

# IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

17|2020

## In aller Kürze

- Kurzarbeitergeld soll Betrieben in Krisenzeiten helfen, Entlassungen zu vermeiden, und den Lohn von Beschäftigten vorübergehend sichern. Anlässlich der Covid-19-Pandemie wurden in Deutschland die Konditionen beim Bezug von Kurzarbeitergeld vorübergehend großzügiger ausgestaltet.
- Das IAB hat Menschen, die zum Befragungszeitpunkt überwiegend sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, danach gefragt, welche Höhe des Kurzarbeitergeldes sie in bestimmten Situationen als angemessen erachten.
- Die als adäquat eingeschätzte Lohnersatzquote hängt vom Einkommen ab und ist für Geringverdienende höher als für Personen mit einem höheren Verdienst.
- Bei längerem Arbeitsausfall würden die Befragten kein höheres Kurzarbeitergeld gewähren als in den ersten drei Monaten.
- Wenn dagegen die Betroffenen hohe Lebenshaltungskosten haben oder vom Unternehmen keinen Zuschuss zum Kurzarbeitergeld bekommen, sehen die Befragten eine höhere Lohnersatzquote als angemessen an. Die Unternehmensgröße und das Geschlecht der von Kurzarbeit betroffenen Person haben keinen Einfluss auf das Urteil.
- Werden den Befragten Hinweise zur gesetzlich vorgesehenen Höhe des Kurzarbeitergeldes gegeben, fallen die Einschätzungen weniger großzügig aus.

## Befragung zum Kurzarbeitergeld in Corona-Zeiten

# Bei niedrigen Einkommen wird eine höhere Erstattungsquote als angemessen erachtet

von Christopher Osiander, Monika Senghaas, Gesine Stephan, Olaf Struck und Richard Wolff

**Das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit soll Betrieben in konjunkturellen Krisenzeiten eine Alternative zu Entlassungen bieten, Beschäftigung sichern, soziale Folgen der Krise abmildern und die Binnennachfrage stützen. In der aktuellen Wirtschaftskrise können Beschäftigte unter bestimmten Bedingungen ein höheres Kurzarbeitergeld als üblich beziehen. Im Folgenden wird untersucht, wie hoch ein angemessenes Kurzarbeitergeld aus Sicht der Befragten sein sollte.**

Wenn alle oder ein Teil der Beschäftigten eines Betriebs ihre Arbeitszeit vorübergehend reduzieren müssen oder gar nicht mehr arbeiten, kann der Betrieb unter bestimmten Voraussetzungen bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) Kurzarbeit beantragen. Die BA erstattet den Betrieben in diesem Fall einen Teil des

Nettoentgelts der betroffenen Beschäftigten aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung. Durch diese Entlastung bei den Personalkosten sollen Entlassungen vermieden werden.

Bereits während der Finanzkrise 2008/2009 war Kurzarbeit ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument in Deutschland (Crimmann/Wießner 2009; Weber/Gehrke 2020). In der Spitze befanden sich im Mai 2009 1,44 Millionen Personen in konjunktureller Kurzarbeit, was damals 5 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entsprach (Statistik der BA 2020). Hochgerechneten Daten zufolge bezogen im April 2020 rund 6,1 und im Mai 2020 rund 6,7 Millionen Personen Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen. Zum Zeitpunkt der hier ausgewerteten Befragung im Mai 2020 befand sich damit jeder fünfte sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

in konjunktureller Kurzarbeit (Statistik der BA 2020). Daten der monatlich durchgeführten IAB-Befragung „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ weisen ebenfalls darauf hin, dass im Mai 2020 etwa 20 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Kurzarbeitergeld erhielten (Kruppe/Osiander 2020).

Die Höhe des Kurzarbeitergeldes wirkt sich darauf aus, wie die Mittel der Arbeitslosenversicherung (und ggf. des Bundes) verteilt werden. Für die Legitimität des Sozialstaats ist es von Bedeutung, dass Bürgerinnen und Bürger die auf politischer

Ebene entschiedenen Maßnahmen und Regelungen akzeptieren. Dabei spielen Vorstellungen zur gerechten Verteilung finanzieller Mittel eine wichtige Rolle. Ausgehend von diesen Überlegungen zeigt der vorliegende Kurzbericht, welche Höhe des Kurzarbeitergeldes die Befragten unter bestimmten Bedingungen als angemessen einschätzen und welche Gerechtigkeitsvorstellungen diesen Einschätzungen zugrunde liegen.

## Temporäre Neuregelungen des Kurzarbeitergeldes in der Covid-19-Pandemie

Infobox 1 stellt die üblicherweise geltenden Regelungen zum Kurzarbeitergeld dar. Bedingt durch die Covid-19-Pandemie traten in Deutschland Neuregelungen in Kraft, die die Nutzung des Kurzarbeitergeldes für Betriebe vereinfacht und großzügiger ausgestaltet haben. Unter bestimmten Bedingungen ist zudem eine längere Bezugsdauer möglich, und das Kurzarbeitergeld kann bei längerem Arbeitsausfall stufenweise steigen. Diese Regelungen sind zunächst bis zum Jahresende 2020 befristet und sollen unter anderem die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt abfedern.

