

prospect RESEARCH & SOLUTION

Universität Zürich[UZH]

WIFO

In Auftrag gegeben von:

AMS Arbeitsmarktservice Österreich

Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit

Stefan Angel, Georg Böhs, Rainer Eppel, Stefan Fuchs, Ulrike Huemer, Marion Kogler, Helmut Mahringer, Lukas Schmoigl (WIFO), Trude Hausegger, Michael Auer, Assma Hajji, Tobias Krüse, Gernot Mitter (prospect Unternehmensberatung), Josef Zweimüller, Damian Osterwalder, Lorenzo Pesaresi (Universität Zürich)

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert, Christoph Lorenz, Stefan Weingärtner (WIFO)

Oktober 2025

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit

Stefan Angel, Georg Böhs, Rainer Eppel, Stefan Fuchs, Ulrike Huemer, Marion Kogler, Helmut Mahringer, Lukas Schmoigl (WIFO), Trude Hausegger, Michael Auer, Assma Hajji, Tobias Krüse, Gernot Mitter (prospect Unternehmensberatung), Josef Zweimüller, Damian Osterwalder, Lorenzo Pesaresi (Universität Zürich)

Oktober 2025

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH, Universität Zürich
Im Auftrag von Arbeitsmarktservice Österreich, Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Begutachtung: Benjamin Bittschi (WIFO)
Wissenschaftliche Assistenz: Anna Albert, Christoph Lorenz, Stefan Weingärtner (WIFO)

Die Studie untersucht quantitativ und qualitativ die Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit von März 2020 bis Juni 2022 sowie deren arbeitsmarktpolitische, betriebliche und gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Die Ergebnisse zeigen, dass Kurzarbeit wesentlich zur Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen hat, wiewohl ein Drittel der geförderten Arbeitsplätze auch ohne Kurzarbeit weiterbestanden hätte (Mitnahmeeffekt). Auf individueller Ebene blieben Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis während der COVID-19-Pandemie durch Kurzarbeit aufrechterhalten wurde, auch danach besser im Erwerbsleben integriert als vergleichbare Beschäftigte, die pandemiebedingt arbeitslos wurden. Der qualitative Teil beleuchtet Umsetzungserfahrungen und entwickelt Reformoptionen sowie Strategien für zukünftige Einsätze, mit Augenmerk auf der Entwicklung einer "Blaupause" für mögliche Phasen massenhafter Kurzarbeitsinanspruchnahme.

2025/5/S/WIFO-Projektnummer: 22084 • Die Kosten für das Projekt beliefen sich in Summe auf 384.928 € netto, davon wurden 135.000 € vom Arbeitsmarktservice Österreich übernommen.

© 2025 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH, Universität Zürich

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten IV

Verzeichnis der Übersichten im Anhang IV

Verzeichnis der Abbildungen V

Verzeichnis der Abbildungen im Anhang VII

Abkürzungsverzeichnis IX

1. Einleitung 1

2. Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument 4

2.1 Nutzen der Kurzarbeit 5
- 2.1.1 Nutzen für die Beschäftigten 5
- 2.1.2 Nutzen für die Unternehmen 5
- 2.1.3 Nutzen für die Gesamtwirtschaft 5

2.2 Risiken der Kurzarbeit 6
- 2.2.1 Mitnahmeeffekte 6
- 2.2.2 Verdrängungseffekte und Arbeitsmarktverzerrung 6
- 2.2.3 Missbrauchsrisiko 7

2.3 Internationale Evidenz zur Wirkung von Kurzarbeit 7
- 2.3.1 Vor der COVID-19-Pandemie 7
- 2.3.2 Während der COVID-19-Pandemie 8

2.4 Die Ausgestaltung und Besonderheiten der COVID-19-Kurzarbeit 10
- 2.4.1 Titel der Bundesrichtlinie 10
- 2.4.2 Berechnungsmethode 11
- 2.4.3 Mindestnettoentgelt 11
- 2.4.4 Förderbare Arbeitgeber:innen 11
- 2.4.5 Förderbarer Personenkreis 11
- 2.4.6 Maximaler Arbeitszeitausfall 12
- 2.4.7 Beantragung der Kurzarbeit 12
- 2.4.8 Bemessungsgrundlage 13
- 2.4.9 Sozialversicherungsbeiträge 14

2.5 Abgrenzung der Kurzarbeitsphasen 14

2.6 Chronologie der Lockdowns 15

3. Datenbeschreibung 19

3.1 Beschäftigungsverhältnisse mit Kurzarbeit 19
- 3.1.1 Durchschnittsbetrachtung 20
- 3.1.2 Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit 20

4. Deskriptive Befunde zur Inanspruchnahme 22

4.1 Monatliche Zahlen zur Inanspruchnahme 22
- 4.1.1 Absolute Zahlen und Take-up-Rate 22
- 4.1.2 Ausmaß der Arbeitszeitreduktion 23
- 4.1.3 Monatliche Take-up-Rate der Kurzarbeit nach Sektoren 24

4.1.4 Monatliche Verteilung der Beschäftigen in Kurzarbeit nach Sektoren 27
4.2 Welche Beschäftigten wurden in Kurzarbeit geschickt? 28
4.2.1 Stichtagsvergleich 29
4.2.2 Take-up-Rate der Kurzarbeit und Struktur der Kurzarbeitenden 34
4.2.3 Bezug von Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit 40
4.2.4 Betroffenheit von Kurzarbeit 44
4.3 Welche Unternehmen nutzten Kurzarbeit? 51
4.3.1 Kurzarbeitsnutzung versus Nicht-Nutzung: Unternehmensmerkmale im Vergleich 54
4.3.2 Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten: Struktur nach Kurzarbeitstypen 59
4.4 Förderintensität 62
4.4.1 Ausschöpfung bewilligter Stundenkapazitäten 62
4.4.2 Ausbezahlte (abgerechnete) Förderungen 66
4.4.3 Ausfallzeit und Dauer der Kurzarbeit 68
5. Wirkungsanalysen 73
5.1 Wirkung auf Personenebene 74
5.1.1 Einleitung 74
5.1.2 Methodik 75
5.1.3 Empirische Ergebnisse 78
5.1.4 Fazit 83
5.2 Wirkung auf Unternehmensebene 83
5.2.1 Einleitung 83
5.2.2 Methodik 84
5.2.3 Empirische Ergebnisse 85
5.2.4 Fazit 93
5.3 Gesamtwirtschaftliche Wirkung 93
5.3.1 Einleitung 93
5.3.2 Beschreibung des Modells 94
5.3.3 Strukturelle Schätzung 96
5.3.4 Modellsimulation: eine hypothetische Volkswirtschaft ohne Kurzarbeitsbeihilfe 97
5.3.5 Modellsimulation: fiskalische Auswirkungen der Kurzarbeit 101
5.3.6 Fazit 107
6. Ergebnisse der qualitativen Evaluation der COVID-19-Kurzarbeit 109
6.1 Zentrale Ergebnisse der Unternehmensbefragung 109
6.2 Charakteristika von Unternehmen, die von Problemen in der Nutzung von Kurzarbeit berichten 115
6.3 "Problemcluster" – in der Befragung häufig gemeinsam genannte Probleme 117
6.4 Verbesserungsvorschläge aus Sicht der befragten Unternehmen 121
7. Steuerung und konzeptionelle Optimierung der Kurzarbeitsbeihilfe 122
7.1 Operationalisierung der Förderungsvoraussetzungen 122
7.1.1 Unvorhersehbare, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten 122
7.1.2 Empfehlungen zur Operationalisierung der Fördervoraussetzungen 129

7.2 Bemessung der Beihilfenintensität (Höhe und Dauer, Differenzierungen) 130
7.2.1 Bewertung durch den Rechnungshof 132
7.2.2 Bewertung durch Expert:innen 132
7.2.3 Empfehlungen zur Bemessung der Beihilfenintensität 133
7.3 Vorgeschlagene Indikatoren für ein laufendes Monitoringsystem 134
7.3.1 Empfehlungen zu Weiterentwicklung des laufenden Monitorings 134
7.4 Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems 135
7.4.1 Bewertung durch den Rechnungshof 136
7.4.2 Bewertung durch Expert:innen 137
7.4.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems 138
7.5 Inanspruchnahme von Qualifizierungen während Kurzarbeit 142
7.5.1 Bewertung durch den Rechnungshof 143
7.5.2 Regelungen in Deutschland und der Schweiz 143
7.5.3 Bewertung durch Expert:innen 144
7.5.4 Empfehlungen zur Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung 146
7.6 Wie kann die Lehrlingsausbildung während der Kurzarbeit gewährleistet werden? 146
7.6.1 Good Practice: Ausbildungsverbünde 147
7.6.2 Regelungen in Deutschland und der Schweiz 148
7.6.3 Bewertung durch Expert:innen 148
7.6.4 Empfehlungen im Themenfeld "Lehrausbildungen während Kurzarbeit" 148

8. Optimierung des Gestaltungsprozesses 150

8.1 Minimierung bzw. Vermeidung nachträglicher Richtlinienänderungen 150
8.1.1 Rückwirkend geltende Änderungen der Kurzarbeitsrichtlinie und ihre Ursachen 151
8.1.2 Empfehlungen: "Blaupause für eine sogenannte Massenkurzarbeitsbeihilfe" 162
8.2 Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung 166
8.2.1 Zu den Zielen der COVID-19-Kurzarbeit 167
8.2.2 Zum Verhältnis von Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung 168
8.2.3 Zur Kritik am Zusammenspiel von Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung 169
8.2.4 Empfehlungen: Wie Beschäftigungssicherung als Ziel der Kurzarbeit bei gleichzeitigen wirtschaftlichen Notlagen vieler Unternehmen bewahren? 170

9. Erhöhung von Effizienz und Serviceorientierung 173

9.1 Empfehlungen zur Steigerung von Effizienz und Serviceorientierung 173

10. Fazit 175

10.1 Inanspruchnahme 175
10.2 Wirkung 176
10.3 Umsetzung 178

Literaturhinweise 182

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Struktur der Kurzarbeitstypen, gewichtet mit der monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum 49
Übersicht 2: Unternehmensmerkmale nach Kurzarbeitstyp 60
Übersicht 3: Kurzarbeitsdauer 72
Übersicht 4: Geschätzte fiskalische Auswirkungen der COVID-19-Kurzarbeit 104
Übersicht 5: Zusatzbelastung des Staatshaushaltes nach Höhe der Kurzarbeitsunterstützung 107
Übersicht 6: Anzahl der genannten Probleme 116
Übersicht 7: Auftrittswahrscheinlichkeit und durchschnittliche Anzahl genannter Probleme nach Unternehmensgröße 117
Übersicht 8: "Problemcluster" – häufig gemeinsam genannte Problemlagen 118
Übersicht 9: Problemcluster nach quantitativer Bedeutung (Mehrfachzuordnung) 118
Übersicht 10: "Problemcluster" in ihrer Bedeutung nach Bundesland (Mehrfachzuordnung) 119
Übersicht 11: "Problemcluster" nach Unternehmensgröße (Anzahl der Beschäftigten, Mehrfachzuordnung) 120
Übersicht 12: "Problemcluster" nach Intensität der Kurzarbeitsnutzung (Mehrfachzuordnung) 120
Übersicht 13: Übersicht über (rückwirkend in Kraft gesetzte) COVID-19-Kurzarbeitsrichtlinien 152
Übersicht 14: Übersicht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe 180

Verzeichnis der Übersichten im Anhang

Übersicht A 1: Korrespondenz zwischen Dienstgeberkonten (DGNR) und Unternehmen (ID_URS) 194
Übersicht A 2: Gesamtübersicht (März 2020 bis Juni 2022) 195
Übersicht A 3: Struktur der Kurzarbeitstypen, gewichtet mit der monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum 196
Übersicht A 4: Begründungen bei von AMS-BRL abweichenden Lockdown-Einschätzungen 197
Übersicht A 5: Lockdown-Einschätzung (0/1) für die ÖNACE-Fünfsteller in den AMS-BRL 199
Übersicht A 6: Direkt betroffene ÖNACE 2008-Klassifikationen in Monaten mit Lockdowns 200
Übersicht A 7: Extern festgelegte Parameter 209
Übersicht A 8: Intern geschätzte Parameter 210
Übersicht A 9: Überblick: Gesetzte Maßnahmen des AMS auf Grundlage von Kritikpunkten im Bericht des Rechnungshofes (2022) 234
Übersicht A 10: Teilnahme an der Umfrage nach Bundesländern einschließlich Gegenüberstellung mit Sampling-Basis 238
Übersicht A 11: "Welcher Branche ist das Hauptgeschäftsfeld dieses Unternehmens zuzuordnen?" (n = 6.676) 241
Übersicht A 12: Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit in den Branchen J: Information und Kommunikation und N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen 269
Übersicht A 13: Exemplarisch: die quantitative Bedeutung der "Problemcluster" in ausgewählten ÖNACE-Klassen (Mehrfachzuordnung) 270

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: WIFO-Phasenabgrenzung der COVID-19-Kurzarbeit 15
Abbildung 2: Chronologie der harten Lockdowns 16
Abbildung 3: Stringency-Index für Österreich 18
Abbildung 4: Take-up-Rate, Bestand an Beschäftigten in Kurzarbeit (mit Ausfallszeit gewichtet) 23
Abbildung 5: Monatliche Take-up-Rate nach Sektoren 26
Abbildung 6: Monatliche Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit nach Sektoren 28
Abbildung 7: Nachkarriere der Ende Februar 2019 bzw. 2020 unselbständig Beschäftigten 30
Abbildung 8: Zweimonatige Nachkarriere der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten nach Sektoren 31
Abbildung 9: Zweimonatige Nachkarriere der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen 33
Abbildung 10: Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Sektoren 36
Abbildung 11: Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen 38
Abbildung 12: Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Einkommen 40
Abbildung 13: Inanspruchnahme der Beihilfe zu den Schulungskosten für Kurzarbeitende (SfK) 42
Abbildung 14: Vergleich der Struktur der Weiterbildungsteilnehmenden und der Kurzarbeitenden 43
Abbildung 15: Sektorale Verteilung der Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum nach Betroffenheit 45
Abbildung 16: Verteilung der COVID-19-Kurzarbeit-Personentypen nach Sektoren, gewichtet mit ihrer monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum 47
Abbildung 17: Verteilung der Unternehmen und ihrer Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum nach Kurzarbeitstypen 53
Abbildung 18: Verteilung der COVID-19-Kurzarbeit-Unternehmenstypen nach Sektoren 54
Abbildung 19: Anteil der Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch nahmen, nach Sektoren 55
Abbildung 20: Unternehmensmerkmale nach Belegschaftsgröße und Kurzarbeitsnutzung 57
Abbildung 21: Unternehmensmerkmale nach Sektoren und Kurzarbeitsnutzung 58
Abbildung 22: Ausschöpfung bewilligter Förderungen insgesamt 63
Abbildung 23: Ausschöpfung bewilligter Förderungen nach Bundesländern 64
Abbildung 24: Ausschöpfung bewilligter Förderungen nach Wirtschaftssektoren 65
Abbildung 25: Ausbezahlte Förderungen insgesamt 66
Abbildung 26: Ausbezahlte Förderungen nach Bundesländern 67
Abbildung 27: Ausbezahlte Förderungen nach Sektoren 68
Abbildung 28: Durchschnittliche Ausfallzeit in %, Monatswerte 69
Abbildung 29: Durchschnittliche Ausfallzeit in %, nach Kurzarbeitsphasen 70
Abbildung 30: Durchschnittliche Ausfallzeit in % nach Sektoren 71
Abbildung 31: Vergleich der Anteile je Arbeitsmarktposition, dreijährige Nachkarriere 80
Abbildung 32: Vergleich der Erwerbseinkommen, ein- bis dreijährige Nachkarriere 82
Abbildung 33: Umsatzentwicklung in Unternehmen mit und ohne COVID-19-Kurzabeit 86
Abbildung 34: Beschäftigungsentwicklung mit und ohne Berücksichtigung von Kurzarbeit 88
Abbildung 35: Anteil an Unternehmen ohne Beschäftigte 89
Abbildung 36: Separationswahrscheinlichkeit individueller Beschäftigungsverhältnisse 90
Abbildung 37: Abgänge in Arbeitslosigkeit 91
Abbildung 38: Modellstruktur 95
Abbildung 39: Simulierte und realisierte Arbeitslosenquote im Vergleich 97
Abbildung 40: Das Modell mit und ohne Kurzarbeitsbeihilfe 98
Abbildung 41: Simulation der modellierten Arbeitslosenquote: reale versus kontrafaktische Volkswirtschaft 99
Abbildung 42: Zielgenauigkeit versus Effizienz der Kurzarbeitsmodells 100
Abbildung 43: Gerettete Arbeitsplätze nach Branchen 101

Abbildung 44: Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Staatshaushalt, Vergleich der Volkswirtschaft mit und ohne Kurzarbeit 103
Abbildung 45: Zusatzkosten durch Kurzarbeit, für Existenzsicherung in der Arbeitslosenversicherung und für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie durch Einnahmenausfälle 103
Abbildung 46: Zusatzbelastung des Staatsbudgets durch die COVID-19-Pandemie nach Höhe der Kurzarbeitsunterstützung 106
Abbildung 47: "Ohne die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hätten wir Arbeitnehmer:innen kündigen müssen" (n = 6.988) 110
Abbildung 48: "Wir mussten trotz Kurzarbeitsbeihilfe wegen der COVID-19-Pandemie Mitarbeiter:innen kündigen" (n = 6.757) 111
Abbildung 49: "Hätte/n diese Kündigung/en verhindert werden können?" (n = 553) 112
Abbildung 50: "Ohne die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hätten wir Liquiditätsprobleme gehabt" (n = 6.951) 113
Abbildung 51: "Wenn es erneut zu einer Pandemie (oder Ähnlichem) kommt, würde ich es befürworten, wenn Unternehmen wieder Kurzarbeitsbeihilfe beziehen können" (n = 6.592) 114
Abbildung 52: "Unser Unternehmen/Unternehmensstandort würde in einer ähnlichen Situation wie bei COVID-19 jedenfalls wieder Kurzarbeitsbeihilfe beantragen" (n = 6.791) 115
Abbildung 53: Konkretisierung unvorhersehbarer, nicht saisonaler vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten laut § 37b AMSG in Abgrenzung von anderen, nicht kurzarbeitsrelevanten wirtschaftlichen Schwierigkeiten 128
Abbildung 54: Überblick über die Gültigkeitsdauer der unterschiedlichen COVID-19-Kurzarbeit Bundesrichtlinien des AMS (einschließlich zugehöriger Sozialpartnervereinbarungen) nach Kurzarbeitsphasen 157
Abbildung 55: "Die konkreten Förderungsbedingungen der COVID-19-Kurzarbeit wurden teilweise auch intensiv öffentlich diskutiert. War dies verunsichernd für Ihr Unternehmen/Ihren Unternehmensstandort?" (n = 6.724) 159

Verzeichnis der Abbildungen im Anhang

Abbildung A 1: Umsatzentwicklung ausgewählter Branchen 211
Abbildung A 2: Entwicklung der Beschäftigung (exklusive Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit) ausgewählter Branchen 212
Abbildung A 3: Abgänge in Arbeitslosigkeit ausgewählter Branchen 212
Abbildung A 4: Umsatz und Beschäftigung in KMUs 213
Abbildung A 5: Der Prozess der Datengenerierung und -bereinigung im Vorfeld der Unternehmensbefragung 236
Abbildung A 6: Gegenüberstellung: Teilnahme an der Onlinebefragung (O) nach Bundesland (n = 6.983) und Grundgesamtheit (G) der kontaktierten Unternehmen nach Bundesland (n = 110.983) 239
Abbildung A 7: "Wie viele Mitarbeiter:innen sind aktuell in diesem Unternehmen/an diesem Unternehmensstandort beschäftigt?" (n = 6.971) 240
Abbildung A 8: "Hat dieses Unternehmen/dieser Unternehmensstandort bereits vor der Corona-Pandemie (also vor 2020) Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen? (n = 6.989) 241
Abbildung A 9: "Wie lange hat dieses Unternehmen/dieser Unternehmensstandort insgesamt und in Summe COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen?" (n = 6.797) 242
Abbildung A 10: Mit der Befragung erreichte Unternehmen nach Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und Bundesland (nur Phase 1 und/oder 2 n = 2.945, alle Phasen n = 985, andere Phasen n = 3.052) 242
Abbildung A 11: "Wenn trotz Kurzarbeit Mitarbeiter:innen gekündigt werden mussten: Wie viele Mitarbeiter:innen mussten Sie kündigen?" (n = 545) 244
Abbildung A 12: "Die Beantragung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.935) 245
Abbildung A 13: "Die unternehmensinterne Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bei uns im Unternehmen war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.954) 246
Abbildung A 14: "Die Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.935) 247
Abbildung A 15: "Die für die Beantragung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe notwendige Sozialpartnervereinbarung war für uns gut verständlich" (n = 6.901) 248
Abbildung A 16: "Es war für uns einfach, die Sozialpartnervereinbarung abzuschließen" (n = 6.910) 249
Abbildung A 17: "Es war nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach, unseren Mitarbeiter:innen zu erklären, wie die COVID-19-Kurzarbeit funktioniert" (n = 6.818) 250
Abbildung A 18: "Wir haben versucht, unsere Mitarbeiter:innen dafür zu gewinnen, zuerst Urlaubsansprüche und Zeitguthaben abzubauen und erst dann in Kurzarbeit zu gehen" (n = 6.762) 251
Abbildung A 19: "Wenn versucht wurde, die Mitarbeiter:innen dafür zu gewinnen, zuerst Urlaubsansprüche und Zeitguthaben abzubauen und erst dann in Kurzarbeit zu gehen. Ist dies gelungen?" (n = 5.463) 252
Abbildung A 20: "Die konkreten Förderungsbedingungen der COVID-19-Kurzarbeit wurden teilweise auch intensiv öffentlich diskutiert. War dies verunsichernd für Ihr Unternehmen/Ihren Unternehmensstandort?" (n = 6.724) 254
Abbildung A 21: "Wenn wir Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hatten, haben wir nach einer gewissen Anlaufzeit immer recht schnell eine passende Antwort im Internet gefunden" (n = 6.875) 255
Abbildung A 22: "Wir fanden nach einer gewissen Anlaufzeit immer kompetente Auskunftspersonen (z. B. bei WKO, AK, BMAW, BMF, AMS, etc.) für unsere Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe" (n = 6.789) 257
Abbildung A 23: "Wurden in Ihrem Unternehmen/Unternehmensstandort während der COVID-19-Kurzarbeit Qualifizierungsmaßnahmen genutzt?" (n = 6.618) 258

Abbildung A 24: "Wenn im Unternehmen keine Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Warum nicht?" (n = 5.172, Mehrfachnennungen möglich) 259
Abbildung A 25: "Unter welchen Rahmenbedingungen hätte Ihr Unternehmen die Kurzarbeit für Qualifizierung der Mitarbeiter:innen genutzt?" (n = 5.172, Mehrfachnennungen möglich) 260
Abbildung A 26: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Nutzung der Kurzarbeit für Qualifizierung ist sehr sinnvoll" (n = 1.367) 261
Abbildung A 27: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung ist sehr einfach umzusetzen" (n = 1.354) 261
Abbildung A 28: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Es ist sehr einfach, Mitarbeitende in Kurzarbeitsphasen für eine Qualifizierungsteilnahme zu begeistern" (n = 1.358) 262
Abbildung A 29: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Es war während unserer Kurzarbeit sehr leicht, passende Angebote zu finden" (n = 1.352) 262
Abbildung A 30: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Schulungen, die wir während Kurzarbeit durchgeführt haben, waren sehr sinnvoll" (n = 1.347) 263
Abbildung A 31: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Beantragung der Schulungskostenförderung war sehr einfach" (n = 1.261) 263
Abbildung A 32: "Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Schulungskostenförderung war ein wichtiger Motivationsfaktor für uns, Kurzarbeit mit Schulung zu verbinden" (n = 1.273) 264
Abbildung A 33: "Hat Ihr Unternehmen/Unternehmensstandort in den Jahren 2020 und 2021 auch Lehrlinge ausgebildet?" (n = 6.729) 265
Abbildung A 34: "Wenn Lehrlinge ausgebildet wurden: War zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit?" (n = 1.592) 265
Abbildung A 35: "Wenn zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit war: Konnte die Aus- und Weiterbildung von Lehrlingen im gegebenen Ausmaß (mindestens 50% der Ausfallzeit) sichergestellt werden?" (n = 845) 266
Abbildung A 36: "Wenn zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit war: Hat Ihr Unternehmen die "Schulungskostenförderung für Lehrlinge in Kurzarbeit" (Lehre fördern) genutzt?" (n = 845) 267
Abbildung A 37: Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nach Bundesland 268
Abbildung A 38: Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nach Unternehmensgröße 269

Abkürzungsverzeichnis

AB	Landwirtschaft/Bergbau (ÖNACE-Sektoren)
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
ACPP	Austrian Corona Panel Project der Universität Wien, deutsch: Österreichisches Corona-Panel-Projekt
AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte
AL	Arbeitslose
AL/SC/LS	Arbeitslose, Schulungsteilnahmen und Lehrstellensuchende
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMDC	Austrian Micro Data Center, deutsch: Österreichisches Zentrum für Mikrodaten
AMF	Arbeitsmarktförderung
AMFG	Arbeitsmarktförderungsgesetz
AMP	aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
AN	Angestellte
AR	Arbeiter:innen
ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
B	Burgenland
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BAS TF	Beihilfenadministrationssystem Trägerförderungen
BE/VB	Beamt:innen und Vertragsbedienstete
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
B-KSG	Bundes-Krisensicherheitsgesetz
BMA	Bundesministerium für Arbeit (1. 2. 2021 bis 17. 7. 2022)
BMAFJ	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (29. 1. 2020 bis 1. 2. 2021)
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRL	Bundesrichtlinie (des Arbeitsmarktservice)
bzw.	beziehungsweise
C	Warenherstellung (ÖNACE-Sektor)
ca.	circa
ChatGPT	Chatbot (generative pre-trained transformer, deutsch: generativer vortrainierter Transformer)
COVID-19	Coronavirus Disease 2019, deutsch: Coronavirus-Krankheit 2019

CVTS	Continuing Vocational Training Survey, deutsch: Erhebung zur betrieblichen Weiterbildung
d. h.	das heißt
DE	Energie, Wasser (ÖNACE-Sektoren)
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGNR	Dienstgeberkonto
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DVSV	Dachverband der Sozialversicherungsträger
DWH	Datawarehouse
eAMS	Online-Konto des österreichischen Arbeitsmarktservices
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
ETUC	Europäischer Gewerkschaftsbund
EU	Europäische Union
F	Bauwesen (ÖNACE-Sektor)
FAG	frequently asked questions, deutsch: häufig gestellte Fragen
FD	freie Dienstnehmer:innen
ff.	fortfolgend
G	Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ (ÖNACE-Sektor)
GPL	Gemeinsame Prüfung Lohnabgaben und Beiträge
H	Verkehr, Lagerei (ÖNACE-Sektor)
I	Beherbergung, Gastronomie (ÖNACE-Sektor)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ID_URS	Identifikationsnummer eines Unternehmens im Unternehmensregister
ID-Austria	Methode zur digitalen Authentifizierung in Österreich
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IHS	Institut für Höhere Studien
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
INDI-DV	Individualdaten am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung
J	IKT-Sektor (ÖNACE-Sektor)
JRS	Job Retention Scheme, deutsch: Programm zur Erhaltung des Arbeitsplatzes
K	Kärnten
KAE	Kurzarbeitsentschädigung (in der Schweiz)
KAST	Kantonale Amtsstelle (in der Schweiz)
KFZ	Kraftfahrzeuge
KL	Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen (ÖNACE-Sektoren)
KUA	Kurzarbeit

Kug	Kurzarbeitergeld (in Deutschland)
LD	Lockdown-Wahrscheinlichkeit
LE	Lehrlinge
leg cit	legis citate (die zitierte Gesetzesstelle)
LGS	Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice
lit	littera (Buchstabe)
LS	sofort verfügbare Lehrstellensuchende
Mio.	Millionen
MN	wirtschaftliche Dienstleistungen (ÖNACE-Sektoren)
Mrd.	Milliarden
MS Teams	Microsoft Teams (Chatplattform)
NACE	Klassifikation der Wirtschaftstätigkeiten
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
NZÄ	Nullzeitäquivalente
o. J.	ohne Jahr
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖGK	Österreichische Gesundheitskasse
ÖNACE	Klassifikation der Wirtschaftstätigkeiten in Österreich
OÖ	Oberösterreich
OPQ	öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen (ÖNACE-Sektoren)
PwV	Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung
R	Kunst, Unterhaltung, Erholung (ÖNACE-Sektor)
RGS	Regionale Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice
RSb	Rückscheinbrief weiß
SBG	Salzburg
SC	Schulungsteilnahmen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (in der Schweiz)
SfK	Beihilfe für Schulungskosten
SGB	Sozialgesetzbuch (in Deutschland)
SLC	Second-Level-Prüfungen
SMM	Simulierte Methode der Momente
SPV	Sozialpartnervereinbarung
ST	Steiermark
STU	sonstige Dienstleistungen (ÖNACE-Sektoren)
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency, deutsch: Unterstützung bei der Minderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in einer Notfallsituation
T	Tirol

u. a.	unter anderem
URS	Unternehmensregister
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USB	Unselbständige Beschäftigung
UVA	Umsatzsteuervoranmeldung
V	Vorarlberg
v. a.	vor allem
W	Wien
waff	Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds
WBF	Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (in der Schweiz)
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Zeile
z. B.	zum Beispiel

1. Einleitung

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie führten ab März 2020 zu einem massiven und abrupten Einbruch der Wirtschaftsleistung. Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen brachten das öffentliche Leben weitgehend zum Stillstand, internationale Lieferketten sowie die weltweite Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen brachen zusammen. Um die Beschäftigung zu sichern und die Wirtschaft zu stabilisieren, wurde das 1968 eingeführte arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit am Beginn der Krise durch ein großzügigeres und zugleich befristetes Kurzarbeitsmodell – die COVID-19-Kurzarbeit – ersetzt. Die Inanspruchnahme des arbeitsmarktpolitischen Instruments in der COVID-19-Pandemie sprengte alle historischen Maßstäbe. In dieser herausfordernden Situation avancierte Kurzarbeit zum wichtigsten und kostenintensivsten Instrument der Arbeitsmarktpolitik, um die Folgen der Pandemie am Arbeitsmarkt zu bekämpfen, wie der Rechnungshof (2022a) in seinem Prüfbericht zur Umsetzung und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit feststellte. Die unter großem Zeitdruck eingeführte COVID-19-Kurzarbeit und deren massenhafte Inanspruchnahme stellten eine außerordentliche Herausforderung für das mit der administrativen Abwicklung betraute AMS dar. Der Fokus des AMS lag auf einer raschen Abwicklung der Förderanträge und einer raschen Auszahlung der abgerechneten Ausfallsstunden. Die Prüfung der Fördervoraussetzungen und die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Förderbezugs gerieten angesichts der außergewöhnlich hohen Förderantragszahlen in den Hintergrund.

Das zuständige Bundesministerium hat auf die Kritik des Rechnungshofberichts reagiert und einerseits Empfehlungen in die Überarbeitung der Bundesrichtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe und Qualifizierungsbeihilfe (AMF/8-2023) aufgenommen, andererseits die vorliegende Studie "Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit" beauftragt, um durch die umfassende qualitative und quantitative Analyse des Fördereinsatzes im Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren und Entwicklungspotenziale der Bundesrichtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe und Qualifizierungsbeihilfe (AMF/8-2023) aufzuzeigen. Insbesondere zählt hierzu auch die Entwicklung einer "Blaupause" für ein Kurzarbeitsmodell, das bei künftigen Bedarfslagen, die einen massenhaftem Einsatz von Kurzarbeit sinnvoll erscheinen lassen, eine möglichst zielgerichtete, administrierbare und wirkungsvolle Umsetzung erlaubt. Um diesen Anspruch gerecht zu werden sieht der quantitative Teil eine differenzierte Bestandsaufnahme des Fördereinsatzes der COVID-19-Kurzarbeit und die Evaluierung der Wirkung des Fördereinsatzes auf Beschäftigte, Unternehmen und die Gesamtwirtschaft vor, der qualitative Teil die systematische Aufarbeitung der Umsetzungserfahrung sowie die Erarbeitung von Reformoptionen und Optimierungsstrategien für zukünftige Kriseneinsätze. Die quantitative Analyse erfolgte durch die Uni Zürich und das Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO, die qualitative Analyse wurde von prospect Unternehmensberatung umgesetzt.

Die Studie beginnt mit einem Überblick über den Nutzen und die Risiken des arbeitsmarktpolitischen Instruments samt eines kurzen Literaturüberblicks zur Wirkungsevidenz von Kurzarbeit (Kapitel 2). Daran anschließend werden in Kapitel 3 die verwendeten administrativen Mikrodatenquellen dargestellt und deren Verschneidung skizziert. Nur durch die Kombination von Daten des Arbeitsmarktservice, des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger

und des Unternehmensregisters[1]) von Statistik Austria war es möglich, die Inanspruchnahme der Kurzarbeit während der Pandemie umfassend abzubilden und die Wirkung der Kurzarbeit empirisch zu untersuchen.

Die quantitative Analyse startet mit einer deskriptiven Bestandsaufnahme der Kurzarbeit in Kapitel 4. Dabei wird einerseits die Entwicklung verschiedener Kennzahlen zur Inanspruchnahme der Kurzarbeit in den 28 Monaten (März 2020 bis Juni 2022) insgesamt sowie nach unterschiedlichen Merkmalsausprägungen nachgezeichnet. Andererseits wird für Unternehmen und Beschäftigte eine Typologie der Inanspruchnahme, je nach Dauer der Inanspruchnahme und zeitlichen Lage der Kurzarbeit, entwickelt und deren Charakteristika nach unterschiedlichen Merkmalsausprägungen verglichen. Die Typologisierung der Unternehmen wurde zudem im qualitativen Teil für die Konzeption und Auswertung der Unternehmensbefragung genutzt.

