 5 Prozent derjenigen mit monatlich mehr als 4.000 Euro. Zudem fiel der Ausfall der Arbeitszeit und somit auch des Entgeltes für Geringverdienende im Fall von Kurzarbeit höher aus.

Eine Maßnahme der Bundesregierung, um die Einkommenseinbußen für besonders von Kurzarbeit betroffene Personen zu reduzieren, war die Erhöhung der Leistungssätze, also des Anteils des Entgeltausfalls, der durch das Kurzarbeitergeld ersetzt wird. Im Normalfall liegt dieser Satz bei 60 Prozent für Kinderlose. Bei längerer und intensiver Kurzarbeit stieg er in der Pandemie auf bis zu 80 Prozent.

In einem aktuellen Beitrag für das IAB-Forum beziffern [Christian Kagerl und Thomas Kruppe](#) die Zahl der Kurzarbeitenden mit erhöhten Leistungssätzen während des zweiten Lockdowns im Winter 2020/2021 auf zeitweise über 1,4 Millionen. Das waren bis zu 40 Prozent aller Kurzarbeitenden. Davon bezog die große Mehrheit seinerzeit die höchstmöglichen Leistungssätze. Die Autoren taxieren die dadurch entstandenen Mehrkosten auf etwa zwei Milliarden Euro.

Besonders Geringverdienende, Beschäftigte in Dienstleistungsberufen und Beschäftigte in kleinen Betrieben profitierten von den erhöhten Leistungssätzen. Allerdings fanden [Gesine Stephan und andere in einer 2023 publizierten Befragung](#) heraus, dass die Befragten es aus Fairnessgründen eher bevorzugt hätten, wenn die Höhe des Leistungssatzes nicht an die Bezugsdauer, sondern an die Höhe des Einkommens geknüpft worden wäre – also mit etwas höheren Sätzen für Geringverdienende.

Fazit und Ausblick

Dank einer neu geschaffenen Datenbasis lässt sich der Einsatz von Kurzarbeit in der Covid-19-Pandemie mittlerweile aus verschiedenen Blickwinkeln und auf solider empirischer Basis analysieren. Betriebe haben Kurzarbeit während der Pandemie aus verschiedenen Gründen genutzt. Unabhängig davon hat das Instrument effektiv dazu beigetragen, Arbeitsplatzverluste zu vermeiden.

Gleichzeitig gibt es starke Hinweise dafür, dass Mitnahmeeffekte auftraten, zumal etliche Betriebe Kurzarbeitergeld für einen langen Zeitraum genutzt haben. Auf individueller Ebene waren vor allem Geringverdienende vermehrt in Kurzarbeit, die dann auch von den erhöhten Leistungssätzen profitiert haben.

Trotz dieser Erkenntnisse bleibt weitere Forschung zu diesem Thema unerlässlich, um das Instrument der Kurzarbeit noch umfassender bewerten zu können. Beispiele sind die Auswirkungen von Kurzarbeit auf individuelle Erwerbsverläufe und Löhne.

Forschungsbedarf besteht zudem im Hinblick auf die sogenannten Reallokationseffekte des Kurzarbeitergeldes. Dabei geht es um die Frage, inwiefern dadurch mittelfristig nicht wettbewerbsfähige Betriebe künstlich am Leben gehalten wurden.

Übersicht zu den Befunden zum Kurzarbeitergeld in der Pandemie

Inanspruchnahme von Kurzarbeit

- Sektorale Nutzung: Breit gefächerte Nutzung, im Gegensatz zur Finanzkrise sind sowohl das Verarbeitende Gewerbe als auch Dienstleistungen betroffen. Im zweiten Lockdown vor allem Dienstleistungen
(Literatur: Fitzenberger, Bernd; Kagerl, Christian (2023): [Viele Dienstleistungsbranchen nutzten Kurzarbeit in der Corona-Krise zeitweise stärker als das produzierende Gewerbe](#), In: IAB-Forum 20. März 2023)
- Betriebliche Gründe für Kurzarbeit: Neben der finanziellen Entlastung schätzen Betriebe an Kurzarbeit, dass dadurch Fachkräfte gehalten werden und Arbeitsprozesse flexibel angepasst werden können.
<https://iab-forum.de/warum-arbeitgeber-kurzarbeit-nutzen/>
- Betriebliche Nutzung von Kurzarbeit in Abhängigkeit von der betrieblichen Produktivität: Selbst unter Berücksichtigung vieler Faktoren und feingliederiger Branchen nahmen weniger produktive Betriebe häufiger und intensiver Kurzarbeit in Anspruch als produktivere.
<https://iab.de/publikationen/publikation/?id=14266261>
- Individuelle Betroffenheit von Kurzarbeit: Geringverdienende und Geringqualifizierte nahmen Kurzarbeit häufiger und stärker in Anspruch.
<https://iab.de/publikationen/publikation/?id=2145932>

(Haupt-)Wirkungen der Kurzarbeit

- Beschäftigungssicherung: Kurzarbeit weist eine beschäftigungssichernde Wirkung auf.
<https://iab.de/publikationen/publikation/?id=14266261>
- Mitnahmeeffekte: Evidenz deutet auf substantielle Mitnahmeeffekte durch Betriebe hin. Die genaue Größenordnung ist schwer abschätzbar.
<https://iab.de/publikationen/publikation/?id=14266261>
<https://iab.de/publikationen/publikation/?id=2148982>