Von besonderem Interesse für diese Studie ist, dass – abweichend von bisherigen Regelungen – das Kurzarbeitergeld nun unter bestimmten Bedingungen mit der Bezugsdauer steigt: Wenn Beschäftigte im jeweiligen Bezugsmonat einen Entgeltausfall von mindestens 50 Prozent haben, steigt das Kurzarbeitergeld ab dem vierten Monat von 60 auf 70 Prozent des entgangenen Nettolohns, ab dem siebten Monat auf 80 Prozent. Beschäftigte mit mindestens einem Kind erhalten entsprechend 67, später 77 und 87 Prozent des entgangenen Nettolohns. Diese Regelung gilt rückwirkend ab 1. März 2020 und bis Ende des Jahres 2020; der erhöhte Leistungsanspruch kommt damit frühestens ab Juni 2020 zum Tragen.

In Deutschland bemisst sich die Höhe des Kurzarbeitergeldes also an der Höhe des entgangenen Nettoeinkommens. Im Unterschied dazu haben einige europäische Länder absolute Untergrenzen für den Bezug von Kurzarbeitergeld festgelegt oder gewähren Geringverdienenden einen prozentual höheren Einkommensersatz (Konle-Seidl

1

### Regelungen zum Kurzarbeitergeld vor der Covid-19-Pandemie

Grundsätzlich setzt der Bezug von Kurzarbeitergeld (KuG) einen erheblichen vorübergehenden Arbeitsausfall mit Entgeltausfall voraus, der auf wirtschaftlichen Gründen oder auf einem unabwendbaren Ereignis beruht und nicht vermeidbar ist (§§ 95 ff. SGB III). Damit ein Betrieb Kurzarbeit beantragen kann, muss mindestens ein Drittel der Beschäftigten von einem Entgeltausfall infolge des Arbeitsausfalls betroffen sein. Dies ist etwa der Fall, wenn Aufträge verschoben oder storniert werden oder eine Beschäftigung aufgrund von staatlich verordneten Betriebsschließungen oder Lieferengpässen nicht möglich ist. Ein rein finanzieller Schaden, beispielsweise durch Umsatzeinbußen aufgrund innerbetrieblicher Fehleinschätzungen oder ein saisonal bedingter, betriebs- oder branchenüblicher Arbeitsausfall, führt nicht zu einem Anspruch auf Kurzarbeit. Vermeidbar ist ein Arbeitsausfall auch, wenn er durch im Betrieb zulässige Arbeitszeitschwankungen aufgefangen werden kann – dabei kann auch die Möglichkeit genutzt werden, negative Arbeitszeitsalden aufzubauen.

Betriebe, in denen mindestens eine sozialversicherungspflichtige Person beschäftigt ist, können bei der BA Kurzarbeit anmelden, wenn die obigen Voraussetzungen gegeben sind. Kurzarbeitergeld können alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten des Betriebs beziehen. Geringfügig Beschäftigte sind vom Bezug ausgeschlossen. Gleiches gilt für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren Arbeitsverhältnis bereits beendet wurde, die Krankengeld beziehen oder Geldleistungen der BA erhalten sowie für Beschäftigte in Leiharbeit. Für Auszubildende gilt: Betriebe müssen versuchen, die Ausbildung fortzusetzen. Ist ein Arbeitsausfall unvermeidbar, haben Auszubildende in den ersten sechs Wochen Anspruch auf die volle Ausbildungsvergütung. Danach können Betriebe unter bestimmten Voraussetzungen Kurzarbeitergeld für Auszubildende beantragen.

Das Kurzarbeitergeld orientiert sich am Nettoeinkommen. Die BA erstattet Betrieben 60 Prozent des Nettolohns bzw. 67 Prozent bei Beschäftigten mit mindestens einem Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 3 bis 5 des Einkommensteuergesetzes, bzw. mit mindestens einem Kind beim Ehegatten im Sinne des § 32 Abs. 1, 4 und 5 des Einkommensteuergesetzes, wenn beide Ehegatten unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben. Bei der Berechnung wird das Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze herangezogen, also der Teil, für den Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet wurden (im Jahr 2020: 6.900 Euro in Westdeutschland und 6.450 Euro in Ostdeutschland). Die Höhe des Kurzarbeitergeldes entspricht damit im Wesentlichen der Höhe des Arbeitslosengeldes. Der Arbeitgeber kann das Kurzarbeitergeld aufstocken, um die Verluste der Beschäftigten auszugleichen. Diese haben jedoch keinen Rechtsanspruch auf einen betrieblichen Zuschuss zum Kurzarbeitergeld. Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen enthalten teilweise Regelungen zur Aufstockung. In der Systemgastronomie oder der chemischen Industrie etwa wird bei Kurzarbeit ein Gehalt von 90 Prozent des üblichen Nettolohns erreicht. Auch für andere Branchen wie die Metall- und Elektroindustrie oder die Filmindustrie sowie für Kommunen existieren tarifvertragliche Kurzarbeitsregelungen (Schulten/Müller 2020). Zudem wird davon ausgegangen, dass in vielen Betrieben aufgrund einzelvertraglicher Regelungen ein höheres Kurzarbeitergeld gezahlt wird (ebd.).

2020; Schulten/Müller 2020). Ein anteilig höheres Kurzarbeitergeld bei geringen und mittleren Einkommen wurde im Zusammenhang mit der Neuregelung auch in Deutschland diskutiert (z. B. Deutscher Bundestag 2020; Bundesrat 2020). Sie fand jedoch keinen Eingang in das Gesetz.

