

Heiling, Michael; Mokre, Patrick; Theurl, Simon

Article

Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Heiling, Michael; Mokre, Patrick; Theurl, Simon (2022) : Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 48, Iss. 2, pp. 179-205, <https://doi.org/10.59288/wug482.143>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333094>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells

Michael Heiling, Patrick Mokre, Simon Theurl

1. Einleitung und Methode(n)

Kurzarbeit ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument mit dem Ziel, in Krisensituationen Beschäftigung, Einkommen und den Zugriff der Betriebe auf Arbeitskräfte zu sichern. Seit 2009/10 und insbesondere in der Covid-19-Krise wurden Kurzarbeitsregimes in Österreich adaptiert.

In der Covid-19-Krise war der schnelle und einfache Zugang zu Kurzarbeit auffällig, die relativ unbürokratische Beantragung erfolgte zeitweise (fast) ohne Ex-ante-Kontrolle. Für Arbeitnehmer:innen wurden vergleichsweise hohe und progressiv gestaltete Ersatzraten sichergestellt. Der schnelle und einfache Zugang brachte aber die Debatte über mögliche Mitnahmeeffekte mit sich. Gleichzeitig eröffnet die subventionierte Arbeitszeitverkürzung durch Kurzarbeit in der Krise auch eine Debattenmöglichkeit um eine Fortführung im Aufschwung – und damit eine andere Verteilung der gesamtgesellschaftlichen Arbeitszeit.

Im Kern ist die Ausgestaltung von Kurzarbeitsregelungen also ein Spannungsverhältnis zwischen Mitnahmeeffekten (die durch kriterienarme Vergabe ermöglicht werden) und negativen Beschäftigungseffekten (durch zu hochschwelligem Zugang). Am Beginn der Covid-19-Krise wurde in diesem Spannungsverhältnis ein sehr niederschwelliger Zugang gewählt, erst in folgenden Kurzarbeitsmodellen („Kurzarbeit V“) wurden erste Ansätze einer Einbeziehung von wirtschaftlichen Kennzahlen bei der Beantragung von Kurzarbeit integriert.

Dieser Beitrag befasst sich vor dem Hintergrund quantitativer und qualitativer Auswertungen dieser Erfahrungen damit, wie Kurzarbeit ausgestaltet sein kann und für unterschiedliche Phasen während und nach einer Krise adaptiert werden kann. Im Zentrum steht der Anspruch, Mitnahmeeffekte zu reduzieren und Beitragsgerechtigkeit herzustellen ohne Abstriche bei der Sicherung von Beschäftigung und Einkommen machen zu müssen. Kombinationseffekte der Finanzierung von Unternehmen in der Krise werden in diesem Beitrag nicht berücksichtigt, wenngleich aufgrund der äußerst breiten Ausgestaltung von unterschiedlichen Unternehmenshilfen

im Zuge der Covid-19-Krise auch diese Effekte denkbar waren. In den Monaten nach dem Beginn der Covid-19-Krise im März 2020 wurde nicht nur die Möglichkeit einer besonderen Kurzarbeitsbeihilfe geschaffen, die Unterstützung von Betrieben spielte sich auf mehreren Ebenen ab. Zunächst etwa im Bereich der direkten Staatshilfen (wie etwa Fixkostenzuschuss oder Umsatzkostenersatz), dann im Bereich des Steuerrechts (durch die beschleunigte Abschreibung oder den „Verlustrücktrag“) und zuletzt im Bereich der staatlich geförderten Garantien (wie etwa bei den besonderen Exportförderungsfazilitäten). Die Frage der Finanzierungsgerechtigkeit und der Wirkung bezieht sich in diesem Papier also isoliert auf das Modell der Kurzarbeit – auch wenn Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Unternehmensfördermodellen in der Krise durchaus denkbar sind.

Wir stellen dazu zunächst die bisherigen Phasen der Kurzarbeit in Österreich durch eine Literaturanalyse deskriptiv dar und betrachten die Eckpunkte der Modelle mit Blick auf mögliche Mitnahmeeffekte. Dies wird ergänzt durch eine empirische Analyse des Zusammenhangs von Kurzarbeit und betriebsbedingten Kündigungen als Maßzahl für die arbeitsmarktpolitische Effektivität der Maßnahme. Anschließend analysieren wir in sechs Fallbeispielen Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfen bezogen haben, mit Fokus auf die wirtschaftliche Entwicklung nach Inanspruchnahme.

Aufgrund der Ableitungen aus diesen Analysen stellen wir abschließend ein transformationsorientiertes und beitragsgerechteres Kurzarbeitsmodell vor. Die bisherigen Erfahrungen sprechen für einen weiterhin möglichst einfachen Zugang (um Beschäftigung, Einkommen und Stabilität zu sichern) in Kombination mit einer möglichst Ex-post-Prüfung, die Unternehmen die Möglichkeit gibt, sich bei wirtschaftlichem Erfolg direkt an den Kosten der Kurzarbeit zu beteiligen oder diesen Vorteil in eine über die Kurzarbeit hinausgehende Reduktion von Arbeitszeit zu überführen. Das entworfene Modell adressiert somit Fragen der Verteilungs- und Finanzierungsgerechtigkeit sowie der Transformation der Arbeitswelt und der Arbeitsverhältnisse, während es die – in diesem Beitrag auch ausgewiesenen – positiven Wirkungen der bisherigen Kurzarbeitsmodelle beibehält. Es soll als Diskussionsanstoß und Grundgerüst für die potenzielle Schaffung zukünftiger Kurzarbeitsmodelle dienen, die nicht nur akut, sondern auch über die jeweilige Krisenphase hinaus wünschenswerte Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft haben könnten.

2. Entstehung, Unterschiede und Verwendung von Kurzarbeit

2.1 Entstehung

In Österreich wird das arbeitsmarktpolitische Instrument Kurzarbeit von den Sozialpartner:innen verhandelt – selbstverständlich innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens. Im Grunde handelt es sich bei Kurzarbeit um eine Form der Lohnsubvention für eine temporäre Arbeitszeitverkürzung bei (teilweisem) Lohnausgleich und Erhalt des Beschäftigungsstandes. Kommt es zu einem krisenbedingten Einbruch der Arbeitsnachfrage können Kündigungen durch Arbeitszeitverkürzung, also durch die Umverteilung der nachgefragten Arbeitszeit, verhindert werden. Durch Lohnzuschüsse für die Ausfallstunden werden die betroffenen Arbeitnehmer:innen finanziell abgesichert und somit auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. In der Phase wirtschaftlicher Erholung können Unternehmen weiterhin auf die bereits eingespielten und in den spezifischen Arbeitsanforderungen geschulten Arbeitskräfte zugreifen. Unternehmen ersparen sich somit Freisetzung-, Rekrutierungs- und Einschulungskosten.

Kurzarbeit ist daher auch ein Beispiel für einen wirksamen sozialpartnerschaftlichen Aushandlungsprozess, von dessen positiver Wirkung alle in der Sozialpartner:innenschaft zusammenwirkenden Institutionen (Arbeitnehmer:innen, Unternehmen und die Republik als Gesamtes) profitieren können. Finanziert wird Kurzarbeit dabei allerdings zum überwiegenden Teil aus der öffentlichen Hand. Zum überwiegenden Teil deshalb, weil die gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Effekte teilweise auch von Arbeitnehmer:innen mitfinanziert werden, die zumindest für eine bestimmte Zeit ihr Einkommensniveau (wenn auch geringfügig) reduzieren. Eine Kostenbeteiligung des dritten Teils der Sozialpartner:innenschaft (Unternehmen) ist in den derzeitigen Modellen nicht vorgesehen.

Die Tradition der Kurzarbeit reicht in Österreich bis in die 1920er Jahre zurück (Schichl, 2010; Mendel, 2020). In ihrer heutigen Form wird Kurzarbeit im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), im Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz (AMPFG) und in einer Sozialpartnervereinbarung festgeschrieben. Bis zur Finanzkrise 2008, die in Österreich ihre Arbeitsmarktauswirkungen im Wesentlichen ab 2009 zeigte, spielte Kurzarbeit jedoch eine untergeordnete Rolle in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik (BMASK, 2009, 2013, 2019). 1997 wurde Kurzarbeit eingesetzt, nachdem heftige Regenfälle zu Überschwemmungen in manchen Teilen Österreichs geführt hatten. Nach den Terrorangriffen in den Vereinigten Staaten am 9. 11. 2001 wurde auf Kurzarbeit zurückgegriffen, da es akut zu einem Einbruch in der Tourismusbranche kam. Zuständig für die gesetzliche Ausgestaltung von Kurzarbeit war seit Mitte der 1990er-Jahre das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK),

die Verwaltung wurde dem österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) übertragen (Mandl 2011). 2009 verankerte die Regierung Faymann die Regelungen zu Kurzarbeit im AMSG § 37b und § 37c. Seither ist das AMS – in dem die Sozialpartner:innen eine große Rolle spielen – für den Entwurf der Bundesrichtlinien für Kurzarbeit zuständig. Somit wurde die Rolle der Sozialpartner:innen bei der Ausgestaltung gestärkt.

Dem Kurzarbeitsmodell 2009 gingen längere Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartner:innen, dem AMS und dem Arbeitsministerium voran (Mitter 2009). Im Vergleich zum deutschen Instrument wurde die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe dabei für Unternehmen bewusst weniger attraktiv gestaltet, um Mitnahmeeffekte zu verhindern und eine Verschleppung des strukturellen Wandels zu vermeiden (Mandl 2011). Das machte das Instrument unter anderem für kleinere Betriebe und Dienstleistungsunternehmen weniger geeignet (Bock-Schappelwein et al. 2011). Letztendlich ging es auch darum – gegenüber Deutschland – wettbewerbsfähig zu bleiben. Denn konträr zu der in der Eurozone geforderten und maßgeblich von Deutschland durchgesetzten Austerität, wurde in Deutschland auch mittels Kurzarbeit die Nachfrage und somit die Wirtschaftsleistung staatlich stabilisiert.

