



Kurzarbeit als Krisen- instrument in der COVID-19-Pandemie

Kurzexpertise zum Vergleich der Modelle
ausgewählter europäischer Länder

**Ulrike Huemer, Marion Kogler,
Helmut Mahringer**

März 2021

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie

Kurzexpertise zum Vergleich der Modelle ausgewählter europäischer Länder

Ulrike Huemer, Marion Kogler, Helmut Mahringer

März 2021

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit**

Begutachtung: Walter Hyll

Der drastische Einbruch der Wirtschaftsleistung im Frühjahr 2020 hat den Arbeitsmarkt stark unter Druck gesetzt. Als unmittelbare Reaktion auf die Krise setzten zahlreiche Länder auf Kurzarbeitsmodelle, um durch eine Stabilisierung der Beschäftigung die sozialen Kosten der Krise zu begrenzen. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Vor- und Nachteile sowie die Ausgestaltung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments und stellt die österreichische Corona-Kurzarbeit Modellen in ausgewählten europäischen Ländern gegenüber. Wie sich zeigt, sind die Kurzarbeitsregelungen in Österreich vergleichsweise großzügig. Zudem wird die Kurzarbeit hierzulande relativ breit in Anspruch genommen. Im Zuge einer absehbaren wirtschaftlichen Erholung bestehen Möglichkeiten zur Anpassung der Kurzarbeitsinstrumente. Dazu können Phasenmodelle ebenso genutzt werden wie eine Differenzierung der Kurzarbeit nach Art und Ausmaß der Krisenbetroffenheit.

2021/091-1/S/WIFO-Projektnummer: 4320

© 2021 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 20 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/67020>

1. Einleitung

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie haben zu einem tiefen und abrupten Einbruch der Wirtschaftstätigkeit im März 2020 geführt und deutliche Spuren am Arbeitsmarkt hinterlassen. Die Arbeitslosigkeit stieg markant (April 2020 +76,3% gegenüber dem Vorjahr), nachdem Beschäftigungsverhältnisse beendet wurden und Betriebe weniger Neueinstellung vorgenommen haben (Beschäftigungsrückgang April 2020 –5%). Deutlich gedämpft wurde der Beschäftigungsabbau durch das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit.

Ziel der Kurzarbeit ist es, Betrieben und ihren Belegschaften über eine Phase der Auftragschwäche¹⁾ mittels Arbeitszeitreduktion hinwegzuhelfen und Kündigungen zu vermeiden (Bock-Schappelwein *et al.*, 2020). Effektiv ausgestaltet, versprechen Kurzarbeitsprogramme Vorteile für Beschäftigte, Betriebe sowie die Gesellschaft. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter behalten ihren Arbeitsplatz, reduzieren ihre Arbeitszeit und bekommen einen Teil der Arbeitszeitreduktion finanziell ersetzt. Betriebe können Personal mit betriebsspezifischem Wissen im Betrieb halten und ersparen sich einen Teil des Personalaufwands sowie Kündigungskosten; in der Phase der wirtschaftlichen Erholung sparen sie zudem Zeit und Geld für die Personalsuche, Einstellung und Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und können durch den flexiblen Einsatz der bestehenden Belegschaft auf sich bietende Möglichkeiten zur Produktionsausweitung reagieren.

Gesamtgesellschaftliche Vorteile ergeben sich schließlich dadurch, dass in vorübergehenden Krisensituationen ein Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden oder zumindest gedämpft wird. Die damit verbundenen sozialen und ökonomischen Kosten (etwa Einkommensverluste und Nachfrageeinbrüche) können so reduziert werden (Bock-Schappelwein – Huemer – Hyll, 2020). Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit in der Krise trägt auch zu einer langfristigen Dämpfung der Arbeitslosenzahlen bei, da Verfestigungseffekte (Hysterese) vermieden werden können. Den Kosten der Kurzarbeit stehen die weiterhin von den Betrieben für die geleistete Arbeitszeit bezahlten Löhne und Sozialversicherungsbeiträge ebenso gegenüber wie die geringere Belastung des Arbeitslosenversicherungssystems.

Diesen Vorteilen der Kurzarbeit stehen jedoch auch potentielle Nachteile bzw. Risiken gegenüber. Die Literatur verweist hier auf Mitnahmeeffekte, Verdrängungseffekte und Missbrauchsgefahren:

- Mitnahmeeffekte treten auf, wenn Betriebe Kurzarbeitsgelder für Beschäftigte beziehen, die sie auch ohne Unterstützungsleistung weiterbeschäftigt hätten, etwa weil Kündigungskosten oder der Aufwand für nachfolgende Rekrutierung zu hoch wären. Mitnahmeeffekte liegen auch vor, wenn Unternehmen Kurzarbeit nutzen, um nach Ende der Kurzarbeit Personal abzubauen, das sie sonst früher reduziert hätten (Konle-Seidl, 2020, Boeri – Bruecker, 2011).

¹⁾ Nicht saisonbedingt.

- Wenn Kurzarbeit ökonomisch nicht überlebensfähige Unternehmen oder Arbeitsplätze durch Übernahme von Lohnkosten stabilisiert, können auch Verdrängungseffekte auftreten. Damit kann eine Restrukturierung der Wirtschaft und Reallokation von Arbeit verzögert werden (*Boeri – Bruecker, 2011*).
- Missbrauch von Kurzarbeitsunterstützung liegt vor, wenn Betriebe Kurzarbeitsbeihilfen beziehen, ohne die nötigen Zugangsvoraussetzungen zu erfüllen oder indem sie falsche Angaben (etwa zum Arbeitszeitausfall) tätigen (*Konle-Seidl, 2020*).

Mit dem Design von Kurzarbeitsprogrammen wird einerseits versucht, Kurzarbeit in Krisensituationen möglichst rasch und breit einsetzen zu können, sie andererseits aber auf jene Betriebe und Beschäftigte zu beschränken, für die sie die intendierten stabilisierenden Effekte erwarten lässt.

Die vorliegende Kurzexpose gibt einen groben Überblick über das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit, seine Ausgestaltung in Österreich vor und während der COVID-19-Pandemie und im Vergleich zu ausgewählten europäischen Ländern.

2. Empirische Erkenntnisse zur Wirkung der Kurzarbeit

Empirische Evidenz zur Wirkungsweise von Kurzarbeit stammt in erster Linie aus der Zeit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Generell wird in der Literatur Kurzarbeit als effektives Instrument zur Stabilisierung der Beschäftigung in Krisenzeiten gesehen (*Arpaia et al., 2010, Lydon et al., 2019*). So untersuchen etwa *Hijzen – Venn (2011)* in einer länderübergreifenden ökonometrischen Studie die kausalen Effekte von Kurzarbeit während der Krise 2008/09 in 19 OECD-Ländern. Ihre Schätzungen zeigen den größten positiven Effekt auf den Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland und Japan (235.000 bzw. 415.000 unselbständig Beschäftigte bzw. jeweils zwischen 0,8% und 0,9% der unselbständigen Beschäftigung). Ihre Analyse zeigen jedoch auch, dass sich der positive Effekt von Kurzarbeit auf unbefristet Beschäftigte beschränkt. Ebenso gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte, da der geschätzte Beschäftigungseffekt kleiner ist als die Zahl der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten. Mitnahmeeffekte finden auch *Boeri – Brücker (2011)*, wobei sie für Deutschland moderat ausfallen und auf eine hohe Effektivität von Kurzarbeit hindeuten. Ihre makroökonomischen Schätzungen belegen, dass Kurzarbeit den Verlust von Arbeitsplätzen während der Großen Rezession verringert hat. Eine weitere Erkenntnis ihrer Arbeit ist, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeit sehr stark von anderen Institutionen wie der Kündigungsschutzgesetzgebung abhängt.