Darüber hinaus trat im Zuge der Reaktion auf die Krise eine Reihe weiterer Änderungen in Kraft, die zunächst bis Ende 2020 gelten:

- Seit dem 1. März 2020 können Betriebe bereits dann Kurzarbeit anzeigen, wenn mindestens 10 Prozent der Beschäftigten (davor ein Drittel) einen Arbeitsentgeltausfall von mehr als 10 Prozent haben.
- Rückwirkend zum 1. März 2020 gilt, dass die BA den Betrieben bei Bezug von Kurzarbeitergeld die Sozialversicherungsbeiträge für den Arbeitsausfall pauschaliert erstattet. Unternehmen werden damit stärker als zuvor von Personalkosten entlastet.
- Die Bundesregierung wurde ermächtigt, die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes bei außergewöhnlichen Verhältnissen von 12 auf 24 Monate zu verlängern. Unternehmen, die bis zum 31. Dezember 2019 Kurzarbeit eingeführt und bei der BA angezeigt haben, können aktuell bis zu 21 Monate Kurzarbeitergeld beziehen.
- Auf den Aufbau negativer Arbeitszeitsalden vor Zahlung des Kurzarbeitergeldes wird vorübergehend vollständig verzichtet.
- Seit dem 1. März 2020 können vorübergehend auch Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter Kurzarbeitergeld beziehen.
- Rückwirkend zum 1. Mai 2020 gilt, dass das Einkommen aus Nebenjobs, die während der Kurzarbeit aufgenommen werden, bis zur Höhe des bisherigen Monatseinkommens nicht auf das Kurzarbeitergeld angerechnet wird.

## Höhe des Kurzarbeitergeldes und Gerechtigkeitsempfinden: Der Untersuchungsansatz

Im Vorfeld der Neuregelungen wurde die Höhe des Kurzarbeitergeldes in Politik und Wirtschaft sehr kontrovers diskutiert. Damit verbunden sind Verteilungsfragen. Welches Kurzarbeitergeld Menschen unter bestimmten Bedingungen als gerecht einschätzen, kann sich vor allem am Äquivalenz- beziehungsweise Beitragsprinzip, am

Bedarfsprinzip oder am Gleichheitsprinzip orientieren: Nach dem Äquivalenzprinzip ist für eine gerechte Verteilung die Gleichwertigkeit zwischen den individuellen Leistungen und der individuellen Güterzuteilung entscheidend. Für die Festsetzung der Höhe des Kurzarbeitergeldes würde dies bedeuten, dass sich die Zuteilung in erster Linie an der individuellen Beitragszahlung orientiert. Nach dem Bedarfsprinzip wird eine Verteilung dann als gerecht wahrgenommen, wenn eine grundlegende,

2

### Die IAB-Befragung zum Kurzarbeitergeld in Zeiten von Corona

Die Grundlage der Auswertungen bildet eine Befragung von Personen, für die zwischen 2013 und 2017 mindestens eine Meldung über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Daten der BA vorliegt, und die in diesem Zeitraum weder arbeitslos gemeldet waren noch Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II bezogen haben. Die Stichprobe wurde zufällig aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB gezogen.

634 Personen, die bereits an einer früheren Befragung des Forschungsprojekts teilgenommen hatten (Osiander et al. 2020) wurden im Mai 2020 per Post zur Teilnahme eingeladen. 242 Personen beantworteten den Online-Fragebogen vollständig. Von diesen waren 31 Personen zum Befragungszeitpunkt nicht beschäftigt. Befragt wurden somit überwiegend vergleichsweise stabil beschäftigte Personen, die im Rahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten und potenziell selbst Kurzarbeitergeldbeziehende sein können. Etwa 80 Prozent der Befragten stimmten zu, dass ihre Befragungsergebnisse unter Wahrung des Datenschutzes mit den IEB verknüpft werden dürfen.

Die Befragten erhielten zunächst einige elementare Informationen zum Kurzarbeitergeld, etwa, dass die BA Unternehmen einen Teil der Lohnkosten erstattet und die Bundesregierung zur Bewältigung der Wirtschaftskrise die Bedingungen für den Bezug des Kurzarbeitergeldes erleichtert hat. Ein Teil der Befragten erhielt nach dem Zufallsprinzip anschließend einen Hinweis zur Höhe des Kurzarbeitergeldes und zum Anstieg des Kurzarbeitergeldes während der Covid-19-Pandemie ab dem vierten Bezugsmonat. Auf diese Weise kann untersucht werden, inwiefern Informationen zur aktuellen Gesetzeslage den Befragten als „Anker“ dienen, an dem sie ihre Einschätzung ausrichten.

Den einleitenden Informationen folgten mehrere kurze hypothetische Situationsbeschreibungen, in denen Unternehmen für Beschäftigte Kurzarbeit anmelden – sogenannte Vignetten. Die Befragten bewerteten jeweils vier unterschiedliche Szenarien, in denen die Eigenschaften des Unternehmens und der Beschäftigten zufällig kombiniert waren. Sie wurden gebeten anzugeben, wie hoch das Kurzarbeitergeld in der dargestellten Situation aus ihrer Sicht jeweils sein sollte.

Die Tabelle T2 (im Anhang auf Seite 8) informiert über die Zusammensetzung der Befragungsstichprobe. Es handelt sich nicht um eine repräsentative Bevölkerungsstichprobe. Der Fokus der Studie liegt aber auch nicht auf den deskriptiven Befunden, sondern auf den kausalen Einflüssen der Vignettenmerkmale und der Merkmale der Befragten auf die Antworten.

Die Befragung erfolgte im Rahmen des Forschungsprojekts „Akzeptanz sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Regelungen“ des IAB und der Universität Bamberg. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales über das „Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung“ (FIS) finanziell gefördert.

Gefördert durch:



allgemein anerkannte Bedürftigkeit der betroffenen Personen vorliegt und diese befriedigt wird. Das Gleichheitsprinzip spricht allen beteiligten Menschen, unabhängig von ihren Merkmalen, einen einheitlichen Festbetrag zu.