Die Wirkungsanalyse in Kapitel 5 nimmt drei unterschiedliche Blickwinkel ein: Untersucht werden die individuelle Wirkung der Kurzarbeit auf Beschäftigte und Unternehmen sowie die gesamtwirtschaftliche Wirkung der Kurzarbeit. Für die Evaluierung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung der Kurzarbeit (Umsetzung Uni Zürich[2])) kommt ein Search- und Matching-Modell zum Einsatz, das Arbeitsmarktbewegungen und damit genau jene Größen abbildet, bei denen Kurzarbeit ansetzt: Kurzarbeit will verhindern, dass Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren und aus Beschäftigung abgehen. Das Modell liefert Schätzungen darüber, wie stark die Arbeitslosigkeit ohne dem Instrument der COVID-19-Kurzarbeit angestiegen wäre und damit, wie viele Arbeitsplätze gerettet wurden, wie groß die Mitnahmeeffekte waren und welche zusätzlichen Lasten sich für die Steuerzahler:innen durch die Implementierung der Kurzarbeitsbeihilfe ergaben (Kosten-Nutzen-Rechnung).

Die Analyse der Wirkung auf Beschäftigte und Unternehmen stellt eine wichtige Ergänzung zur makroökonomischen Analyse dar. In der Literatur gibt es – angesichts konzeptioneller Herausforderungen – wenig kausale Analysen zur individuellen Wirkung der Kurzarbeit. Die meisten Studien analysieren die makroökonomische Wirkung der Kurzarbeit (Cahuc, 2024; Hijzen et al., 2024). Für die Evaluierung der Wirkung auf Beschäftigte stellt die Identifikation einer passenden Vergleichsgruppe für die Kurzarbeitenden eine große Herausforderung dar, da es nicht nur eine Alternative zur Kurzarbeit gibt, sondern zwei: das Weiterarbeiten ohne Kurzarbeit und die Arbeitslosigkeit und damit der Verlust des Jobs. Um dieses Dilemma zu lösen, konzentrieren wir uns in der vorliegenden Studie auf einen wichtigen Aspekt der Kurzarbeit: die Vermeidung der Konsequenzen von krisenbedingter Arbeitslosigkeit. Wir stellen dar, welche Auswirkungen der krisenbedingte Arbeitsplatzverlust in der COVID-19-Pandemie, der nicht durch Kurzarbeit verhindert wurde, auf die Nachkarriere (Erwerbsintegration, Einkommen) hat. Dabei fokussieren wir auf die ersten beiden Monate der COVID-19-Pandemie, da gerade in dieser Phase am Beginn der Pandemie sowohl die Arbeitslosenzahlen als auch die Inanspruchnahme der Kurzarbeit auf

[1]) Dieses Forschungsprojekt wurde mit Daten des Austrian Micro Data Center (AMDC) durchgeführt. Das AMDC ist eine Forschungsdateninfrastruktureinrichtung von Statistik Austria, die die Erforschung von datenschutzkonform aufbereiteten Mikrodaten ermöglicht (Fuchs et al., 2023).

[2]) Modell von Lorenzo Pesaresi, Universität Zürich.

ein Rekordniveau kletterten. Für die Identifikation der Wirkung kommt ein Matching-Ansatz zur Anwendung (Umsetzung WIFO).

Neben der Evaluierung der Wirkung auf die Beschäftigten untersuchen wir die Wirkung der Kurzarbeit auf die Unternehmen (Umsetzung Uni Zürich). Allerdings ist der Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeitsnutzung mit einem Selektionsproblem verbunden (Cahuc, 2024). Dies zeigt sich auch in der vorliegenden Studie, bei der eine Kombination aus Matching-Ansatz und Event-Study-Design zur Anwendung kommt und die den Effekt der Kurzarbeit auf den Beschäftigungsstand, die Abgangsrate aus Beschäftigung und die Wahrscheinlichkeit einer Unternehmensstilllegung untersucht. Eine kausale Aussage, wie sich Unternehmen verhalten hätten, hätte es keine Kurzarbeit gegeben, ist nicht möglich. Allerdings liefert der Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit wertvolle Einblicke in die Entwicklung von Beschäftigung und anderen unternehmerischen Erfolgskennzahlen: Unternehmen, die auf Kurzarbeit als Krisenbewältigungsstrategie gesetzt haben, erlitten deutlich stärkere Umsatzeinbußen als Unternehmen, die nie Kurzarbeit genutzt haben. Das deutet darauf hin, dass mit dem Instrument der Kurzarbeit Unternehmen unter die Arme gegriffen wurde, die während der COVID-19-Pandemie mit einer überdurchschnittlich schwierigeren ökonomischen Problemlage konfrontiert waren.

Im qualitativen Teil ab Kapitel 6 werden die Analyseergebnisse entlang der zu bearbeitenden Fragestellungen präsentiert. Sie stützen sich auf eine Reihe von Methoden der qualitativen Forschung: Desk Research, Online-Befragung aller COVID-19-Kurzarbeit nutzenden Unternehmen und einer repräsentativen Rücklaufquote von 6,3% (exakt 7.000 auswertbare Fragebögen), teilstandardisierten Interviews mit Vertreter:innen unterschiedlicher Stakeholder, zwei Casestudies in Unternehmen und einem Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich. Darüber hinaus flossen bei der Ableitung von Empfehlungen die Ergebnisse der quantitativen Analyse ein. Im Zentrum der qualitativen Analyse stehen die Aufarbeitung der Umsetzungserfahrung und die Ableitung von Reformoptionen und Optimierungsstrategien, vor allem für den Fall der Notwendigkeit eines massiven Beihilfeneinsatzes (Masseninanspruchnahme).

2. Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Kurzarbeit ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das Unternehmen und ihren Beschäftigten dabei helfen soll, eine unverschuldete wirtschaftliche Schwächephase – beispielsweise infolge eines gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschocks – zu überbrücken. Arbeitgeber:innen reduzieren temporär die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten, wodurch ihre finanzielle Belastung sinkt (da Personal- und Kündigungskosten entfallen) und das betriebsspezifische Humankapital erhalten bleibt. In der Phase der wirtschaftlichen Erholung ersparen sich Unternehmen die zeit- und kostenintensive Personalsuche und -einarbeitung und können mit der bestehenden Belegschaft schneller auf den Aufschwung mit einer Produktionsausweitung reagieren. Arbeitnehmer:innen behalten ihren Job und bekommen für die ausgefallenen Stunden eine vollständige oder anteilige finanzielle Ersatzleistung; der Einkommensverlust ist im Vergleich zur Arbeitslosigkeit geringer.

Ziel der Kurzarbeit ist es, übermäßige Personalanpassungen zu vermeiden. Damit zählt sie zu den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, die arbeitskräftenachfrageseitig ansetzen[3]), und innerhalb dieser Gruppe zu den Instrumenten, die der Sicherung bestehender (und nicht der Schaffung neuer) Arbeitsplätze dienen. Es profitieren also Arbeitsmarktteilnehmer:innen, die bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind ("Insider") (Brown & Koettl, 2015). Die Finanzierung der Kurzarbeit kann auf drei Arten erfolgen: innerhalb des Systems der Arbeitslosenversicherung als Teilarbeitslosengeld, durch einen speziellen Kurzarbeitsfonds, in den die Unternehmen regelmäßig einzahlen, oder durch den Staat (Cahuc & Carcillo, 2011).

Traditionell wurde Kurzarbeit vor allem im produzierenden Bereich eingesetzt – zum einen, weil dieser in früheren Krisen am stärksten von Umsatzeinbrüchen betroffen war, zum anderen, weil im Dienstleistungssektor andere Instrumente zur Verfügung stehen, um auf Veränderungen in der Arbeitskräftenachfrage zu reagieren, etwa atypische Beschäftigungsverhältnisse (Boeri & Cahuc, 2023; Mosley & Kruppe, 1996). In Österreich war die Konzentration der Kurzarbeit auf den Produktionsbereich besonders stark, wie Bock-Schappelwein et al. (2011) für die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ab 2009 im Vergleich mit Deutschland zeigen. Erst während der COVID-19-Pandemie, als Beherbergung und Gastronomie, Unterhaltungs- und Handelsunternehmen von teils vollständigen Schließungen betroffen waren, wurde Kurzarbeit erstmals auch in größerem Ausmaß im Dienstleistungssektor eingesetzt (Boeri & Cahuc, 2023; Huemer, Kogler, et al., 2021; Pusch & Seifert, 2021).

Befürworter:innen von Kurzarbeitsmodellen sehen in dem Instrument vor allem Vorteile für Unternehmen, Beschäftigte und die Gesellschaft. Gegner:innen von Kurzarbeitsmodellen betonen dagegen die mit dem Einsatz verbundenen Risiken.

---

[3]) Im Gegensatz zu Instrumenten, die darauf abzielen, das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen (z. B. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen), und Instrumenten, die darauf abzielen, das Matching zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu verbessern (z. B. Unterstützung bei der Arbeitssuche) (Brown & Koettl, 2015).

2.1 Nutzen der Kurzarbeit

2.1.1 Nutzen für die Beschäftigten

Beschäftigte profitieren von Kurzarbeit, indem sie ihren Arbeitsplatz behalten und das damit verbundene Einkommen zumindest teilweise aufrechterhalten können. Der Übergang in die Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Verschlechterung der späteren Beschäftigungschancen ("unemployment scars") werden verhindert. Zudem bleiben den Beschäftigten ihre Fähigkeiten und ihr unternehmensspezifisches Wissen erhalten, welche am Arbeitsmarkt möglicherweise nicht mehr (im selben Ausmaß) verwertbar sind (vgl. Bermudez et al., 2023; Mosley & Kruppe, 1996).

Ob alle Beschäftigten gleichermaßen von Kurzarbeit profitieren, wird in der Literatur ambivalent beurteilt. Einerseits liegt ein Vorteil der Kurzarbeit darin, das Arbeitslosigkeitsrisiko gleichmäßiger über die Arbeitnehmer:innen eines Unternehmens zu streuen. Hiervon profitieren marginalisierte Beschäftigte, die ansonsten einem höheren Entlassungsrisiko ausgesetzt wären (z. B. Jüngere, Ältere, Frauen und Personen mit Migrationshintergrund) (European Commission, 2010). Andererseits ist die Inanspruchnahme von Kurzarbeit normalerweise auf die Stammbelegschaft begrenzt, während atypisch Beschäftigte nicht anspruchsberechtigt sind[4]). Unter letzteren sind wiederum marginalisierte Arbeitsmarktteilnehmer:innen überrepräsentiert.

2.1.2 Nutzen für die Unternehmen

Für Unternehmen besteht der Nutzen der Kurzarbeit darin, flexibel auf konjunkturelle Veränderungen des Arbeitskräftebedarfs reagieren zu können. Unternehmen haben durch Kurzarbeit einen Anreiz, mehr Arbeitskräfte zu halten, als sie kurzfristig benötigen ("labour hoarding"). Sie sparen in der Abschwungphase Zeit und Kosten für Entlassungen und in der darauffolgenden Erholungsphase Zeit und Kosten für die Suche nach und die Einarbeitung neuer Arbeitskräfte (Bermudez et al., 2023). Diese Effekte sollten umso größer sein, je spezifischer das unternehmensspezifische Humankapital ist und je stärker der Arbeitsmarkt reguliert ist (European Commission, 2010). Hinzu kommt, dass Unternehmen mit dem flexiblen Einsatz bestehender Belegschaften schneller auf den Aufschwung reagieren und die Produktion ausweiten können.

Kommt es in einer Situation ohne Kurzarbeit zu Entlassungen, betreffen diese meist primär jene Beschäftigten mit der kürzesten Unternehmenszugehörigkeitsdauer. In einer Situation mit Kurzarbeit reduzieren Beschäftigte hingegen unabhängig von ihrer Seniorität ihre Arbeitszeit, sodass sich die Anpassungskosten gleichmäßiger auf die Belegschaft verteilen und das Unternehmen Arbeitskosten spart.

2.1.3 Nutzen für die Gesamtwirtschaft

Kurzarbeit dämpft in Krisenzeiten den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Den fiskalischen Kosten, die durch die Kurzarbeitsbeihilfe entstehen, stehen erwartungsgemäß höhere Einsparungen

---

[4]) Während der COVID-19-Pandemie wurden Kurzarbeitsmodelle in einigen Ländern, darunter Österreich, auch auf temporär und atypisch Beschäftigte (z. B. Personen mit befristetem Arbeitsverhältnis, Leiharbeitskräfte) ausgeweitet. Geringfügig Beschäftigte waren in Österreich von der Kurzarbeit jedoch ausgeschlossen.

gegenüber: beim Arbeitslosengeld und bei Transferzahlungen sowie dadurch, dass ein Rückgang der Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge verhindert wird. Die Eindämmung der Arbeitslosigkeit kann darüber hinaus weitere positive fiskalische Effekte bewirken, z. B. sinkende Ausgaben für Gesundheitspflege und Kriminalitätsbekämpfung (Boeri & Cahuc, 2023).

Die Arbeitnehmer:innen, deren Arbeitsplätze durch Kurzarbeit gesichert werden, beziehen ein Einkommen auf oder knapp unter dem Vorkrisenniveau und somit ein Einkommen, das über dem gegenwärtigen Arbeitslosengeld liegt. Damit wirkt Kurzarbeit gegenüber bestehenden Regelungen auch als stärkerer automatischer Stabilisator, der Einkommenseinbußen entgegenwirkt, die Nachfrage stützt und einer (weiteren) Verschlechterung der Konjunktur entgegenwirkt (Huemer, Eppel, et al., 2021).

2.2 Risiken der Kurzarbeit

Der Bedarf an Kurzarbeit ist vor allem dann hoch, wenn wirtschaftliche Krisen auftreten und Unternehmen und Arbeitnehmer:innen rasche Hilfe benötigen. Diese Dringlichkeit steht in einem Zielkonflikt mit der Treffsicherheit der Maßnahme, wonach Kurzarbeit auf Unternehmen beschränkt werden soll, die unverschuldet in Notlage geraten sind, die Kurzarbeit zum Überleben benötigen und sie auch effektiv dafür nutzen können.

In der Literatur werden vor allem drei Risiken diskutiert, die aus diesem Zielkonflikt resultieren: Mitnahmeeffekte, Verdrängungseffekte und Missbrauchsrisiken.

2.2.1 Mitnahmeeffekte

Von Mitnahmeeffekten (deadweight effects) wird gesprochen, wenn durch Kurzarbeit Arbeitsplätze subventioniert werden, die auch ohne Förderung erhalten geblieben wären. Für Unternehmen besteht ein Anreiz, Kurzarbeit auch dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie keine Entlassungen planen. Mitnahmeeffekte treten außerdem auf, wenn Entlassungen nicht verhindert, sondern lediglich nach hinten (nach Auslaufen der Maßnahme) verschoben werden.

Mitnahmeeffekte können zum einen durch strengere Fördervoraussetzungen und zum anderen durch eine (stärkere) Beteiligung der Unternehmen an den Kurzarbeitskosten (Ko-Finanzierung) reduziert werden. Die Kostenbeteiligung kann so ausgestaltet werden, dass sie für Unternehmen, die in der Vergangenheit häufiger und länger Kurzarbeit in Anspruch genommen haben, stärker ausfällt als für Unternehmen, die sie in der Vergangenheit seltener genutzt haben (Experience Rating). Die Reduktion von Mitnahmeeffekten geht jedoch zu Lasten der Flexibilität und Effektivität des Instruments: Strengere Fördervoraussetzungen reduzieren die Inanspruchnahme von Kurzarbeit und Ko-Finanzierung erhöht die Kostenbelastung der Unternehmen in einer wirtschaftlich herausfordernden Situation (Boeri & Bruecker, 2011; Cahuc, 2019). Steht die schnelle und unmittelbare Hilfe im Vordergrund, wie es beispielsweise während der COVID-19-Pandemie der Fall war, müssen Mitnahmeeffekte unter Umständen in Kauf genommen werden.

2.2.2 Verdrängungseffekte und Arbeitsmarktverzerrung

Verdrängungseffekte (displacement effects) treten auf, wenn Arbeitsplätze oder Unternehmen durch Kurzarbeit stabilisiert werden, die langfristig nicht überlebensfähig sind. Für Unternehmen, die nach Arbeitskräften suchen, verkleinert sich dadurch der Pool an Arbeitssuchenden, sodass

es für sie schwieriger wird, Arbeitskräfte zu finden (Boeri & Cahuc, 2023). Am Arbeitsmarkt kommt es zu Lock-in-Effekten: Arbeitnehmer:innen bleiben in bestehenden Jobs stecken und es werden weniger neue Arbeitsplätze geschaffen (Hijzen & Venn, 2011). Kurzarbeit birgt daher das Risiko, die (rechtzeitige) Reallokation von Arbeitskräften von weniger produktiven zu produktiveren Unternehmen zu verhindern und so den wirtschaftlichen Strukturwandel zu hemmen (Cahuc, 2019).

Um Verdrängungseffekte zu reduzieren, kann Kurzarbeit mit verpflichtenden Qualifizierungsmaßnahmen während des Beihilfebezugs kombiniert werden (Hijzen & Venn, 2011). Auch die Beteiligung von Unternehmen an den Kurzarbeitskosten (Ko-Finanzierung) schafft einen Anreiz, nur nachhaltige Arbeitsplätze zu fördern (Bermudez et al., 2023).

2.2.3 Missbrauchsrisiko

Der Nachweis der finanziellen Notwendigkeit, den Unternehmen für den Bezug der Kurzarbeitsbeihilfe erbringen müssen, beruht ebenso wie die Angabe der Zahl der reduzierten Arbeitsstunden in der Regel auf einer Selbstauskunft der Unternehmen. Gerade in Krisenzeiten, in denen Kurzarbeit in großem Stil beantragt wird, ist es praktisch unmöglich, den Wahrheitsgehalt dieser Angaben im Einzelfall zu überprüfen. Die zunehmende Verbreitung von Home-Office in Folge der COVID-19-Pandemie erschwert es zusätzlich, die tatsächliche Stundenreduktion von Arbeitnehmer:innen zu erfassen (Boeri & Cahuc, 2023). Das Risiko der missbräuchlichen Verwendung von Kurzarbeit unterstreicht die hohen Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung des Förderinstruments.

2.3 Internationale Evidenz zur Wirkung von Kurzarbeit

In der internationalen Literatur werden Kurzarbeitsmodelle ("short-time work schemes") zusammen mit ähnlichen Instrumenten wie Lohnsubventionen ("wage subsidies") und Beurlaubungsregelungen ("furlough schemes") unter dem Begriff "job retention schemes" (Arbeitsplatzerhaltungsprogramme, JRS) zusammengefasst. In der Theorie unterscheiden sich diese drei Instrumente dadurch, wie stark Arbeitsstunden während des Förderzeitraums reduziert werden: Bei der Kurzarbeit wird ein teilweiser Entfall von Arbeitsstunden subventioniert, bei der Beurlaubung reduzieren die geförderten Beschäftigten ihre Arbeitszeit vorübergehend auf Null, und die Lohnsubvention wird unabhängig von einer Arbeitszeitreduktion gewährt. In der Praxis sind die Grenzen zwischen den Instrumenten und ihren Bezeichnungen jedoch fließend. Insbesondere während der COVID-19-Pandemie wurden Kurzarbeitsmodelle flexibilisiert, sodass auch eine temporäre Reduktion der Arbeitszeit auf Null teilweise zulässig wurde (Müller et al., 2022). Die in Kapitel 2.3.2 diskutierten Instrumente umfassen daher teilweise nicht nur Kurzarbeits-, sondern auch Beurlaubungsregelungen, weshalb zusammenfassend von JRS gesprochen wird.

2.3.1 Vor der COVID-19-Pandemie

Der Großteil der empirischen Evidenz zur Wirkung von Kurzarbeit bezieht sich auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09. Zu Beginn der Krise waren nur in elf EU-

Mitgliedsländern[5]) Kurzarbeitsmodelle in Kraft. Sieben weitere Mitgliedsländer führten neue Instrumente während der Krise ein, jedoch auf temporärer Basis[6]) (Corti et al., 2023). Auf dem Höhepunkt der Krise (2009) befand sich eine Rekordzahl an Personen in Kurzarbeit, mit Spitzenwerten von bis zu 4% der Beschäftigten in Deutschland und Italien (Cahuc, 2019).

Die Befunde zur Wirkung von Kurzarbeit während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 fallen überwiegend positiv aus: Kurzarbeit hat wesentlich dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu sichern und die Arbeitslosigkeit zu senken (z. B. Brey & Hertweck, 2020; Cahuc et al., 2018; Efstathiou et al., 2018; Kopp & Siegenthaler, 2021; Pavlopoulos & Chkalova, 2022). Auch die Beurteilung der fiskalischen Effekte fällt positiv aus. Kopp und Siegenthaler (2021) berechnen etwa für die Schweiz, dass mehr Kosten bei der Arbeitslosenversicherung eingespart wurden als durch Kurzarbeit verursacht wurden, und Cahuc et al. (2018) berechnen auf Basis französischer Verwaltungsdaten, dass die Kosten pro gerettetem Arbeitsplatz im Vergleich zu anderen Maßnahmen (z. B. Lohnsubventionen) gering ausfielen.

Im Ländervergleich zeigen sich stärkere Effekte auf die Arbeitslosigkeit in den Ländern, die bereits vor Beginn der Krise Kurzarbeitsmodelle etabliert hatten. Dies deutet darauf hin, dass Länder Zeit benötigen, um herauszufinden, wie Kurzarbeit effektiv eingesetzt werden kann, bzw. dass Länder, die erst während der Krise Kurzarbeit einführten, zu spät reagierten, um Entlassungen vermeiden zu können. Darüber hinaus zeigt sich, dass der dämpfende Effekt auf die Arbeitslosigkeit mit steigender Inanspruchnahme abnimmt, da bei höherer Inanspruchnahme auch die Mitnahmeeffekte steigen (Brey & Hertweck, 2020).

Einzelne Studien beurteilen die Wirksamkeit von Kurzarbeit während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 allerdings als gering. Für Deutschland finden Kruppe und Scholz (2014) keine signifikanten Unterschiede im Beschäftigungsniveau sowie im Umsatz zwischen Unternehmen mit und ohne Inanspruchnahme von Kurzarbeit. Im Gegensatz zu früheren Studien zu Deutschland (z. B. Boeri & Bruecker, 2011) geht der Untersuchungszeitraum von Kruppe und Scholz (2014) über die akute Phase der Krise hinaus, was darauf hindeutet, dass die positiven Beschäftigungseffekte der Kurzarbeit möglicherweise nicht nachhaltig waren.

Zudem zeigt die Literatur, dass die Beschäftigungssicherung während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 mit hohen Mitnahmeeffekten einherging (Boeri & Bruecker, 2011; Brey & Hertweck, 2020; Cahuc et al., 2021) und dass fast ausschließlich die Stammbelegschaft von Kurzarbeit profitierte, sodass sich die Segmentierung am Arbeitsmarkt verstärkte (Hijzen & Venn, 2011).

2.3.2 Während der COVID-19-Pandemie

In der COVID-19-Pandemie erreichte die Inanspruchnahme von JRS eine bisher nicht dagewesenes Ausmaß, mit Spitzenwerten im Frühjahr 2020 von bis zu 40% der Beschäftigten, die in einzelnen Ländern durch entsprechende Instrumente unterstützt wurden (Drahokoupil & Müller, 2021). Alle EU-Mitgliedsländer führten im Laufe des Jahres 2020 erstmals JRS ein, erweiterten

[5]) Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien.

[6]) Bulgarien, die Niederlande, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

bestehende Fördermodelle oder führten zusätzliche COVID-19-Modelle ein (ETUC, 2020). Diese Entwicklung wurde auch durch die Europäische Kommission vorangetrieben, die den Mitgliedsländern explizit zum Einsatz von JRS riet und dafür im Rahmen des temporären SURE-Instruments[7]) Kredite in Höhe von 100 Mrd. € zur Verfügung stellte (Corti et al., 2023).

Angesichts der Schwere des Arbeitsmarktschocks war das primäre Ziel, schnelle und umfassende Hilfe anzubieten. Die zu Beginn der COVID-19-Pandemie eingesetzten JRS waren daher im Vergleich zur Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 deutlich großzügiger: durch einen leichteren und schnelleren Zugang, höhere Ersatzraten bzw. Subventionen und eine Ausweitung der maximalen Bezugsdauer. In einigen Mitgliedsländern wurden die Regelungen zudem auf temporär Beschäftigte und Selbständige ausgeweitet (Corti et al., 2023). Effizienzkriterien waren zu Beginn der COVID-19-Pandemie zweitrangig. Als sich im Verlauf der Pandemie der strukturelle Charakter der Krise abzeichnete, wurden zunehmend Mitnahme- und Verdrängungseffekte diskutiert und die Schemata adaptiert, z. B. durch eine Ausweitung der Ko-Finanzierung durch Unternehmen (Drahokoupil & Müller, 2021).

Die Ergebnisse zur Beschäftigungssicherung während der COVID-19-Pandemie fallen klar positiv aus. Schätzungen der OECD (2022) zufolge konnten in den OECD-Ländern bis zu 21 Mio. Arbeitsplätze durch JRS gesichert werden; in der EU wurde der Anstieg der Arbeitslosenquote um drei Prozentpunkte gedämpft (Lam & Solovyeva, 2023). Wie Heterogenitätsanalysen zeigen, profitierten am Arbeitsmarkt marginalisierte Gruppen allerdings weniger von den Maßnahmen, womit sich trotz der teilweisen Ausweitung von JRS auf neue Beschäftigtengruppen frühere Trends fortsetzten (Herzog-Stein et al., 2022; Hijzen & Salvatori, 2022; Izquierdo et al., 2022; Lafuente Martinez & Ruland, 2022).

JRS trugen auch erfolgreich dazu bei, Einkommensverluste zu begrenzen und die Nachfrage zu stabilisieren (für Deutschland: Aiyar & Dao, 2021; Christl et al., 2023; für Frankreich: Albertini et al., 2022). Einer EU-weiten Mikrosimulationsstudie zufolge trugen JRS nicht nur zur Einkommensstabilisierung bei, sondern dämpften auch den Anstieg der Einkommensungleichheit während der COVID-19-Pandemie (Lam & Solovyeva, 2023).

Differenzierter fallen die bisher vorliegenden Befunde im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der geretteten Arbeitsplätze und Unternehmen aus. Für Lettland (Benkovskis et al., 2023) und Spanien (Garcia-Clemente & Congregado, 2022) zeigen sich positive, aber nach Sektoren heterogene Effekte von JRS auf das Überleben der teilnehmenden Unternehmen. Hijzen und Salvatori (2022) finden zudem für die Schweiz, dass der Anteil der durch Kurzarbeit unterstützten Beschäftigungsverhältnisse, die anschließend gekündigt wurden, im Laufe des Jahres 2020 sukzessive anstieg. Auch das spanische "furlough scheme" erwies sich Izquierdo et al. (2022) zufolge im Verlauf der Krise als zunehmend ineffektiv im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, dass die geförderten Personen zurück an ihren Arbeitsplatz kehrten. Beide Befunde deuten darauf hin, dass die Wirksamkeit von JRS zu Beginn der Krise hoch war, sich aber mit dem zunehmend strukturellen Charakter der Krise verschlechterte.

[7]) Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (Unterstützung bei der Minderung des Arbeitslosigkeitsrisikos in einer Notfallsituation).

Vereinzelte Befunde bestätigen zudem den in der Theorie diskutierten negativen Zusammenhang zwischen Beschäftigungssicherung und wirtschaftlichem Strukturwandel. Für Estland und das Jahr 2020 berechnen Meriküll und Paulus (2023), dass durch Kurzarbeit ein Beschäftigungsverlust von 5,1 Prozentpunkten vermieden werden konnten. In einer Folgestudie zeigen die Autor:innen jedoch, dass sich dadurch der Zusammenhang zwischen Unternehmensproduktivität und der Reallokation von Arbeitsplätzen verschlechterte, sodass dem positiven Beschäftigungseffekt ein Verlust der aggregierten Produktivität von rund 1,7% gegenübersteht (Meriküll & Paulus, 2024). Auch eine deutsche Simulationsstudie zeigt, dass die Subvention von Arbeitszeitreduktionen dazu führte, dass weniger hochproduktive Arbeitsplätze geschaffen wurden (Peltonen, 2023).

Kritische Befunde liegen auch zu Mitnahmeeffekten und zur missbräuchlichen Inanspruchnahme von JRS während der Pandemie vor. Für Frankreich stellen Albertini et al. (2022) – analog zu früheren Befunden für die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 (Cahuc et al., 2021) – fest, dass die hohe Kostenübernahme durch den Staat insbesondere zu Beginn der Pandemie zu einer übermäßigen und über das notwendige Maß hinausgehenden Reduktion der Arbeitszeiten geführt hat. Auch das spanische "furlough scheme" ging mit hohen Mitnahmeeffekten einher (Osuna & García Pérez, 2022). Aus einer deutschen Beschäftigungsbefragung[8]) geht außerdem hervor, dass 39% der Befragten ihre Arbeitszeit trotz Kurzarbeit nicht reduzierten und 21% der Befragten mehr Stunden gearbeitet hatten als abgerechnet wurden (Bossler et al., 2024).

2.4 Die Ausgestaltung und Besonderheiten der COVID-19-Kurzarbeit

Mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie wurde das bestehende Kurzarbeitsmodell zur Krisenbewältigung von den Sozialpartnern adaptiert. Die neue COVID-19-Kurzarbeit war insgesamt großzügiger gestaltet. Die beiden Modelle – Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie und COVID-19-Kurzarbeit – unterscheiden sich teils deutlich voneinander, wie nachfolgend anhand des Vergleichs der COVID-19-Kurzarbeits-Bundesrichtlinien des AMS der Phasen 1 bis 5 mit der letztgültigen AMS-Bundesrichtlinie vor der COVID-19-Pandemie[9]) dargestellt wird. Sollten sich bestimmte Regelungen im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeits-Bundesrichtlinien bzw. im Rahmen der verschiedenen Phasen geändert haben, so wird in diesem Kapitel keine detaillierte Aufstellung der Änderungen gegeben – vielmehr soll versucht werden, einen allgemein gültigen Vergleich zwischen der Kurzarbeit vor und während der COVID-19-Pandemie zu geben.

2.4.1 Titel der Bundesrichtlinie

Der augenscheinlichste Unterschied ist der Titel der Bundesrichtlinie: Deckt die BRL vor der COVID-19-Pandemie sowohl die Kurzarbeits- und Qualifizierungsbeihilfe (Kurzarbeit) als auch die Beihilfe für Schulungskosten (SfK) ab, regelt die Bundesrichtlinie während der COVID-19-

[8]) Sozial unerwünschte oder gesetzlich verbotene Verhaltensweisen werden in Befragungen von einem Teil der Befragten bestritten, obwohl sie zutreffen. Aus diesem Grund kam in der vorliegenden Studie eine spezielle Fragetechnik (Crosswise-Technik) zur Anwendung, bei der die Anonymität der Antwort bewahrt wird.

[9]) Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe und Beihilfe für Schulungskosten, AMF/16 2018, veröffentlicht am 12. Dezember 2018, gültig ab Herbstrelease 2018.

Pandemie ausschließlich die Kurzarbeit (die Kurzbezeichnung der Bundesrichtlinien lautete KUA-COVID-19). Da Aus- und Weiterbildungen erst ab Phase 3 der COVID-19-Kurzarbeit wichtig wurden, wurde die Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit (SfK) auch erst mit dieser Phase breiter ausgerollt, jedoch aus dieser herausgelöst: Informationen zur SfK fanden sich auf der Website des AMS.

2.4.2 Berechnungsmethode

Vor der COVID-19-Pandemie fand – wie auch in Phase 1 der COVID-19-Kurzarbeit – die Pauschalsatzmethode als Berechnungsmethode Verwendung. Bei Kurzarbeitsprojekten ab 1. Juni 2020 in Phase 2 der COVID-19-Kurzarbeit erfolgte schließlich die Umstellung auf die Differenzmethode zur Beihilfenberechnung. Zu beachten ist dabei, dass es bei der Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie Pauschalsätze für die Kurzarbeitsunterstützung wie auch für die Qualifizierungsunterstützung gab. Beide Pauschalsätze orientierten sich dabei an den Aufwendungen, die der Arbeitslosenversicherung im Falle der Arbeitslosigkeit für Arbeitslosengeld zuzüglich der Beiträge zur Kranken- und Pensionsversicherung, bei der Qualifizierungsunterstützung zusätzlich noch zur Unfallversicherung, entstünden. Weiters gab es einen Zuschlag für schulungsbedingte Mehraufwendungen im Ausmaß von 15% bei der Qualifizierungsunterstützung.

2.4.3 Mindestnettoentgelt

Ein zu zahlendes Mindestnettoentgelt zwischen 80% und 100%, wie es bei der COVID-19-Kurzarbeit vorgesehen war, gab es bei der Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie nicht. Der:die Arbeitgeber:in hatte vor der COVID-19-Pandemie den von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmer:innen für jede entfallene Arbeitsstunde eine Kurzarbeits- bzw. Qualifizierungsunterstützung zumindest in der Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes zu gewähren. Darüber liegende Entgelte bei Kurzarbeit waren allerdings eine regelmäßige und auch häufig durchgesetzte Forderung von Gewerkschaften in Zusammenhang mit ihrer Zustimmung zur Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie.