Neuere mikroökonomische Arbeiten von *Giupponi – Landais (2018)* für Italien und *Kopp – Siegenthaler (2019)* für die Schweiz bestätigen die positiven Beschäftigungseffekte. Allerdings waren diese in Italien eher temporärer Natur, während für die Schweiz auch nachhaltige Effekte nachgewiesen wurden. Wie nachhaltig Arbeitsplätze gesichert werden können, hängt davon ab, ob dauerhafte Beschäftigungsperspektiven bestehen. *Boeri – Brücker (2011)* zeigen dies anhand der Erfahrungen mit Kurzarbeit nach der deutschen Wiedervereinigung 1991: Der massive Einsatz dieses Instruments in Ostdeutschland konnte den Arbeitsplatzabbau in der ehemaligen DDR nur kurzfristig abfedern; die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft wurde

lediglich verzögert. Unproduktive Betriebe werden am Leben erhalten, während der Markteintritt neuer Betriebe durch die Subventionierung bestehender Betriebe erschwert wird. Dadurch können auch Re-Allokationsprozesse von Arbeitskräften verzögert werden.

Die bisherigen empirischen Erkenntnisse zur Kurzarbeit aus der Zeit der Finanz- und Wirtschaftskrise sind allerdings nur bedingt auf die heutige Situation übertragbar. Die vorläufigen Zahlen zeigen bereits, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeit in der COVID-19-Krise alle historischen Maßstäbe sprengt. Zudem ist die Natur der Krise eine andere, da nicht in erster Linie die exportorientierte Warenherstellung von einem Nachfragerückgang betroffen ist, sondern die Wirtschaft in ihrer gesamten Breite und insbesondere der auch durch behördliche Produktionseinschränkungen betroffene Dienstleistungsbereich. Der Auslöser der Wirtschaftskrise war nicht strukturell bedingt, weshalb a priori in den hauptbetroffenen Bereichen von keinem massiven Bedarf an Strukturwandel ausgegangen werden kann. Mit zunehmender Dauer kann die COVID-19-Pandemie jedoch Effekte auf die Produktionsweise und das Konsumverhalten haben und mithin in weiterer Folge einen Strukturwandel der Wirtschaft bewirken (Wolter et al., 2021).

3. Corona-Kurzarbeit in Österreich

Kurzarbeit hat als arbeitsmarktpolitisches Instrument eine lange Tradition in Österreich. Erstmals in größerem Umfang zum Einsatz kam es während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09, als 65.000 Arbeitskräfte in Kurzarbeit waren (AMS, 2021A). Bescheiden muten diese Zahlen jedoch im Vergleich zur gegenwärtigen Inanspruchnahme aus, die um ein Vielfaches höher liegt: Im Jahr 2020 bezogen 1,2 Mio. Beschäftigte²⁾ Kurzarbeitsunterstützung (AMS, 2021B). Nicht nur das Ausmaß der Inanspruchnahme unterscheidet sich zwischen den beiden Krisenjahren, sondern auch die Struktur und die konkrete Ausgestaltung des Instruments. Wurde die Kurzarbeit 2008/09 im Gefolge des exportbedingten Konjunkturerinbruchs fast ausschließlich von größeren Industrieunternehmen genutzt, setzen in der COVID-19-Pandemie auch Betriebe aus dem Bauwesen und dem Dienstleistungsbereich, etwa der Handel und das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, auf die Kurzarbeit (AMS, 2021A). Durch die aktuell breitere Nutzung erklärt sich auch der deutlich höhere Frauenanteil unter den Bezieherinnen und Beziehern von Kurzarbeit (Frauenanteil 2020: 44%, 2009: 19%) (AMS, 2021A).

3.1 Die Corona-Kurzarbeit und das Vorgängermodell im Vergleich

Angesichts des enormen Anstiegs der Arbeitslosigkeit im März 2020 wurde ein neues, zeitlich befristetes und generöseres Kurzarbeitsmodell – die Corona-Kurzarbeit – aufgelegt. Übersicht 1 zeigt die Ausgestaltung der Corona-Kurzarbeit im Vergleich zum bisherigen Kurzarbeitsmodell in Österreich.

²⁾ Personen, die im Jahr 2020 Corona-Kurzarbeitshilfe bezogen haben (eindeutiger Personenzähler). Mit Datenstand 16.03.2021 (Sonderauswertung AMS) waren es 1,24 Mio. Personen. Die Zahl kann sich aus abrechnungstechnischen Gründen rückwirkend noch ändern.

In beiden Modellen kann Kurzarbeit von allen Betrieben, die ihren Standort in Österreich haben, in Anspruch genommen werden. Ausgenommen sind lediglich Bund, Bundesländer, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie politische Parteien. Anders als im Vorgängermodell kann die Corona-Kurzarbeit auch von öffentlichen Institutionen beansprucht werden, sofern diese nicht vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden. Der Kreis der Bezugsberechtigten wurde außerdem um Lehrlinge erweitert. Ausgeschlossen sind nach wie vor geringfügig Beschäftigte und Mitglieder der Geschäftsführung bzw. Vorstände (AMS, 2021C).

Ein wesentlicher Unterschied besteht in Hinblick auf den Einkommensersatz: Im Corona-Kurzarbeitsmodell beträgt die Ersatzrate – unabhängig vom tatsächlichen Arbeitszeitausfall – 80% bis 90% des Nettolohns (je nach Einkommenshöhe vor der Kurzarbeit); im Vorgängermodell erhielten die Arbeitskräfte für nicht geleistete Arbeitsstunden eine Kurzarbeitsunterstützung in Höhe des fiktiven Arbeitslosengeldes (55% vom Nettolohn) ausbezahlt³). Mandl (2011) zufolge erhielten die Arbeitskräfte in der Wirtschaftskrise 2008/09 vielfach zwischen 80% und 90% des Nettolohns. Auch wenn sich die beiden Modelle (im Durchschnitt) im Ergebnis nicht unterscheiden, differieren sie doch in Hinblick auf ihre Anreizwirkung: Im Vorgängermodell der Corona-Kurzarbeit bestand ein finanzieller Anreiz für Beschäftigte, auch während Kurzarbeit möglichst viel zu arbeiten bzw. ihre geleistete Arbeitszeit korrekt zu erfassen, da für diese Zeiten die volle Entlohnung zustand. In der Corona-Kurzarbeit, die auch für massive Arbeitszeitreduktionen während Lockdown-Phasen konzipiert wurde, variiert die Einkommenshöhe dagegen in der Regel nicht mit dem Ausmaß der Arbeitszeitreduktion⁴).

Betriebe bekommen im Rahmen der Kurzarbeit die Kosten der entfallenen Arbeitsstunden vom AMS ersetzt. Im Corona-Kurzarbeitsmodell sind dies neben den Lohnkosten auch die anteiligen Sonderzahlungen, Beiträge zur Sozialversicherung und sonstige lohnbezogene Dienstgeberabgaben in Form von Pauschalsätzen. Für Einkommensanteile über der Höchstbeitragsgrundlage (2021: 5.550 €) gibt es vom AMS keine Kurzarbeitsbeihilfe; diese Kosten müssen von den Betrieben selbst getragen werden. Im Vorgängermodell gab es demgegenüber keinen Vollkostensersatz. Die Betriebe mussten die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Pensions- und Krankenversicherung) für nicht gearbeitete Stunden übernehmen; die Arbeitgeberbeiträge wurden den Betrieben ab dem 7. Monat der Kurzarbeit refundiert (Mandl, 2011).

Die Regelungen zum Arbeitszeitausfall wurden bei der Einführung der Corona-Kurzarbeit vom bestehenden Modell übernommen (mindestens 10%, maximal 90%), wobei – anders als im Vorgängermodell – auch einzelne Wochen mit null Stunden Arbeitszeit zulässig waren. Mit 1. Oktober 2020 wurden diese Anforderungen verschärft (mindestens 20%, maximal 70% Arbeitszeitre-

³) In der Sozialpartnervereinbarung können auch höhere Ersatzraten vorgesehen werden.