Als die COVID-19-Krise im März 2020 den österreichischen Arbeitsmarkt traf, konnten die Sozialpartner:innen auf die Erfahrungen mit Kurzarbeit aus den Jahren 2009/10 zurückgreifen und in kurzer Zeit ein umfassendes Kurzarbeitsmodell entwickeln. Die Voraussetzungen und Anforderungen an das Modell waren jedoch komplett andere. Hohe Unsicherheit aufgrund der neuen und unbekannten Situation und Zeitdruck prägten die Ausgestaltung des neuen Kurzarbeitsregimes. Mit Blick auf die Entwicklungen in einigen ostasiatischen Ländern, insbesondere China, wo die Pandemie zum damaligen Zeitpunkt mit entschiedenen und umfassenden Maßnahmen relativ schnell eingedämmt werden konnte, wurde in Österreich davon ausgegangen, dass es der Kurzarbeit nur für einen kurzen Zeitraum bedürfen würde. Entsprechend wurde für die erste Corona-Kurzarbeit-Regelung eine Laufzeit von nur drei Monaten vorgesehen. Als klar wurde, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auch in Österreich notwendig würden, setzte die Bundesregierung zunächst strikte Maßnahmen, die darauf abzielten, eine Ausbreitung des Virus einzudämmen. Dabei schränkte sie insbesondere soziale Kontakte im privaten Bereich drastisch ein, während zunächst kaum Vorschriften für den Arbeitsplatz erlassen wurden. Am 15. März verabschiedete die Bundesregierung das erste Covid-19-Maßnahmengesetz auf dessen Basis Ausgangssperren verordnet und Geschäfte geschlossen wurde. Die vorangegangene politische Kommunikation – ab dem 10. März – hatte auch zu Panikkäufen und Massenkündigungen geführt (Pollak et al., 2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b dokumentieren den Pandemieverlauf und die korrespondie-

renden politischen Maßnahmen). Um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, verhandelten die Sozialpartner:innen in kürzester Zeit ein neues Kurzarbeitsmodell. Ein schneller Zugang zu den Leistungen, keine Kosten für die Unternehmen sowie relativ hohe Nettoersatzraten für die Arbeitskräfte charakterisieren das Kurzarbeitsmodell mit dem es gelang, die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu reduzieren (Tamesberger/Theurl 2021). Parallel zum Pandemieverlauf und dessen Krisenmanagement, das aus einer Serie an Lockerungen und Lock-downs bestand, wurden auch die Regelungen der Covid-19-Kurzarbeit angepasst.

Die Auswirkungen der COVID-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt sowie die Inanspruchnahme der Kurzarbeit waren umfangreich. In kurzer Zeit stiegen die Anträge und mit ihnen die veranschlagten Ausgaben, was mehrere Anpassungen des Finanzrahmens notwendig machte (siehe dazu Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung der Anträge für Kurzarbeit

	Anzahl der genehmigten Anträge	Anzahl der geförderten Personen	Veranschlagte Ausgaben	Genehmigte Mittel (Milliarden Euro)
19.3.2020	374	8.031	59.366.396	0,4
7.4.2020	21.850	365.953	2.884.101.166	3
15.4.2020	55.364	741.771	5.631.168.924	5
22.4.2020	90.013	1.103.598	8.428.503.519	7
1.5.2020	109.545	1.344.404	10.231.045.135	10
20.5.2020	120.647	1.442.200	10.922.878.210	12

Quelle: eigene Berechnungen; BGBl. II Nr. 219/2020; BGBl. II Nr. 188/2020; BGBl. II Nr. 168/2020; BGBl. II Nr. 155/2020; BGBl. II Nr. 132/2020; BGBl. II Nr. 12/2020

Vor dem Hintergrund der rasant gestiegenen Kosten und der zunächst niedrigen Covid-19-Inzidenz im Frühling und Sommer 2020 wurde erstmals für das folgende Kurzarbeitsmodell die Frage nach Mitnahmeeffekten aufgeworfen. Ebenso wurde in Europa eine Debatte angestoßen, wonach zu lange andauernde Unternehmensförderungen möglicherweise einen notwendigen Strukturwandel verlangsamen könnten. Neben kleineren Änderungen, die darauf abzielten, Konflikte zu anderen gesetzlichen Bestimmungen zu beheben und Unschärfen auszubügeln, zielte das Covid-Kurzarbeitsmodell III erstmals – wenn auch nur in Ansätzen – auf eine Eindämmung von Mitnahmeeffekten ab.

2.2 Unterschiede der österreichischen Kurzarbeitsmodelle

Die zur Erreichung der Ziele von Kurzarbeit geschaffenen Regelungen unterscheiden sich im Kern in Voraussetzungen für den Erhalt der Leis-

tung, mögliche Bezugsdauern, Mindestarbeitszeit (die von Unternehmen entgolten werden muss) sowie die Höhe der Kurzarbeitsunterstützung und die Höhe der Ersatzleistungen für die Unternehmen. In der Praxis stellen Unternehmen den Antrag auf Kurzarbeit, dieser wird geprüft und dann genehmigt. Die österreichischen Kurzarbeitsmodelle ermöglichen es bisher, ein Maximum an Ausfallstunden und Bezugsdauer zu beantragen. Erst nach Ende der Förderperiode, wenn ersichtlich wird, in welchem Ausmaß es zu Arbeitszeitverkürzung kam, wird die tatsächliche Leistung berechnet und an die Unternehmen ausgezahlt.

In den Kurzarbeitsmodellen vor der Covid-19-Krise galt als Voraussetzung für den Erhalt der Förderung, dass sich das Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Diese dürfen weder selbstverschuldet noch saisonal sein oder durch das Unternehmen beeinflussbar. Aufgrund des Covid-19-Maßnahmengesetz und der geänderten AMS-KUA-Bundesrichtlinie (§ 37b Abs. 7 AMSG) galt diese Voraussetzung für alle Unternehmen pauschal als erfüllt. Demgemäß galten alle Auswirkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten. Außerdem wurde auf eine Prüfung, Beratung und Auslotung von Alternativen zur Kurzarbeit durch das AMS – sowie auf eine sechswöchige Frist bei der Antragstellung im Voraus – verzichtet. Stattdessen genügte die Vorlage einer/der Corona-Sozialpartnervereinbarung (Tabelle 2 angelehnt an AK 2020 bietet einen Überblick über die Modelle bis zur Covid-Kurzarbeit III). Diese regelte – wie bereits im Kurzarbeitsregime von 2009/10 – Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung und Behaltefrist. Ebenso war es möglich Kurzarbeit rückwirkend ab dem 1. März 2020 zu beantragen.

Kontrolle und Prüfung wurden Sozialpartner:innen und AMS übertragen. Aufgrund der hohen Antragszahlen und der zu geringen personellen Kapazitäten beim AMS ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ein hoher Teil der Anträge eingehend geprüft wurde.

Erst mit den Regelungen zur Kurzarbeit III ab Oktober 2020 wurde der Versuch unternommen, Mitnahmeeffekte einzudämmen. Aufgrund der hohen Inanspruchnahme und damit verbundenen Kosten, sowie der Dauer der Krise und damit einhergehenden Notwendigkeit zur Kurzarbeit, gewannen die Themen Mitnahmeeffekt und mögliches Einfrieren des Strukturwandels an Bedeutung. Erstmals stand zur Debatte, den Erhalt von Kurzarbeitsförderungen am Unternehmensumsatz festzumachen. Anstelle einer Ex-post-Prüfung, ob die Förderung tatsächlich notwendig war, griff man auf eine Ex-ante-Einschätzung des zu erwartenden Unternehmensumsatzes zurück. Dieser musste von einem/einer Steuerberater:in oder Wirtschaftsprüfer:in bestätigt werden, sofern das Unternehmen nicht von einem Lockdown betroffen war.

Mit dem Covid-Kurzarbeitsmodell V ab dem 1. Juli 2021 wurde für Unter-

Tabelle 2: Österreichische Kurzarbeitsregime im Vergleich

KUA 09/10	KUA COVID I	KUA COVID II	KUA COVID III
Grundvoraussetzung			
Das Unternehmen befindet sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten die weder selbstverschuldet noch saisonal sind, oder durch das Unternehmen beeinflusst werden können.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.
Alle internen Möglichkeiten der AZV wurden ausgeschöpft.			Schriftliche wirtschaftliche Begründung mit Skizzierung des Umsatzentganges erforderlich; bei mehr als fünf von KUA betroffenen Berater/Wirtschaftsprüfer erforderlich.
Das AMS wurde sechs Wochen im Voraus über die Schwierigkeiten informiert.	Die gesetzliche Anforderung der Verständigung des AMS sowie die Beratung durch das AMS gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG im Vorfeld der Begehrensstellung wird durch die Vorlage einer „Corona“-Sozialpartnervereinbarung erfüllt.	Die gesetzliche Anforderung der Verständigung des AMS sowie die Beratung durch das AMS gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG im Vorfeld der Begehrensstellung wird durch die Vorlage einer „Corona“-Sozialpartnervereinbarung erfüllt.	Bestätigung Steuerberater:in/Wirtschaftsprüfer:in entfällt bei vom Lockdown betroffenen Unternehmen (ÖNACE 2008 Klassifikation).
Das Unternehmen unterzieht sich einer Prüfung/Beratung durch das AMS.	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).
Der Betriebsrat, sofern vorhanden, wird in die Beratung einbezogen. De facto ersetzte das Vorhandensein eines Betriebsrates die Prüfung durch das AMS.			
Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.
Kurzarbeit zwischen 10% und 90% der Normalarbeitszeit; auch innerhalb der gesamten Bezugsdauer geblockt möglich – „Null-Stunden-Wochen“ sind möglich.	Wie 09/10.	Wie 09/10.	Wie 09/10, allerdings mit einer Mindestarbeitszeit von durchschnittlich 30%; Förderung durch das AMS beginnt daher erst darüber hinaus. Bei einer Unterschreitung erfolgt keine Rückforderung, allerdings wird zwischen 0%-30% nicht gefördert, sodass AG ungefordert zur Entgeltleistung verpflichtet ist; für 2. Lockdown (Herbst 2020) Flexibilisierung der Mindestarbeitszeit für vom Lockdown betroffene Betriebe (Unterbreitung sogar von 10%-Mindestarbeitszeit möglich).