2.4.4 Förderbare Arbeitgeber:innen

Vor der COVID-19-Kurzarbeit waren alle Arbeitgeber:innen außer Bund, Bundesländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden, politischen Parteien sowie sonstigen juristischen Personen öffentlichen Rechts förderbar. Mit Einführung der COVID-19-Kurzarbeit waren fortan sonstige juristische Personen öffentlichen Rechts dann förderbar, wenn sie wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzierten und am Wirtschaftsleben teilnahmen. Arbeitgeber:innen, die das Gewerbe der Überlassung von Arbeitskräften ausüben, waren sowohl vor als auch während der COVID-19-Kurzarbeit förderbar, wenngleich vor der COVID-19-Kurzarbeit bestimmte Voraussetzungen hierfür erfüllt sein mussten.

2.4.5 Förderbarer Personenkreis

Größere Unterschiede gab es im förderbaren Personenkreis: War im Kurzarbeitsmodell vor der COVID-19-Pandemie die Förderung von Lehrlingen und von Mitgliedern des geschäftsführenden Organs ausgeschlossen, waren Lehrlinge während der COVID-19-Kurzarbeit sehr wohl förderbar, sofern sie von der Sozialpartnervereinbarung umschlossen waren. Mitglieder des

geschäftsführenden Organs waren ebenfalls förderbar, wenn sie ASVG-pflichtversichert waren. Prinzipiell förderbar während Kurzarbeit waren alle arbeitslosenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer:innen, womit geringfügig Beschäftigte und Beamt:innen von der Förderung ausgeschlossen waren.

2.4.6 Maximaler Arbeitszeitausfall

Der maximale durchschnittliche Arbeitszeitausfall variierte vor allem während der unterschiedlichen Phasen der COVID-19-Kurzarbeit: Betrug er bei der Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie zwischen 10% und 90%, wurde er in den Phasen 3 und 4 auf 20% bis 70%, in Sonderfällen bis 90% angepasst. Die Mindestarbeitszeit bei einer COVID-19-Kurzarbeit konnte während der Laufzeit der Kurzarbeit durchgerechnet werden – Monate ohne jegliche Arbeitsstunde wurden so in der COVID-19-Kurzarbeit ermöglicht. In Phase 5 betrug der maximale durchschnittliche Arbeitszeitausfall 20% bis 50%, wobei bei besonderer Betroffenheit der Unternehmen der obere Wert auf 70%, bei Betretungsverboten auf 90% erweitert wurde.

Auch die Genehmigung eines Kurzarbeitsprojekts im Rahmen eines bestimmten Arbeitszeitausfalls variierte bei der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie. Im Kurzarbeitsmodell vor der COVID-19-Pandemie wurde die Kurzarbeit – es war auch im Einzelfall die Zustimmung der Sozialpartner gesetzlich verankert – nur bei einem Arbeitszeitausfall zwischen 10% und 90% genehmigt. Während der COVID-19-Pandemie kamen verschiedene Modelle zur Anwendung, wobei zu Beginn die Genehmigung eines Arbeitsausfalls zwischen 10% und 90% betragen konnte. Gegen Mitte der Kurzarbeit wurde dieser Rahmen auf 20% bis 70% reduziert, wenngleich die Möglichkeit bestand, in Sonderfällen bis zu 90% Arbeitsausfall einzureichen. Zu Zeiten des Lockdowns in Phase 3 konnten Unternehmen, die ausgehend von ihrer ÖNACE-Klassifikation direkt vom Lockdown betroffen waren, Kurzarbeit auch genehmigt bekommen, wenn sie über 90% Arbeitsausfall einreichten. Ebenfalls ab Phase 3 benötigten Unternehmen, die über 70% (bzw. ab Phase 5 über 50%) Arbeitszeitausfall einreichen wollten, jedenfalls die explizite Zustimmung der kollektivvertraglichen Körperschaften. Gegen Ende der Phase 5 benötigten Unternehmen jedenfalls dann die explizite Zustimmung der kollektivvertragsfähigen Körperschaften, wenn der Arbeitszeitausfall über 50% betrug und die Kurzarbeit über den 31. März 2022 hinausging.

2.4.7 Beantragung der Kurzarbeit

Die Beantragung der Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe musste vor der COVID-19-Pandemie spätestens drei Wochen vor Einführung bzw. Verlängerung der Kurzarbeit in Form eines Kurzarbeit-Begehrens eingebracht werden, welches vom Betriebsrat mitunterfertigt werden musste. War kein Betriebsrat vorhanden, so war dieses Begehren von der zuständigen Fachgewerkschaft oder von den von Kurzarbeit betroffenen Mitarbeiter:innen zu unterfertigen. Nach Möglichkeit war an dieses Kurzarbeit-Begehren die Sozialpartnervereinbarung anzuschließen bzw. ehestens nachzureichen.

Dem vorangehend musste das die Kurzarbeit beantragende Unternehmen die Regionale Geschäftsstelle des AMS rechtzeitig über die bestehenden Beschäftigungsschwierigkeiten informieren. Zwischen dem AMS und dem Unternehmen hatte eine vorangehende Beratung zu erfolgen, in der geklärt wurde, ob es sich um einen tatsächlichen Anwendungsfall der Kurzarbeit

handelte, ob sämtliche innerbetriebliche Lösungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden und ob anderweitige Unterstützungsmöglichkeiten alternativ zur Kurzarbeit bestünden. Vom AMS waren dieser Beratung auch der Betriebsrat des Unternehmens und die für den Wirtschaftszweig in Betracht kommenden kollektivvertraglichen Körperschaften der Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen beizuziehen. Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell sah bis inklusive Phase 5 keinerlei Beratung im Vorfeld vor. Während der COVID-19-Kurzarbeit mussten ein Begehren um Beihilfengewährung ausgefüllt und die Sozialpartnervereinbarung angehängt werden. Ab Phase 2 war dies ausschließlich über einen Onlineantrag über das eAMS-Konto möglich.

2.4.8 Bemessungsgrundlage

Auch bezüglich der Bemessungsgrundlage gab es Unterschiede in den Kurzarbeitsmodellen, vor allem jedoch bezüglich ihrer Logik. Grundlage zur Ermittlung der Pauschalsätze vor der COVID-19-Pandemie war das jeweilige monatliche Bruttoentgelt des:der von Kurzarbeit betroffenen Mitarbeiter:innen zuzüglich der anteilsmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel und die jeweilige Anzahl der Kinder, für die Anspruch auf Familienbeihilfe besteht (dies unabhängig davon, wer die Familienbeihilfe ausgezahlt bekommt). Als durchschnittliches Entgelt (§49 ASVG) ist von dem:der Arbeitgeber:in jenes anzugeben, das der:die Arbeitnehmer:in im Durchschnitt der letzten vier vollentlohnten Wochen bzw. im letzten voll entlohnten Monat vor Einführung der Kurzarbeit brutto und arbeitslosenversicherungspflichtig bezogen hat und dem die anteilsmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel zugeschlagen wird. Weiters sind auch all jene Zulagen einschließlich allfälliger Sachbezüge, die regelmäßig Lohn- bzw. Gehaltsbestandteile sind, dem Bruttoverdienst hinzuzurechnen.

Auch die Bemessungsgrundlage der COVID-19-Kurzarbeit bezog sich auf das jeweilige Bruttomonatsentgelt vor Kurzarbeit, jedoch bezog sich der Entgeltanspruch statt auf Pauschalsätze auf die Gewährleistung der zu erfüllenden Mindestnettoentgeltgarantie, welche bei einem Bruttoentgelt vor Kurzarbeit bis 1.700 € 90% des bisherigen Nettoentgelts ausmachte, zwischen 1.700 € und 2.685 € 85% des bisherigen Nettoentgelts und für Bruttogehälter darüber (bis 5.370 € bzw. ab 2021 bis 5.550 € und ab 2022 bis 5.670 €) 80% des bisherigen Nettogehaltes. Für Einkommensanteile über diesen Grenzen gebührte keine Beihilfe. Lehrlinge erhielten immer 100% ihres bisherigen Nettogehaltes, wobei bei einem Wechsel des Lehrjahres innerhalb des Kurzarbeitszeitraumes ab Sozialpartnervereinbarung Formularversion 7.0 (gültig ab 1. Juni 2020) ein Entgelt in Höhe von 100% auf Basis des jeweils aktuellen Lehrjahres gebührte.

Somit war für diese Mindestnettoentgeltgarantie während COVID-19 als Bemessungsgrundlage das Bruttoentgelt des letzten vollentlohnten Monats[10]) vor Beginn der Kurzarbeit heranzuziehen, einschließlich Zulagen und Zuschlägen, jedoch ohne Überstundenentgelte. Davon abweichend waren bestimmte Entgeltbestandteile in die Berechnungsgrundlage miteinzubeziehen, nämlich bei Beginn der Kurzarbeit nicht widerrufene Überstundenpauschalen, unwiderrufliche Überstundenpauschalen und Anteile von All-Inclusive-Entgelten, die der Abgeltung allfälliger Überstundenleistungen gewidmet sind.

[10]) Die Bemessungsgrundlage wurde mit Beginn von Phase 2 in der AMS BRL AMF/8-2020, gültig ab 1. 6. 2020, als "Bruttoentgelt des letzten vollentlohnten Monats vor Kurzarbeit" definiert.

2.4.9 Sozialversicherungsbeiträge

Unterschiede gab es auch bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge, welche beim Kurzarbeitsmodell während COVID-19 von Beginn an übernommen wurden: Von der ermittelten Kurzarbeitsunterstützung werden die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und sonstigen Dienstgeberabgaben pauschal im Ausmaß von 27% berücksichtigt, ebenso wie die Dienstgeberbeiträge zur Sozialversicherung und sonstigen Dienstgeberabgaben zu den anteiligen Sonderzahlungen in Höhe von 30%. Auch für die besondere Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung werden die Dienstgeber:- und Dienstnehmerbeiträge pauschal im Ausmaß von 39% bei der Auszahlung berücksichtigt.

Bei Kurzarbeitsprojekten vor COVID-19 wurde für die Kurzarbeits- bzw. Qualifizierungsunterstützung erst ab dem 5. Monat der Teilbetrag für Sozialversicherungsbeiträge ergänzt. Grundlage für die Ermittlung des geförderten Dienstgeber-Sozialversicherungsbeitrages war das durchschnittliche Entgelt der letzten vier voll entlohnten Wochen oder des letzten voll entlohnten Kalendermonats vor Einführung der Kurzarbeit, einschließlich der anteilsmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel abzüglich des Arbeitsverdienstes einschließlich der anteilsmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel für die im Abrechnungsmonat geleisteten bezahlten Arbeitsstunden. Der ergänzende Teilbetrag gebührte im Ausmaß von 21,33% des so ermittelten Differenzbetrages.

Die an die Unternehmen ausgezahlte Qualifizierungsbeihilfe erhöhte sich im ersten bis vierten Monat um die aufgrund der besonderen Beitragsgrundlage erhöhten Aufwendungen des:der Dienstgeber:in für die Beiträge zur Sozialversicherung. Grundlage für die Ermittlung des geförderten Dienstgeber-Sozialversicherungsbeitrages ist – analog zu oben – das durchschnittliche Entgelt der letzten vier voll entlohnten Wochen oder im letzten voll entlohnten Monat (später: Kalendermonat) vor Einführung der Kurzarbeit, einschließlich der anteilsmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel dividiert durch die kollektivvertraglichen Normalarbeitszeitstunden pro Abrechnungsmonat multipliziert mit der Anzahl der für Qualifizierung verwendeten Ausfallstunden. Der ergänzende Teilbetrag gebührte im Ausmaß von 21,33% der so ermittelten anteiligen Bemessungsgrundlage.

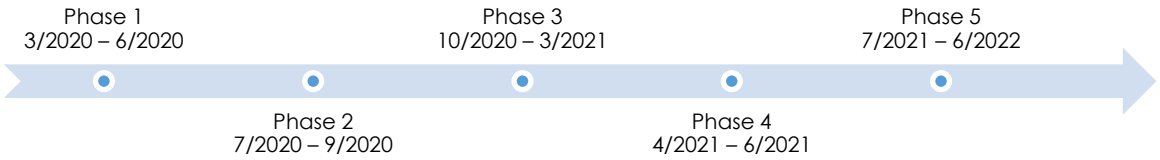
2.5 Abgrenzung der Kurzarbeitsphasen

Die Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit wurde im Laufe der Pandemie immer wieder nachgeschärft und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedarfe angepasst. Phase 1 begann frühestens am 1. März 2020 und spätestens am 31. Mai 2020. Anstelle eines fixen, einheitlichen Enddatums gab es eine maximale Laufzeit von drei Monaten[11]). Phase 2 begann frühestens mit 1. Juni 2020 und endete spätestens am 30. September 2020. Durch diese Ausgestaltung war es möglich, dass es zwischen Juni 2020 und August 2020 Kurzarbeitsprojekte nach den Richtlinien von Phase 1 und Kurzarbeitsprojekte nach den Richtlinien von Phase 2 parallel gab.

[11]) Mit 21. 8. 2020 wurde von Seiten des AMS die Möglichkeit geschaffen, auch einen über drei Monate hinausgehenden Gewährungszeitraum (welcher allerdings spätestens am 30. 9. 2020 endete) zu administrieren. Damit konnten Unternehmen für den verbleibenden Zeitraum bis 30. 9. 2020 weiterhin COVID-19-Kurzarbeit beziehen, obwohl die dreimonatige Bezugsdauer bereits ausgereizt war (mittels Änderungsbegehren beim AMS).

Unternehmen, die gleich zu Beginn der Phase 1 COVID-19-Kurzarbeit anmeldeten, waren im Fall einer Verlängerung ihres Beihilfenbegehrens bereits im Juni 2020 in Phase 2. Unternehmen, die im April 2020 COVID-19-Kurzarbeit beantragten, waren im Juni 2020 noch in Phase 1. Ab Phase 3 wurde in den Richtlinien das früheste Beginn- und späteste Enddatum fixiert: Phase 3 galt von 1. Oktober 2020 bis 31. März 2021, Phase 4 von 1. April 2021 bis 30. Juni 2021 und Phase 5 von 1. Juli 2021 bis 30. Juni 2022 (Abbildung 1).

Abbildung 1: **WIFO-Phasenabgrenzung der COVID-19-Kurzarbeit**



Q: Eigene Darstellung. – Gemäß Bundesrichtlinie begann Phase 1 frühestens am 1. März 2020 und spätestens am 31. Mai 2020, Phase 2 begann frühestens mit 1. Juni 2020 und endete spätestens am 30. September 2020. Tatsächlich waren im Juni 2020 noch zahlreiche Projekte der Phase 1 aufrecht, weshalb der Juni in der Analyse als Phase 1 gewertet wurde.

Für die deskriptive Darstellung und die Wirkungsanalyse ist die Abgrenzung der Phasen nach Kalendermonaten wichtig. Nur so ist ein Vergleich mit der Gesamtwirtschaft bzw. die Identifikation einer Vergleichsgruppe ohne Kurzarbeit möglich. In der Deskription wird daher der Geltungszeitraum der Phasen 1 und 2 vereinheitlicht: Alle Kurzarbeitstage zwischen 1. März 2020 und 30. Juni 2020 werden der Phase 1 zugerechnet, alle Kurzarbeitstage zwischen 1. Juli 2020 und 30. September 2020 der Phase 2, unabhängig davon, ob sie formal gemäß den Richtlinien der Phasen 1 oder 2 beim AMS abgerechnet wurden. Diese notwendige Vereinfachung betrifft nur die Phasen 1 und 2, da die Richtlinien in Phasen 3 bis 5 einen nach Kalendermonaten abgegrenzten Gültigkeitszeitraum vorsahen.

2.6 Chronologie der Lockdowns

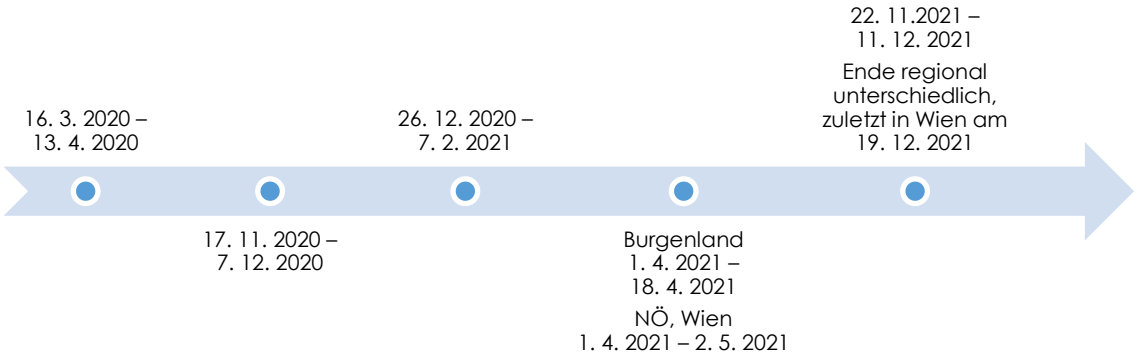
Die vom österreichischen Nationalrat beschlossenen Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen traten mit 16. März 2020 in Kraft (Pollak et al., 2020a). Das öffentliche Leben kam damit weitgehend zum Stillstand. Von wenigen Ausnahmen (Grundversorgung) abgesehen mussten Geschäfte geschlossen bleiben. Beschäftigte wurden angehalten, ihrer Erwerbsarbeit sofern möglich von zu Hause aus nachzugehen. Erste Lockerungen traten am 14. April 2020 (nach dem Ostermontag) für kleine Geschäfte (bis 400 m²) sowie Bau- und Gartenmärkte in Kraft. Am 1. Mai folgten Geschäfte mit über 400 m², Einkaufszentren sowie Friseurgeschäfte und beginnend mit 15. Mai 2020 durfte auch die Gastronomie unter strengen Auflagen (u. a. Obergrenzen für die Zahl der Gäste) wieder öffnen. Im Schulbereich startete der Normalbetrieb für Abschlussklassen am 4. Mai 2020, für alle anderen Schulstufen am 18. Mai 2020. Weitere Lockerungsschritte folgten im Juni 2020, wie etwa die Aufhebung der Reisebeschränkung an den Grenzen zu Ungarn, Tschechien und der Slowakei und das Ende der Grenzkontrollen zu Deutschland (Pollak et al., 2020b). Mit 15. Juni 2020 nahmen die Austrian Airlines den regulären

Flugbetrieb auf Kurz- und Mittelstrecken[12]) wieder auf, mit 1. Juli 2020 den Flugbetrieb auf Langstrecken. Im Juli 2020 wurden zudem größere Veranstaltungen wieder zugelassen (Pollak et al., 2020c).

In den Sommermonaten stiegen die Fallzahlen wieder. Die zweite Infektionswelle führte schließlich zu einem "Lockdown-Light" (u. a. Schließung der Gastronomie, der Museen und Freizeiteinrichtungen, Ausgangsbeschränkung zwischen 20.00 und 6.00 Uhr) ab 3. November 2020 und zu einem "harten Lockdown" zwischen 17. November 2020 und 7. Dezember 2020 sowie zwischen 26. Dezember 2020 und 7. Februar 2021 (Pollak et al., 2021a).

Eine dritte Infektionswelle im Frühjahr 2021 führte dazu, dass die Bundesländer Wien, Niederösterreich und das Burgenland (Ostregion) neuerlich einen harten Lockdown beginnend mit 1. April 2021 verordneten. Dieser endete im Burgenland am 17. April 2021, in Niederösterreich und in Wien am 2. Mai 2021 (Pollak et al., 2021b). Der letzte bundesweite Lockdown folgte im Herbst 2021, nachdem neue Höchstzahlen bei den Neuinfektionen[13]) und eine kritische Auslastung der Intensivstationen erreicht wurden. Der Lockdown trat mit 22. November 2021 in Kraft und endete – nach Bundesland unterschiedlich – zwischen dem 11. und 19. Dezember 2021 (Pollak et al., 2021c; Walcherberger et al., 2022) (Abbildung 2).

Abbildung 2: **Chronologie der harten Lockdowns**



Q: Austrian Corona Panel Project (ACPP) der Universität Wien, Chronologie zur Corona-Krise in Österreich, Teil 1 bis 7 (Pollak et al., 2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2021c; Walcherberger et al., 2022).

Lockdowns stellten im Repertoire der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie die restriktivste Form dar. Doch auch zahlreiche "weichere" Maßnahmen beschränkten die Unternehmen in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, etwa der Nachweis eines rezenten negativen COVID-19-Testergebnisses als Zugangsvoraussetzung zu Gaststätten, Friseurgeschäften, Fitnesscentern oder Kultureinrichtungen, vorverlegte Sperrstunden in der Gastronomie oder von der Geschäftsfläche abhängige Obergrenzen der Zahl an Kund:innen.

[12]) https://www.austrianairlines.ag/2020/05/28/neustart-austrian-airlines-nimmt-flugbetrieb-ab-15-juni-wieder-auf/ (abgerufen am 19. 6. 2024).

[13]) Zwischen 9. und 26. 11. 2021 wurden täglich mehr als 10.000 Neuinfektionen gemeldet; der Höchststand wurde am 16. 11. 2021 mit 16.552 Neuinfektionen registriert.

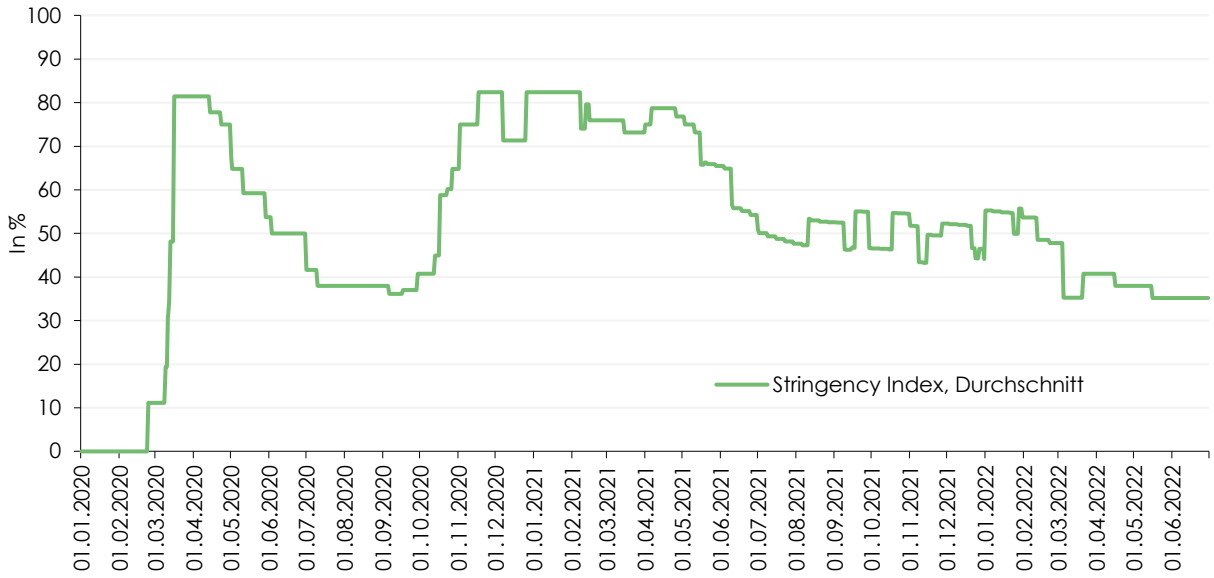
Der Oxford COVID-19 Government Response Tracker versucht anhand von 20 Indikatoren aus drei Teilbereichen, einen tagesaktuellen Überblick über die Politikmaßnahmen während der Pandemie in Bezug auf Eindämmungs- und Schließungsmaßnahmen sowie Maßnahmen im Bereich Gesundheits- und Wirtschaftspolitik für über 180 Länder zu geben. Einzelne Kennzahlen werden zu Teilindizes auf einer Skala von 0 bis 100 aggregiert (Hale et al., 2021).

Die Kennzahlen aus den drei Teilbereichen sind folgende:

- Eindämmungs- und Schließungsmaßnahmen: Die Eindämmungs- und Schließungsmaßnahmen werden anhand von acht Indikatoren gemessen: Schulschließungen, Schließungen von Arbeitsplätzen, Absage öffentlicher Veranstaltungen, Beschränkungen für öffentliche Versammlungen, Schließungen öffentlicher Verkehrsmittel, Aufforderungen, zu Hause zu bleiben, Bewegungseinschränkung innerhalb des Landes und internationale Reisekontrollen. Die acht Indikatoren bilden zusammen mit dem im Subbereich Gesundheitssystem erfassten Indikator "öffentliche Informationskampagnen" den sogenannten "Stringency"-Index (Strenge). Er verdichtet die Information der neun Indikatoren zu einer Maßzahl, wobei 100 die strengste Ausprägung der Regierungspolitik darstellt.
- Wirtschaftspolitik: Die Wirtschaftspolitik als Reaktion auf die Pandemie wird im "Economic Support Index" abgebildet und umfasst die beiden Indikatoren Maßnahmen der Einkommensunterstützung und des Schuldenerlasses für Haushalte.
- Maßnahmen im Gesundheitssystem: Maßnahmen im Gesundheitssystem umfassen Indikatoren zum Thema öffentliche Informationskampagnen, Teststrategien, Contact Tracing, Gesichtsbedeckung und Impfpolitik. Gemeinsam mit den Eindämmungs- und Schließungsmaßnahmen fließen sie in den "Containment and Health Index" ein.

Der Stringency-Index spiegelt die Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens während der COVID-19-Pandemie wider: Je höher der Wert des Stringency-Index (auf einer Skala von 0 bis 100), desto stärker die Einschränkung. Besonders hoch war die Intensität der in Österreich zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffenen gesundheitspolitischen Maßnahmen gemäß dem Stringency-Index am Beginn der Pandemie von Mitte März 2020 bis Mitte April 2020, mit einem Indexwert von über 80. Bis Ende Mai 2020 sank der Index auf rund 60 Punkte; im restlichen zweiten sowie im dritten Quartal 2020 wurden die Maßnahmen zunehmend gelockert, erkennbar am sinkenden Indexwert. Mitte Oktober 2020 nahm die Intensität der Einschränkungen wieder zu und lag Mitte November 2020 wieder auf dem Niveau vom Beginn der Pandemie (über 80 Indexpunkte). Auf eine kurze (schwache) Lockerung der Maßnahmen Mitte Dezember 2020 folgte nach Weihnachten eine neuerliche Verschärfung, die bis 7. Februar 2021 (über 80 Indexpunkte) anhielt. Was folgte, war eine zaghafte Lockerung der Maßnahmen (Indexwert bis Mitte Mai über 70, bis Anfang Juni über 60, bis Anfang Juli 2021 über 50 Indexpunkte). Im weiteren Verlauf der Pandemie sank bzw. stieg der Stringency-Index nochmals leicht, erreichte aber nie mehr als 56 Indexpunkte (Abbildung 3).

Abbildung 3: **Stringency-Index für Österreich**



Q: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (abgerufen am 14. 6. 2024) (Hale et al., 2021). Der Wert kann zwischen 0 (geringste Einschränkungen) und 100 (strengste Einschränkungen) liegen.

3. Datenbeschreibung

Die quantitative Evaluierung stützt sich auf drei administrative Mikrodatenquellen:

- AMS-Daten (Arbeitsmarktservice) mit Informationen zu den abgerechneten Kurzarbeitstagen bzw. Ausfallstunden, zur Inanspruchnahme der Schulungskostenförderung für Beschäftigte in Kurzarbeit (SfK), zu den an die Unternehmen ausbezahlten Fördersummen auf Monatsbasis sowie zur Arbeitslosigkeit auf Tagesbasis.
- Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherung (DVSV) mit detaillierten Informationen zum Erwerbs- und Einkommensverlauf (Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung) der Arbeitskräfte seit 1972 auf Tagesbasis. Als Personenmerkmale stehen das Geschlecht und das Geburtsjahr zur Verfügung.
- AMDC-Daten von Statistik Austria (Austrian Micro Data Center) mit den Jahresumsätzen aus dem Unternehmensregister (URS) und den monatlichen Umsätzen aus der Umsatzsteuervoranmeldung (UVA) auf Unternehmensebene[14]). Der Zugriff auf diese Daten ist durch den per 1. Juli 2022 neu geschaffenen Zugang zu Mikrodaten von Statistik Austria für wissenschaftliche Zwecke im Rahmen des AMDC gewährleistet (Fuchs et al., 2023).

Auf dieser kombinierten Datengrundlage ist es möglich, die Inanspruchnahme der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie umfassend abzubilden und die arbeitsmarktpolitische Wirkung der Kurzarbeit empirisch zu untersuchen: Die AMS-Daten bilden das Kurzarbeitsgeschehen und die Arbeitslosigkeit ab, die DVSV-Daten die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation und Beschäftigungsdynamik und die AMDC-Daten zur Umsatzentwicklung die Krisenbetroffenheit der Unternehmen. Die Abbildung der Krisenbetroffenheit der Unternehmen ist wichtig, da die personalpolitische Entscheidung, ob in Zeiten vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten (1) Kurzarbeit beantragt wird, (2) unternehmensinterne Maßnahmen ergriffen werden (zum Beispiel der Abbau von Urlaubsüberhängen bzw. Zeitguthaben, Arbeitszeitreduktion ohne Kurzarbeit) oder (3) Kündigungen ausgesprochen werden, den Arbeitgeber:innen obliegt. Für die Evaluierung der Wirkung des Instruments ist es zentral, jene Unternehmen zu vergleichen, die sich vor der Pandemie ähnlich waren (z. B. in Bezug auf den Beschäftigungsumschlag, die Branche, die Belegschaftsgröße und die Belegschaftsstruktur) und die ähnlich von der Krise getroffen wurden, aber unterschiedliche Krisenbewältigungsstrategien gewählt haben.

3.1 Beschäftigungsverhältnisse mit Kurzarbeit

Der Abrechnungsdatensatz zur Kurzarbeit beinhaltet pro Beschäftigungsverhältnis und Kurzarbeitsprojektnummer die Zahl der abgerechneten Kurzarbeitstage sowie der Ausfallstunden pro Monat[15]). Bei der Kurzarbeitsprojektnummer handelt es sich um eine eindeutige Nummer pro Kurzarbeitsprojekt (Beihilfenbegehren, zugrundeliegende Sozialpartnervereinbarung);

[14]) Nähere Ausführungen zum Unternehmensbegriff sowie zur Korrespondenz zwischen Unternehmen laut Unternehmensregister und Dienstgebermeldekonten im DVSV siehe Anhang A I.

[15]) Kurzarbeitsprojekte mit dem PROJEKT_STATUS_GRUPPE "negativ" wurden gelöscht. Dabei handelt es sich um negativ beschiedene, nicht zustande gekommene Kurzarbeitsprojekte.

abgestellt wird beim Kurzarbeitsprojekt auf die Rechtsperson[16]). In einem Kurzarbeitsprojekt werden Beschäftigte mit gleichem Kurzarbeitszeitraum zusammengefasst, wobei ein Kurzarbeitszeitraum spätestens mit dem Ausschöpfen des dreimonatigen Kurzarbeitsanspruchs (Phase 1) bzw. mit Auslaufen der Kurzarbeitsphase (Phase 2 bis 5) endet. Darüber hinaus beinhaltet der Datensatz die Auszahlungssumme je Projektnummer (Kurzarbeitsbeihilfe), die für die Auswertung der Förderintensität herangezogen wurde. In Summe umfasst der Datensatz für den Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 (28 Monate) knapp 8 Mio. Datensätze.

Für jede Personennummer mit abgerechneten Kurzarbeitstagen wurde im DVSV-Datensatz das korrespondierende Beschäftigungsverhältnis gesucht. Für rund 7.000 Einträge im Kurzarbeitsdatensatz konnte kein Beschäftigungsverhältnis im DVSV identifiziert werden (rund 0,1% aller Kurzarbeitsdatensätze und 0,0001% aller abgerechneten Kurzarbeitstage und Ausfallstunden); sie wurden im Kurzarbeitsdatensatz gelöscht.

3.1.1 Durchschnittsbetrachtung

Die Auswertung der Beschäftigung mit und ohne Kurzarbeit erfolgt für den Zeitraum der COVID-19-Pandemie von März 2020 bis Juni 2022, einerseits nach Monat, andererseits nach Kurzarbeitsphase (siehe Kapitel 3.1.2). In der Monatsbetrachtung wird der Beschäftigungsdurchschnitt auf Tagesbasis gebildet, d. h. die Summe der Tage in Beschäftigung wird durch die potenzielle Zahl an Kalendertagen im Monat dividiert. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Angenommen, Beschäftigungsverhältnis A ist im April 2020 während des gesamten Kalendermonats über aufrecht und Beschäftigungsverhältnis B vom 1. bis 15. April 2020. Die Durchschnittsbeschäftigung im April 2020 beträgt 1,5 – Beschäftigungsverhältnis A fließt mit 1 in die Berechnung ein (30/30stel), Beschäftigungsverhältnis B mit 0,5 (15/30stel). Für die Berechnung der durchschnittlichen Beschäftigung je Kurzarbeitsphase wird die Summe der durchschnittlichen Monatsbestände in der entsprechenden Kurzarbeitsphase gebildet und durch die Zahl der potenziellen Monate in der Kurzarbeitsphase dividiert.

Analog ist die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Kurzarbeit: Pro Monat werden die Tage in Kurzarbeit durch die potenzielle Zahl an Kalendertagen im entsprechenden Monat dividiert; das Ergebnis ist der Monatsdurchschnitt an Beschäftigten in Kurzarbeit auf Tagesbasis. Der durchschnittliche Monatsbestand an Beschäftigten in Kurzarbeit je Kurzarbeitsphase wiederum ist der Quotient aus der Summe der durchschnittlichen Monatsbestände und der Zahl der Monate in der jeweiligen Kurzarbeitsphase.