⁴) Bei geringen Arbeitszeitreduktionen steht das Bundesministerium für Arbeit auf dem Rechtsstandpunkt, dass Betriebe in Phase 1 der Covid-19-Kurzarbeit die MitarbeiterInnen entsprechend ihres tatsächlichen Arbeitseinsatzes, mindestens jedoch in Höhe des Mindestbruttobetrag gem. Pauschalsatztablelle der Phase 1 zu entlohnen haben. Das kann bedeuten, dass bei Kurzarbeit mit Arbeitszeitreduktion von 10% das Einkommen höher ist als das Mindestbruttoentgelt der Pauschalsatztablelle.

duktion). Eine Unterschreitung dieser Arbeitszeit ist weiterhin möglich, wenn es die wirtschaftlichen Verhältnisse erfordern – dies gilt v. a. während eines Lockdowns in den unmittelbar betroffenen Branchen.

Die Dauer der Corona-Kurzarbeit wurde im März 2020 auf drei Monate festgesetzt (Phase 1), zuzüglich der Möglichkeit einer Verlängerung um weitere drei Monate (Phase 2). Mit 1. Oktober 2020 wurde die Dauer auf sechs Monate verlängert (Phase 3). Ab 1. April 2021 kann Kurzarbeit neuerlich für drei Monate (bis 30. Juni 2021) beantragt werden (Phase 4). In diesem Aspekt ist die Corona-Kurzarbeit restriktiver gestaltet als das alte Kurzarbeitsmodell, das im Verlauf der Krise 2008/09 sukzessive auf bis zu 24 Monate verlängert wurde (*Bock-Schappelwein – Mahringer – Rückert, 2011*)⁵⁾. Reduziert wurde im Corona-Kurzarbeitsmodell die Behaltefrist für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Ende der Kurzarbeit: Betrug diese in Phase 1 einen Monat, kann dieser Monat seit Juni 2020 verkürzt werden oder auch gänzlich entfallen, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse im Betrieb in der Zwischenzeit verschlechtert haben (AMS, 2021C). Auch im Vorgängermodell gab es die Möglichkeit, Arbeitskräfte am Ende der Kurzarbeit zu kündigen, sofern ohne Beschäftigungsabbau die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Betriebs gefährdet wäre. Ansonsten galt je nach Dauer der Kurzarbeit eine Behaltefrist zwischen einem (bei bis zu zwei Monaten Kurzarbeit) und vier Monaten (bei mehr als zwölf Monaten Kurzarbeit) (*Bock-Schappelwein – Mahringer – Rückert, 2011*).

Ein Unterschied zwischen der Corona-Kurzarbeit und dem Vorgängermodell aus der Finanz- und Wirtschaftskrise besteht auch in Hinblick auf die Beantragung von Kurzarbeit und der damit verbundenen Verständigungspflicht des Betriebs gegenüber dem AMS. Vor 2020 mussten Unternehmen das AMS mindestens sechs Wochen vor geplantem Beginn der Kurzarbeit über die Auswirkungen der temporären wirtschaftlichen Schwierigkeiten benachrichtigen (vier Wochen bei Verlängerung); der Antrag auf Kurzarbeit musste spätestens drei Wochen im Vorhinein beim AMS eingelangt sein. Die Corona-Kurzarbeit erlaubt hingegen – in Reaktion auf die behördlich verordneten Lockdowns – auch rückwirkende Antragstellungen (in Phase 1 Antragstellung bis 20. April 2020 rückwirkend mit 1. März 2020; in Phase 3 Antragstellung bis 20. November 2020 rückwirkend mit 1. November 2020) (*ÖGB – AK, 2021*).

Mit 1. Oktober 2020 wurde auch festgelegt, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtend an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen müssen, wenn das Unternehmen solche anbietet. Kleinere Unternehmen haben die Möglichkeit, gemeinsam mit dem AMS Fortbildungsmaßnahmen zu entwickeln. Wie bisher beteiligt sich das AMS mit 60% an den Kurskosten; der Rest ist vom Unternehmen zu tragen. Anders als im Vorgängermodell gibt es keinen finanziellen Anreiz zur Qualifizierung während der Corona-Kurzarbeit. Im alten Modell erhielten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie das Unternehmen während der Teilnahme an einer Qualifizierungs-

⁵⁾ 2009 wurde die mögliche Bezugsdauer auf sechs Monate ausgeweitet (von ursprünglich drei Monaten plus Verlängerungsoption um weitere drei Monate), inklusive der Option, die Bezugsdauer zweimal um jeweils sechs Monate zu verlängern (insgesamt 18 Monate). Im Verlauf der Krise wurde die Bezugsdauer auf insgesamt 24 Monate ausgeweitet (bis zum 31. Dezember 2012) (*Mandl, 2011*).

maßnahme eine Qualifizierungsunterstützung bzw. -beihilfe in Höhe von 115% der Kurzarbeitsbeihilfe. Davon umfasst waren auch die Sozialversicherungsbeiträge, ab dem 7. Monat zusätzlich die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Mandl, 2011).

Übersicht 1: Ausgestaltung der Kurzarbeitsmodelle

	Kurzarbeitsmodell alt	Corona-Kurzarbeit
Bezugsberechtigter Personenkreis	Keine Lehrlinge, keine geringfügig Beschäftigten, keine Mitglieder der Geschäftsführung	Keine geringfügig Beschäftigten, keine Mitglieder der Geschäftsführung
Ersatzrate für Arbeitnehmer/innen	55% des Nettolohns je Ausfallstunde	Pauschal 80, 85 bzw. 90% des Nettolohns ¹⁾
Kosten für Arbeitgeber/innen	AG bezahlt weiterhin Dienstnehmer- und Dienstgeberanteile zur Sozialversicherung so, als wäre die Arbeitszeit nicht verkürzt worden. Ab dem 7. Monat werden dem Betrieb die Dienstgeberbeiträge ersetzt. Keine Beihilfe für Einkommensanteile über der Höchstbeitragsgrundlage (brutto 3.214 €/Monat).	Pauschalsatz je ausgefallener Arbeitsstunde enthält auch anteilig Sonderzahlungen, Beiträge zur Sozialversicherung und sonstige lohnbezogene Dienstgeberabgaben. Keine Beihilfe für Einkommensanteile über der Höchstbeitragsgrundlage (ab 1.1.2021: brutto 5.550 €/Monat)
Arbeitszeitausfall	Min. 10%, max. 90% ²⁾	Bis 30.9.2020: min. 10%, max. 90% Seit 1.10.2020: min. 20%, max. 70% ^{2,3)}
Dauer der Beihilfe	6 Monate, verlängerbar auf bis zu 18 Monate ⁴⁾	Bis 30.9.2020: 3+3 Monate Seit 1.10.2020: 6 Monate (+3 Monate ab 1.4.2021)
Behaltepflcht	1-4 Monate, je nach Dauer der Kurzarbeit ⁵⁾	1 Monat ⁵⁾
Antragstellung beim AMS	3 Wochen im Vorhinein	Auch rückwirkend möglich (in Phase 1 bis 20.4.2020 rückwirkend mit 1.3.2020; in Phase 3 bis 20.11.2020 rückwirkend mit 1.11.2020)
Qualifizierung	Freiwillige Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen AN und AG erhalten eine Qualifizierungsunterstützung bzw. -beihilfe, die 15% höher ist als die Kurzarbeitsunterstützung (inkl. SV-Beiträgen); ab dem 7. Monat werden auch die AG-Beiträge zur Sozialversicherung übernommen Übernahme von 60% der Kurskosten durch das AMS (maximal 10.000 € pro Teilnehmer/in)	Seit 1.10.2020: Möglichkeit der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeiter/innen; sofern diese vom Unternehmen angeboten werden, ist die Teilnahme verpflichtend Übernahme von 60% der Kurskosten durch das AMS

¹⁾ Ersatzrate ist abhängig von der Höhe des Bruttoentgelts vor der Kurzarbeit (über 2.685 €: 80%, über 1.700 € bis 2.685 €: 85%, bis 1.700 €: 90%). Lehrlinge erhalten 100% des Bruttoentgelts. AN steht für Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer,, AG für Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber.