KUA 09/10	KUA COVID I	KUA COVID II	KUA COVID III
	Empfänger		
Alle Arbeitgeber:innen außer Staat, politische Parteien und Leasingunternehmen.	Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien. Praktikant:innen sind nicht ausgenommen. Leasingunternehmen werden gefördert. Im Nachhinein (rückwirkend) klargestellt: förderbar auch jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen (Museen, Bibliotheken).	Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien (ausgenommen jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen). Leasingunternehmen werden gefördert.	Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien (ausgenommen jene, die wesentlichen Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen). Praktikant:innen sind nicht ausgenommen. Leasingunternehmen werden gefördert.
Alle Arbeitnehmer:innen mit Ausnahme von Praktikant:innen, Teilzeitangestellten und Geschäftsführung.	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).
Dauer			
Zweimal sechs Monate, Verlängerung bis zu 18 Monaten.	Drei Monate, eine Verlängerung.	Vier Monate.	Sechs Monate.
Ersatzleistungen			
Ersatz (Zahlung an Unternehmen) für Ausfallstunden in der Höhe der fiktiven ALG-Zahlung (inklusive Sozialversicherungsbeiträge).	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monatseinkommen.	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monatseinkommen.	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monatseinkommen.
Keine Kompensation für Einkommen über 3.214 € brutto.	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €.	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €.
Lohnersatzrate auf Basis der Sozialpartnervereinbarung. De facto beliefen sich diese zwischen 80–90%	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.

nehmen die Kurzarbeit verlängern wollen der Umsatzrückgang im dritten Quartal 2020 – gegenüber dem dritten Quartal 2019 – als Kriterium für die Höhe der Förderung herangezogen. Liegt dieser unter 50%, so hat das Unternehmen 15% der Kosten zu tragen. Ausgenommen sind Unternehmen, die direkt von Schließungen betroffen sind (WKÖ, 2019). Unternehmen, die einen neuen Antrag auf Kurzarbeit stellen, müssen – ähnlich dem Kurzarbeitsregime 2009/10 – einen Beratungstermin mit AMS, WKO und Gewerkschaft absolvieren und können drei Wochen nach Genehmigung Kurzarbeitsbeihilfen erhalten.

Um Kurzarbeitsbeihilfen zu erhalten, mussten (von 2009/10 bis zur Covid-Kurzarbeit II) zwischen 10% und 90% der Normalarbeitszeit vom Unternehmen bezahlt werden. Dies galt für den gesamten Durchrechnungszeitraum – also insgesamt für die Dauer der Förderung. Null-Stunden Wochen waren dabei möglich, wenn insgesamt die Mindestarbeitszeit erreicht wurde. Mit der Covid-Kurzarbeit-III wurde die Mindestarbeitszeit auf 30% gesetzt, während des Lockdowns im Herbst 2020 jedoch wieder auf 10% reduziert. Die sogenannte Phase IV, gültig ab 1. April 2020, sah erneut eine Mindestarbeitszeit von 30% vor. Unter der Kurzarbeit V wurden die 30% (mit Unterschreitungsoption) beibehalten. Für Unternehmen die Kurzarbeit neu beantragen oder das Umsatzkriterium nicht erfüllen, gelten 50% Mindestarbeitszeit.

Mögliche Empfänger:innen für Kurzarbeit waren alle Unternehmen mit Ausnahme von Staat, öffentlichen Unternehmen und politischen Parteien. Ein Unterschied zu Modellen vor 2020 war, dass auch Leasingunternehmen gefördert werden konnten. Im Nachhinein und rückwirkend wurden auch jene öffentlichen Unternehmen für die Förderung zugelassen, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen, vorwiegend Museen und Bibliotheken. Als förderbare Personen galten – wie auch zuvor – alle Arbeitnehmer:innen die sich für Arbeitslosengeld qualifizieren. Die Geschäftsführung konnte unter Umständen Kurzarbeitsgeld beziehen.

Das Kurzarbeitsregime 2009/10 sah eine Dauer von zweimal sechs Monaten, mit einer Verlängerung von bis zu 18 Monaten vor. Die Covid-Kurzarbeit wurde erst auf drei Monate beschränkt. Als sich abzeichnete, dass weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie notwendig werden würden, wurden Möglichkeiten zur Verlängerung um vier Monate im Juni 2020 („Covid-Kurzarbeit II“) und weitere sechs Monate im Oktober 2020 („Covid-Kurzarbeit III“) geschaffen.

Bemerkenswert war, dass im Unterschied zum Modell 2009/10 die Ersatzleistungen an Unternehmen in voller Höhe des Kurzarbeitsgeldes gezahlt wurden. Zuvor bekamen die Unternehmen Ersatzleistungen in der Höhe der fiktiven Arbeitslosengeldzahlung, inklusive Sozialversicherungsbeiträgen bei längerer Inanspruchnahme (Mitter 2009). Die Höhe des

Kurzarbeitsgeldes – also die Ersatzleistungen an die Arbeitskräfte – wurde in der Betriebsvereinbarung geregelt, so „erhielten zahlreiche Kurzarbeiter:innen 80% bis 90% ihres ursprünglichen Gehalts, unabhängig von der Arbeitszeitreduktion“ (Mandl 2011, 308). Während der Covid-Kurzarbeit wurde die Höhe des Kurzarbeitsgeldes an das ursprüngliche Einkommen gekoppelt und progressiv gestaltet. Dabei wurde – unabhängig von den Ausfallstunden – ein Nettoeinkommen, gemessen am vorherigen Einkommen, gewährt:

- Bis zu einem Brutto-Monatseinkommen von 1.700 Euro erhielten die Arbeitskräfte 90% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Bei einem Brutto-Monatseinkommen bis 2.686 Euro betrugen die Zahlungen 85% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Bei einem Brutto-Monatseinkommen bis zu 5.370 Euro betrugen die Zahlungen 80% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Für Einkommensbezieher:innen mit einem Brutto-Monatseinkommen über 5.370 Euro gab es keine Förderung
- Lehrlinge erhielten eine Kompensation in der Höhe von 100%

Diese Regelung garantierte, dass insbesondere Personen mit niedrigen Einkommen (was mitunter mit entsprechend geringem Organisationsgrad einhergeht) finanziell abgesichert wurden. Im europäischen Vergleich wird eben diese Regelung zum Kurzarbeitsgeld als “Best-Practice” hervorgehoben (Schulten/Müller 2020).

2.3 Entwicklung und Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Die Covid-Kurzarbeitsmodelle zeichneten sich wie gezeigt durch den leichten Zugang und die großzügige Förderung aus. Zur rechtlichen Niederschwelligkeit kamen AMS-Maßnahmen wie Ausfüllanleitungen in Form von Videos und Texten. Alle Lohnkosten für Unternehmen wurden von der öffentlichen Hand übernommen, der rückwirkende Bezug war möglich.

Die Kurzarbeitsbeihilfen wurden in einem überraschend großen Ausmaß beantragt. Im April 2020 wurde bereits für rund 1,2 Mio. Arbeitskräfte Kurzarbeit beantragt. Im Mai waren es 1,3 Mio. Danach gingen die Anträge zurück und lagen ab Juli 2020 unter 500.000. Im Vergleich dazu befanden sich in der Folge der Finanzmarktkrise 08/08 ff. im Jahr 2009 rund 66.000 Menschen in Kurzarbeit (BMAK, 2019).

Im restlichen Beobachtungszeitraum lagen die Anträge deutlich über der tatsächlichen Inanspruchnahme. Das legt nahe, dass Kurzarbeit einen versicherungsähnlichen Charakter hat. Bereits die Möglichkeit, bei Bedarf die Förderung zu bekommen, dürfte den Unternehmen entsprechende Sicherheit gegeben haben, ihre Arbeitskräfte nicht aus einer Panikreaktion heraus freizusetzen.

Für die nun in diesem Kapitel folgende Untersuchung des Zusammenhangs von Beschäftigung und Kurzarbeit gehen wir davon aus, dass krisenbedingte Kündigungen und Anmeldungen zur Kurzarbeit von denselben Faktoren ausgelöst werden: kurzfristigen Konjunkturschwankungen im Allgemeinen und der technischen Möglichkeit zu produzieren im Konkreten. Diese technischen Möglichkeiten wurden durch Lockdowns und Lieferschwierigkeiten empfindlich und zeitlich trennbar getroffen. Diese Variation ist die Grundlage unserer Analyse des Zusammenhangs aus Kurzarbeit und Beschäftigungslosigkeit. Gleichzeitig nehmen wir an, dass Kündigungen/Entlassungen durch Kurzarbeit abgefedert werden können, also ein negativer Zusammenhang zwischen Zugängen zur Arbeitslosigkeit und Anmeldungen zur Kurzarbeit besteht.

Zur Überprüfung dieser Annahmen kombinieren wir Arbeitslosen-, Schulungsteilnehmenden- und unselbstständige Beschäftigtenzahlen aus der Datenbank für Budget-, Arbeitsmarkt- und Leistungsbezugsinformationen (BALI) sowie Kurzarbeitszahlen aus der Arbeitsmarktdatenbank (AMDB). Beide Datenbanken werden vom österreichischen Arbeitsministerium gepflegt und zur Verfügung gestellt. Der Datensatz umfasst 83 ÖNACE Wirtschaftsbranchen über den Zeitraum von 13 Monaten, von März 2020 bis März 2021.