3.1.2 Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit

Ab Oktober 2020 mussten Beschäftigte in Kurzarbeit an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, sofern diese vom Unternehmen angeboten wurden. Da die Teilnahme an der geförderten Weiterbildung zwischen März und September 2020 so gut wie nicht in Anspruch genommen wurde, wurden die Daten erst ab Oktober 2020 ausgewertet. Für die Analyse wurden zwei

[16]) Zwei unterschiedliche Rechtspersonen, sprich Unternehmen, können kein gemeinsames Beihilfenbegehren stellen. Eine Rechtsperson kann mehrere Beihilfenbegehren stellen (z. B. je Standort oder auch mehrere pro Standort – zwingend notwendig, wenn sich die Kurzarbeitszeiträume unterscheiden).

Datensätze aufbereitet: (1) ein Förderepisodendatensatz und (2) ein Datensatz, der die Weiterbildungstage pro Person und Dienstgeberkonto pro Monat (analog zur Aufbereitung des Kurzarbeitsdatensatzes) darstellt.

Anhand des Förderepisodendatensatzes wurde ausgewertet, wie lange die Förderungen im Durchschnitt dauerten und wie häufig Kurzarbeitende eine Weiterbildungsförderung erhielten. Anhand des Monatsdatensatzes mit den Weiterbildungstagen wurde die Struktur der Weiterbildungsteilnehmenden ausgewertet: Pro Monat wurden jene Beschäftigungsverhältnisse ausgewertet, die im entsprechenden Monat mindestens einen SfK-Fördertag aufweisen[17]).

[17]) Gewichtet mit den Beschäftigungstagen im Monat: Ist eine Person mit Weiterbildungsförderung den ganzen Monat über beschäftigt, fließt sie mit 1 in die Betrachtung ein; dies entspricht dem Standardfall, da es sich bei den geförderten Personen typischerweise um eine stabil beschäftigte Gruppe handelt.

4. Deskriptive Befunde zur Inanspruchnahme

4.1 Monatliche Zahlen zur Inanspruchnahme

4.1.1 Absolute Zahlen und Take-up-Rate

Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie hat alle bisherigen Maßstäbe übertroffen. Mit dem Ausbruch der Pandemie im März 2020[18]) stieg sie sprunghaft an und erreichte im April 2020 ihren Höhepunkt mit durchschnittlich 1,016 Mio. Beschäftigten in Kurzarbeit; gemessen an der gesamten unselbständigen Beschäftigung entsprach das einem Anteil von 30% (Take-up-Rate). Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Beschäftigten mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie den Job verlor (siehe Kapitel 4.2.1), wodurch die Take-up-Rate gedämpft wird. Mit der schrittweisen Öffnung der Wirtschaft ging die Inanspruchnahme sukzessive zurück; sie sank im Mai 2020 bzw. Juni 2020 auf durchschnittlich 884.500 bzw. 603.100 Beschäftigte, was einer Take-up-Rate von 26% bzw. 17% entsprach. Über die Sommermonate 2020 sanken die Zahlen weiter; im Oktober 2020 waren durchschnittlich 128.100 Beschäftigte bzw. 4% aller unselbständig Beschäftigten in Kurzarbeit.

Mit dem neuerlichen Lockdown im November 2020 stieg auch die Nutzung des Instruments wieder. Allerdings wurden bei weitem nicht mehr so hohe Zahlen erreicht wie in Phase 1: Zwischen November 2020 und Februar 2021 waren pro Monat durchschnittlich zwischen 323.500 (November 2020) und 421.200 (Jänner 2021) Beschäftigte in Kurzarbeit bzw. zwischen 9% (November 2020) und 12% (Jänner 2021) der Gesamtbeschäftigung. Die auf den Lockdown folgende Öffnung spiegelt sich auch in den Kurzarbeitszahlen wider. Der ab März 2021 beobachtbare Rückgang der Inanspruchnahme wurde allerdings durch den neuerlichen Lockdown im April 2021 in der Ostregion (Wien, Niederösterreich, Burgenland) gedämpft. Ein vorläufiger Tiefstand an Kurzarbeitenden wurde im August 2021 mit 40.900 bzw. 1% der Beschäftigten erreicht.

Was folgte, waren ein neuerlicher Lockdown im November 2021 und in Folge steigende Kurzarbeitszahlen. Da dieser Lockdown vergleichsweise kurz ausfiel, stark auf kontaktintensive Branchen zugeschnitten war und sich eine gewisse Lockdown-Routine eingestellt hatte[19]), fiel die Inanspruchnahme relativ gering aus, mit durchschnittlich 81.500 Beschäftigten in Kurzarbeit im November 2021 (2% aller Beschäftigten), 209.900 im Dezember 2021 (knapp 6% aller Beschäftigten) und 139.400 im Jänner 2022 (knapp 4% aller Beschäftigten). Am Ende der Betrachtungsperiode, im Juni 2022, waren durchschnittlich 8.100 Beschäftigte in Kurzarbeit (0,2% der Beschäftigten).

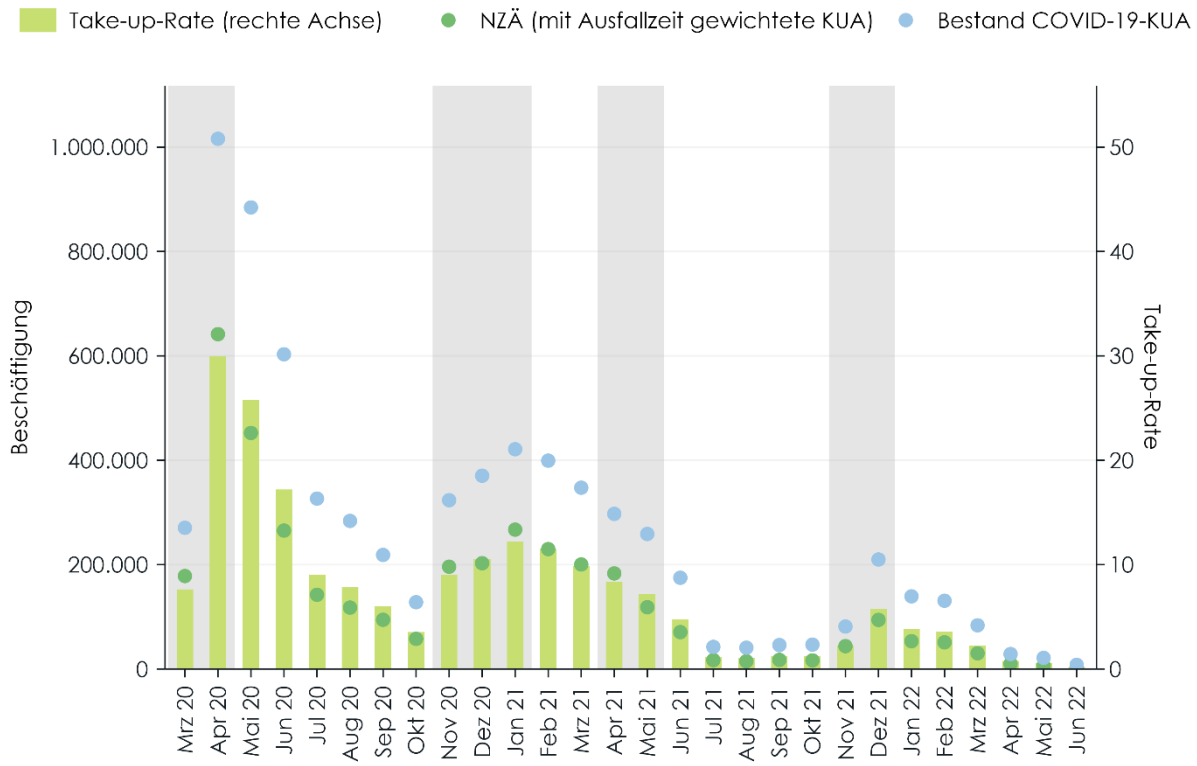
Gesamtwirtschaftlich zeigt sich ein wellenförmiges Muster der Inanspruchnahme, wobei die Ausschläge mit zunehmender Pandemiedauer kleiner wurden. Dies dürfte auf den stärkeren Zuschnitt der behördlichen Maßnahmen auf Teilbereiche der Wirtschaft und auf Lerneffekte im Umgang mit der COVID-19-Pandemie zurückzuführen sein (Abbildung 4).

---

[18]) Ab dem 16. 3. 2020 wurde ein bundesweiter Lockdown behördlich verfügt.

[19]) Beispielsweise setzten Gastronomieunternehmen auf Abholung und Zustellung; in Buchhandlungen konnten vorbestellte Bücher abgeholt werden.

Abbildung 4: **Take-up-Rate, Bestand an Beschäftigten in Kurzarbeit (mit Ausfallszeit gewichtet)**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS und AMDC. – COVID-19-KUA: Monatsbestand an Beschäftigten in Kurzarbeit, Monatsdurchschnitt auf Tagesbasis (abgerechnete Tage in Kurzarbeit je Monat geteilt durch die potenzielle Zahl an Tagen im Monat). NZÄ: Nullzeitäquivalente (mit Ausfallzeit gewichteter Beschäftigungsstand in Kurzarbeit). Grau hinterlegte Flächen: Monate mit Lockdown. Take-up-Rate: Anteil der Kurzarbeitenden an allen Beschäftigten.

4.1.2 Ausmaß der Arbeitszeitreduktion

Kurzarbeit ist die Subventionierung einer temporären Arbeitszeitreduktion in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten. Somit gehen Beschäftigte in Kurzarbeit ihrer Erwerbsarbeit nach, leisten aber weniger Stunden Erwerbsarbeit. Während der COVID-19-Pandemie sah die COVID-19-Kurzarbeit je nach Phase bestimmte Unter- und Obergrenzen der Arbeitszeitreduktion vor[20]). Die gemeinsame Betrachtung der Zahl der Kurzarbeitenden und des Ausmaßes ihres Arbeitszeitausfalls ergibt näherungsweise die Zahl der Beschäftigten mit vollständigem Arbeitsausfall, sogenannte Nullzeitäquivalente[21]). Damit lässt sich beschreiben, für wie viele Beschäftigte sich ein vollständiger Arbeitsausfall ergeben hätte. Beispielsweise entspricht die Reduktion der Arbeitszeit von vier Beschäftigten um jeweils 25% dem Nullzeitäquivalent einer vollständig ausgefallenen Arbeitskraft (100%). Diese rein rechnerische Kennzahl hat jedoch gewisse Unschärfen,

[20]) In einzelnen Phasen war eine vollständige Niederlegung der Arbeit möglich (null Stunden Arbeitszeit); allerdings musste im Abrechnungszeitraum eine Mindestarbeitszeit erreicht werden (Unterschreitung war möglich, sofern das Unternehmen von einem behördlichen Betretungsverbot betroffen war) (BMA, 2022).

[21]) Nullzeitäquivalent = Arbeitsausfall in Prozent * Beschäftigte in Kurzarbeit

da der Arbeitsausfall an der individuellen Normalarbeitszeit gemessen wird, die zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen variiert und sowohl Voll- als auch Teilzeitarrangements unterschiedlicher Art umfasst. Neben den zeitlichen Arbeitsausmaß unterscheiden sich die Beschäftigten in ihren beruflichen Qualifikationen und ihrer regionalen Verfügbarkeit. Bei der Berechnung von Nullzeitäquivalenten wird jedoch von alledem abstrahiert und Arbeit als homogener Produktionsfaktor betrachtet.

Die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion schwankt ebenso wie die Zahlen zur Inanspruchnahme der Kurzarbeit (siehe dazu auch Abbildung 28 in Kapitel 0): Sie ist in Zeiten behördlicher Beschränkungen (Lockdown) höher als in Lockdown-freien Zeiten. Im April 2020 lag die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion bei 63%, in den Sommermonaten 2020 bei durchschnittlich 43%, ehe sie im zweiten Lockdown wieder auf bis zu 63% (Jänner 2021) stieg. Im Sommer bzw. Herbst 2021 lag die Ausfallzeit zwischen durchschnittlich 36% und 40% und kletterte im November aufgrund des Lockdowns wieder deutlich in die Höhe. Im letzten Monat der Phase 5 (Juni 2022) betrug die durchschnittliche Ausfallszeit pro Monat 30%.

4.1.3 Monatliche Take-up-Rate der Kurzarbeit nach Sektoren

Nicht alle Branchen waren im selben Ausmaß in ihrer Wirtschaftstätigkeit beschränkt; entsprechend unterschiedlich ist auch die sektorale Inanspruchnahme der Kurzarbeit. Wie stark innerhalb der Branche auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt wurde, zeigt die sektorale Take-up-Rate (Abbildung 5). Besonders intensiv wurde Kurzarbeit innerhalb des Beherbergungs- und Gaststättenwesens (Branche I) und des Bereichs Kunst, Unterhaltung und Erholung (Branche R) genutzt; zumindest in den Lockdown-Phasen überdurchschnittlich stark war auch die Nutzung des Instruments im Handel (Branche G) und den "sonstigen Dienstleistungen" (Branche STU)". Dabei handelt es sich um Branchen, die stark von den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie betroffen waren.

Im Beherbergungs- und Gaststättenwesen verloren mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie viele Beschäftigte ihren Job, teils weil das Saisonende abrupt vorgezogen wurde, teils weil Unternehmen Kündigungen der Kurzarbeit vorzogen (siehe auch Kapitel 4.2.1). Von den verbliebenen Beschäftigten waren 78% im April 2020 und 72% im Mai 2020 in Kurzarbeit. Mit den Öffnungsschritten sank auch die Inanspruchnahme (Juni 2020: 39%): Unter strengen Sicherheitsauflagen durfte ab Mitte Mai 2020 die Gastronomie wieder öffnen, ab Ende Mai 2020 Hotels. Ähnlich das Muster in der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung, mit einer im Vergleich zur Beherbergung und Gastronomie etwas niedrigeren Take-up-Rate im Mai und April 2020 (je 65%) und einer höheren im Juni 2020 (47%). Die vergleichsweise hohe Inanspruchnahme der Kurzarbeit im Juni 2020 ist den unterschiedlichen Öffnungsschritten der Branche geschuldet: Museen durften offiziell ab Mitte Mai 2020 wieder öffnen, Kinos und Theater sowie Fitnessstudios ab Ende Mai 2020, Großveranstaltungen durften schrittweise erst ab Juli 2020 stattfinden. Jedoch wurden die frühestmöglichen Öffnungsschritte im Kulturbereich nicht von allen

Einrichtungen genutzt bzw. wurden mitunter die Öffnungszeiten eingeschränkt[22]). In den Sommer- und Herbstmonaten 2020 sank die Take-up-Rate vorübergehend[23]) und stieg neuerlich mit dem zweiten Lockdown in der Wintersaison 2020/2021 (auf 52% im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung im Februar 2021, auf 75% in Beherbergung und Gastronomie im Jänner und Februar 2021). Auf den Rückgang im Sommer 2021 (Take-up-Rate 3% bis 4%) folgte mit dem Lockdown im November bzw. Dezember 2021 der nächste Anstieg, wenngleich der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit in den beiden Branchen nicht mehr das Niveau der vorangegangenen Lockdowns erreichte (27% der Beschäftigten in Kurzarbeit im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung, 42% im Bereich Beherbergung- und Gaststättenwesen).

Stark zum Einsatz kam Kurzarbeit auch im Handel (Sektor G). Die Take-up-Rate der Branche lag mit Ausnahme der Sommermonate immer über der gesamtwirtschaftlichen, in den ersten Monaten der COVID-19-Pandemie deutlich (48% im April 2020 und 37% im Mai 2020). Ähnlich das Bild in der Branche "sonstige Dienstleistungen (STU)", zu der unter anderem Frisör- und Kosmetiksalons, Wäschereien sowie Interessensvertretungen zählen. Waren im ersten Lockdown im April 2020 österreichweit 30% der Beschäftigten in Kurzarbeit, lag der Anteil in der Branche "sonstige Dienstleistungen" bei 39%. Im zweiten Lockdown waren zum Höhepunkt (Jänner 2021) österreichweit 12% der Beschäftigten in Kurzarbeit, in der Branche "sonstige Dienstleistungen" 29%.

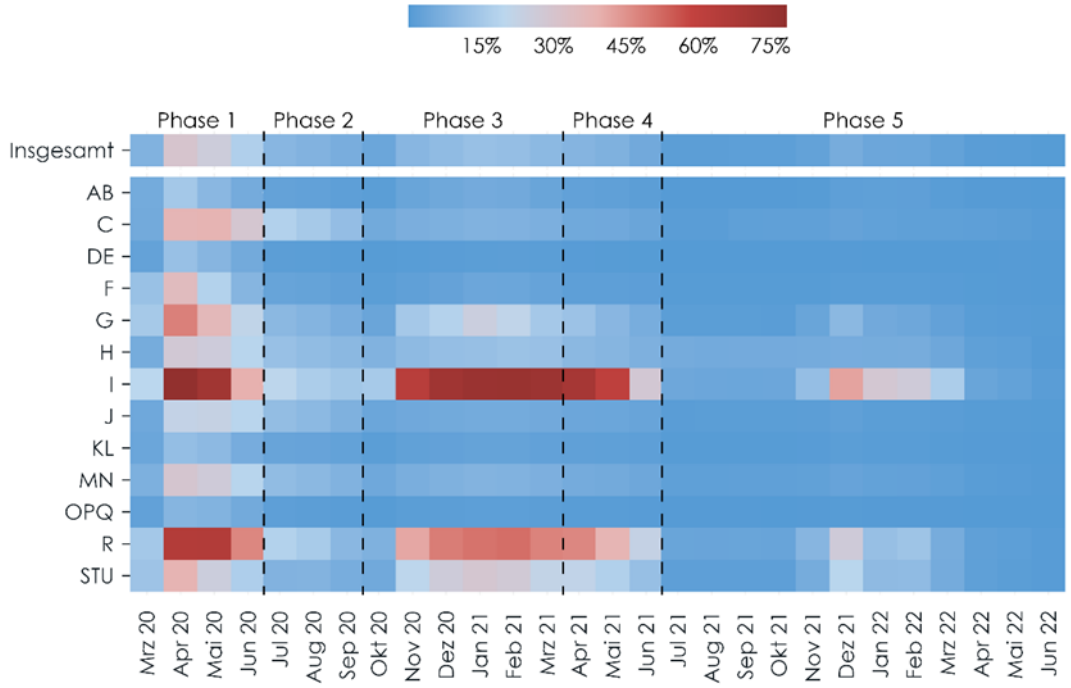
Dieses skizzierte wellenförmige Muster der COVID-19-Kurzarbeitsinanspruchnahme – hohe Take-up-Rate während des Lockdowns, sinkende bzw. vergleichsweise geringe Take-up-Rate in den Monaten ohne Lockdown – lässt sich nicht in allen Sektoren beobachten. Im Bauwesen (Sektor F) etwa wurde Kurzarbeit nur in den ersten beiden Monaten der COVID-19-Pandemie überdurchschnittlich häufig genutzt (12% im März 2020 und 35% im April 2020). Ab Juni 2020 fiel die Take-up-Rate im Bauwesen einstellig aus (9%) und kam in den folgenden Monaten nicht über 4%. Das Bauwesen war auch die einzige Branche, die nach einem pandemiebedingten Beschäftigungseinbruch im März 2020 bereits im Juni 2020 einen Beschäftigungsstand aufwies, der über dem Vorkrisenniveau lag.

---

[22]) De facto nutzten nicht alle Kultur- und Veranstaltungsunternehmen sofort die Öffnungsmöglichkeiten. Einige für Sommer geplante Großveranstaltungen wurden bereits am Beginn der Pandemie vorschoben oder abgesagt. Museen hatten teilweise Renovierungsarbeiten vorgezogen und blieben länger geschlossen bzw. wurden mitunter auch Öffnungszeiten eingeschränkt (https://kurier.at/kultur/neue-oeffnungstermine-fuer-museen-ein-ueberblick/400826711, abgerufen am 19. 6. 2024).

[23]) Im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung sank die Take-up-Rate bis Oktober 2020 auf 7%. Im Beherbergungs- und Gaststättenwesen sank sie ebenfalls, blieb aber im Sommer und Herbst durchgängig zweistellig (niedrigster Wert mit 14% im September 2020).

Abbildung 5: **Monatliche Take-up-Rate nach Sektoren**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Neben dem Bauwesen verzeichnete die Warenherstellung (Sektor C) ein von den Lockdowns abweichendes Muster in der Inanspruchnahme der Kurzarbeit. In der Warenherstellung waren in Phase 1 und 2 (März bis September 2020) überdurchschnittlich viele Beschäftigte in Kurzarbeit, in Phase 3 bis 5 (Oktober 2020 bis Juni 2022) lag der Kurzarbeitsanteil dagegen zumeist deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt[24]). Wie Friesenbichler et al. (2021) ausführen, waren die Grenzschließungen (Unterbrechung der Transportwege) und Produktions- und Lieferausfälle (Verzögerungen in den Logistikketten) sowie der Einbruch des privaten Konsums und die angesichts der hohen Unsicherheit gedämpften Investitionstätigkeiten ausschlaggebend für den Rückgang der Produktion, des Außenhandels und der Investitionen im Frühjahr 2020. Die ab Phase 3 verhängten Lockdowns trafen die Warenherstellung dagegen weniger stark, einerseits aufgrund des stärkeren Zuschnitts der behördlichen Maßnahmen auf kontaktintensive Dienstleistungsbereiche, andererseits aufgrund von Lerneffekten im Umgang mit der Pandemie.

[24]) Im April und Mai 2020 waren je 38% der Beschäftigten in Kurzarbeit, im Juni 2020 immerhin noch 29% und von Juli bis September 2020 fiel die Take-up-Rate für Kurzarbeit in der Warenherstellung etwa doppelt so hoch aus wie in der Gesamtwirtschaft.

Vergleichsweise wenig genutzt wurde Kurzarbeit in der Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE), den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und dem Grundstücks- und Wohnungswesen (KL) sowie den öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (Sektor OPQ), zu der die öffentliche Verwaltung, das Gesundheits- und Sozialwesen sowie das Unterrichtswesen zählen. Eine geringe Nutzung kann Ausdruck dafür sein, dass verstärkt andere Instrumente der Krisenbewältigung genutzt wurden (Kündigung, Abbau von Zeitguthaben und Urlaubsüberhängen) oder aber die Branche weniger stark von der Krise betroffen war (siehe auch Kapitel 4.2.1).

4.1.4 Monatliche Verteilung der Beschäftigen in Kurzarbeit nach Sektoren

Bei der Betrachtung, aus welchen Branchen die Kurzarbeitenden kommen (Abbildung 6), stechen in Phase 1 (März bis Juni 2020) die Warenherstellung und der Handel hervor und nicht die zwei Branchen mit der höchsten Kurzarbeit-Take-up-Rate (Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung). Der Grund liegt in der unterschiedlichen Größe der Branchen.

Im April 2020 schickte der Handel 252.500 Beschäftigte in Kurzarbeit, die Warenherstellung 233.300 Beschäftigte. Im Mai 2020 sank die Zahl der Kurzarbeitenden im Handel auf 192.300, jene in der Warenherstellung stieg geringfügig auf 236.100. Gemessen an allen Beschäftigten in Kurzarbeit waren die beiden Branchen für zusammen knapp die Hälfte (48%) aller Kurzarbeitenden verantwortlich, zwei Branchen, in denen 2019 ein knappes Drittel aller unselbständig Beschäftigten einen Arbeitsplatz hatte. Aus den beiden Branchen mit der höchsten Take-up-Rate am Beginn der COVID-19-Pandemie, der Beherbergung und Gastronomie sowie der Kunst, Unterhaltung und Erholung, kamen im Vergleich dazu deutlich weniger Kurzarbeitende, nämlich 98.600 respektive 22.800 im April 2020 und 96.700 respektive 23.000 im Mai 2020[25]). Diese vergleichsweise geringen Zahlen lassen sich damit erklären, dass im Beherbergungs- und Gaststättenwesen mit Beginn der COVID-19-Pandemie viele Beschäftigte gekündigt wurden und beide Branchen zusammen nur für 7% der Beschäftigten im Jahr 2019 Arbeitgeber:in waren.

In Phase 2 (Juli bis September 2020) sank die Zahl der Kurzarbeitenden in allen Branchen sukzessive. Die meisten Kurzarbeitenden mit monatlich durchschnittlich 92.300 (knapp ein Drittel aller Kurzarbeitenden) sind der Warenherstellung zuzurechnen. Danach folgen drei Wirtschaftssektoren, die jeweils rund 15% aller Kurzarbeitenden stellen: die wirtschaftlichen Dienstleistungen (durchschnittlich 39.600 pro Monat), zu denen die Arbeitskräfteüberlassung zählt, das Beherbergungs- und Gaststättenwesen (durchschnittlich 36.400 pro Monat) sowie der Handel (durchschnittlich 43.300 pro Monat). Ab Phase 3 (Oktober 2020 bis März 2021) löst das Beherbergungs- und Gaststättenwesen die Warenherstellung als größte Entsendebranche in Kurzarbeit ab: Zwischen November 2020 und März 2021 entfallen pro Monat durchschnittlich 110.900 Kurzarbeitende (30% aller Kurzarbeitenden) auf das Beherbergungs- und Gaststättenwesen, weitere 100.700 Kurzarbeitende (27% aller Kurzarbeitenden) auf den Handel, auf die

[25]) In Summe kam – gemessen an allen Beschäftigten in Kurzarbeit – im April und Mai 2020 ein niedriger zweistelliger Anteil der Kurzarbeitenden aus den Branchen Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung (12% im April bzw. 14% im Mai 2020).

Warenherstellung dagegen nur durchschnittlich 43.400 (12% aller Kurzarbeitenden). In allen drei genannten Sektoren steigen die Kurzarbeitszahlen bis Jänner 2021 sukzessive an[26]) und sinken in Folge wieder ab (Abbildung 6).

Abbildung 6: **Monatliche Zahl der Beschäftigten in Kurzarbeit nach Sektoren**
In Tausend Beschäftigten



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Die Branchenverteilung bleibt in Phase 4 und 5 im Wesentlichen erhalten: Von März bis Juni 2021 (Phase 4) und von Juli 2021 bis Juni 2022 (Phase 5) kommen (absolut betrachtet) mit Abstand die meisten Kurzarbeitenden aus dem Beherbergungs- und Gaststättenwesen, gefolgt vom Handel und der Warenherstellung. Am Höhepunkt von Phase 4, im April 2021, dem Lockdown-Monat in der Ostregion, entfallen 105.500 aller Kurzarbeitenden (35%) auf die Beherbergung und Gastronomie, am Höhepunkt von Phase 5 im Dezember 2021 (neuerlicher bundesweiter Lockdown) 82.800 aller Kurzarbeitenden (39%).

4.2 Welche Beschäftigten wurden in Kurzarbeit geschickt?

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Personen in Kurzarbeit geschickt wurden. Beleuchtet wird die Fragestellung aus drei unterschiedlichen Blickwinkeln: (1) einem Stichtagsvergleich, bei dem die Nachkarriere von Beschäftigten unmittelbar am Beginn der

[26]) Höchstwert im Jänner 2021: Beherbergung und Gastronomie 114.300, Handel 132.300 und Warenherstellung 46.900.

COVID-19-Pandemie nachgezeichnet wird, (2) der Darstellung der Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate von Kurzarbeit nach unterschiedlichen Personen- und Beschäftigungsmerkmalen sowie (3) dem Vergleich der Personen- und Beschäftigungsmerkmalen von Kurzarbeitenden, die sich durch die Dauer und zeitliche Lage der Kurzarbeit unterscheidenden (Kurzarbeitstypen).

4.2.1 Stichtagsvergleich

Die COVID-19-Pandemie und die behördlichen Maßnahmen zu deren Eindämmung haben im März 2020 zu einem massiven Einbruch der Wirtschaftsleistung geführt, mit Folgen für den Arbeitsmarkt. Zwar haben Unternehmen in historisch beispiellosem Ausmaß auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt, damit konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit allerdings nicht verhindert, wohl aber stark gedämpft werden. Wie stark sich das Arbeitslosigkeitsrisiko in den ersten beiden Monaten der Pandemie erhöht hat und welche Gruppen in welchem Ausmaß betroffen waren, stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen anhand eines Stichtagsvergleichs des Erwerbsstatus.

Höheres Arbeitslosigkeitsrisiko und geringere Beschäftigungschance am Beginn der Pandemie

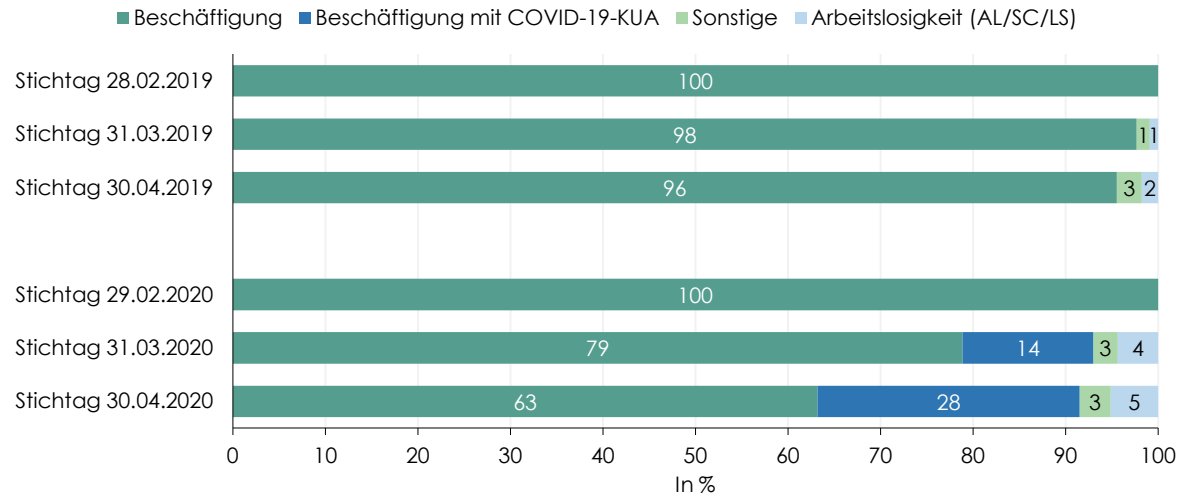
Ausgangspunkt der Betrachtung sind alle unselbständig Beschäftigten am Stichtag 29. Februar 2020, dem Monatsletzten vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie. Sie bilden die Grundgesamtheit der folgenden Stichtagsanalyse im Pandemiejahr 2020. Ausgewertet wurde ihr Erwerbsstatus am Stichtag 31. März 2020 und am Stichtag 30. April 2020, wobei zwischen vier Erwerbsstatus in der Nachkarriere unterschieden wurde: Beschäftigung (selbständige und unselbständige Beschäftigung) mit und ohne Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit einschließlich Schulungsteilnahme beim AMS (einschließlich Lehrstellensuchende) sowie einer Restkategorie (Erwerbsinaktivität). Für Vergleichszwecke wurde zusätzlich dieselbe Auswertung für unselbständig Beschäftigte im Vorkrisenjahr durchgeführt, und zwar für den Stichtag 28. Februar 2019 (Grundgesamtheit Vorkrisenjahr).

Der Vergleich mit der Vorkrisenperiode zeigt eine deutliche Erhöhung des Arbeitslosigkeitsrisikos in der COVID-19-Pandemie. Von allen am 29. Februar 2020 (28. Februar 2019) unselbständig Beschäftigten waren 4,3% am 31. März 2020 arbeitslos, das ist mehr als viermal so hoch wie im Vorkrisenvergleich (0,9% am 31. März 2019). Auch in der zweimonatigen Nachkarriere ist das Arbeitslosigkeitsrisiko noch mehr als doppelt so hoch als im Vorkrisenvergleich (5,1% am 30. April 2020 versus 1,7% am 30. April 2019). Das Risiko der Erwerbsinaktivität hat sich in der einmonatigen Nachbetrachtung von 1,4% (31. März 2019) auf 2,7% (31. März 2020) erhöht, in der zweimonatigen Nachbetrachtung von 2,7% (31. März 2019) auf 3,3% (30. April 2020). Nachdem das Risiko der Erwerbslosigkeit (arbeitslos oder erwerbsinaktiv) gestiegen ist, ist im Umkehrschluss die Beschäftigungschance (nicht notwendigerweise im selben Unternehmen) mit Ausbruch der COVID-19-Pandemie gesunken: in der einmonatigen Nachkarriere um 4,7 Prozentpunkte auf 93,0% (Stichtag 31. März 2020), in der zweimonatigen Nachkarriere um 4,0 Prozentpunkte auf 91,5% (Stichtag 30. April 2020) (Abbildung 7).

Anhand des Stichtagsvergleichs kann auch gezeigt werden, welche Beschäftigten in Kurzarbeit geschickt wurden, welche Beschäftigten ohne Kurzarbeit weiterarbeiteten und welche

Arbeitskräfte ihren Job verloren haben. Da die Inanspruchnahme der Kurzarbeit im April 2020 ihren Höchststand erreichte, wird nachfolgend auf die zweimonatige Nachkarriere abgestellt. Mit anderen Worten wird für die Grundgesamtheit der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten der Erwerbsstatus am 30. April 2020 analysiert.

Abbildung 7: **Nachkarriere der Ende Februar 2019 bzw. 2020 unselbständig Beschäftigten**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Grundgesamtheit der am Stichtag 28. 2. 2019 und der am Stichtag 29. 2. 2020 unselbständig Beschäftigten. Nachkarriere ein bzw. zwei Monate später, jeweils am Stichtag Monatsletzter. AL/SC/LS: Arbeitslosigkeit und Schulungsteilnahmen (einschließlich Lehrstellensuchende). Sonstige bildet eine Restkategorie und umfasst Erwerbsinaktive.

Überdurchschnittlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko in der Beherbergung und Gastronomie

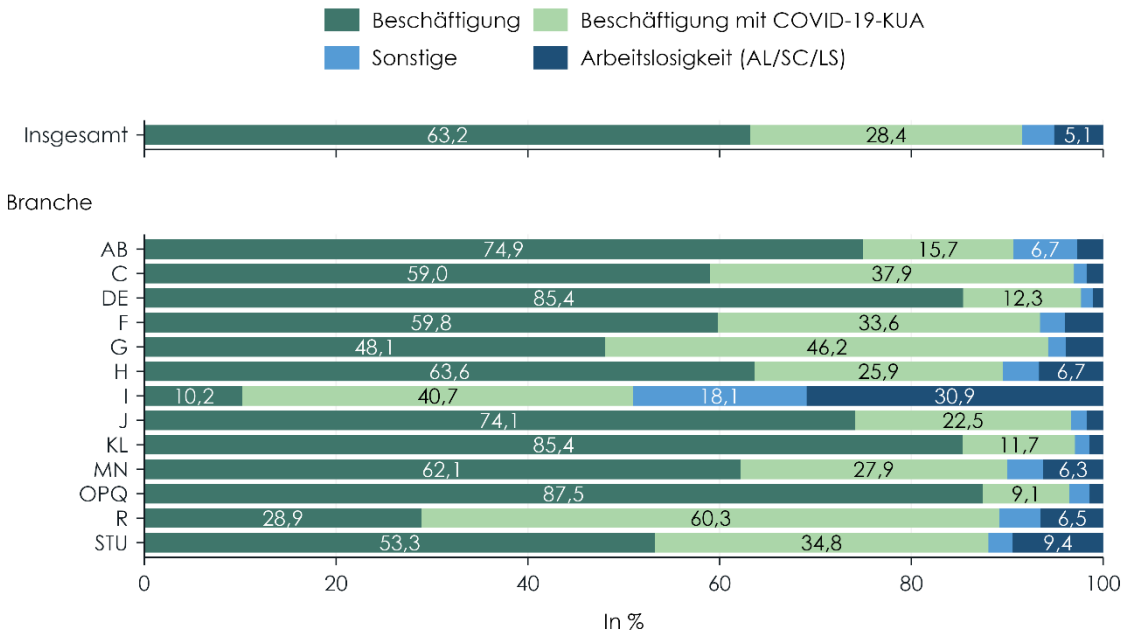
Das Risiko der Grundgesamtheit (unselbständig Beschäftigte am Stichtag 29. Februar 2020), Ende April 2020 arbeitslos zu sein, lag bei 5,1%. Das Arbeitslosigkeitsrisiko differiert jedoch deutlich zwischen den Branchen (Abbildung 8): Relativ die meisten Beschäftigten verloren ihren Job in der Beherbergung und Gastronomie (30,9%), danach folgen mit Abstand die sonstigen Dienstleistungen (Sektor STU: 9,4%) sowie drei Branchen mit ähnlich hohem Arbeitslosigkeitsrisiko: der Verkehrssektor (Sektor H: 6,7%), die Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R: 6,5%) sowie die wirtschaftlichen Dienstleistungen (Sektor MN: 6,3%).

Zwar sinkt im Beherbergungs- und Gaststättenwesen jedes Jahr am Ende der Wintersaison (März bzw. April) die Beschäftigung während Arbeitslosigkeit und Erwerbsinaktivität zunehmen; die pandemiebedingte Entwicklung unterscheidet sich jedoch grundlegend vom Vorkrisenjahr. Waren im April 2019 von den am 28. Februar 2019 in der Beherbergung und Gastronomie unselbständig Beschäftigten 9,0% arbeitslos und 13,1% erwerbsinaktiv, verdreifachte sich der Arbeitslosenanteil (30,9%) ein Jahr später in der Vergleichsgruppe[27]); jener der Erwerbsinaktiven stieg auf 18,1%. Nur 50,9% der am 29. Februar 2020 in der Beherbergung und Gastronomie

[27]) Vergleichsgruppe: alle am 29. 2. 2020 unselbständig Beschäftigten in der Beherbergung und Gastronomie; Erwerbsstatus per 30. 4. 2020.

unselbständig Beschäftigten behielten ihren Job; ein Jahr zuvor betrug der Vergleichswert noch 77,9%.

Abbildung 8: **Zweimonatige Nachkarriere der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten nach Sektoren**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Grundgesamtheit der am Stichtag 29. 2, 2020 unselbständig Beschäftigten. Nachkarriere am Stichtag 30. 4. 2020. AL/SC/LS: Arbeitslosigkeit und Schulungsteilnahmen (einschließlich Lehrstellensuchende). Sonstige bildet eine Restkategorie und umfasst Erwerbsinaktive. AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Interessant ist das Bild im Bauwesen: 4,0% der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten im Bauwesen waren zwei Monate später arbeitslos, weitere 2,6% erwerbsinaktiv. Damit liegen Arbeitslosigkeits- und Erwerbsinaktivitätsrisiko unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt im Bauwesen das Arbeitslosigkeitsrisiko allerdings in der einmonatigen Nachbetrachtung (31. März 2020, Bau 7,2% und Gesamtwirtschaft 4,3%). Somit stabilisierte sich nach einer kurzen Phase hoher Unsicherheit die Beschäftigung im Bauwesen relativ rasch, wie auch die publizierten Zahlen des DVSV belegen – bereits im Juni 2020 arbeiteten im Bauwesen mehr Arbeitskräfte als vor der Krise (Juni 2019).

Gleichzeitig gibt es Branchen, die ihren Beschäftigungsstand unterdurchschnittlich angepasst haben und das Instrument der Kurzarbeit wenig genutzt haben. Zu diesen höchstens geringfügig von der Krise getroffenen oder auf andere Krisenbewältigungsstrategien zurückgreifenden

Sektoren zählen die öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen[28]) (Sektor OPQ: 87,5% ohne Kurzarbeit in Beschäftigung), die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und das Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor KL: 85,4%) sowie die Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE: 85,4%). Es sind dies Branchen mit einer tendenziell älteren, stabil beschäftigten Belegschaft und einem hohen Anteil an Beamt:innen oder Vertragsbediensteten. Überdurchschnittlich hohe Anteile an Beschäftigten ohne Kurzarbeit finden sich weiters im IKT-Sektor (Sektor J: 74,1%) sowie der Land- und Forstwirtschaft und dem Bergbau (Sektor AB: 74,9%).

Höheres Arbeitslosigkeitsrisiko von Arbeiter:innen und freien Dienstnehmer:innen

Da das Arbeitslosigkeitsrisiko nicht über alle Branchen gleichverteilt ist, schlagen sich sektorale Charakteristika der Beschäftigungsstruktur im Arbeitslosigkeitsrisiko von Beschäftigungsgruppen nieder (Abbildung 9). So war etwa am Beginn der COVID-19-Pandemie besonders die Gruppe der Arbeiter:innen von Arbeitslosigkeit betroffen: Unter den am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten waren 10,5% zwei Monate später arbeitslos, ein doppelt so hoher Anteil gegenüber dem Durchschnitt in der Gesamtwirtschaft (5,1%).

Einerseits ist die höhere Betroffenheit dem Umstand geschuldet, dass Arbeiter:innen stark im Beherbergungs- und Gaststättenwesen, wo das Arbeitslosigkeitsrisiko überdurchschnittlich hoch war, vertreten sind. Andererseits begünstigt der im Vergleich zu Angestellten schwächere Kündigungsschutz von Arbeiter:innen das Arbeitslosigkeitsrisiko der Gruppe. Eine Angleichung der Kündigungsfristen und -termine zwischen Arbeiter:innen und Angestellten erfolgte mit 1. Oktober 2021, dem zweiten Jahr der COVID-19-Pandemie. Bis zu diesem Stichtag konnten Arbeiter:innen innerhalb von 14 Tagen gekündigt werden[29]), bei Angestellten richtet sich (nach wie vor) die Kündigungsfrist nach der Unternehmenszugehörigkeitsdauer und beträgt zwischen sechs Wochen und fünf Monaten. Außerdem gab es vor der Angleichung keine gesetzlichen Kündigungstermine für Arbeiter:innen; somit konnten Arbeiter:innen unter Einhaltung der Kündigungsfrist an jedem Wochentag gekündigt werden[30]). Bei Angestellten gibt es zwischen vier (per Gesetz) und 24 (per Dienstvertrag) Kündigungstermine im Jahr.

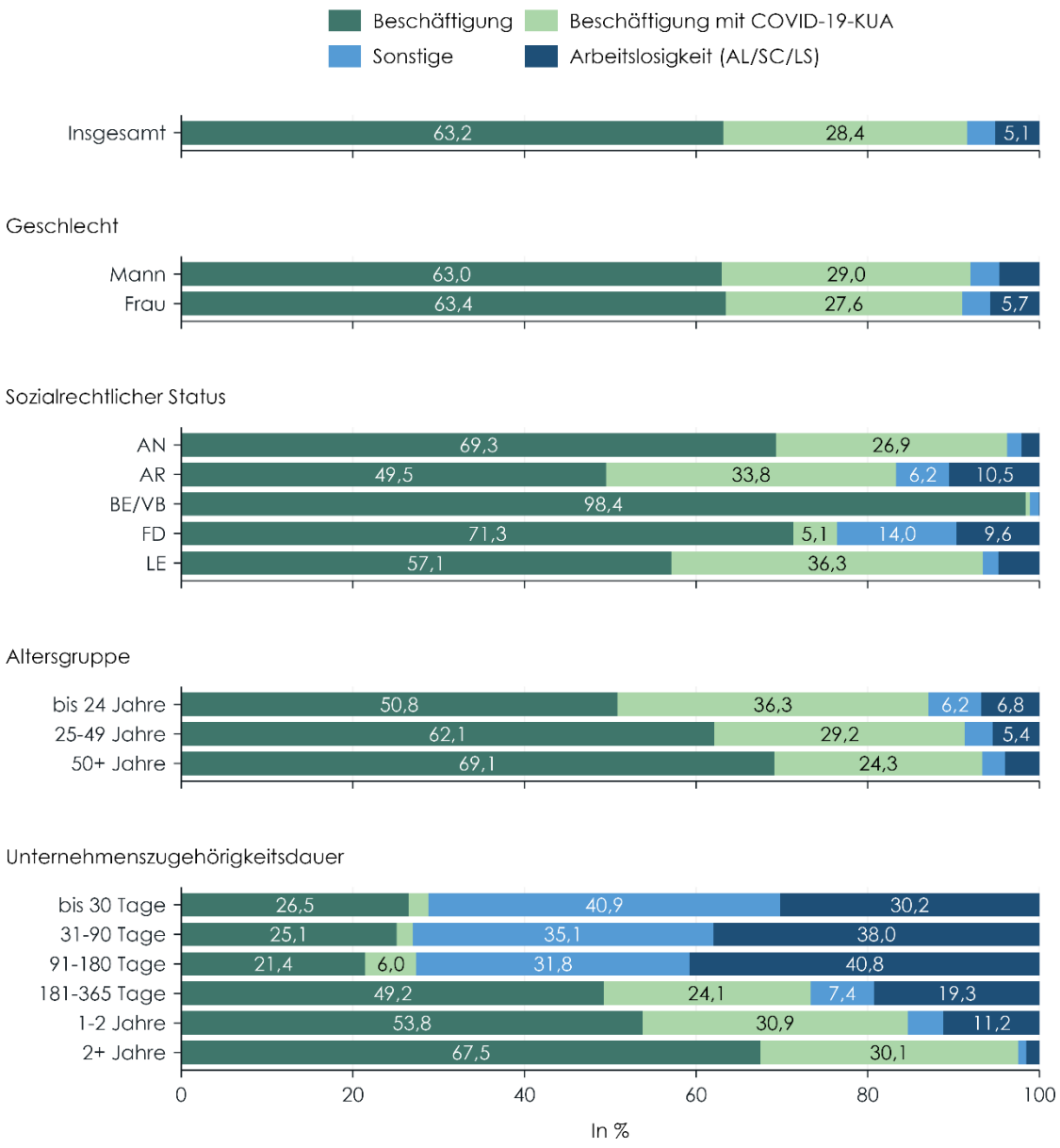
---

[28]) Nicht förderbar waren Bund, Bundesländer, Gemeinden und Gemeindeverbände, sonstige juristische Personen öffentlichen Rechts, ausgenommen jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen (siehe auch Kapitel 2.4).

[29]) Zeitspanne zwischen dem Aussprechen der Kündigung und dem Ende des Dienstverhältnisses. Die Kündigungsfrist konnte per Kollektivvertrag verkürzt oder verlängert werden.

[30]) Abweichende Regelungen in den Kollektivverträgen waren möglich.

Abbildung 9: **Zweimonatige Nachkarriere der am 29. Februar 2020 unselbständig Beschäftigten nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Grundgesamtheit der am Stichtag 29. 2. 2020 unselbständig Beschäftigten. Nachkarriere am Stichtag 30. 4. 2020. AL/SC/LS: Arbeitslosigkeit und Schulungsteilnahmen (einschließlich Lehrstellensuchende). Sonstige bildet eine Restkategorie und umfasst Erwerbsinaktive. AN: Angestellte, AR: Arbeiter:innen, BE/VB: Beamt:innen und Vertragsbedienstete, FD: freie Dienstnehmer:innen, LE: Lehrlinge.

Ein ähnlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko wie Arbeiter:innen (10,5%) haben freie Dienstnehmer:innen (9,6%). Im Frühjahr 2020 galten bei freien Dienstnehmer:innen die individuell vereinbarten Kündigungsfristen (Grundsatz der Vertragsfreiheit). Seit 1. Oktober 2021 sind die Kündigungsbestimmungen der freien Dienstnehmer:innen an jene der Angestellten angepasst. Noch höher als das Arbeitslosigkeitsrisiko ist bei freien Dienstnehmerinnen allerdings das Erwerbsinaktivitätsrisiko (14,0% versus 3,3% in der Gesamtwirtschaft). Auffallend gering ist zudem der Anteil an Beschäftigten, die in Kurzarbeit geschickt wurden (5,1% versus 28,4% in der Gesamtwirtschaft).

Arbeitslosigkeitsrisiko sinkt mit dem Alter und der Unternehmenszugehörigkeitsdauer

Das Risiko, arbeitslos oder erwerbsinaktiv zu werden, sinkt mit dem Alter. Anders formuliert: Je älter die Beschäftigten, desto weniger wahrscheinlich haben sie am Beginn der COVID-19-Pandemie ihre Beschäftigung verloren. Außerdem: Je älter die Beschäftigten, desto höher war am Beginn der Pandemie die Wahrscheinlichkeit, ohne Kurzarbeit weiterbeschäftigt zu bleiben. Hintergrund dieser beobachteten Heterogenität dürften zum einen Branchencharakteristika sein: Im mit hohen Arbeitslosigkeitsrisiko behafteten Beherbergungs- und Gaststättenwesen ist die Belegschaft relativ jung, in Branchen, die kaum von der Krise betroffen waren (öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen, Energie- und Wasserversorgung, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Grundstücks- und Wohnungswesen), ist das Durchschnittsalter dagegen relativ hoch. Zum anderen haben junge Arbeitskräfte typischerweise eine geringere Unternehmenszugehörigkeitsdauer und damit weniger betriebsspezifisches Wissen sowie kürzere Kündigungsfristen[31]), weshalb sie im Falle eines Personalabbaus oftmals als erstes den Arbeitsplatz verlieren. Untermauert wird dies vom Arbeitslosigkeits- bzw. Erwerbsinaktivitätsrisiko nach Unternehmenszugehörigkeitsdauer. Bis zu einer Beschäftigungsdauer von maximal 180 Tagen beträgt das Risiko, die Beschäftigung zu verlieren, rund 72%. Ab einer Unternehmenszugehörigkeitsdauer von 181 bis 365 Tagen sinkt das Risiko markant auf 26,7% ab, bei einer ein- bis zweijährigen Unternehmenszugehörigkeitsdauer auf 15,3% und für Beschäftigte mit mehr als zwei Jahren Unternehmenszugehörigkeit auf 2,5%. Keine nennenswerte Heterogenität im Erwerbsstatus zeigt sich nach Geschlecht.

4.2.2 Take-up-Rate der Kurzarbeit und Struktur der Kurzarbeitenden

Während bei der Stichtagsbetrachtung (vgl. Kapitel 4.2.1) die krisenbedingten, kurzfristigen Arbeitsmarktfolgen der unselbständig Beschäftigten am Beginn der COVID-19-Pandemie im Fokus standen, wird im Folgenden die Struktur der Kurzarbeitenden nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen im Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022, unterteilt nach Kurzarbeitsphase, näher beleuchtet. Der Blick auf die Take-up-Rate soll zeigen, ob und wenn ja, welche Gruppen in welcher Phase unter den Kurzarbeitenden überrepräsentiert waren. Gesamtwirtschaftlich fiel die Take-up-Rate in Phase 1 (März bis Juni 2020) am höchsten aus, mit durchschnittlich 20% der

[31]) Die Kündigungsfristen steigen mit den Dienstjahren im Unternehmen. Dies bedeutet, dass mit der Anzahl der Dienstjahre die Zeit zwischen Kündigung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses steigt, mit entsprechend höheren Kosten für den:die Arbeitgeber:in. Da typischerweise ältere Beschäftigte eine längere Unternehmenszugehörigkeit aufweisen als jüngere Beschäftigte, sind die Kündigungskosten älterer Beschäftigter tendenziell höher als die von jüngeren Beschäftigten.

Beschäftigten in Kurzarbeit pro Monat in Phase 1. Begünstigt wurde die breite Inanspruchnahme des Instruments in dieser Phase durch die hohe Unsicherheit am Beginn der COVID-19-Pandemie. In den folgenden Phasen fiel die durchschnittliche monatliche Take-up-Rate deutlich geringer aus – teilweise, weil das Pandemiegeschehen und der Impffortschritt eine Lockerung der restriktiven Maßnahmen ermöglichten, teilweise, weil es zu Lerneffekten im Umgang mit der Pandemie kam.

Überdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme in der Beherbergung und Gastronomie sowie in der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung

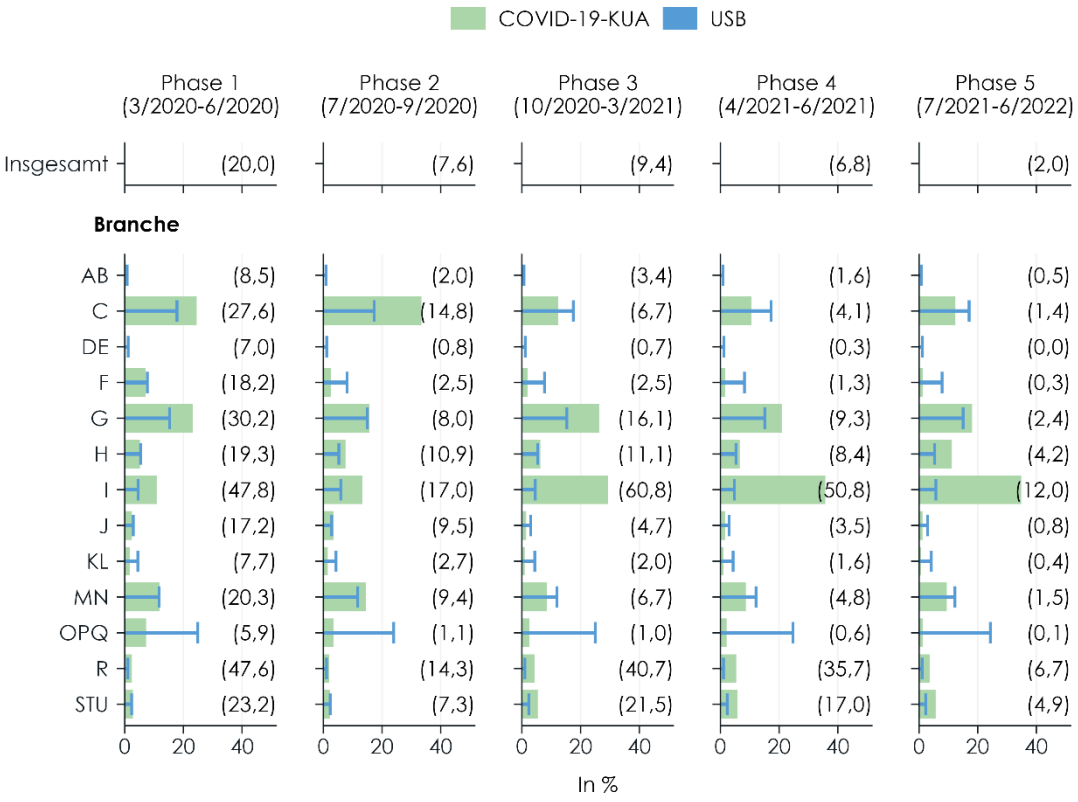
Sektoral betrachtet[32]) haben zwei Branchen überdurchschnittlich viele Beschäftigte in Kurzarbeit geschickt: die Beherbergung und Gastronomie (Sektor I) und die Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R). In allen fünf Phasen war die durchschnittliche monatliche Take-up-Rate der Kurzarbeit in diesen beiden Branchen mehr als doppelt so hoch wie der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt; die Take-up-Rate in der Beherbergung und Gastronomie war zudem in jeder der fünf Phasen die höchste unter allen Branchen. Es sind zugleich zwei Branchen, die von den behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie unmittelbar betroffen waren und die zeitweise ihre Geschäftstätigkeit komplett einstellen mussten. Die außergewöhnlich hohe Inanspruchnahme zeigt sich insbesondere in den Phasen 3 (Oktober 2020 bis März 2021), 4 (April 2021 bis Juni 2021) und 5 (Juli 2021 bis Juni 2022), mit Take-up-Raten, die in der Beherbergung und Gastronomie rund das Siebenfache des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts betragen haben und in der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung rund das Vierfache (Abbildung 10).

Darüber hinaus gibt es Branchen, die in einzelnen Phasen überdurchschnittlich viele Beschäftigte in Kurzarbeit geschickt haben. Es sind dies der Handel (Sektor G) und die sonstigen Dienstleistungen (Sektor STU), die – mit Ausnahme der Phase 2 (Juli bis September 2020) – eine überdurchschnittlich hohe Take-up-Rate aufweisen. Auch diese beiden Branchen waren von behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie betroffen, allerdings innerhalb der Branche sehr unterschiedlich. So verzeichneten der systemrelevante Lebensmittelhandel sowie der Versand- und Internet-Einzelhandel ein massives Umsatz- und Beschäftigungsplus (Huber et al., 2022), während andere Teilbereiche des Handels Einbußen erlitten. Der Verkehrssektor (Sektor H) weist demgegenüber erst ab Phase 2 (ab Juli 2020) eine überdurchschnittlich hohe Take-up-Rate auf, in Phase 5 sogar eine deutlich überdurchschnittliche (4,2% versus 2,0% im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt). Die Warenherstellung (Sektor C) wiederum schickte nur in den ersten Monaten der COVID-19-Pandemie (Phase 1 und 2), als es zu Unterbrechungen der Transportwege und Verzögerungen in den Logistikketten kam, überdurchschnittlich viele Mitarbeiter:innen in Kurzarbeit; in Phase 3 bis 5 lag die Inanspruchnahme unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Die in diesen Phasen verhängten Maßnahmen zur Pandemieeindämmung trafen die Warenherstellung weniger stark.

[32]) Für eine Darstellung der Entwicklung der Take-Up Rate und der absoluten Zahl an Kurzarbeitenden je Monat siehe Kapitel 4.1.

Gemessen an der durchschnittlichen monatlichen Take-up-Rate der Kurzarbeit je Phase waren Beschäftigte der Land- und Forstwirtschaft und des Bergbau (Sektoren AB), der Energie- und Wasserversorgung (Sektoren DE), des Bauwesens (Sektor F), der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und des Grundstücks- und Wohnungswesens (Sektor KL) sowie der öffentlichen Verwaltung, des Unterrichts- und Gesundheitswesen (Sektoren OPQ) in allen Phasen unterrepräsentiert. Sie waren nicht bzw. weniger stark von den behördlichen Maßnahmen zur Eindämmung der COVD-19-Pandemie betroffen oder profitierten sogar von einer höheren Nachfrage während der Pandemie und weiteten ihren Beschäftigungsstand aus.

Abbildung 10: **Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Sektoren**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Durchschnittliche monatliche Take-up-Rate für Kurzarbeit in Klammer: Anteil der Kurzarbeitenden an allen Beschäftigten der Branche (monatlicher Durchschnitt je Phase). USB: unselbständige Beschäftigung. AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen. Die blaue Linie gibt den Beschäftigungsanteil in der Gesamtwirtschaft an, der grüne Balken den Anteil der Kurzarbeitenden in der Gesamtwirtschaft.

Aufgrund der Branchengröße kamen die meisten Beschäftigten in Kurzarbeit in Phase 1 aus der Warenherstellung (durchschnittlich 170.100 pro Monat bzw. 24,5%) und dem Handel (durchschnittlich 159.900 pro Monat bzw. 23,1%), in Phase 2 mit Abstand am meisten aus der Warenherstellung (durchschnittlich 92.400 pro Monat bzw. 33,4%). Wenngleich die Take-up-Rate der

Kurzarbeit in der Warenherstellung ab Phase 3 unterdurchschnittlich ausfällt, kam absolut betrachtet immer noch ein beachtlicher Anteil der Kurzarbeitenden aus der Warenherstellung: in Phase 3 durchschnittlich 41.500 Kurzarbeitende pro Monat (12,4% aller Kurzarbeitenden), in Phase 4 durchschnittlich 25.500 pro Monat (10,4% aller Kurzarbeitenden) und in Phase 5 durchschnittlich 9.100 pro Monat (12,5% aller Kurzarbeitenden).

In Phase 3 konzentrierten sich die meisten Kurzarbeitenden auf die Beherbergung und Gastronomie (durchschnittlich 97.300 pro Monat) und den Handel (durchschnittlich 86.900 pro Monat) – zusammen betrachtet stellen die beiden Branchen mehr als die Hälfte aller Kurzarbeitenden (55,5%) in Phase 3. Ab Phase 4 dominierte deutlich die Beherbergung und Gastronomie; mehr als ein Drittel aller Kurzarbeitenden der Phasen 4 und 5 arbeiten in dieser Branche. Im Handel ging dagegen die Inanspruchnahme in Phase 4 und 5 zurück.

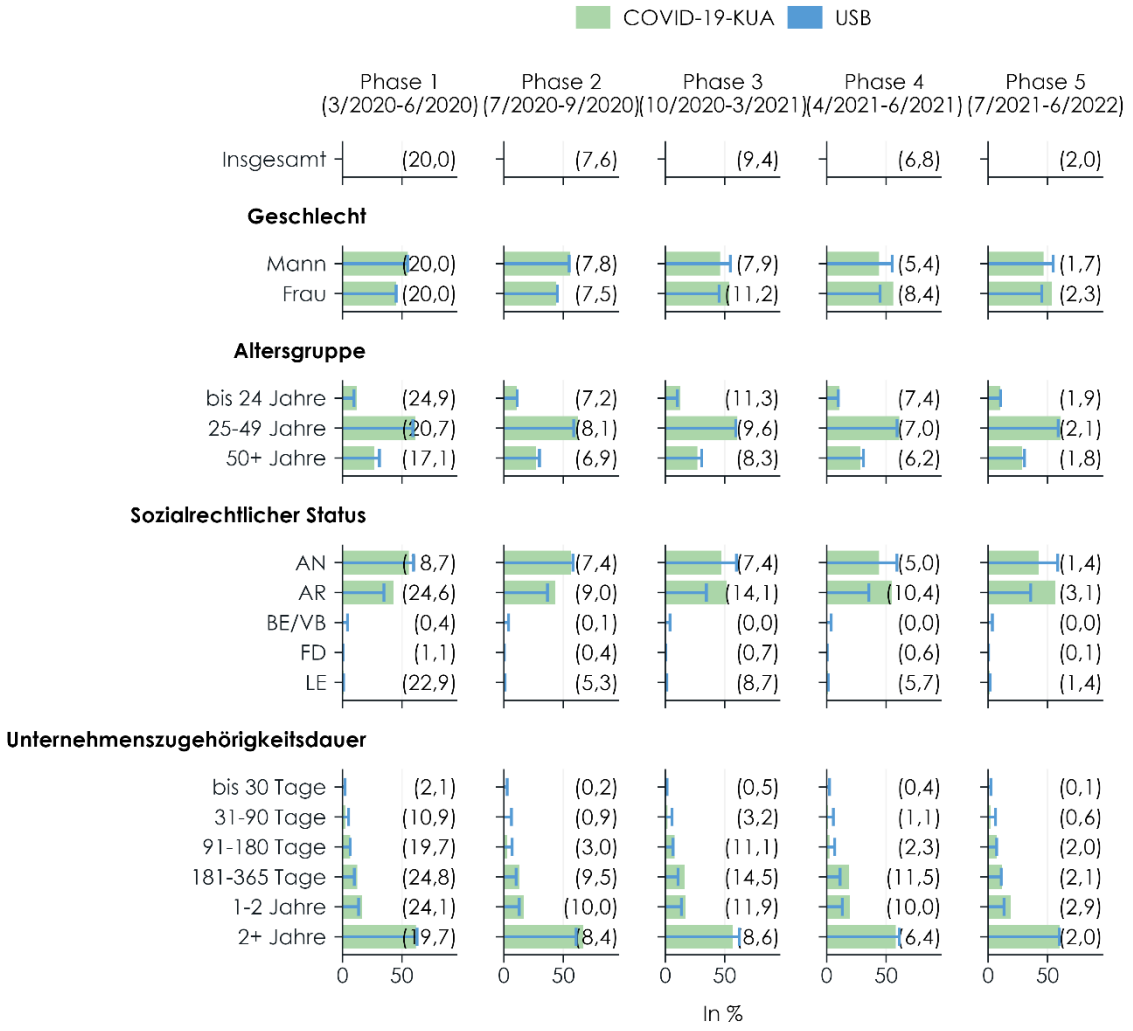
Sektorale Inanspruchnahme prägt die Struktur der Kurzarbeitenden

Die Struktur der Beschäftigten differiert zwischen den Branchen. Dies betrifft insbesondere den Anteil an Angestellten und Arbeiter:innen, die Alters- und Geschlechtsstruktur der Beschäftigten und ihre Unternehmenszugehörigkeitsdauer. Da Kurzarbeit nicht von allen Branchen im selben Ausmaß genutzt wird, schlägt sich die Belegschaftsstruktur der Branchen mit starker Nutzung in der Struktur der Kurzarbeitenden nieder (Abbildung 11).

In Phase 1 und 2 (März bis September 2020) waren absolut betrachtet mehr Männer als Frauen in Kurzarbeit, in Phase 3 bis 5 (Oktober 2020 bis Juni 2022) mehr Frauen als Männer. Die höhere Zahl an Männern in Phase 1 und 2 bedeutet jedoch nicht, dass Männer überproportional häufig in Kurzarbeit geschickt wurden. Im Gegenteil: Die geschlechtsspezifische Take-up-Rate entspricht in Phase 1 und 2 der gesamtwirtschaftlichen. Prozentuell wurden gleich viele Männer wie Frauen in Kurzarbeit geschickt, nämlich jeweils 20% in Phase 1 und 7,8% der Männer bzw. 7,5% der Frauen in Phase 2. In Phase 3 und 4 waren Frauen unter den Kurzarbeitenden jedoch überrepräsentiert: In Phase 3 wurden durchschnittlich pro Monat 11,2% aller beschäftigten Frauen in Kurzarbeit geschickt, aber nur 7,9% aller beschäftigten Männer, in Phase 4 waren es 8,4% der beschäftigten Frauen und 5,4% der beschäftigten Männer.

Der Großteil der Kurzarbeitenden fällt in die Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen, und zwar in allen Phasen (jeweils über 60%). Bei Berücksichtigung der altersspezifischen Besetzung der Beschäftigung sind 25- bis 49-Jährige in Phase 1 und 2 leicht überrepräsentiert. Beschäftigte der Altersgruppe 50+ sind dagegen unter den Kurzarbeitenden – mit Ausnahme von Phase 5 – unterrepräsentiert. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass Ältere stattdessen ihren Job verloren haben. Sie waren, wie der Stichtagsvergleich (siehe Kapitel 4.2.1) zeigt, häufiger als andere Altersgruppen ohne Kurzarbeit weiter in Beschäftigung. Ausschlaggebend dürfte die unterschiedliche sektorale Pandemiebetroffenheit sein, die unter den Branchen mit einem hohen Durchschnittsalter der Belegschaft tendenziell gering war (wie etwa in den öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen, im Finanz-, Versicherungs-, Grundstücks- und Wohnungswesen oder in der Branche Energie- und Wassererzeugung).

Abbildung 11: **Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Personen- und Beschäftigungsmerkmalen**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Durchschnittliche monatliche Take-up-Rate für Kurzarbeit; in Klammer: Anteil der Kurzarbeitenden an allen Beschäftigten der entsprechenden Kategorie (monatlicher Durchschnitt je Phase). USB: unselbständige Beschäftigung. AN: Angestellte, AR: Arbeiter:innen, BE/VB: Beamt:innen und Vertragsbedienstete, FD: freie Dienstnehmer:innen, LE: Lehrlinge. Die blaue Linie gibt den Beschäftigungsanteil in der Gesamtwirtschaft an, der grüne Balken den Anteil der Kurzarbeitenden in der Gesamtwirtschaft.

Während Ältere tendenziell unter den Kurzarbeitenden über alle Phasen hinweg unterrepräsentiert waren, waren Jüngere in den Lockdown-Phasen (1, 3 und 4) überrepräsentiert[33]). In Phase 1 waren 24,9% aller unter 25-jährigen Beschäftigten in Kurzarbeit (Gesamtwirtschaft 20%), in Phase 3 betrug der Anteil 11,3% (Gesamtwirtschaft 9,4%), in Phase 4 7,4% (Gesamtwirtschaft

[33]) In Phase 5 entsprach die Take-up-Rate der Kurzarbeit aller Altersgruppen in etwa der gesamtwirtschaftlichen Take-up-Rate.