²⁾ Kann mit Zustimmung der Sozialpartner unterschritten werden.

³⁾ Ein Arbeitszeitausfall von mehr als 90% ist im Falle eines Lockdowns für direkt betroffene Unternehmen möglich.

⁴⁾ Während der Krise 2008/09 konnte Kurzarbeitshilfe bis zum 31. Dezember 2012 bis zu 24 Monate bezogen werden.

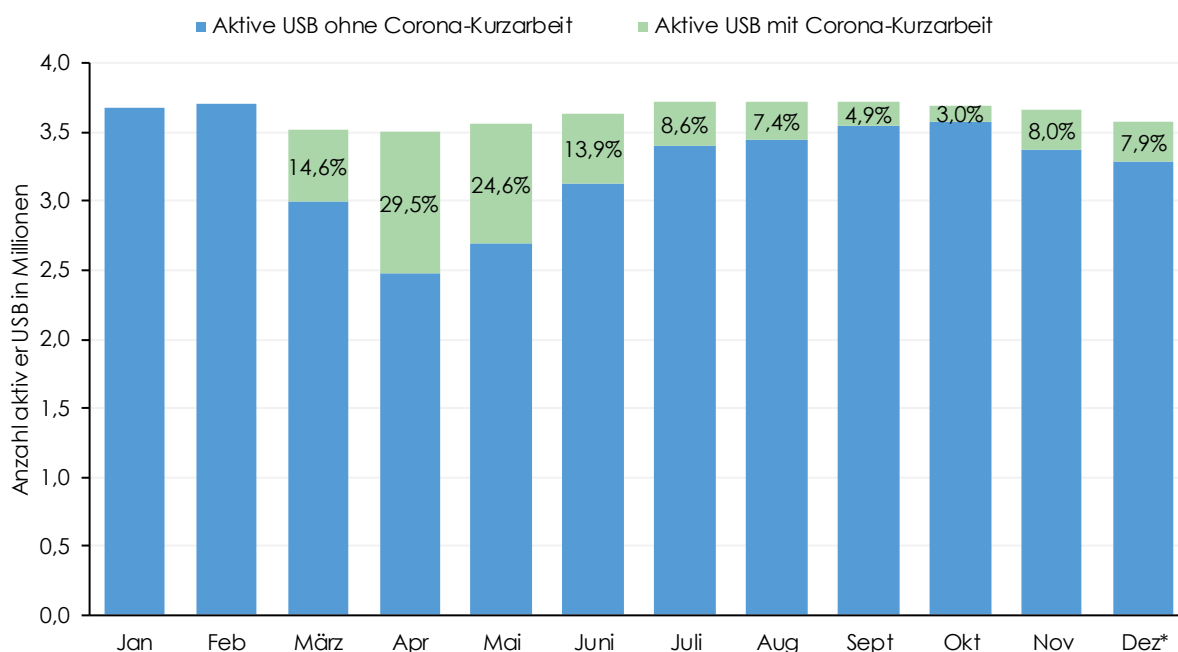
⁵⁾ Kann reduziert werden bzw. entfallen, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse im Betrieb verschlechtern.

Q: AMS, 2021C, Bock-Schappelwein – Mahringer – Rückert, 2011, Mandl, 2011. Stand: Anfang März 2021.

3.2 Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit

Die Inanspruchnahme der Corona-Kurzarbeit übersteigt jene während der Finanz- und Wirtschaftskrise um ein Vielfaches⁶⁾. Ende März 2020 befanden sich knapp 514.000 oder 14,6% aller aktiv unselbständig Beschäftigten in Kurzarbeit (abgerechnete Kurzarbeitsfälle). Diese Zahl stieg im Folgemonat auf ein Rekordniveau von 1,033 Mio. Kurzarbeitsbeziehende – damit waren fast drei von zehn aktiv unselbständig Beschäftigten Ende April 2020 in Kurzarbeit (29,5%). Die starke Nutzung der Kurzarbeit reduzierte die Zahl der Kündigungen und dämpfte den Anstieg der Arbeitslosigkeit: Die Zahl der Arbeitslosen kletterte im März 2020 auf 504.345 (+200.000 oder +65,7% gegenüber März 2019), im April 2020 auf 522.523 (+226.000 oder +76,3% gegenüber April 2019). Zu einem neuerlichen Anstieg der Kurzarbeitszahlen kam es im Zuge des zweiten Lock-downs im November 2020: Laut vorläufigen Zahlen waren Ende November (abgerechnete Fälle) 293.000 bzw. 8,0% aller unselbständig Beschäftigten) in Kurzarbeit.

Abbildung 1: **Monatliche Entwicklung der aktiv unselbständigen Beschäftigung und der Kurzarbeit 2020**



Q: DVS, AMS. – USB: Unselbständig Beschäftigte. Kurzarbeitszahlen (Stichtagsbestand am Monatsletzten; abgerechnete Fälle) gegen Jahresende 2020 sind vorläufig und werden sich aufgrund laufender Abrechnungen noch erhöhen.

Sektoral betrachtet fiel der Beschäftigungsabbau vor allem in jenen Wirtschaftsbereichen stark aus, die einerseits von behördlich angeordneten Betriebsschließungen betroffen waren und für die andererseits eine saisonale und auslastungsbedingt höhere Beschäftigungsfluktuation charakteristisch ist; sie haben weniger auf Stabilisierungsmaßnahmen wie die Kurzarbeit reagiert. Das betrifft insbesondere das Beherbergungs- und Gaststättenwesen (–38,6% bzw. –74.000 Beschäftigungsverhältnisse) sowie das Bauwesen (–5,4% bzw. –15.000) und die Arbeitskräfteüberlassung (–25,8% bzw. –25.000); auf diese drei Branchen konzentrierten sich im April 2020 62% des

⁶⁾ In Spitzenzeiten betrug die Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit (abgerechnete Fälle, Stichtagsbestand Monatsletzter) während der Finanz- und Wirtschaftskrise 37.000 (April 2009), in der COVID-19-Pandemie 1,033 Mio. (April 2020).

Beschäftigungsrückgangs⁷⁾). Eine stärker beschäftigungsstabilisierende Wirkung hatte die Kurzarbeit etwa im Handel entfaltet; hier fiel der Beschäftigungsrückgang trotz Schließungen im Bereich der nicht versorgungsrelevanten Geschäfte bedeutend geringer aus (April 2020 –3,1% bzw. –17.000).

Wenngleich in den Branchen mit traditionell hohem Beschäftigungsumschlag ein überdurchschnittlich hoher Teil der Beschäftigten gekündigt wurde, bremste das Instrument der Kurzarbeit auch in diesen Branchen den Beschäftigungsrückgang: Der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit (abgerechnete Fälle) betrug Ende April 2020 (gemessen am Beschäftigungsstand des Vorjahres) im Beherbergungs- und Gaststättenwesen 50,6% und im Bauwesen 31,2%; der Vergleichswert im Handel lag bei 47,0%⁸⁾.

Gemäß einer rezenten Auswertung des AMS erhielten im Jahr 2020 Unternehmen für rund 1,2 Mio. Beschäftigte eine Kurzarbeitsbeihilfe. Unter Berücksichtigung der Anzahl der Monate in Kurzarbeit und dem Ausmaß der Arbeitszeitreduktion waren im Jahresdurchschnitt 165.000 Jahresäquivalente in Kurzarbeit⁹⁾ (AMS, 2021B). Diese Zahlen sind jedoch als vorläufig zu betrachten, da die Kurzarbeit im Jahr 2020 zum Zeitpunkt des Datenabzugs noch nicht vollständig erfasst war (betrifft Phase 3). Schätzungen des WIFO gehen von einer Reduktion der Beschäftigung von 181.000 Jahresäquivalenten im Jahresdurchschnitt 2020 aus, das entspricht 4,9% der aktiv unselbständigen jahresdurchschnittlichen Beschäftigung 2019. Für das Jahr 2021 wird bei bestehender Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Pandemie und je nachdem, ob es im Frühjahr 2021 zu einem neuerlichen Lockdown kommt oder nicht, mit 59.000 bis 85.000 Jahresäquivalenten gerechnet; umgelegt entspricht das 1,6% bzw. 2,3% der Jahresdurchschnittsbeschäftigung des Jahres 2020. Grundlage für die Abschätzungen der Inanspruchnahme der Kurzarbeit sind sektoral gemeldete Kurzarbeitsfälle (NACE-Abschnitt) sowie Sonderauswertungen zum sektoralen Arbeitszeitausfall bzw. Umfragedaten der WKÖ zum weiteren Bedarf an Arbeitszeitreduktion in kurzarbeitenden Betrieben.