Die Wirtschaftsbranchen „Kohlenbergbau“ sowie „Tabakverarbeitung“ finden sich nicht in den Kurzarbeitsdaten, die Zeilen „Private“, „Exterritoriale Organisationen“, „Präsenzdiener:innen“, „Karenz“ sowie „Sonstige“ berücksichtigen wir nicht, da hier andere Arbeitsmarktdynamiken vorherrschen als bei der eigentlichen unselbstständigen Beschäftigung.

Überblickstabellen über Kurzarbeit, Arbeitslose und Schulungsteilnehmende sowie unselbstständig Beschäftigte finden sich in Tabelle 3. Hier

Tabelle 3: Übersichtstabelle Beschäftigungslose, Unselbstständig Beschäftigte, Kurzarbeitende sowie Quoten

	Beschäftigungslose	Wachstum BL	Unselbstständig Beschäftigte	Kurzarbeitende	Beschäftigungslosenquote	Kurzarbeitsquote
Mittelwert	5.336,97	1.005,00	43.094,67	5.404,33	10,98	13,77
Minimum	5,00	0,00	33,00	0,00	1,41	0,00
Q25	549,00	91,00	6.952,00	282,00	4,97	1,96
Q50	1.434,00	259,00	18.636,00	1.545,00	7,50	7,06
Q75	3.808,00	653,50	51.576,00	5.214,00	13,57	18,89
Maximum	74.981,00	40.910,00	587.225,00	122.855,00	85,59	87,30

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

Tabelle 4: Korrelation von Kurzarbeitszahlen mit Absolutzahlen und Zuwächsen bei Beschäftigungslosen

nace08	Beschäftigungs- lose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Abwasserentsorgung	222	96	0,21	-0,04
Architektur- und Ingenieurbüros, techn., phys. und chem. Untersuchungen	3.281	5.781	0,48	-0,11
Beherbergung	28.638	33.606	0,72	-0,40
Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung	10	3	0,80	0,34
Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	796	1.390	0,37	-0,14
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	44.209	55.142	0,95	0,12
Energieversorgung	429	336	0,34	-0,35
Erbringung v. wirtsch. Dienstleistungen für Unternehmen u. Privatpersonen	2.831	4.165	0,52	-0,27
Erbringung v. Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und Erholung	3.824	5.313	0,95	0,07
Erbringung von Finanzdienstleistungen	2.676	591	0,05	-0,17
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	8.074	13.629	0,59	0,16
Erbringung von wirtschaftlichen Diensten	4.185	2.539	0,78	-0,48
Erzbergbau	12	2	-0,67	-0,41
Erziehung und Unterricht	16.435	5.821	0,86	-0,30
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	92	0	-0,81	-0,54
Fischerei und Aquakultur	34	20	-0,29	0,11
Forschung und Entwicklung	1.299	835	0,33	-0,59
Forstwirtschaft und Holzeinschlag	633	376	-0,17	-0,31
Gastronomie	48.975	44.318	0,44	-0,07
Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau	25.938	7.850	0,29	-0,18
Gesundheitswesen	7.251	10.966	0,86	0,18
Getränkeherstellung	502	1.919	0,77	-0,24
Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau	422	175	-0,03	-0,16
Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	16.213	33.705	0,80	-0,09
Grundstücks- und Wohnungswesen	4.718	3.858	0,72	0,04
Handel mit Kraftfahrzeugen, Instandhaltung u. Reparatur v. Kraftfahrzeugen	6.318	16.742	0,96	0,25
Heime ohne Erholungs- und Ferienheime	2.796	766	0,09	-0,71
Herst., Verleih, Vertrieb v. Filmen, Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios	1.287	1.434	0,59	-0,54
Herstellung von Bekleidung	400	1.213	0,80	-0,14
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	830	1.636	0,75	-0,55
Herstellung v. Datenverarbeitungsgeräten, elektron. u. opt. Erzeugnissen	891	3.793	0,62	-0,34
Herst. v. Druckerzeugnissen, Vervielfältigung v. Ton-, Bild- u. Datenträgern	1.000	2.999	0,90	-0,11
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	1.840	5.856	0,15	-0,80
Herstellung v. Glas u. Glaswaren, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	2.096	3.236	-0,17	-0,27
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2.098	5.668	0,13	-0,60
Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)	1.830	2.422	0,15	-0,17

nace08	Beschäftigungs- lose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	1.567	7.733	0,50	-0,38
Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen	248	1.185	0,78	-0,31
Herstellung von Möbeln	1.272	3.465	0,74	-0,10
Herstellung von Metallerzeugnissen	4.704	12.744	0,62	-0,39
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	8.361	9.961	0,91	-0,22
Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	800	829	0,20	-0,62
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	597	130	0,07	0,25
Herstellung von sonstigen Waren	1.226	4.345	0,88	-0,09
Herstellung von Textilien	709	1.608	0,91	-0,13
Herstellung v. Waren u. Erbringung v. Dienstleistungen durch priv. Haushalte	156	1	0,36	0,02
Hochbau	9.477	4.067	0,08	-0,04
Informationsdienstleistungen	1.184	1.410	0,76	-0,40
Kokerei und Mineralverarbeitung	33	17	0,60	-0,21
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	1.782	4.226	0,55	-0,57
Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	3.297	8.554	0,62	-0,63
Land, Verkehr und Transport in Rohrfernleitungen	19.398	11.301	0,78	-0,07
Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	2.131	809	0,20	-0,17
Luftfahrt	449	6.817	-0,69	-0,50
Maschinenbau	3.075	15.278	0,19	-0,76
Metallerzeugung und -bearbeitung	1.467	6.610	-0,44	-0,32
Mit den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	1.046	1.370	0,86	0,17
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	13.221	148	-0,27	-0,71
Post-, Kurier- und Expressdienste	2.426	228	0,07	-0,67
Private Haushalte mit Hauspersonal	389	4	0,86	0,23
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	2.652	2.980	0,74	0,07
Reisebüros, -veranstalter u. Erbringung sonst. Reservierungsdienstleistungen	1.417	5.763	0,70	-0,66
Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	1.155	2.757	0,50	-0,30
Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	510	401	0,94	0,04
Rundfunkveranstalter	263	373	0,88	-0,03
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung	1.097	792	0,22	-0,16
Schifffahrt	88	156	-0,05	-0,09
Sonstige freiberufliche wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	1.010	1.223	0,78	-0,18
Sonstiger Fahrzeugbau	330	1.592	0,58	-0,34
Sozialwesen (ohne Heime)	23.919	5.670	0,18	-0,50
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	1.058	2.392	0,54	-0,25
Telekommunikation	531	220	-0,08	-0,47
Tiefbau	3.757	1.785	0,06	-0,17
Verlagswesen	1.054	2.354	0,71	-0,30

nace08	Beschäftigungs- lose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Vermietung von beweglichen Sachen	1.730	1.900	0,87	-0,02
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	43.873	7.549	0,66	-0,28
Versicherungen, Rückversicherungen u. Pensionskassen (ohne Sozialvers.)	1.235	115	0,03	-0,45
Verwaltung u. Führung v. Unternehmen u. Betrieben; Unternehmensberatung	3.602	6.047	0,46	-0,27
Veterinärwesen	201	219	0,38	-0,05
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation u. sonst. Ausbaugewerbe	24.143	16.558	0,19	-0,05
Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	3.903	2.117	0,67	-0,29
Wasserversorgung	27	12	0,47	-0,04
Werbung und Marktforschung	3.316	4.541	0,95	-0,23

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

ist auch das Verhältnis zum Arbeitskräftepotential (Summe von Arbeitslosen, Schulungsteilnehmenden und unselbstständig Beschäftigten) dargestellt.

Tabelle 4 fasst die Korrelation zwischen Beschäftigungslosen (Summe aus Arbeitslosen und Schulungsteilnehmenden) mit zur Kurzarbeit angemeldeten Personen für jede Wirtschaftsbranche über den gesamten Zeitraum zusammen. Hier zeigt sich eine positive Korrelation der Kurzarbeit mit den absoluten Zahlen in 72 von 83 Fällen, aber eine negative Korrelation mit den Zuwachszahlen in 69 von 83 Branchen.

Schließlich modellieren wir den Zusammenhang zwischen Beschäftigungslosen und Kurzarbeit in Panel-Regressionen. Es handelt sich hierbei um dynamische Fixed-Effects-Regressionen, einmal mit den absoluten Beschäftigungslosenzahlen und einmal mit den Zuwachszahlen als abhängiger Variable. Wir berechnen für jedes dieser Modelle fünf Szenarien mit schrittweise mehr Variablen, nämlich den Kurzarbeitswerten aus den Vormonaten (Summe der unselbstständig Beschäftigten Personen, für die in diesem Monat Kurzarbeitshilfe genehmigt war), und der Zahl der Beschäftigungslosen (ALST) sowie der unselbstständig Beschäftigten (UB) als Kontrollvariablen. Wir führen die Analyse disaggregiert auf dem NACE 2-Steller-Niveau durch, um die Ungleichzeitigkeit der Krisenereignisse als Variation zu nutzen, während wir für die unterschiedlichen Ausgangslagen kontrollieren.

Die Ergebnisse der Hausman-Tests (Hausman 1978), die für beide Modelle ein Fixed-Effects-Modell für eher angemessen als ein Random-Effects-Modell anzeigen, finden sich in Tabelle 5.

Die Regressionsergebnisse finden sich in den Tabellen 6 (Absolute Be-

schäftigungslosenzahlen) und 7 (Zuwächse bei den Beschäftigungslosen). Sowohl der R^2 -Wert als auch das Akaike-Informationskriterium legen in beiden Fällen nahe, dass das „volle Modell“ die Entwicklung am besten erklärt (also mit aktuellen, Vor- und Vormonatswerten der Kurzarbeit, den Beschäftigungslosenzahlen des Vormonats sowie den Beschäftigtenzahlen als Kovariaten). Jeweils rechts der Kovariaten sind die p -Werte eines Student-t-Tests auf statistische Signifikanz ausgewiesen.