In der IAB-Befragung (vgl. Infobox 2 auf Seite 3) erhielten Beschäftigte jeweils vier Situationsbeschreibungen (sogenannte Vignetten), für die sie angeben sollten, wie hoch das Kurzarbeitergeld aus ihrer Sicht sein sollte. Bestimmte Merkmale der Unternehmen und der betroffenen Beschäftigten, die aus theoretischer Sicht einen Einfluss auf die Bewertungen haben könnten, wurden per Zufallsmechanismus variiert. So lässt sich analysieren, welche Eigenschaften der Beschäftigten und der Unternehmen das Urteil der Befragten beeinflussen. Der Vorteil dieser Methode ist, dass die Befragten nicht mittels einzelner – oft relativ abstrakter – Items um ihre Einschätzung gebeten werden, sondern anhand einer konkreten, leicht nachzuvollziehenden Situation.

Ein Beispielszenario sah folgendermaßen aus, wobei die kursiven Teile des Textes variierten und für die Befragten optisch hervorgehoben waren:

Ein Unternehmen mit *10 Beschäftigten* muss aufgrund der Corona-Krise vorübergehend schließen. *Eine alleinstehende Vollzeit-Beschäftigte* des Unternehmens verdient normalerweise monatlich *2.000 €*

netto (also nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen). Sie hat monatlich *geringe* feste Kosten (unter anderem für ihre Wohnung).

Das Unternehmen meldet für sie bei der Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeit an und stellt sie vollständig von der Arbeit frei. Sie erhält Kurzarbeitergeld. Das Unternehmen zahlt ihr zum Kurzarbeitergeld *keinen Zuschuss*.

Nach jedem Szenario gaben die Befragten an, wie hoch ihrer Ansicht nach das monatliche Kurzarbeitergeld aus der Arbeitslosenversicherung für die beschriebene Person – die in jedem Szenario zu 100 Prozent von der Arbeit freigestellt war – sein sollte. Für die ersten drei Monate und für den Zeitraum ab dem vierten Monat konnte je ein maximal vierstelliger Betrag (in Euro) eingegeben werden. Für die Auswertung wurde berechnet, welchem Anteil am vorherigen Nettoeinkommen der beschriebenen Person dieser Betrag entspricht. Dies wird im Folgenden als Lohnersatzquote bezeichnet.

## Merkmale der beschriebenen Situationen

Um zu prüfen, welche Rolle das Äquivalenz-, Bedarfs- und Gleichheitsprinzip für die Einschätzungen der Befragten spielen, enthielten die Kurzscenarien variierende Einkommenshöhen (1.000 bis 3.000 Euro monatliches Nettoeinkommen, vgl. Tabelle T1) sowie unterschiedlich hohe monatliche Lebenshaltungskosten (hoch vs. niedrig), bei denen explizit die Kosten für die Wohnung als Beispiel genannt wurden. In der Hälfte der Szenarien stockte das Unternehmen das Kurzarbeitergeld auf, in der anderen Hälfte nicht. Dabei wurden stets 20 Prozent des vorher genannten Einkommens als Zuschuss gewährt, also z. B. bei 2.000 Euro 400 Euro Zuschuss.

Denkbar ist zudem, dass das Urteil der Befragten davon abhängt, welche Art von Unternehmen Kurzarbeit anmeldet. Kleine Unternehmen, die oft über geringere Rücklagen verfügen als größere, stellt die Corona-Krise vor besondere Herausforderungen. Für Kleinstbetriebe mit bis zu 10 Beschäftigten legte der Bund deshalb ein zusätzliches Soforthilfeprogramm auf (Dummert et al. 2020). Untersucht werden soll daher auch, ob Befragte für Beschäftigte kleinerer Unternehmen möglicherweise ein höheres Kurzarbeitergeld für angemessen halten.

T1

### Dimensionen der Vignettenanalyse

Merkmal	Ausprägungen
Unternehmensgröße	10 Beschäftigte
	200 Beschäftigte
	10.000 Beschäftigte
Geschlecht der beschäftigten Person	Mann
	Frau
Monatlicher Nettoverdienst	1.000 Euro pro Monat
	1.500 Euro pro Monat
	2.000 Euro pro Monat
	3.000 Euro pro Monat
Aufstockung des Kurzarbeitergeldes durch Unternehmen	Kein Zuschuss
	Zuschuss in Höhe von 20 Prozent des Nettoverdienstes (z. B. 200 Euro bei 1.000 Euro Nettoeinkommen; 600 Euro bei 3.000 Euro Nettoeinkommen)
Monatliche Fixkosten	Monatlich geringe feste Kosten (u. a. für Wohnung)
	Monatlich hohe feste Kosten (u. a. für Wohnung)

Anmerkung: 1.000 € Nettoverdienst liegen unter dem erwarteten Nettoeinkommen bei einer Vollzeitbeschäftigung zum Mindestlohn. Der Wert wurde gewählt, um die Beurteilungen zu vereinfachen.

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Schließlich wurde das in den Szenarien angegebene Geschlecht der beschäftigten Person variiert. Um die Szenarien möglichst einfach zu halten, wurden ausschließlich vollzeitbeschäftigte und alleinstehende Frauen und Männer beschrieben. Zudem wurde stets ein Arbeitsausfall von 100 Prozent („Kurzarbeit Null“) unterstellt. Dies ist in der Praxis nicht immer der Fall. So weisen Daten der IAB-Befragung „Leben und Erwerbstätigkeit in Zeiten von Corona“ darauf hin, dass der durchschnittliche Arbeitsausfall für Kurzarbeitende zum Befragungszeitpunkt im Mai 2020 knapp 60 Prozent betrug (Kruppe/Osiander 2020). Außerdem enthielten die Situationsbeschreibungen keinen Hinweis auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II oder Wohngeld, die Bezieher\*innen eines geringen Kurzarbeitergeldes ergänzend beantragen können.