⁷⁾ Im März 2020 konzentrierten sich 77% (–139.000) des Beschäftigungsrückgangs auf diese drei Branchen.

⁸⁾ Gemessen am Beschäftigungsstand im April 2020 fiel die Kurzarbeitsquote im Beherbergungs- und Gaststättenwesen mit 82,5% deutlich höher aus. Im Bauwesen lag sie bei 33,0% und im Handel bei 48,5%.

⁹⁾ Jahresäquivalente mit null Arbeitszeit, bezogen auf das gesamte Kalenderjahr 2020. Grundlage: AMS Tabelle 2 (AMS, 2021B) zeigt die abgerechneten Fälle pro Monat, gewichtet mit der Ausfallzeit. Die auf diese Weise kalkulierte Zahl an geretteten Jobs je Monat wurde summiert und durch zwölf dividiert.

4. Kurzarbeitsmodell im internationalen Vergleich

In Reaktion auf den massiven und abrupten Einbruch der Wirtschaftsleistung im Zuge der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie haben zahlreiche Länder (33 von 36 OECD-Ländern) Kurzarbeitsprogramme neu aufgelegt bzw. modifiziert, um die Beschäftigung zu sichern, die Wirtschaft makroökonomisch zu stabilisieren und die sozialen Kosten der Krise abzumildern (OECD, 2020). Auch wenn sich die Modelle teils deutlich in ihrem Design bzw. der institutionellen Ausgestaltung unterscheiden, eint sie die beispiellose Inanspruchnahme. Laut Schätzungen der OECD haben Arbeitsplatzsicherungsmaßnahmen bis Mai 2020 rund 50 Millionen Jobs gesichert, zehnmal mehr als in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09.

Konle-Seidl (2020) zufolge lassen sich in Europa aktuell drei Kurzarbeitsregime unterscheiden:

1. Länder mit etabliertem Kurzarbeitsmodell, die den Zugang zu diesem Instrument im Zuge der COVID-19-Pandemie erleichtert und/oder die Ausgestaltung großzügiger gestaltet haben. Hierzu zählen Belgien, Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien.
2. Länder mit etabliertem Kurzarbeitsmodell, die für eine zeitlich limitierte Dauer neue, generösere Kurzarbeitsmodelle aufgelegt haben. Zu dieser Ländergruppe zählen etwa Österreich und die Niederlande.
3. Länder ohne etablierte Kurzarbeitsmodelle, die neue, zeitlich limitierte Sonderprogramme initiiert haben. Beispiele hierfür sind Dänemark und Großbritannien.

Übersicht 2 gibt einen Überblick über wesentliche Elemente der Ausgestaltung von Kurzarbeitsmodellen in neun ausgewählten Ländern Europas (Länderauswahl nach Konle-Seidl, 2020): Österreich, Belgien, Deutschland, Dänemark, Spanien, Frankreich, die Niederlande, Italien und Großbritannien. Dabei ist zu beachten, dass die Ausgestaltung dieser Modelle einer gewissen Dynamik unterworfen ist; je nach Wirtschaftslage wurden einzelne Parameter angepasst und adaptiert. So waren in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie die Kurzarbeitsmodelle in der Regel sehr generös ausgestattet (OECD, 2020), um eine maximale Inanspruchnahme und Beschäftigungssicherung zu erreichen. Überlegungen zu den potenziell negativen Auswirkungen der Kurzarbeit traten in der Krisensituation in den Hintergrund. Im Laufe der Krise wurden die Modelle jedoch teilweise modifiziert. Nachstehende Darstellung bezieht sich auf einen Vergleich von Kurzarbeitsmodellen in Europa vom November 2020 (ETUC, 2020).

Aus Sicht der Beschäftigten ist bei der Bewertung der Kurzarbeit die Höhe der Einkommensersatzleistung zentral. Aus Sicht der Betriebe sind es einerseits die Anspruchsvoraussetzungen, andererseits die betrieblichen Kosten der Kurzarbeit. Beide Sichtweisen werden im Folgenden kurz für die Länderauswahl ausgeführt.

4.1 Einkommensersatz

Im Rahmen der Kurzarbeit erhalten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihre Arbeitszeit temporär reduzieren müssen, einen Einkommensersatz für nicht geleistete Arbeitsstunden. Dieser differiert deutlich zwischen den Ländern.

Übersicht 2: Kurzarbeitsmodelle im europäischen Vergleich

Land	Bezeichnung	Höhe (AN)	Dauer in Monaten	Anspruchsvoraussetzungen (AG)	Betriebliche Kosten (AG)
AT	Corona-Kurzarbeit	80-90% vom Nettolohn ¹⁾	6 + 3 ¹⁾	Nachweis der ökonomischen Notwendigkeit und deren Bezug zu COVID-19 Abschluss eines Sozialpartnerabkommens Anmeldung der Kurzarbeit beim AMS Arbeitszeitausfall von mind. 20%, max. 70% ¹⁾	Keine ²⁾
BE	Vorübergehende Arbeitslosigkeit (Tijdelijke werkloosheid)	70% vom Bruttolohn + ca. 150 €/Monat bei temporärer Arbeitslosigkeit, max. 2.754,76 €/Monat	12	Nachweis, dass an mind. 20% der Arbeitstage im Bezugszeitraum temporäre Arbeitslosigkeit auftritt (davon ausgenommen sind Branchen, die schwer von COVID-19 getroffen wurden (z. B. Tourismus, Kultur)) Abschluss eines Kollektivabkommens	Keine
DE	Kurzarbeit	60% vom Nettolohn (mit Kind: 67%) bei Arbeitsausfall von mehr als 50%: ab dem 4. Monat 70%, ab dem 7. Monat 80% (mit Kind: ab dem 4. Monat 77%, ab dem 7. Monat 80%) bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 6.900 € (Westdeutschland) bzw. 6.450 € (Ostdeutschland)	12 ³⁾	Mind. 10% der Belegschaft müssen von temporären Arbeitsausfällen betroffen sein Abschluss eines Kollektiv-, Betriebs- bzw. Individualabkommens	Keine
DK	Arbeitsteilung (Arbejdsfordeling)	100% vom Nettolohn	3	Private Unternehmen: drohende Kündigungen für mind. 30% der Belegschaft bzw. 50 Mitarbeiter/innen Stiftungen, Vereine und Selbstverwaltungseinrichtungen: Entfall von mind. 50% der öffentlichen Zuschüsse	25% vom Lohn für Angestellte sowie Lohnanteile über 30.000 DK (ca. 4.000 €) 10% vom Lohn für Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Lohnanteile über 23.000 DK (ca. 3.100 €)
ES	Befristete Entlassungsregelung (Expediente de Regulación Temporal de Empleo, ERTE)	70% vom Bruttolohn max. 1.098,09 € (Kinderlose), 1.254,96 € (ein Kind), 1.411,83 € (zwei oder mehr Kinder)	4 ⁴⁾	Benachrichtigung des Arbeitsamtes und des Betriebsrates Arbeitsausfall von mind. 20%, max. 50% Nicht anspruchsberechtigt: Betriebe in Steueroasen und Betriebe, die Dividenden während der Krise auszahlen	0-30% der Sozialversicherungsbeiträge, in Abhängigkeit vom Ausmaß der Einschränkungen und der Betriebsgröße