Tabelle 5: Ergebnisse des Hausman-Spezifikationstests auf Endogenität

Model: $D(ALST, 1) \sim KUA + LAG(KUA, 1) + LAG(KUA, 2) + LAG(AL, 1) + LAG(ST, 1) + LAG(UB, 1)$					
Chi2	449.58	DF	6	P-Value	0.0000
Model: $ALST \sim KUA + LAG(KUA, 1) + LAG(KUA, 2) + LAG(AL, 1) + LAG(ST, 1) + LAG(UB, 1)$					
Chi2	339.75	DF	6	P-Value	0.0000

Tabelle 6: Regressionsergebnisse für die Absolutzahlen bei Beschäftigungslosen

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
KUA	0,11	0,00	0,13	0,00	0,12	0,00	0,11	0,00	0,10	0,00
Lag(KUA, 1)			-0,04	0,00	0,00	0,88	-0,07	0,00	-0,06	0,00
Lag(KUA, 2)					-0,05	0,00	-0,03	0,00	-0,03	0,00
Lag(ALST, 1)							0,59	0,00	0,39	0,00
lag(ub, 1)									-0,15	0,00
R^2	0,11		0,13		0,14		0,57		0,59	
Adj. R^2	0,04		0,05		0,05		0,53		0,54	
AIC	19.445,58		17.866,14		16.091,93		15.450,18		15.428,36	

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

Auf die Absolutzahlen desselben Monats zeigt sich ein statistisch signifikant positiver Einfluss, zehn zusätzliche Personen in Kurzarbeit kommen auf eine zusätzliche beschäftigungslose Person. Die Kurzarbeit im Vor- und Vormonat haben dafür negative Koeffizienten, der Zusammenhang mit einer erstmaligen oder stark veränderten Anwendung von Kurzarbeit scheint also aussagekräftig zu sein. In Branchen, die dauerhaft Kurzarbeit einsetzen, heben sich die Effekte auf. Der Vormonatswert der Beschäftigungslosenzahlen hat einen starken positiven Einfluss, die Gesamtzahl der Beschäftigten zeigt einen negativen Koeffizienten, aus großen Branchen kommen also in der Tendenz weniger Beschäftigungslose.

Auf den Zuwachs der Beschäftigungslosen haben Kurzarbeit im selben Monat und Beschäftigtenzahlen keinen signifikanten Einfluss. Die Kurzarbeitszahlen der vergangenen zwei Monate haben aber einen statistisch

signifikanten negativen Einfluss. Dasselbe gilt für die Beschäftigungszahlen im Vormonat. Zusammengefasst war die Kurzarbeit also – wenn möglicherweise auch in geringem Maße – in der Lage Zuwächse bei den Beschäftigungslosen abzufedern.

Tabelle 7: Regressionsergebnisse für die Zuwächse bei Beschäftigungslosen

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
KUA	–0,02	0,05	0,02	0,00	0,02	0,11	0,02	0,06	0,02	0,12
Lag(KUA, 1)			–0,06	0,00	–0,05	0,00	–0,04	0,00	–0,04	0,00
Lag(KUA, 2)					–0,01	0,05	–0,02	0,01	–0,02	0,01
Lag(ALST, 1)							–0,11	0,00	–0,14	0,00
lag(ub, 1)									–0,03	0,26
R ²	0,00		0,13		0,14		0,19		0,19	
Adj. R ²	–0,08		0,06		0,05		0,11		0,11	
AIC	18.997,40		16.204,28		14.915,72		14.860,28		14.860,85	

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

3. Finanzierungs(un)gerechtigkeit am Beispiel realer und anonymisierter Fallbeispiele

Im Folgenden werden als qualitative Fallbeispielanalyse sechs Beispiele aus der Beratungspraxis der AK Wien dargestellt¹. In den ersten vier Fällen wird jedenfalls sichtbar, dass – trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung der Unternehmen und so berechtigt im Zeitpunkt wirtschaftlicher Unsicherheit die Beantragung von Kurzarbeit war – eine entsprechende Möglichkeit der Finanzierungsbeteiligung durch die Unternehmen ex-post jedenfalls gegeben wäre.

Vorab ist anzumerken, dass alle dargestellten Fallbeispiele Kollektivverträge aus den Metallbranchen anwenden und sich auf das Abschlussjahr 2020 beziehen. Es wird also auf ein Jahr einer Krise fokussiert, das zwar

¹ Alle Fälle werden anonymisiert dargestellt, die dahinterliegenden Zahlen entsprechen jedoch exakt jenen aus den geprüften Jahresabschlüssen der Unternehmen. Die Darstellung der erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen ist in geprüften Jahresabschlüssen österreichischer Kapitalgesellschaften leider nicht einheitlich geregelt, weswegen eine strukturierte und aggregierte Darstellung schwer möglich ist. Teilweise werden die Kurzarbeitsbeihilfen von den Personalaufwendungen abgezogen und die auf das Unternehmen entfallenden Personalaufwendungen netto dargestellt, teilweise als sonstige betriebliche Erträge verbucht und die Personalaufwendungen somit "brutto" ausgewiesen. Der Umfang der zusätzlichen Angaben in den von den Unternehmen veröffentlichten Anhängen und Lageberichten variiert stark.

gut abgrenzbar ist, aber unter Umständen nur den Beginn einer multiplen Krise markiert hat. Der Grund für diese zeitliche Fokussierung liegt vor allem in der Verfügbarkeit der Bilanzdaten. Für die Fokussierung auf die Branche spricht, dass die Kurzarbeit in der Industrie relativ umfangreich in Anspruch genommen wurde und die Metallindustrie außerdem relativ hohe durchschnittliche Betriebsgrößen ausweist, wodurch analysierbare und gut strukturierte Bilanzdaten der einzelnen Fälle vorliegen. Auch die Diversität der Branche in Bezug auf Betriebsgröße und Beschäftigtenanzahl erscheint kleiner als etwa in der Gastronomie oder der Beherbergung. Es steht aber außer Frage, dass es auch in der Metallindustrie beträchtliche Unterschiede zwischen den Betrieben gibt und gleichzeitig die Metallindustrie in Summe verhältnismäßig gut durch das erste Covid-19-Jahr 2020 gekommen ist. Zwar sanken auch in der Metallindustrie die Produktionswerte des Jahres 2020 im zweistelligen Prozentbereich, gleichzeitig aber war eine kräftige Erholung des industriellen Sektors bereits in den ersten Monaten 2021 zu erkennen (vgl. etwa Heiling, 2021: 13). Im Sommer 2021 wurde das Niveau der Vorkrisenproduktion wieder übertroffen, im Gegensatz zu anderen Branchen wie etwa Hotellerie und Tourismus entwickelte sich die Industrieproduktion nach einer an sich schon geringeren Betroffenheit im Jahr 2020 somit ab 2021 wieder sehr günstig (vgl. etwa Ertl, Marterbauer, 2021). Die ausgewählten Beispiele sollen damit lediglich instruktiv auf einzelne relevante Finanzierungsfragen der Kurzarbeit hinweisen. Es soll keinesfalls das Bild erweckt werden, in der Mehrheit der österreichischen Betriebe wären Kurzarbeitsbeihilfen rückwirkend und ohne größere wirtschaftliche Auswirkungen rückzahlbar, daher werden im Folgenden auch Betriebe der Metallindustrie dargestellt, bei denen rein aufgrund der wirtschaftlichen Performance (kein Gewinn und/oder keine Ausschüttung an die Eigentümer:innen) die Möglichkeit einer Beteiligung an den Kosten der Kurzarbeit wohl nicht ohne weiteres möglich gewesen wäre, weil ohne Kurzarbeit kein Abschluss in den schwarzen Zahlen vorliegen wäre.

3.1 Fall 1: Die „A GmbH“ – Substanzdividende trotz Kurzarbeit

Die A GmbH ist ein österreichischer Metallwarenhersteller, die Forschungsquote ist hoch, die Mehrheit der ca. 650 Beschäftigten sind Angestellte. Eigentümer ist mittelbar ein Konzern mit internationalen Aktivitäten und Sitz in Deutschland, dessen Mehrheitseigentümer wiederum einer der reichsten Menschen seines Landes ist.

Die A GmbH hat im Jahr 2020 Kurzarbeitsbeihilfen in Höhe von 853.000 Euro erhalten. Aufgrund des relativ guten Geschäftsverlaufs wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten den Einkommensentgang weitgehend durch „Coronaprämien“ ersetzt bekommen haben.

Der Umsatz ging im Jahr 2020 um etwa 9% zurück, allerdings konnte der Gewinnrückgang durch umfangreiche Einsparungen niedrig gehalten werden. Die Gesellschaft erwirtschaftete auch im Corona-Krisenjahr 2020 einen operativen Gewinn von 17 Mio Euro, im Vorjahr lag dieser noch bei 25 Mio Euro. Die so genannte „EBIT-Quote“ (also der Anteil des operativen Gewinns an den Umsatzerlösen, an der verkauften Ware) ist mit 12% weiterhin überdurchschnittlich hoch für den produzierenden Sektor in Österreich.

Der Gewinnverwendungsvorschlag an die Generalversammlung lautet im Jahr 2021 auf 40 Mio Euro, es wurden also 40 Mio Euro an den Eigentümer ausgeschüttet. Im Vorjahr (2020) wurde auf eine Dividende verzichtet, allerdings liegt die Ausschüttung trotzdem höher als der operativ erwirtschaftete Gewinn der letzten beiden Jahre zusammen. Die Liquidität und die Eigenkapitalquote der Gesellschaft sind absolut ausreichend (das waren sie im Übrigen auch schon vor Beginn der Kurzarbeit). Für die Dividende werden aber nicht nur die Gewinne der letzten Jahre, sondern auch die Substanz des Betriebes angegriffen.

