

# Hürden bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie

Deborah Jackwerth-Rice und Malte Simon

## AUF EINEN BLICK

---

- Nicht alle anspruchsberechtigten Betriebe beantragten während des ersten Lockdowns Kurzarbeitergeld (KUG).
  - Vom unfreiwilligen Verzicht auf KUG waren vor allem nicht-akademisch gebildete Inhaber\*innen von Kleinstbetrieben mit unter zehn Beschäftigten betroffen.
  - Die Hauptgründe waren fehlende Informationen und eine mangelnde oder mangelhafte Beratung.
  - Zum Abbau struktureller Hürden bei der Inanspruchnahme von KUG empfiehlt sich eine proaktive Informationsstrategie sowie die Einbindung von Bundesbranchenverbänden und Steuerdienstleistern.
- 

## EINLEITUNG

Das Kurzarbeitergeld spielte bereits während der Finanzkrise 2008/2009 eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung des Arbeitsmarkts. Die Corona-Pandemie stellte diesbezüglich neue Rekorde auf: Mit sechs Millionen Kurzarbeitenden im April 2020 befanden sich mehr als viermal so viele Personen in Kurzarbeit wie auf dem Höhepunkt der Finanzkrise.<sup>1</sup> Hierdurch konnten nach Schätzung der Bundesagentur für Arbeit (BA) drei Millionen Arbeitsplätze gesichert werden.<sup>2</sup> Ungeachtet dieser Superlative gab es während der Corona-Pandemie auch Betriebe, die ihren KUG-Anspruch (siehe Infobox 1) nicht geltend machten, obwohl sie drastische Arbeitsausfälle zu verzeichnen hatten. Dieser Beitrag diskutiert die wichtigsten Gründe für die Nichtinanspruchnahme von KUG und das zu vermutende Ausmaß des unfreiwilligen KUG-Verzichts während des ersten coronabedingten Lockdowns. Der Fokus liegt dabei auf inhabergeführten Kleinstbetrieben, weil nicht-akademisch gebildete Betriebsinhaber\*innen ein erhöhtes Risiko

aufweisen, an der Beantragung von KUG zu scheitern – was im schlimmsten Fall Kündigungen und Insolvenzen nach sich ziehen kann und daher unbedingt vermieden werden sollte. Der Beitrag schließt mit einigen Handlungsvorschlägen zum Abbau struktureller Hürden bei der Inanspruchnahme von KUG.

## UNTERSUCHUNG ZU DEN GRÜNDEN FÜR DIE NICHTINANSPRUCHNAHME VON KUG

Wnig überraschend belegen interne Statistiken der BA, dass KUG während des ersten Lockdowns vor allem in Branchen in Anspruch genommen wurde, die von Kontaktbeschränkungen oder Betriebsschließungen betroffen waren (insbesondere: Hotels, Friseursalons, Fahr- und Flugschulen, Reiseveranstalter, Kinos, etc.). Trotzdem zeigten selbst in den genannten Branchen zwischen 17 % und 26 % der Betriebe bis Mitte 2020

keine Kurzarbeit an – was wiederum eine formale Voraussetzung dafür darstellt, monatliche KUG-Anträge einreichen zu können.

### KUG während der Corona-Pandemie

#### Anspruchsvoraussetzungen

- Arbeitsausfall von über 10 % bei mindestens 10 % der Beschäftigten
- Vorrangiger Abbau von Arbeitszeitkonten und Resturlaub
- Zustimmung der Beschäftigten

#### Anspruchsberechtigte

- Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- inkl. Leiharbeiter\*innen und Auszubildende

#### Leistungsumfang

- 60 % des pauschalierten Nettoentgeltausfalls (mit Kind: 67 %)
- Bei Arbeitsausfällen  $\geq 50$  %: ab dem vierten bzw. siebten Monat 70/80 % bzw. 77/87 %
- Bis Ende 2021 volle, seither hälftige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge
- Bezugsdauer: max. 24 Monate

Die hinter diesen Zahlen liegenden Gründe für die Nichtinanspruchnahme von KUG haben wir in einer explorativen, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderten Untersuchung in zwei beispielhaften Branchen, die von Kleinstbetrieben dominiert werden (Friseursalons und Zahnarztpraxen), geprüft. Dabei wurden alle Friseursalons und Zahnarztpraxen in Dortmund, Leipzig, Mannheim, Schweinfurt und Stralsund, die bis Mitte Juli 2020 keine Kurzarbeit angezeigt hatten, kontaktiert und zu einer mündlichen und schriftlichen Befragung eingeladen.