Sonderregelungen während der Pandemie

- Längere Laufzeit für Betriebe: 180.000 Betriebe haben die Verlängerung genutzt, im Schnitt für 7 der 16 möglichen Zusatzmonate. Kosten: etwa 8 Milliarden Euro.
<https://iab-forum.de/180-000-betriebe-in-deutschland-haben-waehrend-der-pandemie-die-verlaengerte-bezugsdauer-von-kurzarbeitergeld-in-anspruch-genommen/>
- Verbindung von Kurzarbeit und geförderter Weiterbildung: Eine im Prinzip sinnvolle Regelung, die aber während der Pandemie kaum in Anspruch genommen wurde.
<https://iab-forum.de/qualifizierung-senkt-die-nettokosten-der-kurzarbeit/>
<https://iab-forum.de/weiterbildung-in-der-covid-19-pandemie-stellt-viele-betriebe-vor-schwierigkeiten/>
<https://iab-forum.de/kurzarbeit-im-juni-2020-rueckgang-auf-sehr-hohem-niveau/>

- Erhöhte Leistungssätze: Knapp 40% der Beziehenden (ca. 1,4 Millionen) erhielten im zweiten Lockdown erhöhte Leistungssätze. Davon profitierten vor allem Geringverdienende. Kosten: zwei Milliarden Euro.
<https://iab-forum.de/geringverdienende-profitierten-waehrend-der-pandemie-besonders-haeufig-vom-erhoehten-kurzarbeitergeld/>

Literatur

Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Koch, Theresa; Kruppe, Thomas; König, Corinna; Lang, Julia; Leber, Ute; Pohlan, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Aminian, Armin (2020): [Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 9.12.2020.

Bossler, Mario; Fitzenberger, Bernd; Osiander, Christopher; Schmidtke, Julia; Trappmann, Mark (2024): Befragung in der Covid-19-Pandemie: [Beschäftigte sehen Mitnahmeeffekte beim Kurzarbeitergeld](#). IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Fitzenberger, Bernd; Kagerl, Christian (2023): [Viele Dienstleistungsbranchen nutzten Kurzarbeit in der Corona-Krise zeitweise stärker als das produzierende Gewerbe](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 20.3.2023.

Fitzenberger, Bernd; Walwei, Ulrich (2023): [Kurzarbeitergeld in der Covid-19-Pandemie: Lessons learned](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 5.

Gartner, Hermann; Hutter, Christian; Weber, Enzo (2021): [Große Rezession und Corona-Krise: Wie der Arbeitsmarkt zwei sehr unterschiedliche Krisen bewältigt](#). IAB-Kurzbericht Nr. 27.

Gathmann, Christina; Kagerl, Christian; Pohlan, Laura; Roth, Duncan (2024): [The pandemic push: Digital technologies and workforce adjustments](#). Labour Economics, Vol. 89.

Kagerl, Christian (2024): [The Employment and Windfall Effects of Short-Time Work: Evidence from Germany](#). IAB Discussion Paper Nr. 14.

Kagerl, Christian; Kruppe, Thomas (2024a): [180.000 Betriebe in Deutschland haben während der Pandemie die verlängerte Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld in Anspruch genommen](#). In: IAB-Forum, 10.7.2024.

Kagerl, Christian; Kruppe, Thomas (2024b): [Individuelle Daten zu Kurzarbeitenden: Datenvalidierung und erste Befunde](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 5.

Kagerl, Christian; Kruppe, Thomas (2024c): [Geringverdienende profitierten während der Pandemie besonders häufig vom erhöhten Kurzarbeitergeld](#). In: IAB-Forum, 19.4.2024.

Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): [Kurzarbeit im Juni 2020: Rückgang auf sehr hohem Niveau](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 23.9.2020.

Kruppe, Thomas; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen (2020): [Qualifizierung senkt die Nettokosten der Kurzarbeit](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 24.8.2020.

Kuhn, Moritz; Manovskii, Iouri; Bellmann, Lutz; Gleiser, Patrick; Hensgen, Sophie; Kagerl, Christian; Kleifgen, Eva; Leber, Ute; Moritz, Michael; Pohlan, Laura; Roth, Duncan; Schierholz, Malte; Stegmaier, Jens; Umkehrer, Matthias (2021): [Warum Arbeitgeber Kurzarbeit nutzen](#) (Serie „Corona-Krise: Folgen für den Arbeitsmarkt“). In: IAB-Forum, 13.9.2021.

Stephan, Gesine; Dütsch, Matthias; Osiander, Christopher (2023): [Short-time allowances in times of crisis: a survey experiment](#). Journal for labour market research, Jg. 57.

Bild: magele-picture/stock.adobe.com

DOI: [10.48720/IAB.FOO.20241217.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20241217.01)



Zitationshinweis

Christian Kagerl; Thomas Kruppe (2024): Kurzarbeitergeld in der Pandemie: Licht und Schatten , In: Online Magazin IAB-Forum 17. Dezember 2024, <https://iab-forum.de/kurzarbeitergeld-in-der-pandemie-licht-und-schatten/>, Abrufdatum: 21. May 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0):

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>