3.2 Fall 2: Die „B GmbH“: Konstante Befriedigung der Eigentümeransprüche durch Kurzarbeit

Die B GmbH ist eine Servicetochter (Wartung und Installation) eines österreichischen Energieversorgers und wendet den Kollektivvertrag für das Metallgewerbe an. In den letzten Jahren wurde jeweils eine konstante Dividende von 0,5 Mio Euro an den Energieversorger ausgeschüttet, diese wird auch Jahr für Jahr budgetiert und als Zielwert vorgegeben. Die Gesellschaft beschäftigt knapp unter 200 Mitarbeiter:innen.

Im Krisenjahr 2020 ist der Umsatz von etwa 28 Mio Euro im Wesentlichen konstant gehalten worden, ebenso sind die Bruttoaufwendungen für das Personal weitgehend auf gleicher Höhe wie im Jahr 2019. Die Vorleistungen und bezogenen Leistungen sind im Jahr 2019 leicht gestiegen. Dadurch ergibt sich ein etwas geringerer operativer Gewinn in Höhe von 0,48 Mio Euro – im Jahr 2019 war dieser noch mehr als doppelt so hoch. Nach Finanzerträgen betrug der Gewinn im Gesamten über 1 Mio Euro.

Im zweiten Quartal 2020 wurde für Teile der Beschäftigten Kurzarbeit in Anspruch genommen. Die genaue Höhe der erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen wird im Jahresabschluss nicht dargestellt, jedoch sind diese summarisch in den sonstigen betrieblichen Erträgen ausgewiesen, die im Vergleich zum Vorjahr um ca. 0,5 Mio Euro gestiegen sind. In diesem Rahmen bewegen sich somit die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen.

Die Dividende an den Eigentümer (das Energieversorgungsunternehmen) bleibt auch im Jahr 2021 konstant. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass das Unternehmen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch

die Kurzarbeit in der operativen Gewinnzone gehalten wurde und gleichzeitig die konstante Dividende an den Eigentümer – nicht nur, aber auch – durch die Kurzarbeitsbeihilfen garantiert werden konnte.

3.3 Fall 3: Die „C AG“: Strukturelle Optimierung trotz/durch Kurzarbeit?

Die C AG beschäftigt mehr als 500 Personen in Österreich und ist in der Herstellung, im Einbau und in der Betreuung von Anlagen tätig, das Unternehmen ist in eine nicht-österreichische Gruppe eingebettet. Grundsätzlich zeichnet sich das Unternehmen durch relativ hohe Renditen und verhältnismäßig gute Rentabilitätsquoten aus.

Im Jahr 2020 wurde im März lt. Angaben des Vorstandes die Kurzarbeit in Anspruch genommen, obwohl vom Vorstand im Anhang zum Jahresabschluss ausgeführt wird, dass das Unternehmen von der Krise „wenig betroffen“ war und sich auch die Zahlungsfähigkeit/Liquidität nicht verändert hat. Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen werden nicht ausgewiesen, allerdings ist aus dem Jahresabschluss zu erkennen, dass sich der auf die Gesellschaft entfallende Personalaufwand trotz konstantem Personalstandes um ca. 2,6 Mio Euro verringert hat. Es ist nicht anzunehmen, dass dieser Betrag zur Gänze den erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen entspricht, wohl aber ein entsprechender Anteil.

Bemerkenswert ist die wirtschaftliche Entwicklung des Betriebes im Jahr 2020 trotz der in Anspruch genommenen Kurzarbeit. Der Umsatz ging zwar marginal zurück, aufgrund entsprechender Optimierungen der Kosten- und Aufwandsstruktur (zu der auch die Kurzarbeit ihren Teil beigetragen hat) stieg der operative Gewinn von 9,7 Mio Euro auf 14,3 Mio Euro. Anteilig bedeutet dies, dass der Gewinnanteil am Umsatz (Umsatzrendite oder „EBIT-Quote“) in nur einem Jahr von 8,5% auf etwa 13% gewachsen ist. Nach Finanzergebnis und Steuern bleibt ein ausschüttungsfähiger Bilanzgewinn von 11,5 Mio Euro, der auch so an den nicht-österreichischen Konzern in Form einer Dividende abgeführt wird. Es liegt hier nahe, dass die Kurzarbeitsbeihilfen einen nicht unbeträchtlichen Effekt auf die Aufwandsstruktur und die Rentabilität hatten, auch ist anzumerken, dass der verfügbare Gewinn trotz Inanspruchnahme der Kurzarbeit ausgeschüttet wurde.

3.4 Fall 4: Die „D AG“: 5-Jahres-Rekordjahr mit Kurzarbeit

Die „D AG“ fertigt als Unternehmen der österreichischen Metallindustrie vor allem Komponenten und Stoffe für die Elektronikindustrie. Das Unternehmen mit nahezu 1.500 Beschäftigten steht in Familieneigentum. Auch dieses Unternehmen hat im Jahr 2020 Kurzarbeit beantragt und in Anspruch genommen.

Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen iHv etwa 0,3 Mio Euro erscheinen

dabei relativ überschaubar. Beträchtlich und bemerkenswert ist jedoch die betriebswirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2020. Die Umsätze konnten um etwa 5% auf über 400 Mio Euro gesteigert werden, der operative Betriebserfolg wurde auf über 60 Mio Euro mehr als verdoppelt.

Der Gesamtjahresgewinn nach Zinsen und Steuern liegt mehr als 60% über dem Vorjahresergebnis. Etwa 85% dieses Gewinnes sollen nach Vorschlag der Geschäftsführung auch den Eigentümer:innen in Form einer Ausschüttung zugeführt werden. In den letzten fünf Jahren war kein Geschäftsjahr so erfolgreich wie das erste Covid-19-Jahr 2020.

3.5 Fall 5: Die „E GmbH“ - Kurzarbeitsbeihilfe verhindert Verlust, bleibt im Unternehmen

Die E GmbH stellt Präzisionsgeräte sowie damit verbundene Softwarelösungen her und beschäftigt in Österreich über 600 Mitarbeiter:innen. Knapp die Hälfte des Umsatzes wird außerhalb Europas erzielt, die Gesellschaft verfügt über ein Netz an Tochtervertriebsgesellschaften, die weltweit agieren.

Aus Sicht der Gesellschaft war es insbesondere der erste Lockdown 2020, der dazu führte, dass der Umsatz im ersten Covid-19-Krisenjahr 2020 um etwa 14% von 113,3 Mio Euro auf 97,5 Mio Euro einbrach. Neben der Beantragung von Fixkostenzuschüssen und einem beträchtlichen Exportförderungskredit wurde auch Kurzarbeit in Anspruch genommen. Gemäß Lagebericht betrugen die Kurzarbeitsbeihilfen in Summe für das Abschlussjahr 2020 4,6 Mio Euro, somit etwa 10 Prozent der gesamten Vorjahrespersonalaufwendungen. Vor diesem Hintergrund konnte der Personalstand bei den Arbeiter:innen konstant gehalten werden, bei den Angestellten war leichte Reduktion zu erkennen.

Auf der Ertragsebene konnte das Unternehmen im Einzelabschluss nach Berücksichtigung aller öffentlichen Unterstützungen einen operativen Gewinn von 1,2 Mio Euro und einen Gesamtgewinn (Jahresüberschuss) von 2,2 Mio Euro erreichen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die erhaltene Kurzarbeitsbeihilfe den erwirtschafteten Gewinn überstieg und somit ohne den Erhalt der Kurzarbeitsbeihilfe kein Gewinn entstanden wäre und/oder weitere Reduktionen beim Personalstand die Folge gewesen wären. Auf eine Ausschüttung des Gewinnes wurde allerdings durch Beschluss der Eigentümerversammlung verzichtet, die erhaltene Kurzarbeitsbeihilfe bleibt in diesem Fall im Unternehmen.

3.6 Fall 6: Die „F GmbH“ – Kurzarbeit dämpft Verlustschock, sichert weitgehend Personalstand

Die F GmbH dient als Zentrale und österreichischer Hauptstandort einer Industriegruppe im Bereich der Antriebs-, Mess- und Testtechnik. Von den

über 3.000 Beschäftigten machen die Angestellten den überwiegenden Teil aus.

In der Covid-19-Krise fiel der Umsatz schlagartig um etwa 16%. Der Gewinn drehte vor diesem Hintergrund ins Negative, was auch durch den Erhalt von Kurzarbeitsbeihilfen in Höhe von über 20 Mio Euro nicht komplett abgedeckt werden konnte. Der Verlust wurde somit zwar abgedeckt, allerdings bilanzierte das Unternehmen im Jahr 2020 nicht in den schwarzen Zahlen.

Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse und somit auch des Know-how konnte allerdings gesichert werden, der Personalstand reduzierte sich trotz der herausfordernden Situation lediglich um knapp 1,6%.

Die Analyse dieser Fallbeispiele zeigt vereinfacht, dass die weitgehend prüfungslose Beantragung – zumindest in einzelnen Fällen – einer (im Moment hoher wirtschaftlicher Unsicherheit jedenfalls wünschenswerten) Inanspruchnahme der Kurzarbeit von Unternehmen führte, die rückwirkend keinen oder nur geringen Bedarf an dieser Beihilfe hatten. Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen wären durch das wirtschaftliche Potenzial der Unternehmen auch selbst finanzierbar gewesen. Die Mehrheit der dargestellten Unternehmen hätten jedenfalls die wirtschaftliche Möglichkeit, sich an den Kosten der Kurzarbeit (direkt oder indirekt) zu beteiligen. Um zu zeigen, dass hier eine differenzierte Betrachtung notwendig ist und diese Betrachtung keinerlei Auskunft über die Einschätzung der gesamten Branche oder der Mehrheit der Betriebe einer Branche geben kann, wurden auch zwei Beispiele gezeigt, bei denen – zumindest auf Einzelabschlussbetrachtungsebene – akut keine Überschüsse des Geschäftsjahres vorliegen, durch die eine Kostenbeteiligung offensichtlich gerechtfertigt wäre oder diese zumindest nicht an die Eigentümer:innen ausgeschüttet wurden.