Land	Bezeichnung	Höhe (AN)	Dauer in Monaten	Anspruchsvoraussetzungen (AG)	Betriebliche Kosten (AG)
				Arbeitsausfall von mind. 10%, max. 70%	
				Während der Bezugsdauer: Keine Neueinstellungen, keine Überstunden und kein Outsourcing von Aktivitäten, für die Kurzarbeit bezogen wird	
FR	Temporäre Arbeitslosigkeit (Activité Partielle)	84% vom Nettolohn (70% vom Bruttolohn), bei Mindestlohn: 100%	6 + 6 bzw. 24 ⁵⁾	Bewilligung durch das Arbeitsinspektorat Verbot von Entlassungen während der Bezugsdauer Betriebe sind aufgefordert, in der arbeitsfreien Zeit Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten	Lohnanteile über 60% des Bruttolohns bzw. über dem 4,5-fachen des Mindestlohns
GB	Corona-Arbeitsplatzsicherung (Coronavirus Job Retention Scheme)	80% vom Bruttolohn, max. 2.500 £ (2.850 €)	3 + 1	Mitarbeiter/innen erhalten den Status "beurlaubt"; Nachweis der Beurlaubung und der Einkommen der Mitarbeiter/innen an das Finanzamt	Pensions- und Sozialversicherungsbeiträge
				Angestellte im öffentlichen Sektor sind nicht anspruchsberechtigt	
IT	Lohngarantiefonds (Cassa Integrazione Guadagni, CIG)	80% vom Bruttolohn, bei Bruttolöhnen unter 2.159,58 €: max. 939,99 €, darüber: max. 1.129,66 €	12 + 12	Keine	4% bis 8% des Lohns
NL	Notfallfonds zur Überbrückung der Beschäftigung (Noodfonds Overbrugging Werkgelegenheid, NOW)	100% vom Bruttolohn	1,5 ⁶⁾	Umsatzeinbruch von mind. 20% in einem Zeitraum zwischen 2 und 24 Wochen (ab 1.1.2021: mind. 30%) Keine Auszahlung von Dividenden und Boni im selben Jahr (OECD, 2020)	20 bis 77,5% des Lohns je nach Umsatzeinbruch 100% Umsatzeinbruch: 20% ⁷⁾ 50% Umsatzeinbruch: 55% 25% Umsatzeinbruch: 77,5% sowie Lohnanteile über 9.538 €/Monat (1.10.20-31.3.21), bzw. 4.769 €/Monat (ab 1.4.21)

1) Für genauere Ausführungen zu Österreich siehe Kapitel 2 bzw. Übersicht 1.

2) Vorgesehen ist ein vollständiger Ersatz der arbeitgeberseitigen Kosten. In der Umsetzung der Förderung in Phase 1 konnte es zu leichten Abweichungen (Über- und Unterförderungen) kommen.

3) Verlängerbar bis auf 21 Monate.

4) Verlängerbar bis auf 24 Monate.

5) Im Juli 2020 wurde ein zusätzliches Langzeitkurzarbeitsschema eingeführt (Bezugsdauer max. 24 Monate). Die einzelnen Kurzarbeitsepisoden müssen nicht aufeinanderfolgend sein.

6) 6 Wochen, verlängerbar auf bis zu 24 Wochen.

7) Kostenbeteiligung von Betrieben mit 100%igem Umsatzeinbruch: 20% bis 31. Dezember 2020, 30% von 1. Jänner bis 31. März 2021, 40% von 1. April bis 30. Juni 2021.

Q: Tabellenstruktur und Länderauswahl basierend auf *Konle-Seidl, 2020*. Inhalte ergänzt und aktualisiert von *ETUC, 2020*. Stand: November 2020.

Leistungshöhe und Programmdauer: Länder mit temporär aufgelegten Sonderprogrammen – hierzu zählen Österreich, die Niederlande, Dänemark und Großbritannien – sehen eine relativ großzügige Ersatzrate für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor. Diese reicht von einem vollständigen Ersatz des Einkommens (100%) in Dänemark und in den Niederlanden bis hin zu Ersatzraten von 80% des Bruttoeinkommens in Großbritannien bzw. 80% bis 90% des Nettoeinkommens (Österreich). Mit der höheren Ersatzrate geht eine vergleichsweise kurze Programmdauer in der Anfangsphase einher; diese war in besagten Ländern am Beginn der Krise auf drei Monate begrenzt, teilweise mit Verlängerungsoption. Demgegenüber war die Bezugsdauer von Kurzarbeitsgeld in den Ländern mit etablierten Modellen und ohne Sonderprogrammen (Deutschland, Belgien, Frankreich, Spanien, Italien) von Beginn an länger ausgelegt: auf zwei Jahre in Spanien, jeweils ein Jahr in Deutschland, Belgien und Italien und zumindest ein halbes Jahr in Frankreich. Im Gegenzug fällt die Leistungshöhe im Durchschnitt geringer aus, mit 60% vom Nettolohn in Deutschland und 70% vom Bruttolohn in Spanien und Belgien. Eine höhere Ersatzrate sehen Frankreich mit 84% vom Netto- bzw. Italien mit 80% vom Bruttolohn vor.

Obergrenze für Leistungshöhe: Nach oben hin limitiert ist das Kurzarbeitsgeld in fünf der neun Länder, wobei die Höhe deutlich differiert. In Italien ist die Leistung je nach vorherigem Einkommen mit 939,99 € pro Monat bzw. 1.129,66 € pro Monat gedeckelt. Deutlich höher ist die Obergrenze in Belgien mit max. 2.754,67 € pro Monat sowie in Großbritannien mit umgerechnet monatlich max. 2.850 €. In Spanien variiert die Leistungsbergrenze mit der Anzahl der Kinder, in Deutschland zwischen Ost- und Westdeutschland.

Staffelung: Nicht alle nationalen Kurzarbeitsprogramme sehen eine einheitliche Ersatzrate (mit oder ohne finanzielle Leistungsbergrenze) vor. In Österreich ist die Einkommensersatzrate je nach Einkommenshöhe vor der Kurzarbeit gestaffelt: Die Kurzarbeitsbeihilfe sieht bei Bruttoeinkommen bis zu einer Höhe von 1.700 € eine Nettoersatzrate von 90% vor, bei Bruttoeinkommen über 1.700 € bis zu 2.685 € eine Nettoersatzrate von 85% und bei höheren Bruttoeinkommen eine Nettoersatzrate von 80%. Lehrlinge bekommen 100% ihrer Lehrlingsentschädigung ausbezahlt. In Deutschland fällt die Nettoersatzrate höher aus, wenn einerseits Kinder im gemeinsamen Haushalt leben und andererseits die Kurzarbeit länger als drei bzw. sechs Monate dauert und der Arbeitszeitausfall mehr als 50% beträgt. Frankreich entschädigt Mindestlohnbeziehende und Lehrlinge zu 100% (EMCC, 2020).

4.2 Betriebliche Kosten

Mehrere Parameter sind für die Bewertung der Kurzarbeit aus betrieblicher Sicht zentral. Hierzu zählen insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen bzw. Zugangskriterien zur Kurzarbeit, die administrative Abwicklung und die Kosten, die dem Betrieb je Ausfallstunde ersetzt werden.

Anspruchsvoraussetzungen: Typischerweise müssen Betriebe einen Nachweis für ihre wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stehen, erbringen. In einigen Ländern gibt es hierfür konkrete Kriterien wie etwa ein bestimmter Umsatzrückgang (mindestens –30% in den Niederlanden und Frankreich), ein Quorum für die vom Arbeitsausfall betroffenen Beschäftigten (in Deutschland mindestens 10% der Belegschaft, in Dänemark mindestens 30% oder mehr als 50 Arbeitskräfte) oder Mindestbedingungen an den Ar-

beitsausfall (in Österreich muss der Arbeitsausfall zwischen 10% und 90%¹⁰⁾ betragen, in Dänemark zwischen 20% und 50%). Darüber hinaus gibt es weitere, länderspezifische Zugangskriterien. So wird in Österreich¹¹⁾ und Italien eine Sozialpartnereinigung verlangt, in Frankreich ist eine steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung zwingend vorgesehen und in Spanien wird der Bezug von Kurzarbeit an den Firmensitz (darf nicht in einer Steueroase liegen) und ein Dividendenauszahlungsverbot (wie auch in den Niederlanden) geknüpft.