Anhand der Rückmeldungen der Betriebe zeigte sich, dass die Nichtinanspruchnahme von KUG auf vier Faktoren zurückgeht: ‚freiwillige‘ Gründe, ‚unfreiwillige‘ Gründe, formale Gründe (z. B. geringe Arbeitsausfälle oder die Inanspruchnahme anderer Hilfen) sowie Datenfehler (z. B. inaktive Betriebe oder Betriebe ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – insgesamt etwa ein Viertel der 367 Betriebe in unserer Stichprobe). Im Folgenden werden die freiwilligen und unfreiwilligen Gründe für die Nichtinanspruchnahme von KUG anhand unseres Datenmaterials näher beleuchtet.

### Freiwillige Gründe

Unter den akademisch gebildeten Zahnärzt\*innen überwog ein freiwilliger Verzicht auf KUG. So wurde häufig kein KUG beantragt, weil der Aufwand der Beantragung einer als gering erwarteten KUG-Höhe gegenüberstand. Hiervon waren vor allem kleine Zahnarztpraxen betroffen: „Wenn man mehr Angestellte hätte, wäre das [KUG] sicherlich ein Instrument gewesen, [...] weil einfach die Personalkosten ein ganz immenser Punkt sind“. Außerdem bezogen sich die Inhaber\*innen von Zahnarztpraxen immer wieder auf ein unternehmerisches Verantwortungsgefühl, das es ihnen geboten erscheinen ließ, dem Staat nicht unnötig auf der Tasche zu liegen: „Also, ich sehe immer alle anderen, denen es viel, viel schlechter geht, wo ich mir sage, ich muss hier nichts aus dem Topf nehmen“. Unter Friseursalons ließ sich ein freiwilliger KUG-Verzicht dagegen nur eingeschränkt feststellen, und zwar dann, wenn lediglich Teilzeitkräfte oder Auszubildende beschäftigt wurden, wodurch kein hoher KUG-Anspruch bestand.

### Unfreiwillige Gründe

Im Gegensatz zu den Zahnärzt\*innen überwog bei den Inhaber\*innen von Friseursalons bei Weitem der unfreiwillige Verzicht auf KUG. So berichteten Betriebsinhaber\*innen immer wieder von mangelnden Kenntnissen hinsichtlich der Möglichkeit bzw. der Modalitäten der KUG-Beantragung: „Ich als Nichtbürokratin [...], ich bin eine Handwerkerin, [...], ja, das ist immer so ein bisschen schwierig“. In einem Fall führte die mangelnde Kenntnis des KUG sogar zur „vorübergehende[n] Kündigung“ der Angestellten „mit Einstellungsgarantie nach dem Lockdown“. Sprachhürden und fehlendes Systemwissen bzw. fehlende Netzwerkkontakte zu Personen, die über dieses Wissen verfügen, erschweren zusätzlich die KUG-Beantragung. Diese Barrieren können migrationsbedingt sein: „Und sofort habe ich die Formulare aus dem Internet-Download schon gemacht. Aber war viel, viel ... Man muss viel schreiben. Man muss viel übersetzen. Das war die Katastrophe für mich. Und ich kenne niemanden, der mir helfen kann.“ Allerdings zeigt das Kontrastbeispiel eines Zahnarztes mit Migrationshintergrund, dass migrationspezifische Hürden bei der Inanspruchnahme von KUG in den Hintergrund treten, sobald ein höherer Bildungsgrad vorliegt: „Ich würde mich damit dann beschäftigen, dann wüsste ich wahr-

scheinlich, wie man das beantragt“. Neben mangelnden Kenntnissen berichteten die befragten Friseur\*innen auch immer wieder von einer mangelnden KUG-Beratung. Dies betraf nicht nur die Service-Hotline der BA, deren Erreichbarkeit zu Beginn der Corona-Pandemie aufgrund der Flut der eingehenden Anrufe eingeschränkt war, sondern auch Steuerdienstleister\*innen, die sich wohl in einzelnen Fällen der wenig lukrativen Bearbeitung von KUG-Anträgen zu entziehen suchten: „Also, der Steuerberater hat mir gesagt: ‚Ich habe nichts zu tun mit der Kurzarbeit. Sie müssen das selber machen‘“. Interessanterweise scheinen die (finanzstärkeren) Zahnärzt\*innen von ihren Steuerdienstleister\*innen umfassender und proaktiver zum KUG beraten worden zu sein als die Friseur\*innen. Die Zahnärzt\*innen ihrerseits bemängelten unklare rechtliche Rahmenbedingungen, da vonseiten der Kassenzahnärztlichen Vereinigungen und der BA zunächst Unklarheit bestand, inwieweit Zahnarztpraxen die Patientenversorgung coronabedingt einschränken durften bzw. inwiefern sie überhaupt KUG-berechtigt waren.