Die in Tabelle T1 dargestellten Merkmale und ihre jeweiligen Ausprägungen ergeben insgesamt 96 mögliche Kombinationen. Jede befragte Person bewertete vier zufällig ausgewählte Kombinationen und gab dabei je einen Wert für die ersten drei Monate und ab dem vierten Monat des Kurzarbeitergeldbezugs an. Insgesamt gibt es somit von jeder befragten Person bis zu acht Antworten.

## Ergebnisse der Befragung

In die Analysen gehen nur Personen ein, die einer Verknüpfung ihrer Angaben mit Daten einer früheren Befragung – in der zusätzlich soziodemografische Informationen erhoben wurden – und mit administrativen Daten zugestimmt haben (vgl. auch Infobox 2). Zudem wurden Fälle aus der Analyse ausgeschlossen, in denen die Befragten keine absoluten Werte in Euro angaben, sondern prozentuale Lohnersatzquoten (z. B. „67“). Bei einer Hochrechnung dieser Werte in Eurobeträge ändern sich die Befunde qualitativ nicht.

Zurzeit erhalten Beschäftigte ohne Kinder zu Beginn der Kurzarbeit 60 Prozent des entgangenen Nettolohns. Im Mittel erachten die Befragten für diesen Personenkreis (über alle Szenarien und beide erfragten Zeiträume) Kurzarbeitergeld in Höhe von 70 Prozent des letzten Nettolohnes als angemessen. Bezieht man die unter dem Mindestlohn liegende Einkommenskategorie von 1.000 €

nicht mit in die Berechnungen ein, liegt die mittlere Lohnersatzrate geringfügig niedriger (68 %). Anders als es die Neuregelungen vorsehen, geben die Befragten ab dem vierten Bezugsmonat keine höheren Beträge an als zu Beginn der Kurzarbeit. Für die ersten drei Monate des Bezugs erachten sie durchschnittlich eine Lohnersatzquote von knapp über 71 Prozent als angemessen, ab dem vierten Monat 70 Prozent. In über der Hälfte der Situationen geben die Befragten für die ersten drei Monate und die Zeit danach den gleichen Betrag an – was möglicherweise auch damit zusammenhängt, dass sie das Kurzarbeitergeld in diesen Situationen schon ab Beginn höher festlegen würden als gesetzlich vorgesehen.

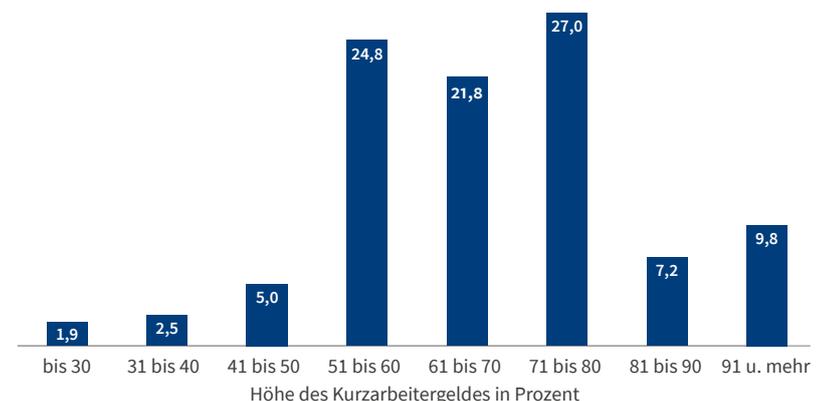
Die Verteilung der klassierten Antworten ist in Abbildung A1 dargestellt: Für mehr als ein Viertel der beschriebenen Szenarien wurden 71 bis 80 Prozent Kurzarbeitergeld als angemessen erachtet. Auch Beträge, die Lohnersatzraten zwischen 51 und 60 Prozent sowie zwischen 61 und 70 Prozent entsprechen, werden häufig genannt (für knapp 25 % und rund 22 % der Szenarien). Hohe Lohnersatzquoten von 91 Prozent und mehr werden in knapp 10 Prozent der Fälle als akzeptabel erachtet; niedrige Kurzarbeitergeld-Sätze unter 50 Prozent werden hingegen nur relativ selten angegeben.

Abbildung A2 (Seite 6) stellt die Ergebnisse der multivariaten Analyse dar (vgl. Infobox 3 auf Seite 6). Die Befunde zeigen den kausalen Einfluss der verschiedenen Merkmalsausprägungen der Szenarien auf die als angemessen erachtete Lohnersatz-