Sehr heterogene Regelung gibt es in Bezug auf die Behaltepflicht am Ende der Kurzarbeit, die Unternehmen mit der Beantragung der Kurzarbeitsunterstützung eingehen. Einige Länder (Eurofound, 2021) sehen in den jeweiligen nationalen Regelungen zur Kurzarbeit eine bestimmte Behaltefrist vor (beispielsweise in Spanien 6 Monate, in Frankreich doppelte Förderungsdauer, Österreich 1 Monat). In Deutschland sind diesbezügliche Regelungen in vielen Kollektivverträgen enthalten. In Österreich kann die Behaltepflicht in der Sozialpartnereinbarung anders geregelt sein, in begründeten Fällen auch herabgesetzt werden.

Kosten je Ausfallstunde: Drei der neun dargestellten Länder ersetzen den Betrieben die Ausfallstunden zu 100% (Österreich, Deutschland, Belgien). In Italien müssen Betriebe zwischen 4% und 8% des Kurzarbeitsgeldes bezahlen, in Dänemark fallen Kosten für Betriebe in Höhe von 25% des Lohns für Arbeiterinnen und Arbeiter und 10% des Lohns für Angestellte an. In den Niederlanden richtet sich der Kostenbeitrag der Betriebe nach dem Ausmaß des Umsatzeinbruchs und schwankt zwischen 20% und 77,5% des Lohns. In Spanien müssen die Betriebe – je nach Betriebsgröße und Ausmaß der Einschränkung der wirtschaftlichen Aktivität – bis zu 30% der Sozialversicherungsbeiträge übernehmen; keine Kosten fallen in Spanien für Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigte im Fall einer behördlichen Schließung an. In Frankreich erhalten Betriebe ab 1. Jänner 2021 einen Lohnzuschuss in Höhe von 36% des Bruttolohns (mit einer Untergrenze von 7,23 € pro Stunde und einer Obergrenze in Höhe des 4,5-fachen Mindestlohns); höher fällt die Lohnsubvention (70%) für Betriebe in besonders von der Krise betroffenen Sektoren aus. Die Differenz zwischen Bruttolohn und Lohnsubvention trägt der Betrieb. In Großbritannien sind die Arbeitgeber verpflichtet, die Pensions- und Sozialversicherungsbeiträge zu übernehmen.

In der Anfangsphase haben laut *OECD* (2020) die meisten Länder die betrieblichen Kosten der Ausfallstunden zu 100% ersetzt (nicht so in Dänemark oder den Niederlanden). Dadurch war es den Betrieben möglich, die Personalkosten im Gleichklang mit der Arbeitszeit zu reduzieren.

Administrative Abwicklung: In den meisten Ländern wurde die administrative Abwicklung der Kurzarbeit vereinfacht, um einen raschen und unbürokratischen Zugang sicherzustellen. Der

¹⁰⁾ In Phase 3 ab Oktober 2020: 20% bis 70% (in Ausnahmefällen 90%), für Unternehmen im Lockdown ist in den Monaten des Lockdowns ein Arbeitszeitausfall von mehr als 90% möglich (siehe <https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-fruehwarnsystem/kurzarbeit#welchevoraussetzungenmssenerfilltsein>, abgerufen am 16.3.2021).

¹¹⁾ Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit erfordert eine wirtschaftliche Begründung. Seit 1. Oktober 2020 sind dazu im Zuge der Antragstellung in einem standardisierten Verfahren Angabe zur Entwicklung des Umsatzes bzw. anderer aussagekräftiger Kennziffern zu machen. Ebenso ist eine wirtschaftliche Prognose zum beantragten Kurzarbeitszeitraum abzugeben. Diese Kennzahlen sind von einer Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung oder einem Bilanzbuchhalter bzw. einer Bilanzbuchhalterin zu bestätigen, siehe <https://www.wko.at/service/corona-kurzarbeit.html> (abgerufen am 17.3.2021).

Antrag auf Kurzarbeit kann beispielsweise von Betrieben in Österreich, Dänemark und Großbritannien online gestellt werden. In einigen Ländern (Österreich, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien) kann der Antrag auf Kurzarbeit auch rückwirkend, d. h. nach Beginn der Kurzarbeitsperiode, gestellt werden (OECD, 2020). Die administrative Zuständigkeit liegt in Österreich und Deutschland ausschließlich bei der jeweiligen Arbeitsmarktbehörde, in Frankreich beim Arbeitsministerium, in Großbritannien beim Finanzministerium und in Dänemark und Spanien bei den regionalen Behörden. In Belgien, Italien und den Niederlanden liegt die Zuständigkeit bei der jeweiligen Sozialversicherungsinstitution (Europäische Kommission, 2020).

5. Fazit

Im Gefolge der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie kam es in Österreich zu einem massiven Beschäftigungsrückgang und Arbeitslosigkeitsanstieg. Stärkere Verwerfungen am Arbeitsmarkt konnten durch die rasche Implementierung der speziell auf die Krise zugeschnittenen Corona-Kurzarbeit verhindert werden. Die sowohl im internationalen Vergleich als auch gegenüber früheren Regelungen großzügige Ausgestaltung der Corona-Kurzarbeit in der COVID-19-Krise hat wesentlich zur starken und sektoral breit aufgestellten Inanspruchnahme der Kurzarbeit in Österreich beigetragen. So war es möglich, auch jene Branchen und Betriebe zu erreichen, die in Krisenzeiten typischerweise nicht unmittelbar von Nachfrageausfällen betroffen sind, etwa kleine Betriebe im Dienstleistungsbereich.

Mit zunehmender Dauer der Krise und einer absehbaren wirtschaftlichen Erholung rücken jedoch die Absicherung eines zieladäquaten Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfen als Überbrückung der Krisensituation und dabei die Vermeidung von missbräuchlicher Beanspruchung und Mitnahmeeffekten wieder stärker in den Vordergrund. Es gilt, die Vor- und Nachteile der Kurzarbeit auszutarieren. Unterschiedliche Stellschrauben sind denkbar, um das Modell der Kurzarbeit weiterzuentwickeln und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Beim Design sind drei Fragen zentral (OECD, 2020):

1. Wie wird sichergestellt, dass überlebensfähige Jobs subventioniert werden?
2. Wann soll das Kurzarbeitsmodell im Zuge einer wirtschaftlichen Erholung angepasst werden bzw. auslaufen?
3. Soll eine Adaptierung des Kurzarbeitsmodells für die Gesamtwirtschaft gelten oder Ausnahmen (und wenn ja für welche Gruppen) vorsehen?

Ein Ansatzpunkt, um die Förderung von Kurzarbeit möglichst auf überlebensfähige Arbeitsplätze zu konzentrieren, ist die Beteiligung der Betriebe an den Kosten der Kurzarbeit. Betriebe werden nur dann bereit sein, einen Selbstbehalt¹²⁾ für nicht geleistete Stunden zu bezahlen, wenn sie eine Perspektive zur Aufrechterhaltung der Arbeitsplätze sehen und sich Vorteile aus der Weiterbeschäftigung der Belegschaft erwarten. Zugleich wird durch eine mit der Zahl der Ausfallstunden steigende Kostenbeteiligung ein Anreiz gesetzt, die Belegschaften möglichst

¹²⁾ Der Selbstbehalt könnte in Anlehnung an ein Experience Rating auch gestaffelt sein, je nach der Intensität der Nutzung. Denkbar wäre auch, den Selbstbehalt an Weiterbildungsaktivitäten zu koppeln.

stark und rasch wieder in die Produktion einzubinden. Ein solcher Anreiz bestand in der Kurzarbeitsvariante, wie sie während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 zum Einsatz kam. Eine kurzfristige Rückkehr zum Vorgängermodell könnte allerdings angesichts der eingespielten Routinen (beim AMS wie auch bei seinen Kundinnen und Kunden) und des bürokratischen Aufwands einer Umstellung hohe administrative Kosten verursachen. Stattdessen könnten auch durch Anpassungen innerhalb des Systems der Corona-Kurzarbeit die Anreize verstärkt werden, bei verbesserten wirtschaftlichen Bedingungen die Inanspruchnahme der Kurzarbeit möglichst rasch zu reduzieren. Einen konkreten Ansatzpunkt für die Adaptierung der Regelungen für die Corona-Kurzarbeit könnten die Dienstgeberbeiträge je ausgefallener Stunde bieten, die den Betrieben aktuell vollständig refundiert werden. Voraussetzung dafür ist wohl, dass Unternehmen nicht (mehr) durch behördliche Auflagen geschlossen oder massiv in ihrer Produktion eingeschränkt sind.