4. Eckpunkte eines konkreten Kurzarbeitsmodells

Auf Basis der in den vorangehenden Kapiteln angeführten Erkenntnisse wird nun ein Kurzarbeitsmodell vorgeschlagen, das über die bereits dargestellten Ziele der Kurzarbeit auch Finanzierungsgerechtigkeit (durch Beteiligung von Unternehmen) und Anreize zur längerfristigen Arbeitszeitverkürzung bzw. der Transformation von Arbeitsverhältnissen schaffen könnte.

Zur Erreichung des ersten Ziels der Sicherung von Einkommen und Beschäftigung ist – aufgrund des im ersten und zweiten Kapitel angesprochenen „Versicherungseffektes“ – weiterhin ein schneller und verhältnismäßig leichter Zugang zur Kurzarbeit notwendig, die Ex-ante-Kontrolle sollte sich auf die Freigabe durch die Sozialpartner:innen beschränken. Wo Sorgen wegen möglichem Missbrauch oder Mitnahmeeffekten auftre-

ten, sollen Ex-post-Kontrollen und ein Stellenausbau der Kontrollorgane, statt komplizierterer Regeln oder neuer Gesetze im Mittelpunkt stehen. Es ist festzuhalten: Missbrauch ist bereits „ausreichend verboten“, wenn es sich hier um ein Problem handeln sollte, liegt das in der Exekution.

Zur Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung bieten sich verschiedene Modelle an:

(1) Eine Gewinnausschüttungsbeschränkung beim Bezug von Staatshilfen wirkt der Umverteilungswirkung von unten nach oben entgegen und sollte beim Erhalt von Staatshilfen eigentlich selbstverständlich sein. Über dieses Verteilungsargument hinaus können Kurzarbeitsbeihilfen – wenn sie nicht ausgeschüttet werden – mittelfristig Liquidität in Betrieben stärken und in weiterer Folge auch notwendige Investitionen (günstiger) ermöglichen, also auch eine indirekte Wirkung auf private Investitionen entfalten oder diese zumindest unterstützen.

(2) Eine Ex-post-Bedarfsprüfung anhand des Unternehmensgewinns mit eventuellen Rückzahlungsforderungen, bewirkt eine zielgerichtete Förderung.

(3) Eine Umwandlung der Beihilfen in zinslose Darlehen erlaubt eine gerechte Beteiligung, ohne Unternehmen vor einem erneuten Aufschwung unter Liquiditätsdruck zu setzen.

(4) Eine direkte Kostenbeteiligung der Betriebe am Lohnersatz würde wohl am schnellsten wirken, aber das Volumen der Kurzarbeit reduzieren.

(5) Eine indirekte Kostenbeteiligung durch ausgebaute Behaltefristen könnte den Erhalt oder sogar Anstieg der Beschäftigungszahlen in den Mittelpunkt stellen.

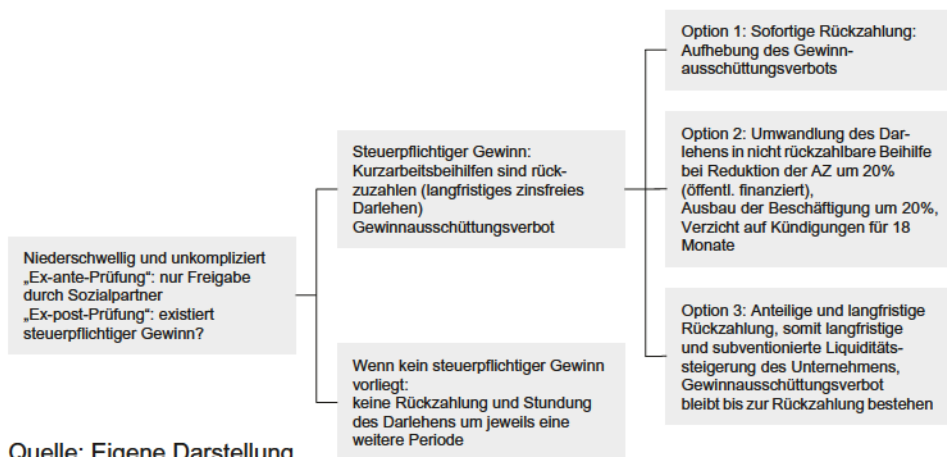
Im konkret vorgeschlagenen Modell werden die Vorteile aus der Gewinnentnahmebeschränkung, der „ausgebauten Behaltefristen“ (in adaptierter Form), die direkt den Arbeitnehmer:innen zu Gute kommt, einer jährlichen aber sehr trivialen „Bedarfsprüfung“ und der (teilweisen) Gewährung von Kurzarbeit als Darlehen verbunden – mit dem Ziel Unternehmen die Möglichkeit zu geben, den jeweils für sie sinnvolleren Ansatz (bei möglichst geringen Ex-ante-Hürden) zu wählen und damit die Kurzarbeit trotz der Aussicht auf eine möglicherweise notwendige Kostenbeteiligung im Vorhinein nicht unattraktiv zu machen. (Finanziell ausreichend ausgestattete) Unternehmen könnten sich entscheiden, ob sie Kurzarbeitsförderungen als zinsloses Darlehen zurückzahlen möchten (aufgrund der Zinsfreiheit ist auch dies eine Förderung für die Betriebe), oder stattdessen eine Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich einführen möchten.

Das Darlehen müsste nur in den Jahren zurückgezahlt werden, in denen ein steuerlicher Gewinn erzielt wird, um bereits unter Druck stehende Unternehmen nicht in Liquiditätsprobleme zu bringen. Liegt dieser nicht vor, wird das Darlehen um ein weiteres Jahr gestundet. Während der Rückzahlung des Darlehens würde ein Gewinnausschüttungsverbot gelten,

eine Rückzahlung über längere Zeit (5 Jahre mit je 20% oder 10 Jahre mit 10%) wäre zur Liquiditätssicherung sinnvoll, wobei eine frühere Rückzahlung – wenn vom Unternehmen gewünscht – möglich wäre und zur Aufhebung zur Gewinnausschüttungsbeschränkung führen würde.

Wählen Unternehmen, die aufgrund positiver Gewinne grundsätzlich die Kurzarbeitshilfe zurückzahlen müssten hingegen die „Arbeitszeitsverkürzungsoption“, wird nach Abschluss der Kurzarbeit die Arbeitszeit auf 80% verkürzt, die Lohndifferenz von Bund und AMS übernommen, und die Arbeitgeberin verpflichtet, pro vier bestehenden Arbeitnehmer:innen eine:n weitere:n einzustellen. Diese Arbeitskräfte müssen dann mindestens 18 Monate behalten werden, im gesamten Unternehmen muss auf Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet werden. So führt die Kurzarbeitshilfe zu einem Ausbau der Beschäftigtenzahlen bei gleichzeitiger Arbeitszeitverkürzung, ohne zusätzliche Kosten für die Unternehmen. Weil die Kosten auch durch die freiwerdenden Mittel in der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden können, zahlt sich das Modell teilweise von selbst, und ist jedenfalls günstiger als das aktuelle Kurzarbeitsmodell. In dieser Option würde nur während Inanspruchnahme der Kurzarbeit ein Gewinnausschüttungsverbot gelten, was als weitere Anreiz verstanden werden könnte.

Abbildung 1: Darstellung des Kurzarbeitsmodells



Quelle: Eigene Darstellung.

Das vorgeschlagene Modell ist als Grundsatzmodell zu verstehen, das eine längerfristige Sicherung der Einkommen und der Beschäftigung fort-schreibt, teilweise eine Überführung in innovative und zukunftsorientierte Arbeitszeitmodelle anbietet und nicht zuletzt einen gerechten Beitrag von jenen einholt, bei denen sich in und nach der Krise herausstellt, dass sie diese wirtschaftlich gut absolvieren konnten. Die Fixpunkte sind dabei:

(1) Die unkomplizierte Beantragung bei weitgehendem Verzicht auf Ex-ante-Prüfungen (Freigabe durch Sozialpartner:innen und AMS, sofern keine Überlastung durch Masse an Anträgen, wie im KUA Modell 09/10).

(2) Die unbürokratische Ex-post-Prüfung, die in jeder Periode schlichtweg auf das Vorliegen eines steuerlichen Gewinns abzielt.

(3) Die grundsätzliche Rückzahlungsverpflichtung und Gewinnausschüttungsbeschränkung für Unternehmen, allerdings nur wenn ein Gewinn vorliegt.

(4) Die Möglichkeit, die Gewinnausschüttungsbeschränkung jederzeit durch frühere Rückzahlung oder Optierung in die Arbeitszeitverkürzung aufzuheben.

(5) Der Verzicht auf eine Reduktion der Nettoersatzrate für Arbeitnehmer:innen sowie die Verlängerung der Behaltefrist².

Die folgenden Punkte könnten variiert werden, wobei hierbei zu bedenken ist, dass hier ein genereller Trade-Off zwischen Inanspruchnahme der Kurzarbeit und der Höhe der Finanzierungsbeiträge besteht:

(1) Die (maximale) Rückzahlungsdauer der Darlehen und somit auch der Zeitpunkt an dem nicht mehr rückbezahlt werden muss, wobei die Darlehen jedenfalls zur Liquiditätssicherung langfristig und tendenziell zinsfrei vergeben werden sollten.

(2) Der Anteil jenes Teils der Kurzarbeitsbeihilfe die als grundsätzlich als rückzahlbares Darlehen vergeben wird, hier sind 100% denkbar, ebenso auch ein geringerer Anteil.

(3) Die Dauer der Behaltefrist und das Volumen der Arbeitszeit bei der Option in die Arbeitszeitverkürzung.