6,8%). Daraus ergibt sich auch ein insgesamt geringeres Durchschnittsalter der Kurzarbeitenden im Vergleich zur Beschäftigung insgesamt[34]).

Neben dem Alter und dem Geschlecht der Beschäftigten ist ihr sozialrechtlicher Beschäftigungsstatus ein Unterscheidungsmerkmal: Unterschieden wird zwischen Angestellten, Arbeiter:innen, Beamt:innen bzw. Vertragsbediensteten, freien Dienstnehmer:innen und Lehrlingen. Unter den Kurzarbeitenden dominieren in den COVID-19-Kurzarbeitsphase 1 und 2 (März bis September 2020) die Angestellten; sie stellen mehr als die Hälfte der Kurzarbeitenden (56%). Ab Phase 3 sind absolut betrachtet mehr Arbeiter:innen als Angestellte in Kurzarbeit (Anteil Arbeiter:innen in Phase 3 51,7%, in Phase 4 54,8% und in Phase 5 56,5%).

Werden die Kurzarbeitenden nach sozialrechtlichen Status allerdings in Relation zur Beschäftigung gesetzt, zeigt sich, dass Angestellte unter den Kurzarbeitenden in allen Phasen unterrepräsentiert waren und Arbeiter:innen überrepräsentiert: In Phase 1 waren 24,6% aller beschäftigten Arbeiter:innen in Kurzarbeit, unter den Angestellten nur 18,7%. Und auch in den nachfolgenden Phasen lag die Take-up-Rate der Arbeiter:innen stets über der gesamtwirtschaftlichen. Kaum genutzt wurde Kurzarbeit für die Gruppe der Beamt:innen und Vertragsbediensteten[35]); diese Gruppe blieb – wie die Stichtagsdarstellung gezeigt hat (siehe Kapitel 4.2.1) – vielfach ohne Kurzarbeit in Beschäftigung. Freie Dienstnehmer:innen verloren entweder im Zuge der COVID-19-Pandemie ihren Job oder blieben ohne Kurzarbeit in Beschäftigung; Kurzarbeit wurde vergleichsweise selten genutzt, wie auch die Take-up-Rate zwischen 0,1% (Phase 5) und 1,1% (Phase 1) zeigt. Lehrlinge waren unter den Kurzarbeitenden nur in Phase 1 überrepräsentiert.

Neben dem sozialrechtlichen Status lassen sich Beschäftigungsverhältnisse danach unterscheiden, wie lange sie bereits aufrecht sind. Gesamtwirtschaftlich betrachtet sind rund drei Viertel der Beschäftigten seit länger als einem Jahr durchgängig im selben Unternehmen in Beschäftigung[36]). Wie die Stichtagsauswertung bereits gezeigt hat, wurden vor allem jene Beschäftigte gekündigt, deren Beschäftigungsverhältnis erst eine kurze Zeit aufrecht war. Beschäftigte mit geringer Unternehmenszugehörigkeitsdauer sind unter den Kurzarbeitenden unterrepräsentiert; überrepräsentiert sind Beschäftigte, die seit mindestens einem halben Jahr und bis zu zwei Jahre beim selben Unternehmen beschäftigt sind. Bei Beschäftigten mit einer längeren Unternehmenszugehörigkeitsdauer entspricht die Take-up-Rate der Kurzarbeit der gesamtwirtschaftlichen.

Die sektoral unterschiedliche Inanspruchnahme schlägt sich deutlich in der Einkommensverteilung der Kurzarbeitenden wieder. Beschäftigte der Einkommensgruppen zwischen 800 € und 1.999 € pro Monat (Beitragsgrundlagen laut DVSV) sind in allen Phasen überrepräsentiert,

---

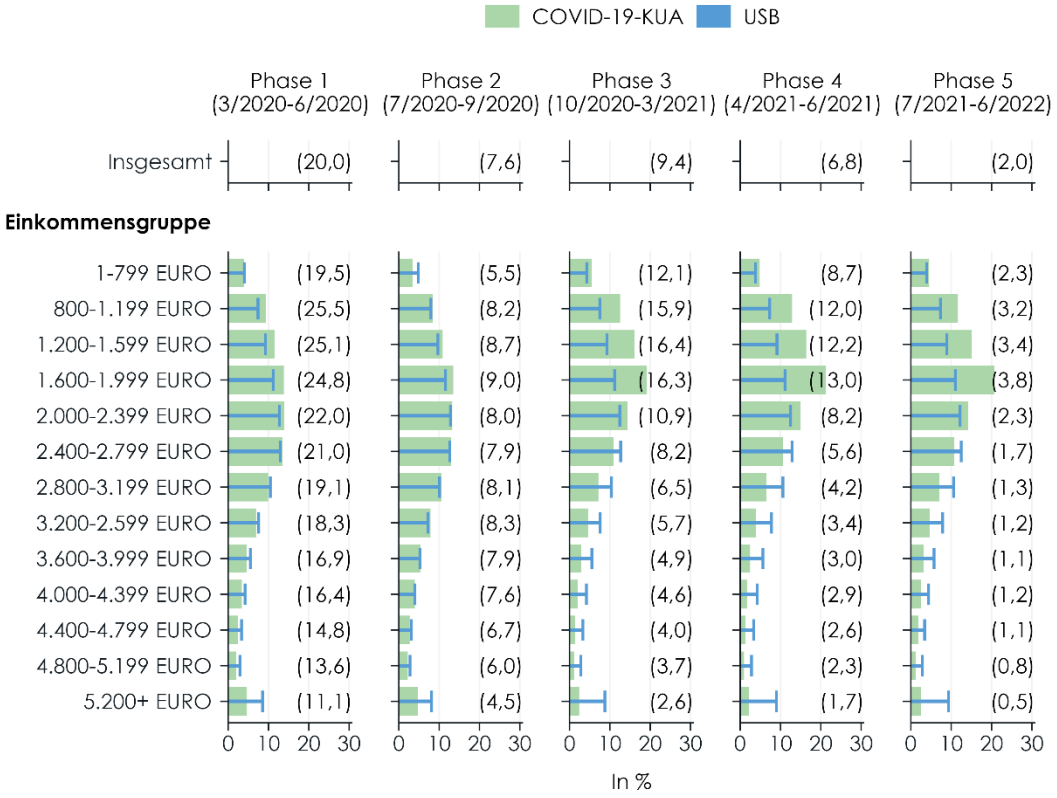
[34]) Der Unterschied beträgt zwischen 1,5 Jahre in Phase 1 und 0,4 Jahre in Phase 5.

[35]) Juristische Personen öffentlichen Rechts waren nur dann förderbar, wenn sie wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzierten und am Wirtschaftsleben teilnahmen. Dies erklärt den geringen Anteil an Beamt:innen und Vertragsbediensteten.

[36]) Die Auswertung der Beschäftigungsstabilität bezieht sich auf die Dienstgeberkontonummer des Beschäftigungsverhältnisses. Ein Job-to-Job-Wechsel innerhalb desselben Unternehmens wird auch als Beschäftigungsbeendigung und Beschäftigungsneuaufnahme gewertet, wenn sich die Dienstgeberkontonummer ändert (die ID_URS jedoch unverändert bleibt).

während Beschäftigte mit höheren Einkommen unterrepräsentiert sind. Außerdem sinkt die Take-up-Rate tendenziell in allen Phasen mit dem Einkommen (Abbildung 12).

Abbildung 12: **Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase nach Einkommen**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Durchschnittliche monatliche Take-up-Rate für Kurzarbeit; in Klammer: Anteil der Kurzarbeitenden an allen Beschäftigten der entsprechenden Einkommensgruppe (monatlicher Durchschnitt je Phase); monatliche Beitragsgrundlage laut DVSV. USB: unselbständige Beschäftigung. Die blaue Linie gibt den Beschäftigungsanteil in der Gesamtwirtschaft an, der grüne Balken den Anteil der Kurzarbeitenden in der Gesamtwirtschaft.

4.2.3 Bezug von Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit

Betriebliche Weiterbildung ist ein wichtiger Ansatz, um die Qualifikationen der Belegschaften an den technischen und organisatorischen Wandel anzupassen, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten oder zu erhöhen und den betrieblichen Fachkräftebedarf zu decken. Theoretisch bieten sich wirtschaftlich schwierige Zeiten für betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen an, da die Opportunitätskosten der betrieblichen Weiterbildung infolge der nicht voll ausgelasteten Kapazitäten im Unternehmen gering sind. Gleichzeitig ist jedoch auch die Kostenbelastung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten hoch; finanzielle Engpässe, aber auch die Unsicherheit über den Fortbestand des Unternehmens können der betrieblichen Weiterbildung entgegenstehen. Um die zeitlichen Freiräume während der Kurzarbeit für betriebliche Weiterbildung zu nutzen und die Kostenbelastung der Unternehmen zu dämpfen, können Weiterbildungskosten staatlich

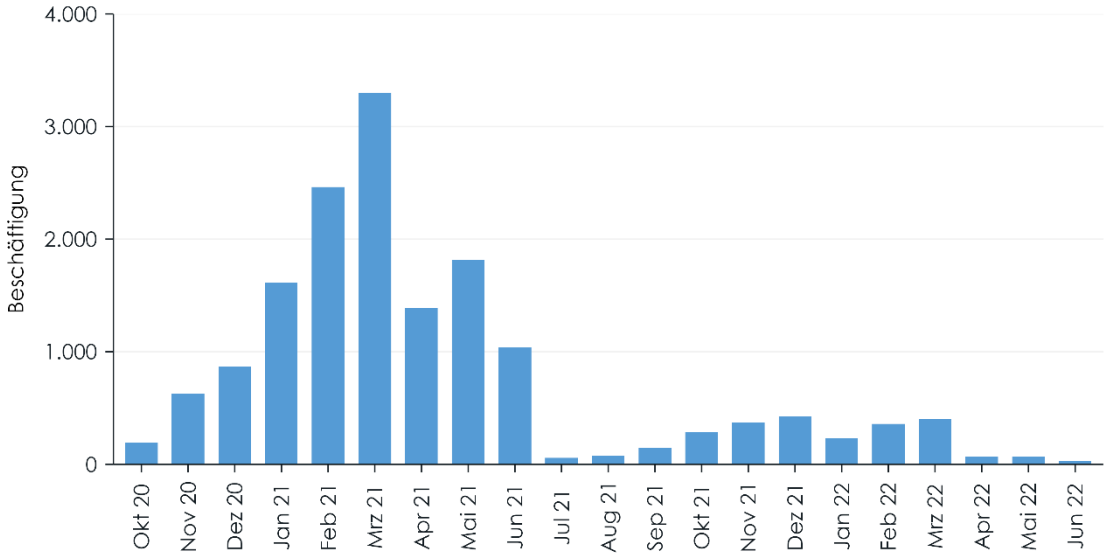
gefördert werden. In Österreich bietet das AMS mit der Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in Kurzarbeit (SfK) hierfür ein Instrument an. Ab Oktober 2020 mussten Beschäftigte in Kurzarbeit an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, sofern diese vom Unternehmen angeboten wurden. Unternehmen erhielten die Beihilfe für Schulungen im Kurzarbeitszeitraum mit einer Mindestdauer von 16 Maßnahmenstunden und einer überbetrieblichen Verwertbarkeit: 40% der Kosten mussten die Unternehmen selbst tragen; attraktiviert wurde das Instrument mit 1. Jänner 2021 mit einer Senkung der Kostenbeteiligung auf 25%.

Empirische Studien für Deutschland zeigen, dass in Krisenzeiten die Weiterbildungsbereitschaft der Unternehmen sinkt. Bellmann et al. (2014) zufolge ging in Deutschland während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 die Weiterbildungsbeteiligung insgesamt zurück, unabhängig von der Krisenbetroffenheit der Unternehmen. Allerdings fiel der Rückgang in jenen Unternehmen stärker aus, die direkt von der Krise betroffen waren. Noch wesentlich stärker war der Einbruch der betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie (Bellmann et al., 2022; Jost & Leber, 2021). Auch hier zeigt sich, dass der Rückgang stärker in jenen Branchen ausfiel, die besonders von der Krise bzw. den Maßnahmen der Pandemieeindämmung betroffenen waren. Als Gründe geben Unternehmen vor allem die geltenden Kontaktbeschränkungen an, aber auch beispielsweise das Fehlen von Lehrkräften, die Ungewissheit über den weiteren Verlauf der Geschäftstätigkeit sowie die Kostenbelastung bzw. finanzielle Engpässe in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.

Geringe Inanspruchnahme der SfK-Weiterbildungsförderung während Kurzarbeit

In Österreich war im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie ein Rückgang der betrieblichen Weiterbildung beobachtbar: Die Auswertung der alle fünf Jahre stattfindenden Erhebung über die betriebliche Weiterbildung (Continuing Vocational Training Survey, CVTS) zeigt für das jüngste Erhebungsjahr 2020 einen deutlich geringeren Anteil weiterbildungsaktiver Unternehmen als 2015 und eine deutlich gesunkene Teilnahmequote der Beschäftigten an Weiterbildungskursen (Stöger et al., 2023). In dieses Bild passt auch die geringe Inanspruchnahme der Schulungsbeihilfe während der Kurzarbeit: Am höchsten war die Inanspruchnahme im Februar 2021 und März 2021 mit 2.500 respektive 3.300 Teilnehmenden. In Phase 5 (d. h. ab Juli 2021) wurde die Förderung kaum noch genutzt (d. h. ab Juli 2021) (Abbildung 13). Auch in Deutschland spielte die Weiterbildung während der Kurzarbeit nur eine geringe Rolle (Bellmann et al., 2020).

Abbildung 13: **Inanspruchnahme der Beihilfe zu den Schulungskosten für Kurzarbeitende (SfK)**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Durchschnittliche Zahl an Beschäftigten mit SfK im Monat (mindestens ein Tag), gewichtet mit den Beschäftigungstagen im Monat.

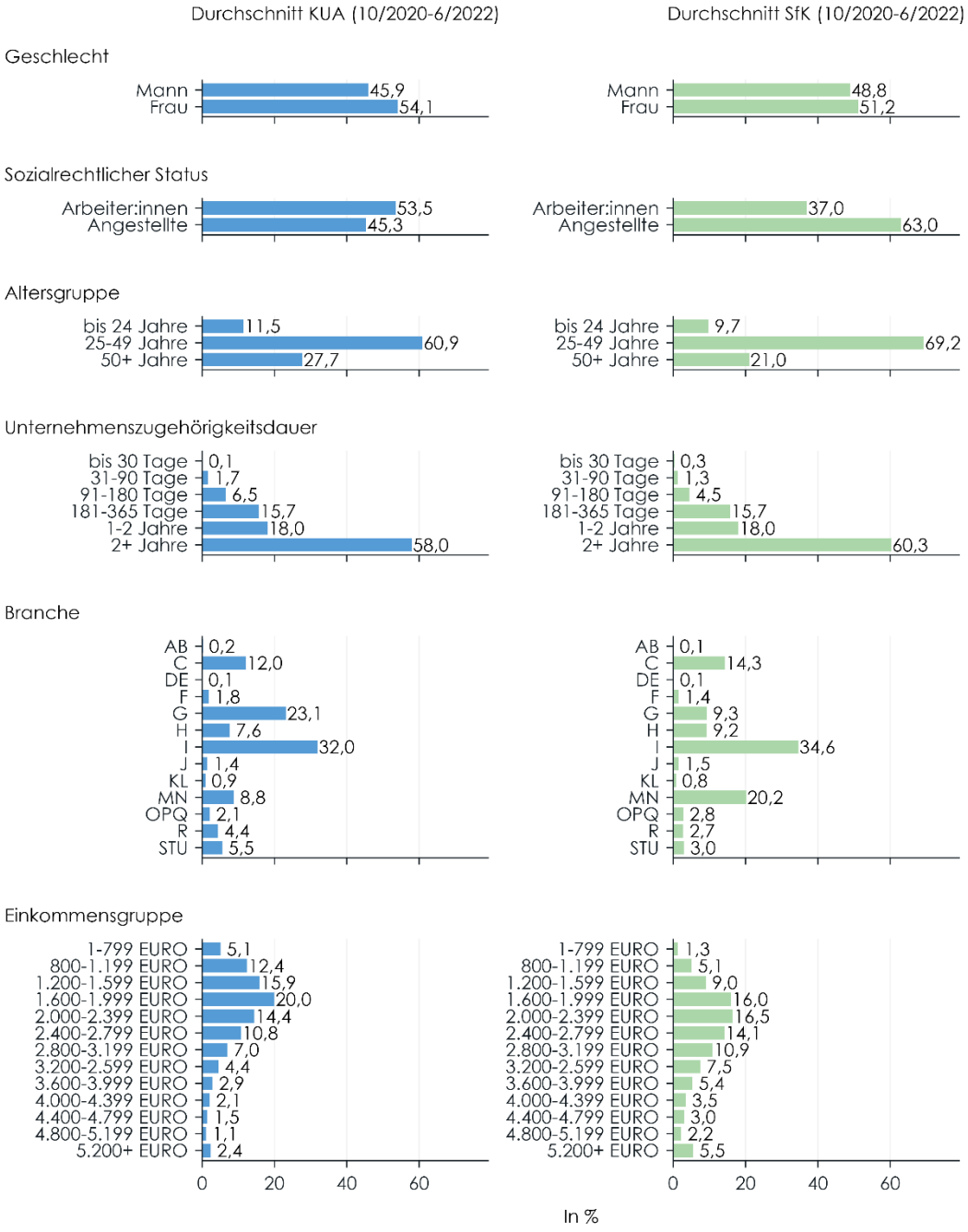
Während der Kurzarbeit nutzten Unternehmen die Weiterbildungsförderung SfK vor allem für kurze Qualifizierungen. Die mediane Dauer einer Schulung betrug acht Tage. Der Blick auf die Verteilung der Förderdauern zeigt, dass kurze Schulungen dominieren: Knapp die Hälfte aller Förderepisoden (46,1%) dauerten maximal fünf Tage; am häufigsten betrug die Förderdauer zwei Tage (22,6%), gefolgt von drei Tagen (10,6%). Knapp ein Viertel aller Förderfälle (23,2%) dauerte mindestens 31 Tage.

Der Großteil der Beschäftigten mit Weiterbildungsförderung SfK wurde während der Kurzarbeit einmal in eine geförderte Schulung geschickt (54,8%), ein knappes Viertel (23,6%) immerhin zweimal und 12,1% der Beschäftigten wiesen drei geförderte Weiterbildungsepisoden während der Kurzarbeit auf.

Weiterbildungsteilnehmende sind männlich, Angestellte, im Haupterwerbsalter und mehr als zwei Jahre im Unternehmen

Nicht alle Unternehmen nutzen Weiterbildungsmöglichkeiten für ihre Beschäftigten. Ein wichtiger Einflussfaktor auf die Bildungsaktivität ist die Unternehmensgröße: Je größer das Unternehmen, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme, wie auch aktuelle Zahlen aus 2020 zur betrieblichen Weiterbildung in Österreich belegen (Stöger et al., 2023). Auch sektoral gibt es Unterschiede in der Weiterbildungsquote der Unternehmen, mit höheren Quoten in wissensintensiven Branchen wie etwa Finanzdienstleistungen sowie der Branche Information und Kommunikation und geringeren Quoten im produzierenden Bereich, z. B. im Bauwesen, sowie im Gastgewerbe und Verkehrswesen. Die Weiterbildungsneigung der Unternehmen ist somit nicht gleichverteilt.

Abbildung 14: **Vergleich der Struktur der Weiterbildungsteilnehmenden und der Kurzarbeitenden**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Struktur aller Kurzarbeitenden (KUA) versus Struktur der Teilnehmenden in Schulung während Kurzarbeit (SfK; gewichtet mit den Beschäftigungstagen je Monat). AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Auch in weiterbildungsaffinen Unternehmen haben nicht alle Beschäftigten den gleichen Zugang zu betrieblicher Weiterbildung. Als wichtige Determinanten werden in der Literatur das Alter und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten genannt: Ältere und gering Qualifizierte sind unterrepräsentiert, Jüngere und gut Qualifizierte überrepräsentiert. Weiters spielt der Beschäftigungsstatus (Leiharbeitskraft, befristete Beschäftigung, Arbeitszeitausmaß) eine wesentliche Rolle. In der von Statistik Austria durchgeführten Analyse der betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung 2020 in Österreich zeigen sich zudem geschlechtsspezifische Unterschiede, wonach Männer häufiger an betrieblicher Weiterbildung teilnehmen als Frauen (Stöger et al., 2023).

Wie die Gegenüberstellung der Struktur der Schulungsteilnehmenden (SfK) mit der Struktur aller Kurzarbeitenden (Abbildung 14) zeigt, waren Kurzarbeitende männlichen Geschlechts, mit Angestelltenstatus, im Haupterwerbsalter (25 bis 49 Jahre) und mit einer mindestens zweijährigen Unternehmenszugehörigkeit unter den SfK-Schulungsteilnehmenden überrepräsentiert. Sektoral überrepräsentiert waren unter den SfK-Schulungsteilnehmenden Kurzarbeitende im Verkehrssektor (Sektor H), der Beherbergung und Gastronomie (Sektor I), den wirtschaftlichen Dienstleistungen (Sektor MN) und der Warenherstellung (Sektor C).

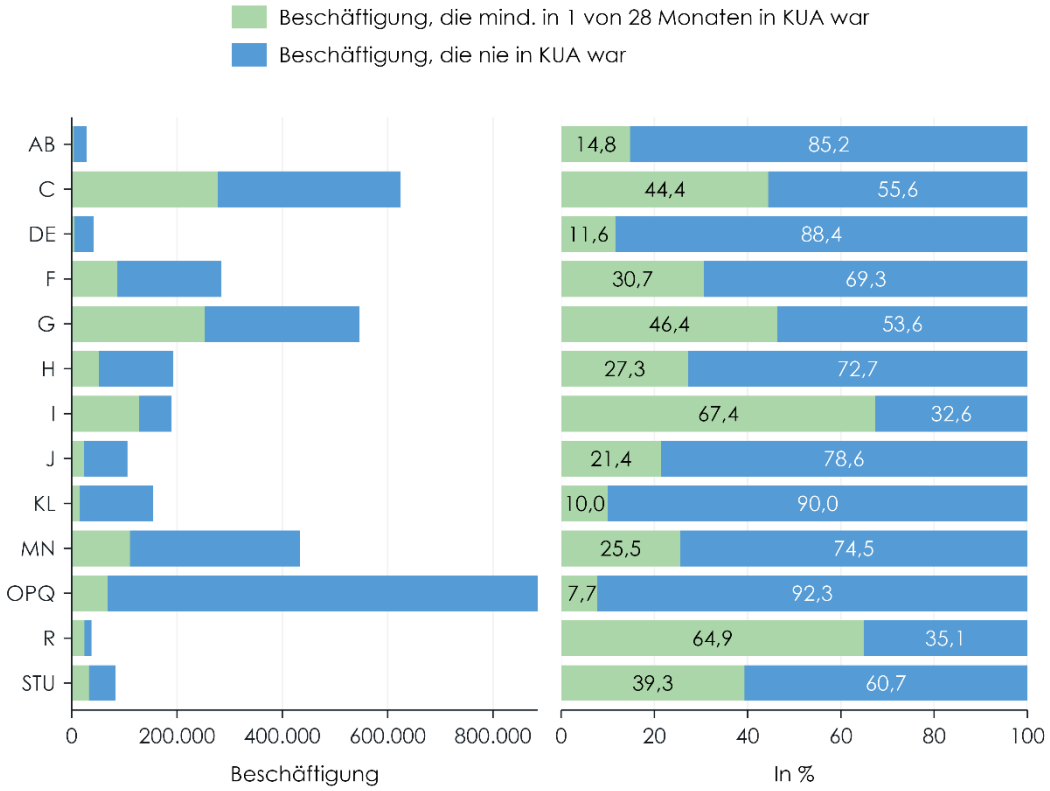
Unterrepräsentiert waren unter den SfK-Schulungsteilnehmenden insbesondere Kurzarbeitende ab 50 Jahren, mit Arbeiter:innenstatus, mit einer kurzen Unternehmenszugehörigkeit (maximal sechs Monate) und in den unteren Einkommensgruppen (v. a. 800 bis 1.599 € Monatseinkommen). Sektoral betrachtet wurde Weiterbildung während Kurzarbeit selten in den Branchen Handel (Sektor G), Kunst, Unterhaltung und Erholung (R) sowie den sonstigen Dienstleistungen (Sektor STU) genutzt.

4.2.4 Betroffenheit von Kurzarbeit

Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit in einzelnen Monaten gibt keine unmittelbare Auskunft darüber, welche Beschäftigten wie oft in Kurzarbeit geschickt wurden. Um einen ersten Eindruck von der Betroffenheit zu bekommen, wird verglichen, für wie viele Beschäftigte zumindest in einem Monat COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezogen wurde und für wie viele nie. Anhand dieser dichotomen Unterscheidung zeigt sich, dass – gemessen an der durchschnittlichen, monatlichen Beschäftigung – gesamtwirtschaftlich rund ein Drittel der Beschäftigten Erfahrung mit Kurzarbeit gemacht hat.

Sektoral betrachtet haben wenig Beschäftigte im öffentlichkeitsnahen Bereich (Sektor OPQ: 8%), in der Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE: 12%), in den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie dem Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor KL: 10%) sowie in der Land- und Forstwirtschaft (Sektor AB: 15%) Erfahrung mit Kurzarbeit gemacht. Hoch war die Betroffenheit vor allem im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R: 65%) und der Beherbergung und Gastronomie (Sektor I: 67%) (Abbildung 15).

Abbildung 15: **Sektorale Verteilung der Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum nach Betroffenheit**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Beschäftigte, die nie in Kurzarbeit (KUA) waren versus Beschäftigte, die mindestens in einem der 28 Monate im COVID-19-Zeitraum (März 2020 bis Juni 2022) in Kurzarbeit waren. Monatliche Durchschnittsbeschäftigung im COVID-19-Zeitraum. AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Wesentlich ist zudem die Frage, wie lange Personen in Kurzarbeit waren. Dies lässt sich aus der dichotomen Unterscheidung der Kurzarbeitsbetroffenheit nicht ableiten. Hierfür ist in einem weiteren Schritt notwendig, unterschiedliche Muster der Inanspruchnahme nach Dauer und Lage der Kurzarbeit, mithin Kurzarbeitstypen, zu identifizieren.

Typologisierung der Beschäftigungsverhältnisse mit Kurzarbeit

Um die Betroffenheit aus Sicht der unselbständig Beschäftigten darstellen zu können, wurden mittels Sequenzanalyse im Datensatz Beschäftigungsverhältnisse (1.369.761 Kombinationen von Personen- und Unternehmensnummer) mit ähnlichen Kurzarbeitsverläufen identifiziert und anhand von Clusteranalysen charakteristische Gruppen gebildet. Dabei galt eine Person in einem Monat als kurzarbeitend, wenn zumindest an einem Tag im Monat Kurzarbeit abgerechnet wurde. Aufgrund der großen Datenmenge und der damit verbundenen zeitintensiven

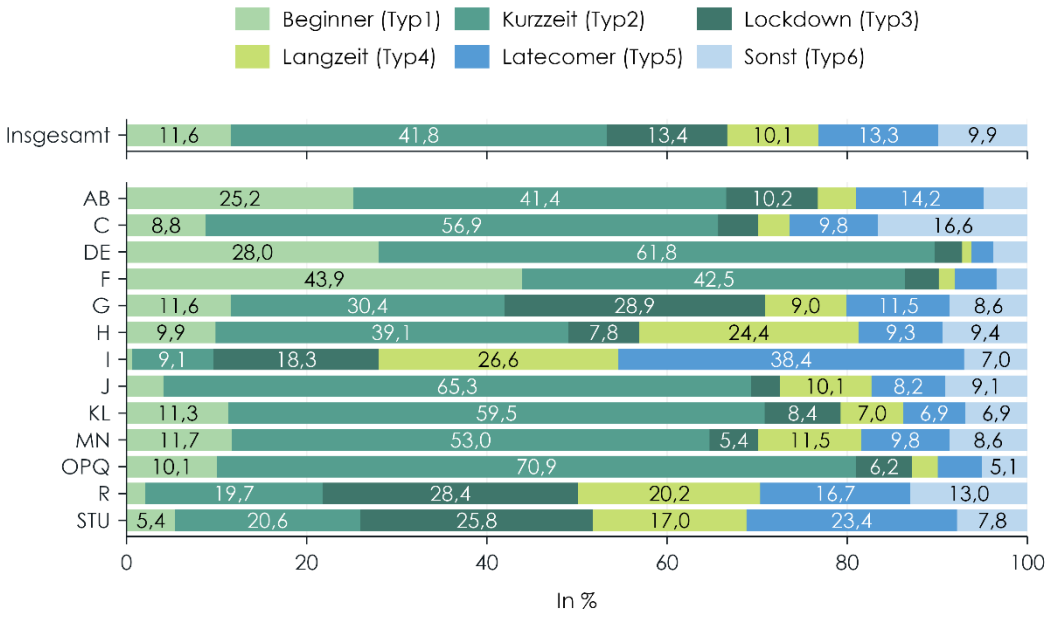
Rechenleistung wurde die Sequenz- und Clusteranalyse für verschiedene Zufallsstichproben gerechnet und in Folge sechs Typen der personenbezogenen Inanspruchnahme codiert:

- Beginner (Typ 1): COVID-19-Kurzarbeit im März 2020 und/oder April 2020
- Kurzzeit (Typ 2): COVID-19-Kurzarbeit nur in Phase 1 und/oder Phase 2 (nicht Typ "Beginner"), d. h. im Zeitraum März 2020 bis September 2020
- Lockdown (Typ 3): COVID-19-Kurzarbeit im Lockdown in Phase 1 und Phase 3 (je Lockdownphase mindestens ein Monat); in Summe maximal 13 Monate Kurzarbeit[37])
- Langzeit (Typ 4): mindestens 14 von 28 Monaten COVID-19-Kurzarbeit
- Latecomer (Typ 5): nicht in Phase 1 in Kurzarbeit; in Summe maximal 13 Monate Kurzarbeit
- Sonst (Typ 6): Restkategorie

Jedem Beschäftigungsverhältnis mit zumindest einem Tag COVID-19-Kurzarbeitshilfe-Bezug im COVID-19-Zeitraum wurde einer der sechs Kurzarbeitstypen zugewiesen. Wie verteilen sich diese Kurzarbeitstypen im Zeitraum März 2020 bis Juni 2022? Gewichtet werden die Kurzarbeitstypen mit den Beschäftigungsmonaten in diesem Zeitraum. Wie in Abbildung 16 ersichtlich, dominieren Kurzzeit-Typen (41,8%). Alle anderen Typen sind in etwa gleich stark vertreten.

[37]) Der Lockdown in Phase 1 war in den Monaten März und April 2020, der Lockdown in Phase 3 war in den Monaten November 2020 bis Jänner 2021.

Abbildung 16: **Verteilung der COVID-19-Kurzarbeit-Personentypen nach Sektoren, gewichtet mit ihrer monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Sektorale Betroffenheit im COVID-19-Zeitraum

Einige Sektoren weichen deutlich vom gesamtwirtschaftlichen Muster ab. So ist im Bauwesen der Beginner-Typ (43,9%) ähnlich stark wie der Kurzzeit-Typ (42,5%) vertreten. Im Bauwesen wurde, wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt, Kurzarbeit vor allem am Beginn in Anspruch genommen: Ein Teil der Beschäftigten war lediglich im März und/oder im April 2020 in Kurzarbeit, ein anderer Teil der Beschäftigten war auch zu einem späteren Zeitpunkt der Phase 1 und/oder in den Sommermonaten (Phase 2) in Kurzarbeit[38]). Kein anderer Sektor hat den Einsatz des Instruments der Kurzarbeit so stark auf die ersten zwei Monaten der COVID-19-Pandemie konzentriert. Höher als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (aber geringer als im Bauwesen) ist die Bedeutung des Beginner-Typs außerdem in der Land- und Forstwirtschaft bzw. dem Bergbau (Sektor AB: 25,2%) und der Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE: 28,0%).

Im Gegensatz zum Bauwesen haben die Beherbergung und Gastronomie (Sektor I), die Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R) sowie die Informations- und Kommunikationsbranche (Sektor J) kaum COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ausschließlich am Beginn der COVID-19-

[38]) Angestellte des Bauwesens, die in Kurzarbeit geschickt wurden, fallen häufiger in die Kategorie "Kurzzeit" (52% versus 32% aller Angestellten des Bauwesens mit Kurzarbeit in Kategorie "Beginner"). Arbeiter:innen fallen häufiger in die Kategorie "Beginner" (49% versus 38% aller Arbeiter:innen des Bauwesens mit Kurzarbeit in Kategorie "Kurzzeit").

Pandemie genutzt. Der Anteil der Beschäftigten mit Kurzarbeit, die lediglich im März und/oder April 2020 (Beginner-Typ) COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezogen haben, liegt im niedrigen einstelligen Bereich (Sektor I: 1%, Sektor J: 4%, Sektor R: 2%).