### „Grenzfall“ Solidarität

Einen Grenzfall zwischen dem freiwilligen und dem unfreiwilligen Verzicht auf KUG stellt die häufig von Friseur\*innen, teils aber auch von Zahnärzt\*innen geäußerte Solidarität mit den eigenen Angestellten dar, denen man keine Kurzarbeit „zumuten“ wollte und deshalb weiterhin Lohn zahlte: „Ich bin da ein bisschen sozial eingestellt. Meine Aushilfe auf 450-Euro-Basis bekommt gar nichts [...]. Und meine andere Mitarbeiterin ist schon seit es den Salon gibt da. Also habe ich das [d.h. die Lohnfortzahlung unter Verzicht auf Kurzarbeit] aus sozialen Gründen [gemacht]“. Allerdings wurde auf Nachfrage deutlich, dass die Betriebsinhaber\*innen nicht immer über die Möglichkeit unterrichtet waren, das KUG weitgehend anrechnungsfrei bis zur vollen Lohnhöhe aufzustocken. Insofern zeugt die geäußerte Solidarität mit den Beschäftigten zum Teil auch von einer mangelnden Kenntnis der Rechtslage und damit möglicherweise von einem unfreiwilligen Verzicht auf staatliche Unterstützung.

Von den erhobenen Gründen für die Nichtinanspruchnahme von KUG sind vor allem die unfreiwilligen Gründe sozialpolitisch relevant, weil Betriebe, die mit der KUG-Antragstellung überfordert sind, nicht selten in Existenznöte geraten. Unser Branchenvergleich legt nahe, dass ein exi-

stenzbedrohender unfreiwilliger KUG-Verzicht (insbesondere aufgrund mangelnden Wissens und/oder einer mangelnden bzw. mangelhaften Beratung) vor allem inhabergeführte Kleinstbetriebe in nicht-akademischen Berufen trifft.

## AUSMASS DER UNFREIWILLIGEN NICHTINANSPRUCHNAHME VON KUG

In unserer nicht-repräsentativen Stichprobe betraf der unfreiwillige KUG-Verzicht während des ersten Lockdowns 7,5 % der Friseursalons. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der gut 43.300 Friseursalons mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland ergäbe dies etwa 3.250 Betriebe. Unter den Zahnarztpraxen in unserer Stichprobe waren lediglich 1,9 % von einem unfreiwilligen KUG-Verzicht betroffen, was etwa 750 von insgesamt 39.600 Zahnarztpraxen mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entspräche. Diese Zahlen können aufgrund der kleinen Stichprobe nur als grobe Schätzungen interpretiert werden, die durch eine größer angelegte, repräsentative Untersuchung zu überprüfen wären. Nichtsdestotrotz lässt sich aus unserer Erhebung ableiten, dass die unfreiwillige Nichtinanspruchnahme von KUG unter nicht-akademisch gebildeten Inhaber\*innen von Kleinstbetrieben während des ersten Lockdowns mehr als nur ein Randphänomen darstellte. Deshalb sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Inanspruchnahme von KUG durch Kleinstbetriebe zu erleichtern – entweder vorbeugend oder unmittelbar zu Beginn einer weiteren schweren Wirtschaftskrise.

## FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Anders als andere Sozialleistungen wird das KUG nicht von den Bezieher\*innen selbst, sondern von Betrieben für ihre Beschäftigten beantragt. Hürden bei der Beantragung von KUG kommen daher vorwiegend auf der Betriebsebene zum Tragen, die bei Kleinstbetrieben von der Person des Betriebsinhabers/ der Betriebsinhaberin repräsentiert wird. Aus diesem Grund sollten Maßnahmen zur Verringerung von Barrieren bei der Inanspruchnahme von KUG zuvorderst die Informierung und Beratung der Betriebsinhaber\*innen in den Blick nehmen (siehe Infobox 2).