A1

### Verteilung der als angemessen erachteten prozentualen Höhen des Kurzarbeitergeldes

in Prozent der klassierten Antworten der befragten Personen



Quelle: Eigene Auswertungen (1.342 Antworten von 168 Personen). © IAB

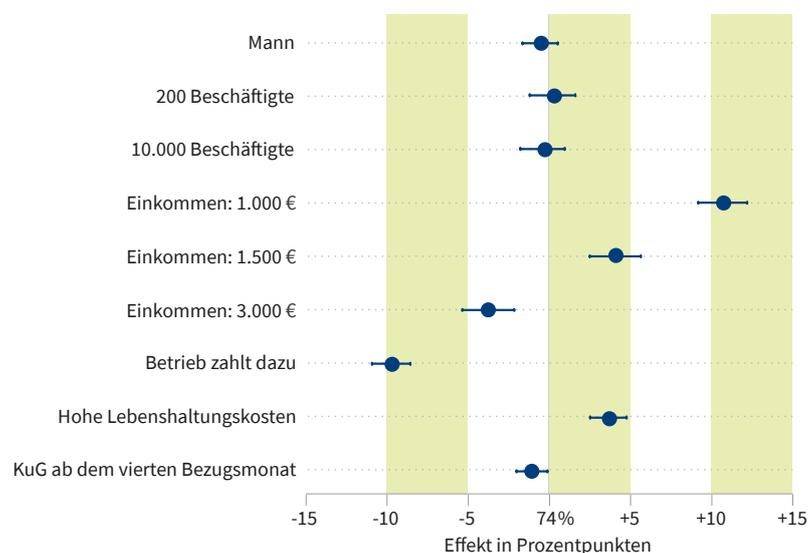
quote. Dargestellt ist, wie sich die als angemessen erachtete Lohnersatzquote verändert, wenn sich die Referenzsituation ändert.

Die Referenzsituation ist die oben beschriebene Beispielvignette einer alleinstehenden Vollzeit-Beschäftigten eines Unternehmens mit insgesamt 10 Beschäftigten, die monatlich 2.000 Euro netto verdient. Sie hat monatlich geringe Lebenshaltungskosten.

A2

### Effekt verschiedener Merkmalsausprägungen auf die als angemessen erachtete prozentuale Höhe des Kurzarbeitergeldes (KuG) im Vergleich zur Referenzsituation<sup>1)</sup>

Quotient aus dem angegebenen KuG in Euro und dem angegebenen Einkommen in Euro



<sup>1)</sup> Für die Referenzsituation erachtet die Referenzperson eine durchschnittliche Lohnersatzquote von 74 Prozent als angemessen. Die befragte Referenzperson ist weiblich, 40 bis 49 Jahre alt, aus Westdeutschland, mit einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 2.000 und 3.000 Euro, hat eine abgeschlossene Ausbildung/Lehre, war in den letzten sechs Jahren nicht durchgehend sozialversicherungspflichtig beschäftigt und hat nie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II und keinen Hinweis auf die aktuellen gesetzlichen Regelungen erhalten.

Lesebeispiel: Im Vergleich zur Referenzsituation, in der die hypothetische Person in der Vignette 2.000 € verdient hat, würden Befragte einer hypothetischen Person, die 1.000 € verdient, 74+11, also 85 Prozent KuG gewähren. Dieser Unterschied ist im Vergleich zur Referenzsituation signifikant, weil das Konfidenzintervall die vertikale 74%-Linie nicht schneidet.

Anmerkung: Ergebnisse einer Random-Effects-Schätzung (mit Kontrolle für die Merkmale der Befragten). Ausgewiesen sind der Punktschätzer (Kreis) sowie das Konfidenzintervall (horizontale Linie,  $\alpha = 0,05$ ). Das ausgewiesene Konfidenzintervall überdeckt den wahren Wert des Punktschätzers mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent.

Quelle: Eigene Auswertungen (1.342 Antworten von 168 Personen). © IAB

kosten. Sie wird in Kurzarbeit geschickt und das Unternehmen zahlt keinen Zuschuss zum Kurzarbeitergeld.

Die Einschätzung der Situation verändert sich mit der Variation der Merkmale des beschriebenen Szenarios: Im Vergleich zur Referenzsituation, in der die hypothetische Person 2.000 Euro verdient, werden Personen mit niedrigerem Verdienst höhere Lohnersatzquoten zugestanden: Unter ansonsten gleichen Bedingungen wird für Personen mit einem Verdienst von 1.000 Euro durchschnittlich ein um knapp elf Prozentpunkte höheres Kurzarbeitergeld als angemessen erachtet. Bei einem Verdienst von 1.500 Euro sind es noch vier Prozentpunkte mehr, bei einem Verdienst von 3.000 Euro knapp vier Prozentpunkte weniger als in der Referenzsituation. Alle genannten Effekte sind statistisch signifikant.

Wenn Unternehmen ihren Beschäftigten einen Zuschuss in Höhe von 20 Prozent des Nettoverdienstes zum Kurzarbeitergeld gewähren, nehmen die Befragten einen Abschlag in Höhe von zehn Prozentpunkten vor (vgl. Abbildung A2). Hat die beschriebene Person hohe Lebenshaltungskosten, wird hingegen ein um knapp vier Prozentpunkte höheres Kurzarbeitergeld als angemessen erachtet. Auch diese Effekte sind statistisch signifikant.

Die Befragten machen keinen Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Beschäftigten. Auch die Unternehmensgröße hat keinen statistisch signifikanten Einfluss auf das Urteil der Befragten: Sie würden Beschäftigten in Unternehmen mit insgesamt 10, 200 und 10.000 Beschäftigten fast identische Lohnersatzquoten gewähren. Eine Variable mit zwei Ausprägungen, die zwischen den Lohnersatzquoten in den ersten drei Monaten des Leistungsbezugs und den folgenden Monaten differenziert, hat ein negatives Vorzeichen: Tendenziell senken die Befragten die Lohnersatzquote im Zeitverlauf geringfügig – um etwa einen Prozentpunkt. Der Effekt ist statistisch signifikant.