Im Beherbergungs- und Gaststättenwesen (Sektor I) dominierte der Latecomer-Typ (38,4%). Dies dürfte vor allem Saisonbetrieben geschuldet sein, die sich im März 2020 mit einem vorzeitigen Ende der Wintersaison konfrontiert sahen und ihre Belegschaft kündigten. Die Wintersaison 2020/2021 entfiel vollständig (Fritz, 2021) und in der Wintersaison 2021/2022 wurden Saisonbetriebe mit der Saisonstarthilfe finanziell unterstützt. Die Sorge der Tourismusbranche vor Beginn der Wintersaison 2021/2022 bestand darin, kein Personal zu finden, da für den Bezug von Kurzarbeit mindestens ein vollständig entlohnter Kalendermonat Voraussetzung war. Wäre es vor Erreichen der Mindestbeschäftigungsdauer zu einem Lockdown gekommen, hätten die Beschäftigten keine Kurzarbeit beziehen können und wären vermutlich gekündigt worden. Mit dem Instrument der Saisonstarthilfe, einer Art Eingliederungsbeihilfe, wurde dieses Mindestbeschäftigungsdauer überbrückt: Saisonstarthilfe konnte für alle Personen beantragt werden, die zwischen 3. November 2021 und 12. Dezember 2021[39]) in einem Saisonbetrieb vollversicherungspflichtig angestellt wurden. Unternehmen bekamen 65% der Bemessungsgrundlage vom AMS refundiert; die Beschäftigten hatten keine Einbußen. Sobald die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeit erfüllt waren, endete die Saisonstarthilfe und Kurzarbeit konnte beantragt werden. Relativ hohe Bedeutung kommt in der Beherbergung und Gastronomie auch der Langzeitnutzung von Kurzarbeit mit mindestens 14 Monaten zu (26,6% versus 10,1% in der Gesamtwirtschaft); dieses Nutzungsverhalten dürfte vor allem von Ganzjahresbetrieben an den Tag gelegt worden sein.

Die Langzeitnutzung war neben dem Beherbergungs- und Gaststättenwesen im Verkehrssektor (Sektor H: 24,4%) überdurchschnittlich häufig, ebenso wie im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R: 20,2%) und bei den sonstigen Dienstleistungen (Sektor STU: 17%). Die sonstigen Dienstleistungen weisen zudem einen hohen Anteil an Latecomers unter den Beschäftigten mit Kurzarbeit auf.

Deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt die Kurzzeitnutzung im öffentlichkeitsnahen Dienstleistungsbereich (Sektor OPQ), der Energie- und Wasserversorgung (DE), dem IKT-Sektor (J) und den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie dem Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor KL) mit einem Anteil von mehr als 60% (gesamtwirtschaftlich 41,8%). Ebenfalls überdurchschnittlich, aber unter 60% lag die Nutzung der Kurzzeitvariante (Phase 1 und/oder 2) in der Warenherstellung (Sektor C: 56,9%) und bei den wirtschaftlichen Dienstleistungen (Sektor MN: 53,0%).

[39]) In Oberösterreich bis 17. 12. 2021, in allen anderen Bundesländern musste die Einstellung bis 12. 12. 2021 erfolgen. Eine Beantragung war ab Jänner 2022 möglich. Maximal bezogen werden konnte die Saisonstarthilfe bis 31. 1. 2022 (spätestens zu diesem Zeitpunkt waren die Voraussetzungen für die Anmeldung zur Kurzarbeit erfüllt).

Struktur der Kurzarbeitstypen

Der Umstand, dass die Kurzarbeitstypen unterschiedlich stark in den Wirtschaftssektoren genutzt wurden, schlägt sich auch in der Struktur der Kurzarbeitstypen nieder (Übersicht 1 und Übersicht A 3 im Anhang).

Übersicht 1: **Struktur der Kurzarbeitstypen, gewichtet mit der monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum**

Anteile in %

	Beginner (Typ1)	Kurzzeit (Typ 2)	Lockdown (Typ 3)	Langzeit (Typ 3)	Latecomer (Typ 4)	Sonstige (Typ 5)	COVID-19-Zeitraum
Geschlecht							
Mann	**75**	61	44	44	51	**61**	57
Frau	25	39	**56**	**56**	**49**	39	43
Sozialrechtlicher Status							
Angestellte	42	**61**	58	51	35	49	53
Arbeiter:innen	**57**	38	41	48	**62**	**51**	46
Beamte/Vertragsbedienstete	0	0	0	0	0	0	0
Freie Dienstnehmer:innen	0	0	0	0	0	0	0
Lehrlinge	1	1	1	0	3	1	1
Alter							
Bis 24 Jahre	13	9	12	8	**16**	9	11
25 bis 49 Jahre	58	61	58	61	61	60	60
50 Jahre und älter	28	30	30	**31**	22	31	29
Unternehmenszugehörigkeitsdauer							
Bis 30 Tage	1	0	0	0	3	0	1
31 bis 90 Tage	2	1	1	1	10	1	2
91 bis 180 Tage	3	2	1	2	14	2	4
181 bis 365 Tage	7	6	5	6	25	5	8
1 bis 2 Jahre	14	13	14	16	23	12	15
2 Jahre und mehr	73	**78**	79	**76**	25	**80**	71
Branche							
Landwirtschaft, Bergbau (AB)	1	0	0	0	0	0	0
Warenherstellung (C)	20	**35**	9	9	19	**43**	26
Energie, Wasser (DE)	1	1	0	0	0	0	0
Bauwesen (F)	**31**	8	2	1	3	3	8
Handel, Instandhaltung/ Reparatur von KFZ (G)	23	17	**51**	21	20	20	23
Verkehr, Lagerei (H)	4	5	3	**12**	3	5	5
Beherbergung, Gastronomie (I)	1	3	**16**	**31**	**34**	8	12
IKT-Sektor (J)	1	3	1	2	1	2	2
Finanz-/Versicherungs-dienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen (KL)	1	2	1	1	1	1	1
Wirtschaftliche Dienstleistungen (MN)	10	13	4	12	8	9	10
Öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen (OPQ)	6	11	3	2	2	3	6
Kunst, Unterhaltung, Erholung (R)	0	1	**5**	**4**	3	3	2
Sonstige Dienstleistungen (STU)	1	1	**6**	**5**	**5**	2	3

Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – COVID-19-Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022.

Charakteristisch für den Beginner-Typ ist der überdurchschnittlich hohe Männeranteil. 75% (+17 Prozentpunkte im Vergleich zum gesamten COVID-19-Zeitraum, ohne Differenzierung nach Typen) aller Beschäftigten, die lediglich im März und/oder April 2020 in Kurzarbeit waren, sind Männer. Erklären lässt sich diese starke Konzentration mit der hohen Repräsentanz des Bauwesens (Sektor F) unter den Beginner-Typen, eine stark von Männern dominierte Branche. Während insgesamt im COVID-19-Zeitraum 8% der Kurzarbeitenden dem Bauwesen zuzurechnen sind, liegt der Anteil unter den Beginner-Typen bei 31% (+23 Prozentpunkte). Die Beschäftigten im Bauwesen sind zudem überdurchschnittlich häufig Arbeiter:innen und überdurchschnittlich häufig jünger als 25 Jahre. Entsprechend hoch ist auch der Anteil an Arbeiter:innen (+11 Prozentpunkte) und unter 25-Jährigen (+2 Prozentpunkte) in diesem Kurzarbeitstyp. Niedrigere Einkommen sind unterrepräsentiert (bis 1.999 € pro Monat).

Unter den Kurzzeit-Typ wurden all jene Kurzarbeitenden subsummiert, die lediglich in Phase 1 und/oder in Phase 2 COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erhielten und nicht dem Beginner-Typ (März und/oder April 2020) zuzurechnen sind. Sie arbeiten überdurchschnittlich oft in der Warenherstellung (+9 Prozentpunkte), den wirtschaftlichen Dienstleistungen (MN: +3 Prozentpunkte) und den öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (OPQ: +4 Prozentpunkte). Charakteristisch für diesen Typus ist ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Beschäftigten mit langer Unternehmenszugehörigkeitsdauer (+8 Prozentpunkte), Angestellten (+8 Prozentpunkte) und hohen Einkommen (Einkommen bis 2.399 € pro Monat sind unterrepräsentiert). Leicht überrepräsentiert sind zudem Männer (+4 Prozentpunkte).

Beschäftigte, die jedenfalls während der Lockdowns in Phase 1 und 3 (zumindest jeweils ein Monat) und in Summe maximal 13 Monate in Kurzarbeit geschickt wurden, sind stark auf den Handel konzentriert: Die Hälfte (51%) aller Kurzarbeitenden des Lockdown-Typs entfallen auf den Handel (+27 Prozentpunkte). Weitere Sendebranchen sind die Beherbergung und Gastronomie, die Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung und die sonstigen Dienstleistungen. Entsprechend der Branchenstruktur sind Frauen klar überrepräsentiert in diesem Kurzarbeitstypus (+13 Prozentpunkte), ebenso wie Personen mit einem Einkommen bis 2.399 € pro Monat (+14 Prozentpunkte). Eine längere Unternehmenszugehörigkeitsdauer (+8 Prozentpunkte) ist ebenso ein Merkmal des Lockdown-Typs wie ein etwas höherer Angestelltenanteil (+5 Prozentpunkte).

Beschäftigte mit mindestens 14 Monaten Bezug der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe kommen überdurchschnittlich häufig aus der Beherbergung und Gastronomie (+19 Prozentpunkte) sowie dem Verkehrssektor (+7 Prozentpunkte). Auch die Kunst-, Unterhaltungs- und Erholungsbranche wie auch die sonstigen Dienstleistungen sind in diesem Kurzarbeitstyp häufiger zu finden. Frauen sind ebenso überrepräsentiert (+13 Prozentpunkte) wie Ältere (+2 Prozentpunkte), Beschäftigte mit langer Betriebszugehörigkeit (+5 Prozentpunkte) und untere Einkommen bis 2.399 € pro Monat (+17 Prozentpunkte).

Der Latecomer-Typus findet sich häufig in der Beherbergung und Gastronomie (+22 Prozentpunkte). Leicht überrepräsentiert sind auch die sonstigen Dienstleistungen. Charakteristisch ist ein höherer Anteil an Frauen (+6 Prozentpunkte), unter 25-Jährigen (+5 Prozentpunkte), Arbeiter:innen (+16 Prozentpunkte) und Beschäftigten mit Einkommen bis 1.999 € (+16 Prozentpunkte). Deutlich seltener finden sich in diesem Typus Beschäftigte mit einer mindestens

zweijährigen Unternehmenszugehörigkeitsdauer und höherem Erwerbsalter (50+ Jahre), weshalb vor allem Saisonbetriebe das Instrument in den späteren Phasen genutzt haben dürften.

In der Restkategorie wurden all jene Kurzarbeitenden zusammengefasst, die sich weder durch eine lange Nutzungsdauer (Langzeit) noch durch die spezielle Lage der Kurzarbeit (während der Lockdown-Monate, nur am Beginn bzw. als Kurzzeit in Phase 1 und 2) auszeichneten. Genutzt wurde die Kurzarbeit jedenfalls bereits in Phase 1 (anders als bei den Latecomern). In dieser unspezifischen Gruppe dominieren Beschäftigte der Warenherstellung (+17 Prozentpunkte). Entsprechend höhere Anteile finden sich auch bei folgenden Charakteristika: Mann (+4 Prozentpunkte), Arbeiter:in (+5 Prozentpunkte), 50 Jahre und älter (+2 Prozentpunkte), mindestens zweijährige Betriebszugehörigkeit (+9 Prozentpunkte) und höheres Einkommen (Einkommen bis 1.999 € sind unterrepräsentiert).

4.3 Welche Unternehmen nutzten Kurzarbeit?

Die Entscheidung für oder gegen die Nutzung von Kurzarbeit liegt bei den Unternehmen, sofern sie die Fördervoraussetzungen erfüllen. Aus diesem Grund wird im Folgenden skizziert, welche Unternehmen den Zugang zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe als Krisenbewältigungsstrategie gewählt haben. Charakterisiert werden die Unternehmen anhand ihrer Merkmale im Jahr 2019, dem Jahr vor der COVID-19-Pandemie. So lassen sich Verzerrungen mit Blick auf die Belegschaftsstruktur und den Personalumschlag vermeiden. Da jedoch nicht alle Unternehmen im Jahr 2019 gemäß den DVSV-Daten aktiv waren und Beschäftigte hatten, ist das Nachzeichnen der Inanspruchnahme auf Unternehmensebene nicht für alle Unternehmen möglich.

Unternehmen, die im Jahr 2019 aktiv waren

Für die Deskription wurden all jene Unternehmen herangezogen, die im Jahr 2019 aktiv waren. Durch diese Einschränkung gehen 50.261 Unternehmen verloren, die erst nach 2019 gegründet wurden oder im Jahr 2019 ihre Dienstgeberfunktion temporär ruhend gestellt hatten. Um sinnvolle Kennzahlen für 2019 berechnen zu können, ist jedoch auch ein gewisses Mindestmaß an Präsenz als Dienstgeber:in im Jahr 2019 relevant. Dieses Mindestmaß wurde wie folgt für 2019 definiert: (1) voll sozialversicherungspflichtig, unselbständig Beschäftigte in mindestens vier Monaten oder in drei aufeinanderfolgenden Monaten und (2) in mindestens drei Monaten jeweils mindestens eine:n Beschäftigte:n pro Monat. Durch diese Einschränkung verlieren wir weitere 7.326 Unternehmen. In Summe verbleiben 215.810 Unternehmen in der Betrachtung. Diese decken 97,2% der durchschnittlichen monatlichen Beschäftigung und 97,9% der durchschnittlichen monatlichen Kurzarbeit im COVID-19-Zeitraum ab.

Typologisierung der Unternehmen

Analog zur Typologisierung der Kurzarbeitenden wurden alle Unternehmen, die in mindestens einem Monat für mindestens eine:n Beschäftigte:n Kurzarbeit abgerechnet haben, anhand ihres Nutzungsprofils des Instruments in Gruppen unterteilt. Mittels Sequenzanalyse wurden verschiedene Nutzungstypen identifiziert; die darauf aufbauende Kategorisierung der Unternehmen entspricht weitgehend jener auf Personenebene.

- Beginner (Typ 1): COVID-19-Kurzarbeit im Zeitraum März bis Mai 2020

- Kurzzeit (Typ 2): COVID-19-Kurzarbeit nur in Phase 1 und/oder Phase 2 (nicht Typ "Beginner"), d. h. Nutzung im Zeitraum März 2020 bis September 2020
- Lockdown (Typ 3): COVID-19-Kurzarbeit im Lockdown in Phase 1 und Phase 3 (je Lockdownphase mindestens ein Monat); in Summe maximal 13 Monate Kurzarbeitsnutzung[40])
- Langzeit (Typ 4): mindestens 14 von 28 Monaten COVID-19-Kurzarbeit
- Latecomer (Typ 5): nicht in Phase 1 in Kurzarbeit; in Summe maximal 13 Monate Kurzarbeit
- Sonst (Typ 6): Restkategorie

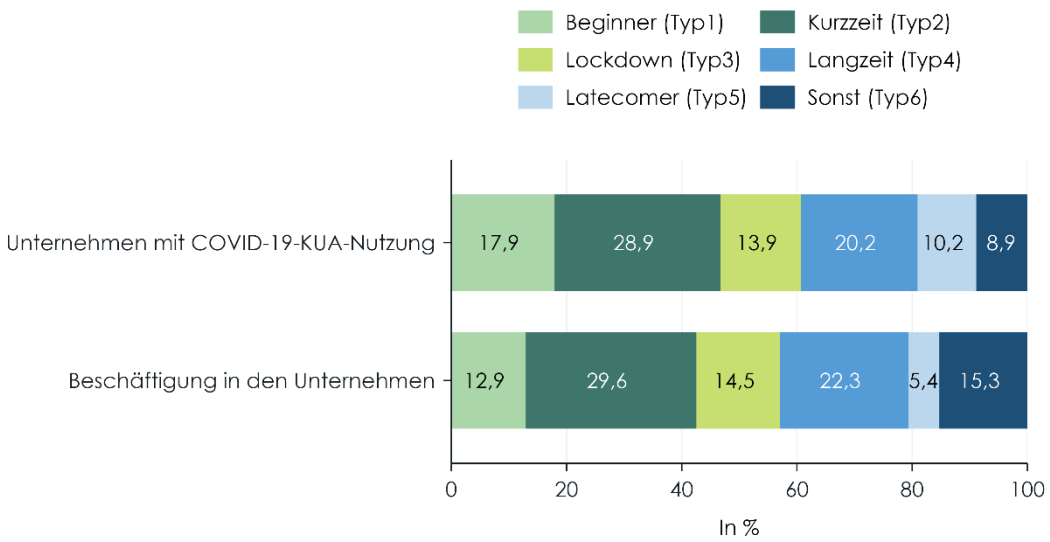
Einzig der Beginner-Typ ist um einen Monat weiter gefasst. Hier hat sich gezeigt, dass es kaum Unternehmen gibt, die Kurzarbeit nur im März und/oder April 2020 genutzt haben.

Entscheidend für die Zuordnung zu einem der sechs Typen ist die Kurzarbeitsnutzung des Unternehmens. Hat ein Unternehmen einzelne Mitarbeiter:innen nur am Beginn der COVID-19-Pandemie in Kurzarbeit geschickt, andere allerdings auch in Phase 2, wird das Unternehmen dem Typ "Kurzzeit" zugeordnet. Sind im selben Unternehmen allerdings einzelne Mitarbeiter:innen mehr als 14 Monate in Kurzarbeit gewesen, würde das Unternehmen als Langzeit-Typ kategorisiert werden. Damit unterscheidet sich diese Sichtweise von der personenbezogenen Deskription. Im Mittelpunkt steht die Personalpolitik des Unternehmens.

In dieser Sichtweise dominieren jene Unternehmen, die – sofern sie Kurzarbeit genutzt haben – nur in Phase 1 bzw. Phase 2 das Instrument in Anspruch genommen haben (Kurzzeit-Typ: 28,9%). Die zweithäufigste Variante ist die Langzeitnutzung (20,2%), gefolgt vom Beginner-Typ (17,9%) mit einer ausschließlichen Nutzung zwischen März 2020 und Mai 2020 und dem Lockdown-Typ (13,9%). Ähnlich hoch ist der Anteil der Kurzarbeit nutzenden Unternehmen, die erstmals nach Phase 1 Kurzarbeit beantragten und abrechneten (10,2% Latecomer) oder kein spezifisches Nutzungsprofil aufweisen (8,9% Typ "Sonst"). Die Bedeutung der verschiedenen Typen ändert sich auch nicht, wenn die Verteilung anhand der Beschäftigung in den Unternehmen betrachtet wird: Unter den Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten, arbeiteten 29,6% der Beschäftigten in Unternehmen, die Kurzarbeit in Phase 1 bzw. 2 nutzten (Kurzzeit-Typ; bzw. 20,1% der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft), 22,3% in Unternehmen, die Kurzarbeit mindestens 14 Monate lang nutzen (Langzeit-Typ; bzw. 15,1% der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft). Diese beiden Typen beschäftigten mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer:innen in Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung. Danach folgen mit ähnlich hohen Beschäftigungsanteilen Unternehmen der Typen "Beginner", "Lockdown" und "Sonst". Am geringsten ist die Zahl der Beschäftigten im Typ "Latecomer", was auf einen hohen Anteil an Saisonbetrieben in der Branche Beherbergung und Gastronomie zurückzuführen sein dürfte (siehe auch Kapitel 4.3.2) (Abbildung 17).

[40]) Der Lockdown in Phase 1 war in den Monaten März und April 2020, der Lockdown in Phase 3 war in den Monaten November 2020 bis Jänner 2021.

Abbildung 17: **Verteilung der Unternehmen und ihrer Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum nach Kurzarbeitstypen**

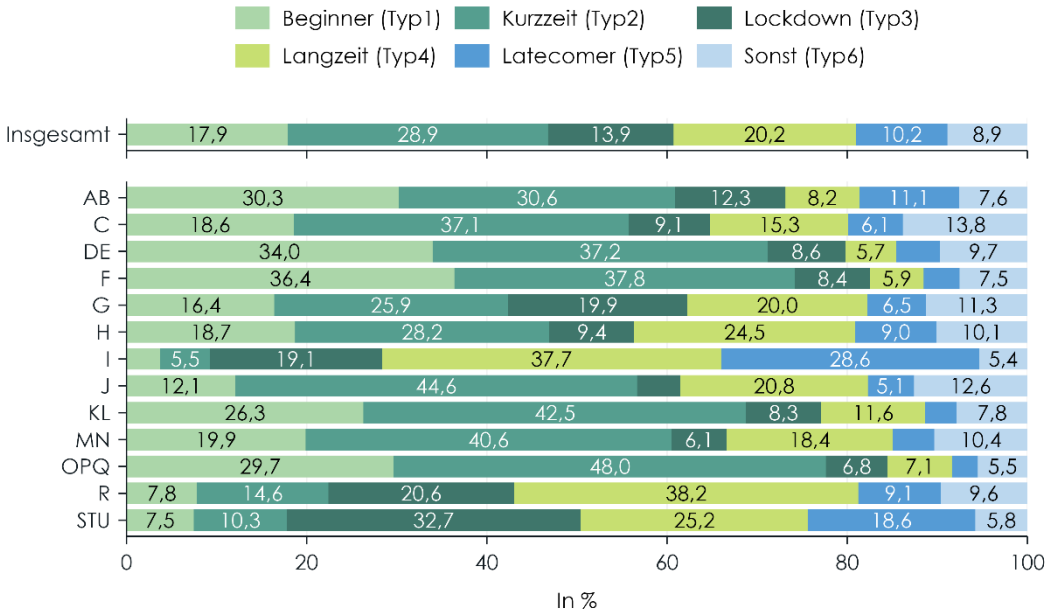


Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – COVID-19-Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022. Verteilung der Beschäftigung bezieht sich auf die durchschnittliche monatliche Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum.

Sektoral gibt es teils deutliche Unterschiede in der Nutzung (Abbildung 18). Überdurchschnittlich häufig genutzt wurde Kurzarbeit ausschließlich am Beginn der COVID-19-Pandemie (Typ "Beginner") in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft und Bergbau (AB), dem Bauwesen (Sektor F), den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und dem Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor KL), der Energie- und Wasserversorgung (DE) sowie den öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (Sektor OPQ), kaum genutzt dagegen von Unternehmen in jenen Branchen, die stark von den Lockdowns betroffen waren: dem Beherbergungs- und Gaststättenwesen (Sektor I), den sonstigen Dienstleistungen (STU) und dem Bereich Kunst, Kultur und Unterhaltung (Sektor R). In den drei letztgenannten Branchen ist stattdessen ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Unternehmen den Typen "Lockdown" oder "Langzeit" zugeordnet, im Beherbergung- und Gaststättenwesen außerdem dem Typ "Latecomer" – keine andere Branche weist einen so hohen Anteil an Unternehmen des Typs "Latecomer" auf.

Branchen, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Unternehmen des Typs "Beginner" aufweisen, haben auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Unternehmen des Typs "Kurzzeit" (öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie Grundstücks- und Wohnungswesen, Bauwesen, Energie- und Wasserversorgung, Land- und Forstwirtschaft sowie Bergbau). Weiters überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Unternehmen des Typs "Kurzzeit" in den wirtschaftlichen Dienstleistungen (Sektor MN), dem Informations- und Kommunikationsbereich (Sektor J) und der Warenherstellung (Sektor C).

Abbildung 18: **Verteilung der COVID-19-Kurzarbeit-Unternehmenstypen nach Sektoren**

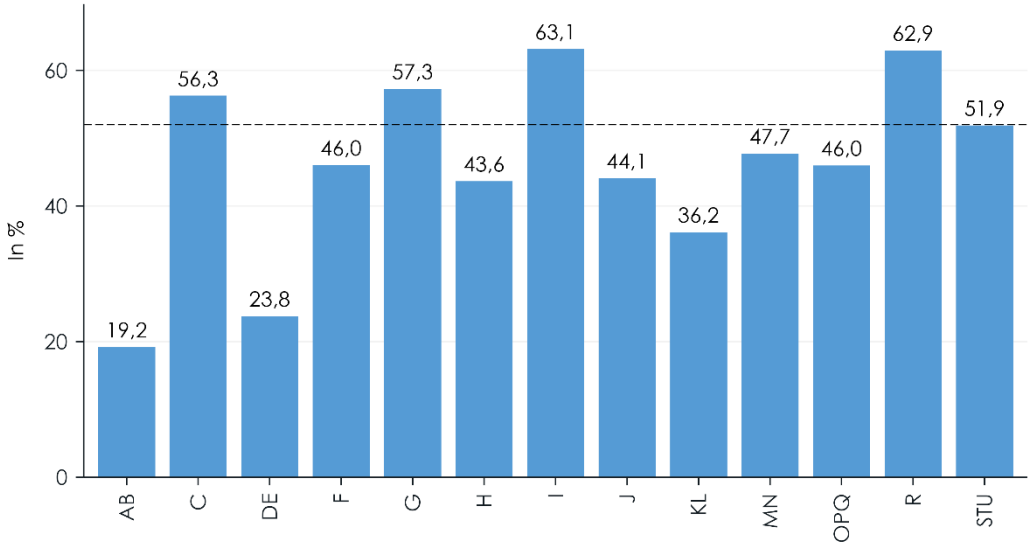


Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

4.3.1 Kurzarbeitsnutzung versus Nicht-Nutzung: Unternehmensmerkmale im Vergleich

Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit mindestens für eine:n Beschäftigte:n in einem Monat in Anspruch genommen haben, unterscheiden sich von Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit nie genutzt haben. Vor allem sektoral zeigen sich Unterschiede, die in Folge auch zu Unterschieden mit Blick auf andere Unternehmensmerkmale führen. Überdurchschnittlich viele Unternehmen im Beherbergungs- und Gaststättenwesen (Sektor I), im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R), im Handel (Sektor G) und in der Warenherstellung (Sektor C) haben COVID-19-Kurzarbeitsbehilfe abgerechnet (57% bis 63% der Unternehmen). Deutlich unterdurchschnittlich war die Nutzung des Instruments in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Bergbau (Sektor AB: 19% der Unternehmen) und in der Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE: 24% der Unternehmen), gefolgt von Unternehmen der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie des Grundstücks- und Wohnungswesens (Sektor KL: 36% der Unternehmen) (Abbildung 19).

Abbildung 19: **Anteil der Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch nahmen, nach Sektoren**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Gemessen anhand der Charakteristika des Jahres 2019 fällt auf, dass die Wahrscheinlichkeit der Kurzarbeitsnutzung mit der Größe des Unternehmens steigt. Demnach gilt: Je mehr Mitarbeiter:innen das Unternehmen beschäftigt, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass das Unternehmen auf Kurzarbeit zurückgegriffen hat: Unternehmen mit bis zu vier Beschäftigten haben die geringste Wahrscheinlichkeit (44%), Unternehmen mit 500 oder mehr Beschäftigten die höchste Wahrscheinlichkeit (70%). Nichtsdestotrotz gab es einige Kleinstunternehmen, die Kurzarbeit nutzten. Damit unterscheidet sich das Nutzungsverhalten in der COVID-19-Pandemie deutlich von jenem in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09: Während dieser griffen in Österreich vor allem größere Unternehmen auf Kurzarbeit zurück; Mandel (2011) zufolge war dies Ausdruck der Komplexität des Instruments – sie stellte eine Hürde für kleinere und Dienstleistungsunternehmen dar. Bock-Schappelwein et al. (2011) führen als weiteren Grund für die geringe Nutzung von Kleinunternehmen in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 die hohe externe Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes und fehlende Erfahrungswerte als mögliche Ursache an. In der COVID-19-Krise gelang es allerdings, den Nutzerkreis auf kleinere und Dienstleistungsunternehmen auszuweiten.

Positiv auf die Wahrscheinlichkeit, auf Kurzarbeit zurückzugreifen, wirkt sich auch das Unternehmensalter aus: Je älter das Unternehmen, desto höher die Wahrscheinlichkeit, COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezogen zu haben. Unternehmen, die bereits vor 2010 Beschäftigte hatten, haben mit einer höheren Wahrscheinlichkeit (53%) Kurzarbeitsbeihilfe genutzt als Unternehmen, die ab 2019 gegründet wurden (44%). Dies deckt sich mit dem positiven Zusammenhang

zwischen Kurzarbeitsnutzung und Unternehmensgröße, da die durchschnittliche Unternehmensgröße mit dem Unternehmensalter steigt.

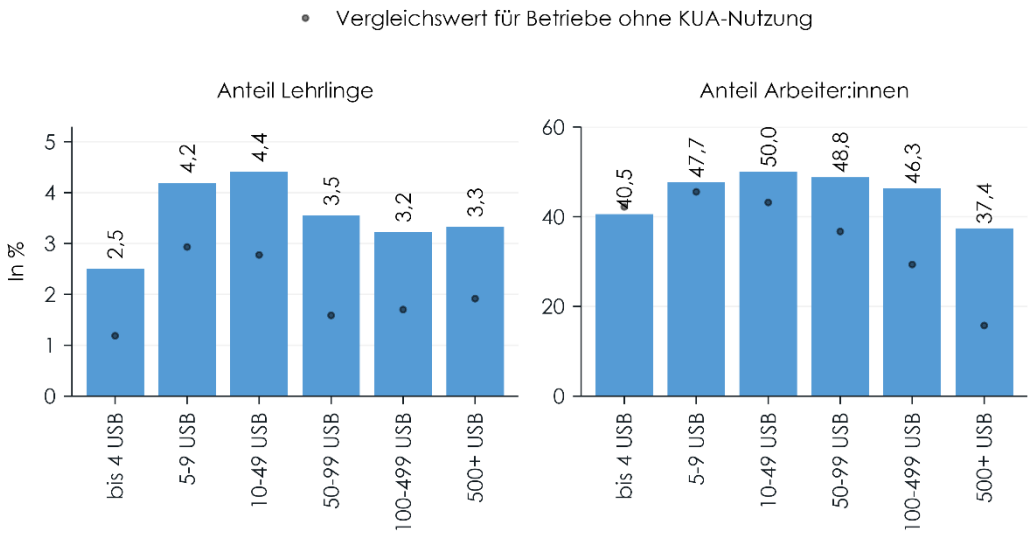
Die Wahrscheinlichkeit der Kurzarbeitsnutzung korreliert auch mit dem Ausbildungsverhalten der Unternehmen: Unter den Unternehmen mit Lehrlingen im Jahr 2019 griffen 70% auf Kurzarbeit als Krisenbewältigungsinstrument zurück, in Unternehmen ohne Lehrlingsausbildung im Jahr 2019 lag der Vergleichswert bei 48%.

Charakteristika nach Unternehmensgröße

Die Unternehmenslandschaft in Österreich ist mit Blick auf die Belegschaftsgröße kleinstrukturiert. Rund zwei Drittel der Unternehmen hatten im Jahresdurchschnitt 2019 bis zu vier Beschäftigte und jeweils 16% zwischen fünf und neun bzw. zwischen zehn und 49 Beschäftigte. Wie bereits gezeigt wurde, steigt mit der Unternehmensgröße die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch nimmt. Gleichzeitig sinken mit steigender Unternehmensgröße die Kurzarbeitsquote, sprich der Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit, und die durchschnittliche Ausfallszeit. Je größer das Unternehmen, desto kleiner der relative Anteil der Belegschaft in Kurzarbeit und die Ausfallszeit.

Aufgrund der Kleinstrukturiertheit der Unternehmen werden bestimmte Unternehmenscharakteristika differenziert nach Unternehmensgröße ausgewertet, insbesondere Strukturmerkmale der Belegschaft im Jahr 2019. Mit Blick auf den sozialrechtlichen Status der Belegschaft fällt auf, dass in allen Unternehmensgrößenklassen ab fünf Beschäftigten der durchschnittliche Anteil an Arbeiter:innen in Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung höher ist als in Unternehmen ohne Kurzarbeitsnutzung. Dieser Unterschied nimmt mit steigender Belegschaftsgröße zu: So liegt in Unternehmen mit fünf bis neun Beschäftigten der durchschnittliche Anteil an Arbeiter:innen bei 47,7%, wenn das Unternehmen Kurzarbeit nutzt, und bei 45,5%, wenn das Unternehmen keine Kurzarbeit nutzt. Dieser Unterschied von 2,2 Prozentpunkten erhöht sich in Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten auf 16,9 Prozentpunkte und in Unternehmen mit 500 oder mehr Beschäftigten auf 21,7 Prozentpunkte. Durchgängig höher (in allen Größenklassen) fällt der durchschnittliche Anteil der Lehrlinge in Kurzarbeitsunternehmen im Vergleich zu Nicht-Kurzarbeitsunternehmen aus (Abbildung 20).

Abbildung 20: **Unternehmensmerkmale nach Belegschaftsgröße und Kurzarbeitsnutzung**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – USB: Anzahl unselbständig Beschäftigter im Unternehmen.

Der Anteil an stabil Beschäftigten mit einer Unternehmenszugehörigkeit von drei oder mehr Jahren ist in Unternehmen, die Kurzarbeit abgerechnet haben, niedriger als in Unternehmen, die keine Kurzarbeit abgerechnet haben. Dieser Befund gilt für Unternehmensklassen ab fünf Beschäftigten. Erklären lässt sich dieses Muster mit der unterschiedlichen sektoralen Inanspruchnahme: Gerade in Branchen mit einem sehr hohen Anteil an stabil Beschäftigten, wie etwa dem öffentlichkeitsnahen Dienstleistungsbereich (Sektor OPQ), der Energie- und Wasserversorgung (Sektor DE) sowie den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und dem Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor KL), hat ein deutlich unterdurchschnittlicher Anteil der Unternehmen das Instrument der Kurzarbeit genutzt.