Ebenso denkbar wäre, die Mindestanforderungen an die geleistete Arbeitszeit zu heben, wobei auch abweichende Regelungen je nach Krisenbetroffenheit (etwa anhand der Umsatzeinbußen wie in den Niederlanden oder sektoral) angewandt werden können.

Generell kann die Krisenbetroffenheit auch als Parameter für eine stärkere Ausdifferenzierung der Kurzarbeitsmodelle bzw. den Übergang in andere (nicht mehr durch Kurzarbeitsbeihilfen geförderte) Arbeitszeitmodelle herangezogen werden. Beispielsweise besteht etwa in Frankreich ein spezifisches Kurzarbeitsmodell für jene Betriebe, die längerfristig einen geringeren Personalbedarf haben.

Optimiert werden kann die Kurzarbeit jedenfalls mit Anreizen oder durch die Pflicht, sie (bei hohen Arbeitszeitausfällen) mit Weiterbildung zu kombinieren. So können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf strukturelle Veränderungen (z. B. im Zuge von Digitalisierungsschüben) oder auf ein erhöhtes Risiko eines späteren Arbeitsplatzverlustes vorbereitet werden. Gleichzeitig kann den Beschäftigten in Kurzarbeit die Möglichkeit angeboten werden, sich beim AMS freiwillig zu registrieren, um von den Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen zu profitieren.

Das österreichische System der Kurzarbeit trifft bereits Vorkehrungen, um missbräuchliche (Über-)Beanspruchung der Kurzarbeit zu vermeiden. Dazu zählen die Erfordernis einer Sozialpartnervereinbarung ebenso wie Einzelfallprüfungen der wirtschaftlichen Voraussetzungen und gezielte Kontrollen der Arbeitszeit. Auch die Verstärkung von Anreizen sowohl für Unternehmen – etwa durch längere Behaltefristen, mit dem Ausmaß der Arbeitszeitreduktion steigenden Selbstbehalte (außer während Lockdowns) oder die Einbeziehung der Kurzarbeitsunterstützung in ein Experience Rating System (Beiträge der Betriebe zur Arbeitslosenversicherung werden in Abhängigkeit von Arbeitslosigkeit vormaliger Beschäftigter und Nutzung der Kurzarbeit gestaltet) – als auch für Beschäftigte – etwa durch die volle Vergütung der geleisteten Arbeitsstunden und die Anwendung von Ersatzraten nur auf ausgefallene Arbeitszeiten – könnte einen Beitrag zur korrekten Abwicklung der Kurzarbeit und der Missbrauchsvermeidung leisten.

Literaturhinweise

- Arbeitsmarktservice (AMS) (2021A), Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und die Covid-19 Krise 2020 – ein Vergleich, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjZ5v25wLTVAhXEHXcK-HVjVAAQQFjADegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.ams.at%2Fcontent%2Fdam%2Fdownload%2Farbeitenmarktdaten%2F%25C3%25B6sterreich%2Fberichte-auswertungen%2F001_spezial-thema_0221.pdf&usq=AOvVaw0DLfD4y0Zd7Qb-itb8LVZh (abgerufen am 16.3.2021).
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2021B), Kurzarbeit sichert nachhaltig Arbeitsplätze und Know-how, https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahU-KEwjN84j6urzvAhUxxosKH7FnCrUQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.ams.at%2Fcontent%2Fdam%2Fdownload%2Farbeitenmarktdaten%2F%25C3%25B6sterreich%2Fberichte-auswertungen%2F001_spezialthema_0121.pdf&usq=AOvVaw29sDw761NiyFcwkW38krhi (abgerufen am 8.3.2021).
- Arbeitsmarktservice (AMS) (2021C), COVID-19-Kurzarbeit, <https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-fruehwarnsystem/kurzarbeit> (abgerufen am 3.3.2021).
- Arpaia, A., Curci, N., Meyermans, E., Peschner, J., Pierini, F., Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations, Occasional Papers 64, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2010.
- Bock-Schappelwein, J., Eppel, R., Huemer, U., Hyll, W., Mahringer, H., "Abgeschwächter Arbeitsmarktaufschwung 2019 und der COVID-19-Schock im Frühjahr 2020", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(5), S. 363-375, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/66021>.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Hyll, W., "COVID-19-Pandemie: Höchste Beschäftigungseinbußen in Österreich seit fast 70 Jahren", WIFO Research Briefs, 2020, 2, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/65886>.
- Bock-Schappelwein, J., Mahringer, H., Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, WIFO-Monographien, Wien, 2011, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/41278>.
- Boeri, T., Bruecker, H., "Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession", Economic Policy, 2011, 26(68), S. 697-765.
- European Monitoring Centre on Change (EMCC), France: Working Time Flexibility, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/france-working-time-flexibility> (abgerufen am 17.3.2021)
- Europäischer Gewerkschaftsbund (ETUC), Short Time Work Measures Across Europe, 2020, https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2020-11/Covid_19%20Briefing%20Short%20Time%20Work%20Measures%2027%20November.pdf (abgerufen am 3.3.2021).
- Europäische Kommission, Short-Time Work Schemes in the EU, May 2020, Study Report, 2020, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi9t73Karf-vAhXmk4sKHb_WBwYQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D22758%26langId%3Den&usq=AOvVaw38YZ_r3GsCQGM-K0n_-nTG (abgerufen am 17.3.2021)
- Giupponi, G., Landais, C., Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short Time Work, CEP Discussion Papers 1585, 2018.
- Hijzen, A., Venn, D., The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 115, 2011.
- Konle-Seidl, R., Kurzarbeit in Europa: Die Rettung in der aktuellen Corona-Krise?, IAB-Forschungsbericht, 2020, 4.
- Kopp, D., Siegenthaler, M., Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession, KOF Working Papers 462, 2019.
- Lydon, R., Mathä, Th. Y., Millard, St., "Short-Time Work in the Great Recession: Firm-Level Evidence from 20 EU Countries", IZA Journal of Labor Policy, 2019, 8(2).
- Mandl, I., "Kurzarbeitshilfe in Österreich", Wirtschaft und Gesellschaft, 2011, 37(2), S. 293-314.
- Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD), Job Retention Schemes During the COVID-19 Lockdown and Beyond, 2020, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/job-retention-schemes-during-the-covid-19-lockdown-and-beyond-0853ba1d/> (abgerufen am 3.3.2021).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Arbeiterkammer (AK), Online-Informationssystem zu Kurzarbeit in Österreich, <https://jobundcorona.at/> (abgerufen am 16.3.2021).

Weber, T.; Hurley, J., Adăscăliței, D., COVID-19: Implications for employment and working life, Eurofound, März 2021, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20050en.pdf

Wolter, M. I., Mönnig, A., Maier, T., Schneemann, Ch., Steeg, S., Weber, E., Zika, G., Langfristige Folgen der COVID-19 Pandemie für Wirtschaft, Branchen und Berufe, IAB-Forschungsbericht, 2021, 2.