Befragte, die einen Hinweis auf die aktuellen Regelungen erhalten haben, geben im Durchschnitt eine um etwa fünf Prozentpunkte niedrigere Lohnersatzquote an als Personen, die keinen Hinweis bekommen haben. Dieser Unterschied ist ebenfalls statistisch signifikant. Informationen zur aktuellen Rechtslage führen also dazu, dass die

3

### Schätzmethodik

Abbildung A2 zeigt, um wie viel Prozentpunkte sich die genannte Höhe des Kurzarbeitergeldes verändert, wenn gegenüber einer Referenzsituation und einer Referenzperson eine Veränderung erfolgt. In den Analysen wurden dabei pro Person Bewertungen von vier variierten Szenarien einbezogen. Wir nutzen die Antworten von 168 Befragten. Deren Bewertungen der vier Szenarien sind vermutlich nicht voneinander unabhängig. Hier werden daher Ergebnisse aus einem Random-Intercept-Modell präsentiert. Das Bestimmtheitsmaß der ausgewiesenen Schätzung beträgt  $R^2 = 0,24$ . Insgesamt sind die Ergebnisse zu den Punktschätzern sehr robust und ändern sich bei Anwendung anderer Schätzverfahren (Fixed-Effects-Modell, Fractional-Probit mit auf Personenebene geclusterten Standardfehlern) oder anderer Spezifikationen der Schätzgleichung kaum.

Befragten ihre Einschätzung an der Gesetzeslage orientieren und damit weniger großzügig sind.

Männer und Frauen bewerten die Szenarien nicht unterschiedlich. Befragte, die in Ostdeutschland leben, erachten im Durchschnitt knapp neun Prozentpunkte weniger Kurzarbeitergeld als gerecht als Westdeutsche. Personen, die in der Vergangenheit bereits einmal auf Arbeitslosengeld II angewiesen waren, sehen zehn Prozentpunkte mehr Kurzarbeitergeld als adäquat an. Andere untersuchte Befragtenmerkmale haben keinen statistisch signifikanten Einfluss auf das Urteil.

## Fazit

In der aktuellen Wirtschaftskrise sind deutlich mehr Menschen von Kurzarbeit betroffen als auf dem Höhepunkt der Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 oder in den Nachwendejahren. Im Jahresdurchschnitt 2009 bezogen 1,1 Millionen Menschen Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen, wohingegen Hochrechnungen der BA für den Befragungszeitraum im Mai 2020 von 6,7 Millionen Kurzarbeitergeldbeziehenden ausgehen, was ungefähr 20 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten entspricht (Statistik der BA 2020). Während der Covid-19-Pandemie wurden die Möglichkeiten zum Bezug des Kurzarbeitergeldes ausgeweitet und die Bedingungen für die Nutzung der Kurzarbeit für die Unternehmen vereinfacht. Zudem wurde eine stufenweise Erhöhung des Kurzarbeitergeldes beschlossen, sodass unter bestimmten Bedingungen ab dem vierten Bezugsmonat eine höhere Lohnersatzquote als üblich gezahlt wird.

Dieser Kurzbericht zeigt anhand einer Befragung, welche Höhe des Kurzarbeitergeldes bei 100 Prozent Arbeitsausfall unter bestimmten Rahmenbedingungen als gerecht angesehen wird: Personen, die in den Jahren 2013 bis 2017 mindestens zeitweise sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und kein Arbeitslosengeld oder Arbeitslosengeld II erhielten, bewerteten kurze Szenarien, in denen fiktive Personen bei variierenden Rahmenbedingungen Kurzarbeitergeld beziehen. Die Befragten gaben an, wie viel Kurzarbeitergeld diese Personen in den ersten drei Bezugsmonaten und ab dem vierten Bezugsmonat erhalten sollen.

Die Stichprobe der Befragten ist nicht repräsentativ für die Erwerbsbevölkerung. Die Befunde zu einer als gerecht angesehenen Lohnersatzquote können daher nicht ohne Einschränkungen auf die Gesamtbevölkerung übertragen werden. Im Fokus der Auswertung stand aus diesem Grund, wie sich die Bewertungen unterscheiden, wenn die Merkmale einer Person, die Kurzarbeitergeld bezieht, und eines Betriebs, der Kurzarbeit anmeldet, sowie der antwortenden Person selbst variiert werden.

Ein zentrales Ergebnis ist, dass die Befragten die Höhe des Kurzarbeitergeldes am vorherigen Einkommen bemessen. Die Einschätzungen reflektieren also insgesamt das Äquivalenzprinzip. Dabei spielen aber auch Bedarfsaspekte eine wichtige Rolle: So wird Geringverdienern eine signifikant höhere Lohnersatzquote zugesprochen als Personen mit höherem Einkommen. Ein Zuschuss des Unternehmens zum Kurzarbeitergeld sowie die Lebenshaltungskosten der Person in Kurzarbeit beeinflussen das Urteil ebenfalls. Abweichend von den Neuregelungen, die ein erhöhtes Kurzarbeitergeld ab dem vierten Bezugsmonat vorsehen, differenzieren die Befragten nicht stark zwischen den ersten drei Bezugsmonaten und dem anschließenden Zeitraum.

Aus den Ergebnissen lassen sich Rückschlüsse auf die Akzeptanz politischer Ausgestaltungsmöglichkeiten ziehen. Während die Ergebnisse keine Präferenz für zeitliche Staffelungen widerspiegeln, deuten sie darauf hin, dass eine stärkere Unterstützung unterer Einkommensgruppen in Krisenzeiten als angemessen empfunden wird. Welche Instrumente (z. B. auch steuerlicher Art) zu deren Umsetzung dann allerdings effektiv und effizient sind, wurde in der vorliegenden Studie nicht analysiert.