Hierzu könnten die Arbeitgeber-Services der lokalen Arbeitsagenturen proaktiv mit all jenen Kleinstbetrieben mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kontakt treten, die wäh-

rend der Corona-Pandemie kein KUG in Anspruch genommen haben – selbst, wenn zunächst eine Anzeige über einen Arbeitsausfall gestellt wurde. Im Zuge der Kontaktaufnahme könnten die Betriebsinhaber\*innen mit niederschweligen Informationen zu den Anspruchsvoraussetzungen, der Beantragung und der Höhe bzw. Dauer des Kurzarbeitergeldbezuges versorgt und über digitale Unterstützungsangebote aufgeklärt werden. Zu letzteren gehört neben Erklärvideos und der Online-Antragstellung auch der Chatbot UDO, der ähnlich einer Steuersoftware in einfacher Sprache durch die Antragstellung führt. Für Betriebsinhaber\*innen, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, könnte zudem ein mehrsprachiges Informationsangebot bereitgestellt werden. Eine Informationskampagne, die sich gezielt auf Kleinbetriebe ohne KUG-Erfahrung richtet, dürfte organisatorisch bewältigbar sein, da viele Kleinbetriebe während der Corona-Pandemie bereits mit KUG in Berührung kamen und daher nicht mehr informiert werden müssen. Die Mühen einer proaktiven Informationskampagne sollten aber auch deshalb nicht gescheut werden, weil viele Kleinbetriebe, die während der Corona-Pandemie unfreiwillig auf KUG verzichteten, neuerliche Kontaktbeschränkungen oder eine weitere Krise finanziell nicht überleben würden. Bei der Übermittlung von Informationen zu den KUG-Antragsmodalitäten und Unterstützungsangeboten sollte insbesondere auf die Möglichkeit hingewiesen werden, das KUG bis zur vollen Lohnhöhe aufzustocken. Ein weiterer Punkt betrifft die Zusammenarbeit der BA mit Branchenorganisationen, die ihrerseits für Betriebe als Ansprechpartner\*innen zum Kurzarbeitergeldbezug fungieren, laut unseren Interviewpartner\*innen zu Beginn der Corona-Pandemie aber merkliche regionale Unterschiede in der Beratungsqualität aufwiesen. Da nicht alle Betriebe in Branchenvereinigungen organisiert sind, könnte außerdem eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der BA und Steuerdienstleistern ratsam sein (beispielsweise über die Bundessteuerberaterkammer), um Kleinbetriebe wirksam bei der Beantragung von KUG zu unterstützen und damit Kündigungen und Insolvenzen vorzubeugen.

### Zentrale Handlungsempfehlungen

#### Proaktive Informationsstrategie der BA bzw. der lokalen Arbeitsagenturen

- Fokus auf Kleinbetriebe (ggf. nur solche ohne KUG-Anträge)
- Niederschwellige Informationen zur Antragstellung und zu digitalen Hilfsmitteln
- Mehrsprachiges Informationsangebot

#### Netzwerkarbeit

- Koordinierte Zusammenarbeit mit Bundesberufsverbänden
- Verstärkte Zusammenarbeit mit Steuerdienstleistern (inkl. Bundessteuerberaterkammer)

### Literatur

- 1 Gehrke, Britta und Enzo Weber. 2020. *Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet*. IAB-Forum, 28. Mai 2020. <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-entlassungen-neueinstellungen-wie-sich-die-corona-krise-von-der-finanzkrise-2009-unterscheidet/>. Zugegriffen: 23. März 2022.
- 2 Statistik der Bundesagentur für Arbeit. 2020. *Berichte – Arbeitsmarkt kompakt: Inanspruchnahme konjunkturellen Kurzarbeitergelds nach § 96 SGB III*, Februar 2022. Nürnberg.

### Über die Autorinnen

**Deborah Jackwerth-Rice**, Professorin für Soziologie mit dem Schwerpunkt Arbeit und Sozialstruktur an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim

**Malte Simon**, Projektmitarbeiter an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser\*innen verantwortlich.

### Impressum

**DIFIS** - Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung  
 Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)  
 Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)  
 Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg  
 Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen  
 Homepage: [www.difis.org](http://www.difis.org)

**Erscheinungsort und -datum:** Duisburg/Bremen, Mai 2022

**Inhaltliche Betreuung:** Dr. Nicole Vetter

**Betreuung der Publikationsreihe:** Dr. Miruna Bacali

**Satz:** Simon Rickel

**ISSN:** 2748-680X