5. Fazit

Die ersten Covid-19-Kurzarbeitsmodelle haben sich vor allem durch eine leichte Inanspruchnahme weitgehend ohne Ex-ante-Prüfung und durch eine verhältnismäßig hohe Erhaltung von Beschäftigungs- und Einkommensniveaus ausgezeichnet – aber auch durch einen weitgehenden

² Gemäß zwei Urteilen des Obersten Gerichtshofs (OGH vom 22.10.2021, 8 ObA 48/21y sowie OGH zum 29.11.2021, 8 ObA 50/21t) leitet sich aus der bestehenden Behaltefrist in der Kurzarbeitsregelung kein genereller Kündigungsschutz ab. Die Behaltefrist bezieht sich auf den Beschäftigtenstand, also die Gruppe der Angestellten, und nicht auf das einzelne Beschäftigungsverhältnis. Das OGH führt in der Begründung des zweiten Falls aber aus, dass KUA-Betriebsvereinbarungen in der Vergangenheit auch individuelle Kündigungen ausgeschlossen haben. Da sich das Transformation-Kurzarbeitsmodell wegen der optionalen Arbeitszeitverkürzung sehr wohl auf individuelle Beschäftigungsverhältnisse bezieht, würde eine entsprechende Sozialpartner:innenvereinbarung in die Adaptierung der Behaltefrist einfließen.

Verzicht von Kostenbeteiligungen durch Unternehmen. Die Erhaltung der Einkommen und der Arbeitsverhältnisse hat maßgeblich zur Stabilisierung beigetragen, die verhältnismäßig leichte Beantragung kam einem „Versicherungscharakter“ gleich. Es war für Unternehmen relativ einfach, sich in Zeiten hoher wirtschaftlicher Unsicherheit durch die Beantragung der Kurzarbeit gegen wirtschaftliche Schocks „abzusichern“. Dieser Umstand führte wohl auch zu einer sichtbar hohen Inanspruchnahme, die wiederum Arbeitsverhältnisse und Einkommen absicherte. Die Ex-post-Prüfung, ob der „Versicherungsfall“ auch tatsächlich eintrat, blieb jedoch aus – auch wenn Unternehmen die Kurzarbeit tatsächlich in Anspruch genommen und abgerechnet haben.

Die qualitative Analyse von Fallbeispielen zeigt, dass jedenfalls auch Unternehmen Kurzarbeit beantragt und in Anspruch genommen haben, bei denen sich rückwirkend gezeigt hat, dass dafür keine wirtschaftliche Notwendigkeit bestanden hat, der „Versicherungsfall“ also nicht eingetreten wäre. Diese Kurzarbeitsbeihilfen bleiben im derzeitigen Modell im Unternehmen und unterliegen keinen Verwendungsbeschränkungen (inkl. Ausschüttungen/Dividenden).

Auf Basis dieser Erkenntnisse könnte das vorgeschlagene Modell in der mittleren und längeren Frist ein Gerüst für ein „Post-Krisen-Modell“ darstellen, das die Vorteile bestehender Kurzarbeitsmodelle (leichte Beantragung, Verhinderung von Beschäftigungsverlust bei weitgehendem Einkommenserhalt) fortschreibt und dabei die Kosten der öffentlichen Hand für die Kurzarbeit reduziert, ohne von Beschäftigten einen weiteren Einkommensverzicht zu fordern. Für Unternehmen, die keine Gewinne schreiben, ändert sich dabei nichts am aktuellen Modell der Kurzarbeit.

Unternehmen, die mithilfe der Kurzarbeit ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit absichern und Gewinne schreiben konnten, erhalten die Möglichkeit zwischen verschiedenen Varianten der rückwirkenden Finanzierungsbeihilfe zu wählen, wobei sie bei keiner Variante schlechter gestellt werden als bei Nicht-Beantragung von Kurzarbeit. Wenn diese sich nicht durch (teilweise) Rückzahlung der Beihilfen an der Finanzierung beteiligen wollen, erhalten sie die Möglichkeit einen öffentlich finanzierten Transformationsprozess in Richtung einer Verkürzung der Arbeitszeit und Ausbau der Beschäftigung im Betrieb einzuleiten. So tragen Unternehmen bei sonst gleichen Bedingungen entweder einen Beitrag an den Kosten der Kurzarbeit oder schaffen mit Unterstützung der Kurzarbeit neue Arbeitsplätze bzw. verteilen vorhandene Arbeitszeit besser. Das entworfene Modell kann somit als Diskussionsanstoß für ein zukünftiges Kurzarbeitskonzept dienen, das auch über eine akute Krise hinaus mehr wünschenswerte Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft haben könnte als bestehende Modelle – dabei aber deren positive Wirkungen beibehält.

Literatur

- AK 2020: Corona Kurzarbeit. Online unter: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/arbeitszeit/Neues_Kurzarbeitsmodell.html (abgerufen am 28.6.2021)
- BMASK (2009) Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2009. Online unter: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/bmask_dokumentation_aktive_amp_oesterreich_1994_2009_.pdf (abgerufen am 28.6.2021).
- BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013. Online unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=27> (abgerufen am 28.6.2021).
- BMASK (2019): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014-2019. Online unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=447> (abgerufen am 28.6.2021).
- Bock-Schappelwein J, Mahringer H and Rückert E (2011) Kurzarbeit in Deutschland und Österreich. Vienna: WIFO.
- Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 1251-1271
- Ertl, Michael/Marterbauer, Markus (2021): Kräftigen Aufschwung für Strukturwandel und bessere Jobs nutzen. Zur neuen WIFO-Prognose, in: A&W Blog, Online unter: <https://awblog.at/aufschwung-fuer-strukturwandel-und-bessere-jobs-nutzen/> (abgerufen am 15.12.2021)
- Heiling, Michael (2021): Branchenreport Metallindustrie 2021, Arbeiterkammer Wien
- Mandl, Irene (2011) Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 37 (2): 293–314.
- Mendel, Marliese (2020) So sah die Kurzarbeit vor 100 Jahren aus. In: ÖGB. Online unter: https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0.a/1342631169292/home/so-sah-die-kurzarbeit-vor-100-jahren-aus (abgerufen am 26.3.2021).
- Schichl, Oliver (2010) Kurzarbeit in Österreich. Historische Entwicklung, Ziele und Konsequenzen für die Personalpolitik. Master thesis. University of Graz, Austria. Available at: <https://www.grin.com/document/153621> (abgerufen am 28.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020a) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 1: Background, the way to the lockdown, the acute phase and economic consequences. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog51/> (abgerufen am 3.3.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020b) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 2: From the first easing of measures towards restoring normality. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog60/> (abgerufen am 23.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020c) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 3: A calm summer and the beginning of the second wave. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog79/> (abgerufen am 23.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2021a) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 4: Lockdowns, mass testing and the launch of the vaccination campaign. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog100-en/> (abgerufen am 2.6.2021).

- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2021b) Chronology of the Corona Crisis in Austria - Part 5: Third Wave, Regional Lockdowns and the Vaccination Campaign. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog112-en/> (abgerufen am 23.6.2021)
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelung in Deutschland und Europa. In: WSI Policy Brief 2020 (38).
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2021): Design and Take Up of Austria's Coronavirus Short Time Work Model. In: ICAE Workingpaper Series 2021 (127). Online verfügbar unter https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/108/ICAE_Working_Papers/wp127.pdf, zuletzt geprüft am 9.8.2021.
- WKÖ 2019: Corona-Sozialpartnervereinbarung ab 1.7.2021. uebersicht-corona-kurzarbeit-ab-1-7-2021.pdf (wko.at).

Zusammenfassung

In der Covid-19-Krise war Kurzarbeit jenes arbeitsmarktpolitische Instrument, das die meisten Arbeitnehmer:innen betraf – zum Höhepunkt gleichzeitig 1,3 Millionen unselbstständig Beschäftigte. In diesem Beitrag wägen wir die Auswirkungen der Kurzarbeit auf Beschäftigung und Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften im Aufschwung gegen mögliche finanzielle Mitnahmeeffekte ab. Gleichzeitig kann Kurzarbeit als staatlich subventionierte Umverteilung der notwendigen Arbeitszeit verstanden werden und bietet daher einen arbeitsmarktpolitischen Ansatzpunkt zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung.

Dieser Beitrag nähert sich der Analyse dieser Wirkung von Kurzarbeit auf drei Ebenen. Zunächst wird die Entwicklung der Kurzarbeit in Österreich bis zur Covid-19-Krise dargestellt. Danach zeigt eine dynamische Panelregression auf Wirtschaftsbranchenebene, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeit Arbeitsplatzverluste dämpfte. Eine Fallbeispielanalyse von sechs anonymisierten österreichischen Industrieunternehmen zeichnet weiters nach, dass eine Kostenbeteiligung von Unternehmen der Kurzarbeit grundsätzlich möglich gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund und diesen Erkenntnissen entwerfen wir Eckpunkte eines Kurzarbeitsmodells als Diskussionsgrundlage, das einen niedrighschwelligen Zugang beibehält, aber bei erzielten Unternehmensgewinnen Anreize für eine Kostenbeteiligung oder eine staatlich subventionierte Arbeitszeitverkürzung im Unternehmen vorsieht. Das Modell würde aus unserer Sicht die positiven Arbeitsmarkt- und Lohneinkommenserhaltungseffekte der bestehenden Regelungen beibehalten, aber im Übergang in den gesamtwirtschaftlichen Aufschwung die staatliche Kostenbeteiligung als Hebel für eine Transformation der Normalarbeitsverhältnisse in Richtung besserer Arbeitszeitverteilung nutzen. So würden die positiven Beschäftigungseffekte der Kurzarbeit nicht nur in der Krise (Verlangsamung des Beschäftigungsabfalls), sondern auch im Aufschwung (Beschleunigung des Beschäftigungswachstums) wirksam.

Schlüsselbegriffe: Kurzarbeit, Arbeitszeitverkürzung sozialökologische Transformation, Arbeitsmarktökonomie, Arbeitsmarktpolitik, Corona Krise Kombilohn

JEL-Codes: J22, J65, H55