**Richard Wolff**  
ist Mitarbeiter an der Professur für Arbeitswissenschaft der Universität Bamberg.  
richard.wolff@uni-bamberg.de



**Prof. Dr. Olaf Struck**  
ist Professor für Arbeitswissenschaft an der Universität Bamberg.  
olaf.struck@uni-bamberg.de



**Prof. Dr. Gesine Stephan**  
leitet den Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.  
gesine.stephan@iab.de



**Dr. Christopher Osiander**  
ist Mitarbeiter in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.  
christopher.osiander@iab.de



**Dr. Monika Senghaas**  
ist Mitarbeiterin in der Stabsstelle „Forschungskoordination“ im IAB.  
monika.senghaas@iab.de

## Mittelwerte der Vignettenmerkmale und der Befragtenmerkmale

		Einheit	Mittelwert
<b>Vignettenmerkmale</b>			
Höhe des Kurzarbeitergeldes (KuG) im Vergleich zum letzten Nettolohn		%	70,36
Mann		1 = Mann; 0 = Frau	0,495
Unternehmensgröße:	10 Beschäftigte	1 = ja; 0 = nein	0,326
	200 Beschäftigte	1 = ja; 0 = nein	0,319
	10.000 Beschäftigte	1 = ja; 0 = nein	0,355
Nettoeinkommen:	1.000 Euro im Monat	1 = ja; 0 = nein	0,244
	1.500 Euro im Monat	1 = ja; 0 = nein	0,240
	2.000 Euro im Monat	1 = ja; 0 = nein	0,264
	3.000 Euro im Monat	1 = ja; 0 = nein	0,252
Aufstockung KuG durch Arbeitgeber		1 = ja; 0 = nein	0,505
Hohe Lebenshaltungskosten		1 = hohe; 0 = niedrige	0,501
KuG-Höhe ab dem vierten Monat		1 = ja; 0 = nein	0,500
<b>Befragtenmerkmale</b>			
Hinweis: Aktuelle Rechtslage		1 = Hinweis; 0 = Kein Hinweis	0,447
Mann		1 = Mann; 0 = Frau	0,654
Alter:	Unter 30 Jahren	1 = ja; 0 = nein	0,095
	30 bis 39 Jahre	1 = ja; 0 = nein	0,143
	40 bis 49 Jahre	1 = ja; 0 = nein	0,207
	50 bis 59 Jahre	1 = ja; 0 = nein	0,346
	60 Jahre oder älter	1 = ja; 0 = nein	0,209
Kinder		1 = ja; 0 = nein	0,636
Ostdeutschland		1 = Ost; 0 = West	0,125
Ausbildung:	Keine abgeschlossene Berufsausbildung	1 = ja; 0 = nein	0,066
	Lehre/Ausbildung (Referenz)	1 = ja; 0 = nein	0,499
	FH-/Universitätsabschluss	1 = ja; 0 = nein	0,435
In den letzten sechs Jahren durchgehend sozialversicherungspflichtig beschäftigt		1 = ja; 0 = nein	0,613
Jemals Arbeitslosengeld/-hilfe erhalten		1 = ja; 0 = nein	0,410
Jemals Arbeitslosengeld II erhalten		1 = ja; 0 = nein	0,066
N (Antworten / Personen)		1.342 / 168	

Quelle: Eigene Berechnungen. © IAB

Die Einführung eines erhöhten Kurzarbeitergeldes für niedrige Einkommen würde auf jeden Fall – wie schon die zeitliche Staffelung – erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand mit sich bringen (ggf. auch im Zusammenspiel mit Leistungen der Grundsicherung). Letztlich ist dies eine politische Entscheidung.

### Literatur

Bundesrat (2020): Stenografischer Bericht, 989. Sitzung am 15. Mai 2020.

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

Deutscher Bundestag (2020): Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Kurzarbeitergeld Plus einführen. Drucksache 19/18704.

Dummert, Sandra; Grunau, Philipp; Müller, Dana; vom Berge, Philipp (2020): Wirtschaftsförderung in Zeiten von Corona: Potenzielle Nutzung und Nutzen der staatlichen Soforthilfe. In: IAB-Forum, 20. Mai 2020 (<https://www.iab-forum.de/wirtschaftsfoerderung-in-zeiten-von-corona-potenzielle-nutzung-und-nutzen-der-staatlichen-soforthilfe/>).

Konle-Seidl, Regina (2020): Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise? IAB-Forschungsbericht 4/2020.

Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher (2020): Kurzarbeit in der Corona-Krise: Wer ist wie stark betroffen? In: IAB-Forum, 30. Juni 2020 (<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-in-der-corona-krise-wer-ist-wie-stark-betroffen/>).

Osiander, Christopher; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine; Struck, Olaf; Wolff, Richard (2020): "Acceptance of social- and labor market programs and regulations": Methodological report on the first survey wave. IAB-Forschungsbericht 7/2020.

Schulten, Thorsten; Müller, Torsten (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. WSI Policy Brief Nr. 38 ([https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_38\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_38_2020.pdf)).

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020): Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Nürnberg, Juli 2020.

Weber, Enzo; Gehrke, Britta (2020): Kurzarbeit, Entlassungen, Neueinstellungen: Wie sich die Corona-Krise von der Finanzkrise 2009 unterscheidet. In: IAB-Forum, 28. Mai 2020 (<https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-entlassungen-neueinstellungen-wie-sich-die-corona-krise-von-der-finanzkrise-2009-unterscheidet/>).