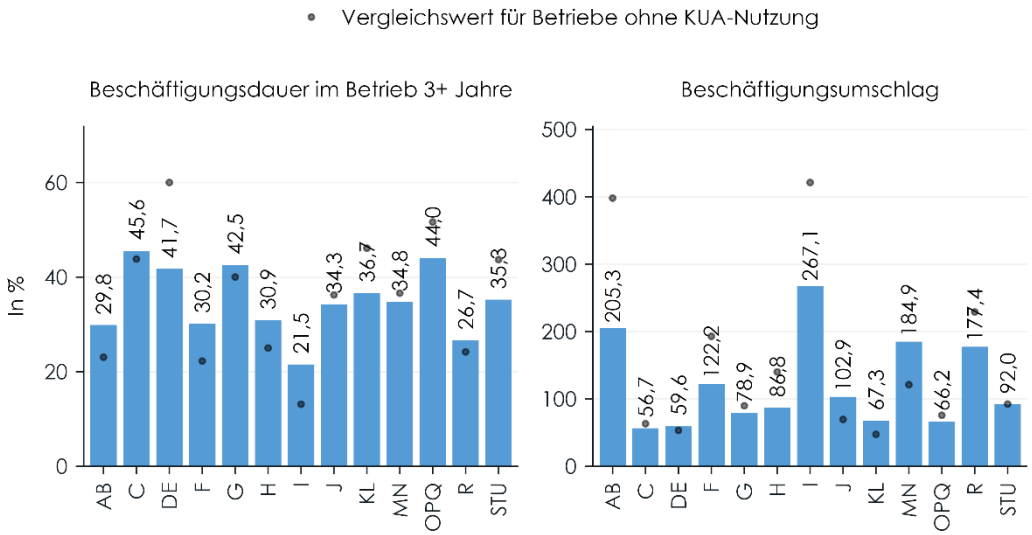
Charakteristika nach Wirtschaftssektor

Die Belegschaftsstruktur und die Personalpolitik der Unternehmen unterscheiden sich mitunter deutlich zwischen den Branchen. Da zudem die sektorale Nutzung der Kurzarbeit stark differiert, stellt sich die Frage, ob sich Unternehmen mit und ohne Kurzarbeitsnutzung innerhalb der Wirtschaftssektoren voneinander unterscheiden. Interessant sind insbesondere zwei Merkmale von Unternehmen im Jahr 2019: der Anteil an Langzeitbeschäftigten im Unternehmen und der Beschäftigungsumschlag.

In Branchen, die ein hohes Ausmaß an saisonaler Beschäftigungsfluktuation aufweisen, fällt auf, dass der durchschnittliche Anteil der Langzeitbeschäftigten in Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung höher ausfällt als in Unternehmen ohne Kurzarbeitsnutzung (Abbildung 21). Konkret war 2019 in den Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft und dem Bergbau (Sektor AB), dem Bauwesen (Sektor F) und der Beherbergung und Gastronomie (Sektor I), die im COVID-19-Zeitraum auf Kurzarbeit zurückgriffen, ein im Durchschnitt höherer Anteil der Belegschaft stabil

beschäftigt als in Unternehmen ohne Kurzarbeitsnutzung[41]). Dies kann Ausdruck einer unterschiedlichen Personalpolitik in diesen Unternehmen sein, die sich auch in der COVID-19-Pandemie in einer unterschiedlichen Krisenbewältigungsstrategie manifestierte. Ähnlich ist das Bild in drei weiteren Branchen, nämlich dem Verkehrssektor (H), dem Handel (Sektor G) und der Branche Kunst, Unterhaltung und Erholung (Sektor R): Auch hier ist der durchschnittliche Anteil der Langzeitbeschäftigten (gemessen im Jahr 2019) höher in Unternehmen, die in der Pandemie Kurzarbeit als Kriseninstrument nutzten.

Abbildung 21: **Unternehmensmerkmale nach Sektoren und Kurzarbeitsnutzung**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

Umgekehrt ist das Bild in Sektoren mit einer tendenziell sehr stabilen Belegschaft – hierzu zählen die Energie- und Wassererzeugung (DE), die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und das Grundstücks- und Wohnungswesen (KL), die öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (OPQ) – sowie in drei weiteren Sektoren, und zwar der Information und Kommunikation (J), den wirtschaftlichen Dienstleistungen (MN) sowie den sonstigen Dienstleistungen (STU): In Unternehmen ohne Kurzarbeitsnutzung fiel der durchschnittliche Anteil an Langzeitbeschäftigten 2019 höher aus als in Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung.

Ein anderes Unternehmensmerkmal, das als Indikator für die Personalpolitik oder das konkrete Geschäftsmodell gewertet werden kann, ist der Beschäftigungsumschlag. Der Beschäftigungsumschlag setzt die Zahl der Zu- und Abgänge in einem Unternehmen in einem Jahr in Relation

[41]) Dies gilt auch dann, wenn der Anteil der stabil Beschäftigten mit der durchschnittlichen Beschäftigung des Unternehmens im Jahr 2019 gewichtet wird und damit für unterschiedliche Unternehmensgrößenklassen kontrolliert wird.

zum Beschäftigungsstand desselben Jahres. Gesamtwirtschaftlich betrachtet werden per Saldo jedes Jahr Beschäftigungsverhältnisse im Ausmaß von rund 50% des durchschnittlichen Beschäftigungsbestands neu begründet und rund 50% beendet, was einer Umschlagsquote von rund 100% entspricht. Sektoral zeigt sich, dass in den meisten Sektoren die durchschnittliche Umschlagsquote in Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung niedriger als in Unternehmen ohne Kurzarbeitsnutzung ausfällt. Deutlich niedriger ist dieser Unterschied in der Umschlagsquote zwischen Unternehmen mit und ohne Kurzarbeitsnutzung in jenen Branchen, für die ein saisonales Beschäftigungsmuster charakteristisch ist: die Land- und Forstwirtschaft und der Bergbau (AB), die Beherbergung und Gastronomie (I) und das Bauwesen (F). In den Saisonbranchen könnte dies ein Hinweis darauf sein, dass jene Unternehmen, die mehr Ganzjahresbeschäftigte aufweisen (z. B. Stadthotellerie), eher auf das Instrument der Kurzarbeit setzten als Unternehmen, die ein stark saisonales Geschäftsmodell aufweisen. Auch in anderen Branchen zeigt sich dieses Muster – es sind dies der Bereich Kunst, Unterhaltung, Erholung (Sektor R), die Warenherstellung (C), der Handel (G), die wirtschaftlichen Dienstleistungen (MN) und die sonstigen Dienstleistungen (STU) – wenngleich der Unterschied zumeist deutlich schwächer ausgeprägt ist.

4.3.2 Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten: Struktur nach Kurzarbeitstypen

Kurzarbeitsunternehmen haben unterschiedliche lange auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt. Mit der Typologisierung der Kurzarbeitsunternehmen wird dem Nutzungsverhalten Rechnung getragen. Übersicht 2 zeigt, wie die Struktur der Unternehmen nach Inanspruchnahme (Kurzarbeitstyp) differiert. Einzelne Unternehmensmerkmale sind teils stärker und teils schwächer ausgeprägt; darin spiegelt sich insbesondere das sektorale Nutzungsverhalten wider.

In der Gruppe der Unternehmen, die nur am Beginn der COVID-19-Pandemie (im Zeitraum März 2020 bis Mai 2020) Kurzarbeit nutzten (Beginner-Typ) sind Bauunternehmen klar überrepräsentiert (20% versus 10% insgesamt); deutlich unterrepräsentiert sind Unternehmen des Beherbergungs- und Gaststättenwesens. Überrepräsentiert sind auch Unternehmen des öffentlichkeitsnahen Bereichs. Dies dürfte auch mit ein Grund sein, warum im Beginner-Typ ein höherer Anteil an Unternehmen einen unterdurchschnittlichen Beschäftigungsumschlag aufweist (62% der Unternehmen haben einen Beschäftigungsumschlag von unter 100%) und der durchschnittliche Anteil an Langzeitbeschäftigten hoch ist (37,6% versus 35,2% insgesamt).

Unternehmen des Kurzzeit-Typs haben Kurzarbeit in Phase 1 bzw. Phase 2 genutzt. Überrepräsentiert sind in dieser Gruppe Unternehmen der wirtschaftlichen und der öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (Sektoren MN sowie OPQ, jeweils sechs Prozentpunkte höherer Anteil als insgesamt). Klar unterrepräsentiert sind auch in diesem Kurzarbeitstyp Unternehmen des Beherbergungs- und Gaststättenwesens (Sektor I: –14 Prozentpunkte). Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Unternehmen mit geringer Personalfluktuation (+9 Prozentpunkte Beschäftigungsumschlag) sowie der Anteil der Langzeitbeschäftigten (39,1% gegenüber 35,2% insgesamt).

Übersicht 2: **Unternehmensmerkmale nach Kurzarbeitstyp**

Anteile in %

	Beginner (Typ1)	Kurzzeit (Typ 2)	Lockdown (Typ 3)	Langzeit (Typ 3)	Latecomer (Typ 4)	Sonstige (Typ 5)	Insgesamt
Branche							
Landwirtschaft, Bergbau (AB)	2	1	1	0	1	1	1
Warenherstellung (C)	9	11	5	6	5	13	8
Energie, Wasser (DE)	1	0	0	0	0	0	0
Bauwesen (F)	**20**	13	6	3	4	8	10
Handel, Instandhaltung/ Reparatur von KFZ (G)	20	19	**31**	21	14	27	22
Verkehr, Lagerei (H)	4	3	2	4	3	4	3
Beherbergung, Gastronomie (I)	4	3	**24**	**32**	**49**	10	17
IKT-Sektor (J)	2	4	1	3	1	4	3
Finanz-/Versicherungs-dienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen (KL)	5	5	2	2	1	3	4
Wirtschaftliche Dienstleistungen (MN)	16	20	6	13	6	17	14
Öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen (OPQ)	16	16	5	3	3	6	10
Kunst, Unterhaltung, Erholung (R)	1	1	3	4	2	2	2
Sonstige Dienstleistungen (STU)	2	2	**13**	7	10	4	6
Lehrbetrieb							
Ja	22	17	**28**	19	10	20	19
Nein	78	83	72	81	**90**	80	81
Unternehmensgröße							
Bis 4 USB	56	56	53	54	**72**	52	56
5 bis USB	20	18	20	20	16	18	19
10 bis 49 USB	19	20	22	22	10	22	20
50 bis 99 USB	2	3	2	2	1	4	2
100 bis 499 USB	2	3	2	2	1	3	2
500 und mehr USB	0	1	0	1	0	1	0
Beschäftigungsumschlag							
Kein Umschlag	23	24	19	20	16	20	21
Niedriger Umschlag (bis 50%)	17	19	14	13	7	17	15
Eher niedriger Umschlag (ab 50% bis 100%)	22	23	21	18	13	22	20
Eher hoher Umschlag (ab 100% bis 200%)	21	19	22	23	19	19	21
Hoher Umschlag (ab 200%)	18	15	24	27	**45**	22	23
Gründungsjahr							
2019-2022	5	4	4	4	7	5	5
2015-2018	17	17	17	17	24	17	18
2011-2014	14	14	14	14	16	14	14
Vor 2010	64	64	65	64	53	64	63
Langzeitbeschäftigungsanteil	38	39	34	34	**23**	36	35

Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Die Kategorie "insgesamt" umfasst alle Unternehmen, die jemals im COVID-19-Zeitraum Kurzarbeit nutzten (unabhängig vom Zeitpunkt und der Dauer der Nutzung). USB: unselbständig Beschäftigte. Gründungsjahr: Jahr, in dem erstmals ein:e voll sozialversicherungspflichtig:e Beschäftigte:r beim DVSV gemeldet wurde. Langzeitbeschäftigungsanteil: Anteil der Belegschaft, der seit mindestens drei Jahren im Unternehmen beschäftigt ist.

Unternehmen, die Kurzarbeit in den Monaten des Lockdowns 1 und 2 (in Phase 1 und 3) und in Summe weniger als 14 Monate genutzt haben, kommen vorwiegend aus den Branchen Handel (31% versus 22% insgesamt) und Beherbergung und Gastronomie (24% versus 17% insgesamt). Überrepräsentiert sind in dieser Gruppe auch Unternehmen aus dem Bereich der persönlichen Dienstleistungen (+8 Prozentpunkte). Da es sich bei den genannten Branchen um klassische Lehrberufsbranchen handelt, erklärt sich auch der überdurchschnittlich hohe Anteil an Lehrbetrieben (+9 Prozentpunkte). Unterrepräsentiert sind Kleinstunternehmen, während Unternehmen mit fünf bis neun bzw. zehn bis 49 Beschäftigten leicht überrepräsentiert sind. Auch ist der Anteil der Unternehmen, die 2019 einen eher hohen oder hohen Beschäftigungsumschlag verzeichnet haben, höher als im Durchschnitt (+3 Prozentpunkte). Damit korrespondiert der unterdurchschnittliche Anteil an Langzeitbeschäftigten in diesen Unternehmen. Regional betrachtet wurde Kurzarbeit in den Monaten des Lockdowns (Lockdown-Typ) häufiger in den im Wintertourismus starken Bundesländern Tirol, Vorarlberg und Salzburg genutzt (zusammen +5 Prozentpunkte).

Gesamtwirtschaftlich betrachtet entfallen 17% aller Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung auf das Beherbergungs- und Gaststättenwesen. Im Langzeit-Typ beträgt der Anteil 32%; Unternehmen in der Beherbergung und Gastronomie sind somit in dieser Gruppe klar überrepräsentiert. Auch Unternehmen des Verkehrswesens (H), der Branchen Kunst, Kultur und Unterhaltung (R) sowie der persönlichen Dienstleistungen (STU) finden sich überdurchschnittlich häufig im Langzeit-Typ. Auffallend ist der höhere Anteil an Unternehmen mit Sitz in Wien. In Kombination mit dem hohen Anteil an Unternehmen der Beherbergung und Gastronomie in der Gruppe dürfte es sich hier vielfach um Ganzjahresbetriebe handeln. Allerdings ist auch im Langzeit-Typ der Anteil an Unternehmen mit (eher) hohem Beschäftigungsumschlag überdurchschnittlich (+6 Prozentpunkte).

Am stärksten repräsentiert sind Beherbergungs- und Gastronomieunternehmen im Latecomer-Typ (49% aller Unternehmen des Typs). Dabei handelt es sich um Unternehmen, die Kurzarbeit nicht in Phase 1 nutzten. Es dürfte sich hier vor allem um Unternehmen handeln, die am Beginn der COVID-19-Pandemie die ohnedies geplanten Beschäftigungsbeendigungen mit Ende der Wintersaison 2019/2020 vorgezogen haben und Kurzarbeit folglich nicht benötigten. Zu Beginn der Wintersaison 2020/2021 war Kurzarbeit jedoch ein wichtiges Instrument, um Beschäftigte überhaupt für die Wintersaison zu gewinnen. Mit dem Instrument der Saisonstarthilfe wurde sichergestellt, dass der für die Beantragung der Kurzarbeit notwendige voll entlohnte Kalendermonat erreicht wurde. Mit der behördlichen Schließung der Beherbergung und Gastronomie im November 2020 schickten die betroffenen Unternehmen ihre Belegschaften in Kurzarbeit. Entsprechend der Dominanz von Beherbergungs- und Gastronomieunternehmen im Latecomer-Typ ist der Anteil an Unternehmen mit hohem Beschäftigungsumschlag um 22 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt und der Anteil der Langzeitbeschäftigten mit 22,5% unterdurchschnittlich. Der hohe Unternehmensanteil aus Beherbergung und Gastronomie schlägt sich auch in einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Unternehmen nieder, die in Tirol tätig sind, sehr klein strukturiert sind (im Jahresdurchschnitt ein bis vier Beschäftigte) und tendenziell jünger sind (Anteil an Gründungen nach 2010: +10 Prozentpunkte).

4.4 Förderintensität

Neben der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe durch Unternehmen (Unternehmensebene) und ihre Beschäftigten (Personenebene) ist die Förderintensität die dritte relevante Analyseebene. Folgende Fragen stehen hierbei im Mittelpunkt:

- Wie stark wurde die Förderung der Kurzarbeit relativ zu den bewilligten Stunden-Kapazitäten ausgeschöpft?
- Wie viel Geld wurde in Summe ausbezahlt?
- Wie hoch war die durchschnittliche Ausfallzeit bzw. wie lange die durchschnittliche Dauer der Kurzarbeit?

Die Analyse dieser Fragestellungen erfolgt auf Basis der Kurzarbeitsförderdaten, ohne Verschneidung mit den Daten des AMDC. Für die Analyse der Förderintensität rücken die Personen- und Unternehmensebene in den Hintergrund, weshalb die Verbindung zu den Unternehmensdaten aus dem AMDC weniger bedeutsam ist. Zentral ist dagegen ein möglichst vollständiges Bild der ausbezahlten Fördersummen (Abrechnung der Projekte). Da der Förderdatensatz auch Angaben zum Bundesland und der Branche je Förderprojekt enthält, wurden diese Information aus dem Förderdatensatz übernommen. Insofern sind hier Abweichungen zur Analyse auf Personen- und Unternehmensebene möglich. Die folgenden Kapitel schlüsseln alle Ergebnisse differenziert nach Kurzarbeitsphase auf. Übersicht A 2 im Anhang enthält eine Gesamtübersicht für den Zeitraum März 2020 bis Juni 2022.

4.4.1 Ausschöpfung bewilligter Stundenkapazitäten

Die Förderintensität in diesem Kapitel ist grundsätzlich auf der Projektebene erfasst und ist definiert als Prozentanteil der tatsächlich abgerechneten Ausfallstunden an den von den Unternehmen angegebenen maximalen Ausfallstunden.

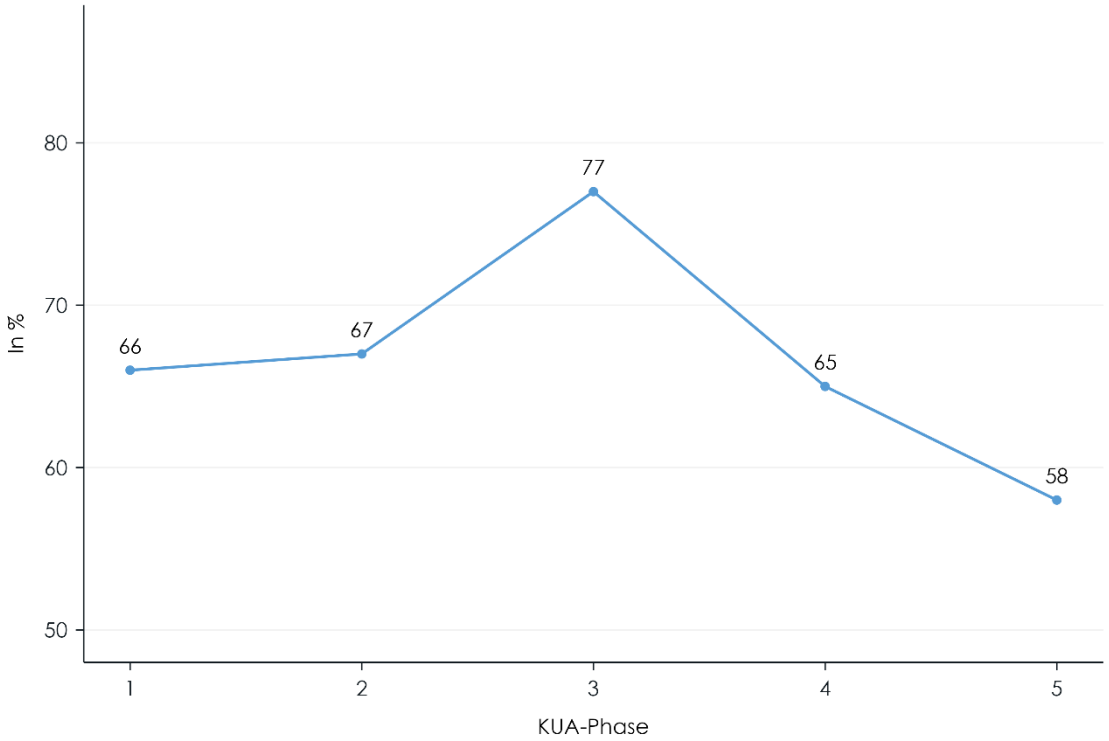
Die Förderintensität stieg von Kurzarbeitsphase 1 bis 3 an und erreicht ihren Maximalwert in der Phase 3 (Abbildung 22). Hier lag der durchschnittliche Prozentanteil der Summe der abgerechneten Ausfallstunden pro Projekt an den angegebenen maximalen Ausfallstunden für ein genehmigtes Projekt bei 77% (gemittelt über alle Projektnummern). Danach sank die Förderintensität kontinuierlich und lag in Phase 5 bei 58%. Es ist davon auszugehen, dass im Sinne der kaufmännischen Vorsicht die beantragte Ausfallszeit eher großzügig abgeschätzt wurde, weshalb die Ausschöpfung teils deutlich unter 100% liegt.

Einen Einfluss auf den durchschnittlichen Ausschöpfungsgrad je Kurzarbeitsphase haben einerseits die Dauer der Phase und andererseits die in dieser Phase geltenden Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. So fiel in Phase 3 – Oktober 2020 bis März 2021 – ein bis zu rund drei Monate dauernder Lockdown[42]), der unter anderem in der Beherbergung und Gastronomie zu einem Totalausfall der Wintersaison führte. Am längsten dauerte Phase 5, von

[42]) Siehe auch Kapitel 2.6: je nach Branche ab 3. 11. 2020 bzw. ab 17. 11. 2020, mit kurzer Unterbrechung vor Weihnachten und anschließender Verlängerung bis 7. 2. 2021.

Juli 2021 bis Juni 2022, mit einer vergleichsweise kurzen Beeinträchtigung der unternehmerischen Tätigkeit.

Abbildung 22: **Ausschöpfung bewilligter Förderungen insgesamt**

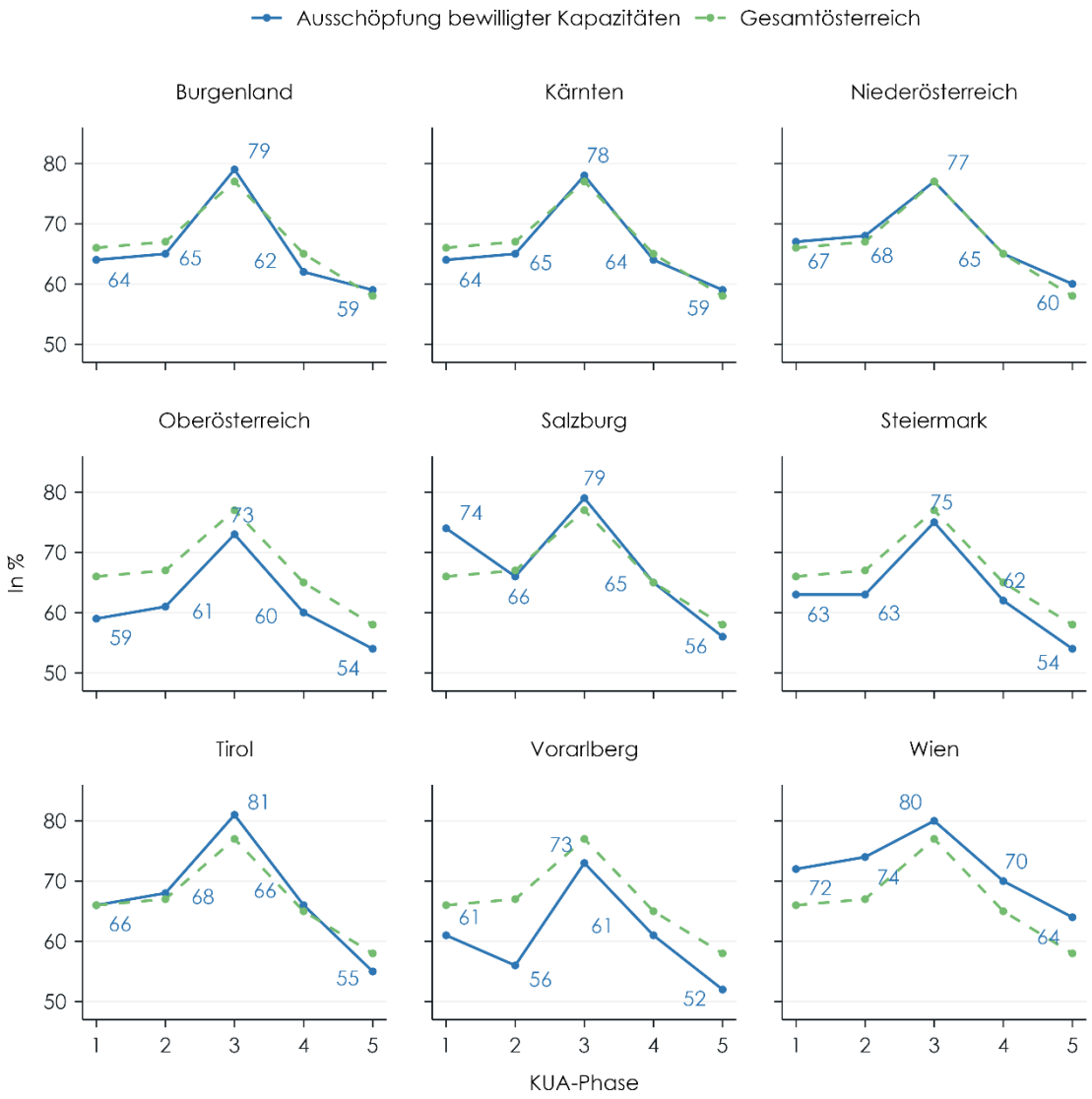


Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

Dieses nationale Muster ist für die meisten Bundesländer sehr ähnlich. Die höchste Förderintensität ist in Wien zu verzeichnen, die niedrigste in Oberösterreich und Vorarlberg (Abbildung 23). Allerdings kann es hierbei zu Verzerrungen kommen, die der Logik der Administration der Kurzarbeitsprojekte (Beihilfenbegehren plus Sozialpartnervereinbarung) geschuldet ist. Ein Unternehmen mit mehreren Standorten konnte je Standort einen Projektantrag stellen oder einen Antrag über alle Standorte hinweg. Selbst wenn die Standorte in verschiedenen Bundesländern lagen, war es im Sinne der Zweckmäßigkeit möglich, lediglich ein Förderbegehren zu stellen. Entsprechend wurde das Förderbegehren an die federführende Landesorganisation abgetreten. Entscheidend für ein Förderbegehren war, dass sich der Förderfall nur auf eine Rechtsperson bezog[43]) und der Kurzarbeits- und Abrechnungszeitraum für alle Personen gleich sein musste. Für Beschäftigte mit einem anderen Beginn- und Enddatum musste ein zweites, eigenständiges Förderbegehren gestellt werden.

[43]) Mehrere Rechtspersonen konnten kein gemeinsames Kurzarbeitsprojekt haben.

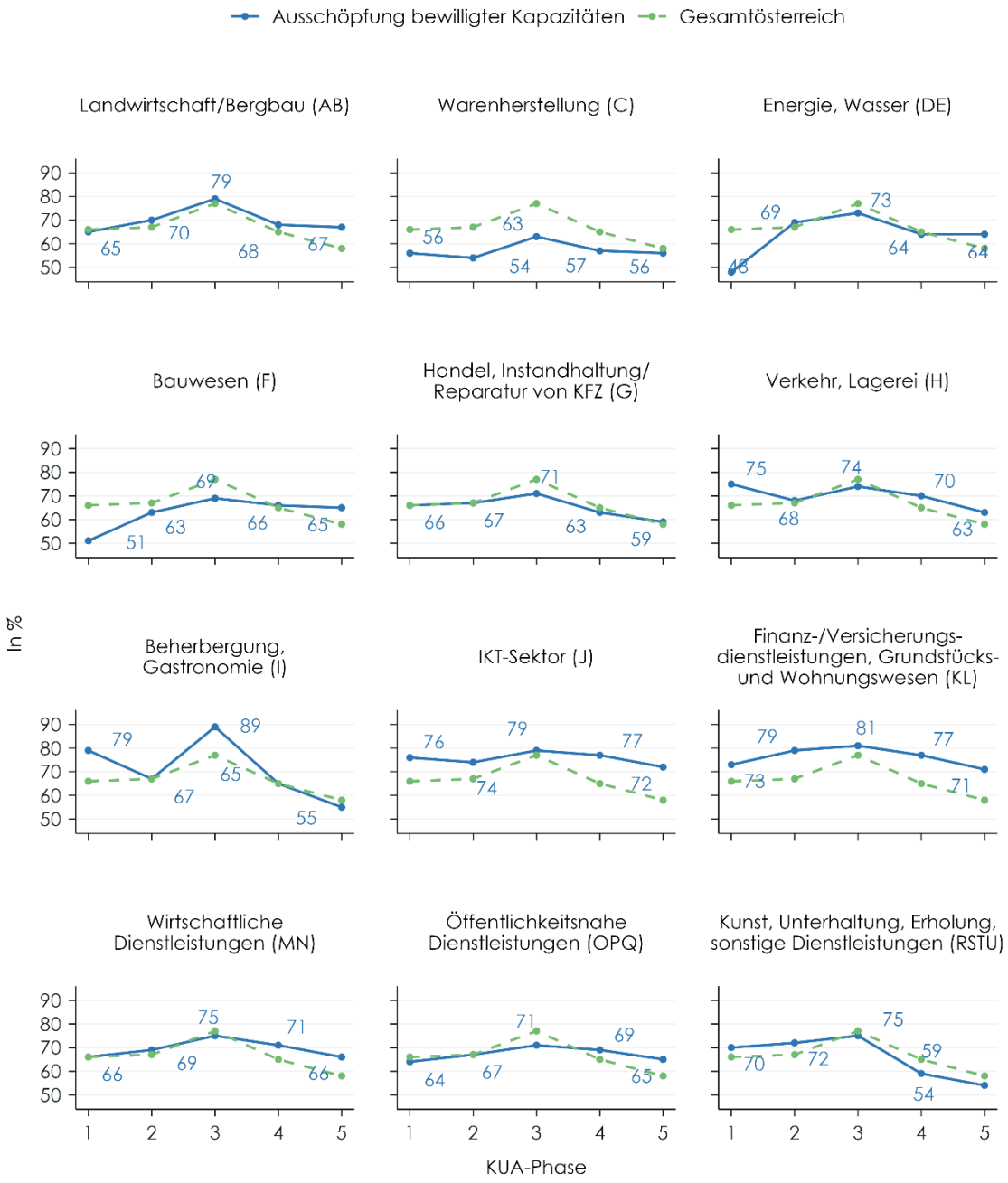
Abbildung 23: **Ausschöpfung bewilligter Förderungen nach Bundesländern**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

Vor allem die Sektoren C (Herstellung von Waren) und F (Bau) haben bewilligte Maximalsummen vergleichsweise weniger ausgeschöpft (Abbildung 24). Sektor I (Beherbergung und Gastronomie) hingegen war näher am bewilligten Volumen bzw. überdurchschnittlich im Branchenvergleich, wie auch die Sektoren J (IKT-Sektor) und KL (Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstück- und Wohnungswesen).

Abbildung 24: **Ausschöpfung bewilligter Förderungen nach Wirtschaftssektoren**



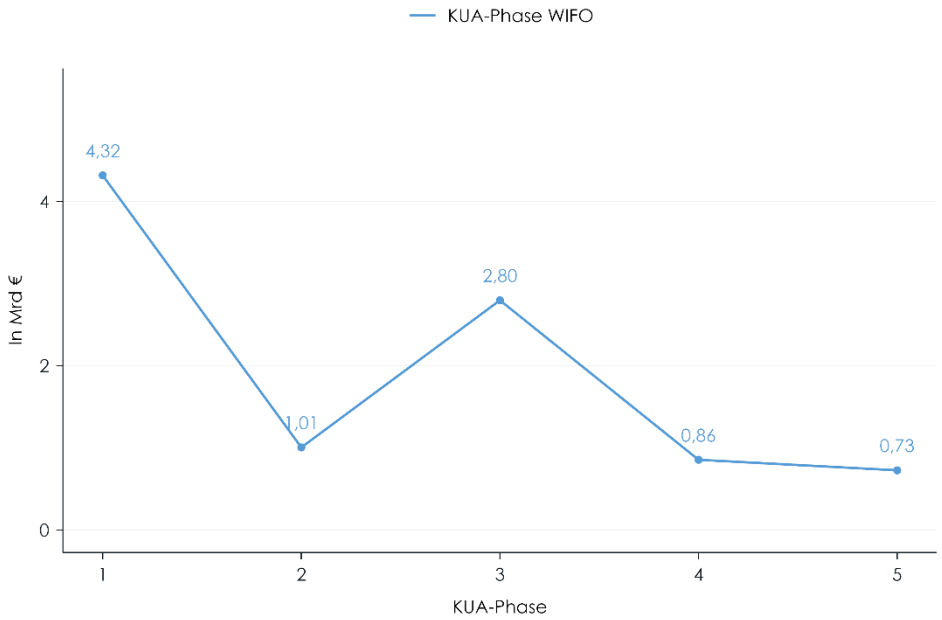
Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

4.4.2 Ausbezahlte (abgerechnete) Förderungen

In absoluten Zahlen wurden in der ersten und dritten COVID-19-Kurzarbeitsphase insgesamt für alle COVID-19-Kurzarbeitsprojekte die höchsten Projektgesamtsummen ausbezahlt (Abbildung 25). In Phase 1 waren es in Summe 4,09 Mrd. € (nach WIFO-Phasenabgrenzung[44]) von März bis Juni 2020 4,32 Mrd. €). Wien hat in allen Phasen die höchste Fördersumme erhalten, wobei die Summe sich im Vergleich zwischen Phase 1 und Phase 5 in der Bundeshauptstadt um rund 80% stark reduziert hat (Abbildung 26). Hohe Zahlungssummen flossen in den Phasen 1, 2 und 3 darüber hinaus nach Ober- und Niederösterreich.

Absolut am höchsten fielen die Zahlungen in Phase 1 in Sektor C aus (Herstellung von Waren: 972,7 Mio. €), gefolgt von Sektor G (Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ: 934,2 Mio. €) aus (Abbildung 27). Sektor I (Beherbergung, Gastronomie) erhielt ab Phase 3 in absoluten Zahlen am meisten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (1.026,9 Mio. €). Darüber hinaus zeigen sich markante Unterschiede zwischen den Branchen vor allem in Phase 3, d. h. im Zeitraum Oktober 2020 bis März 2021. Zu einem starken Anstieg der ausbezahlten Förderungen kam es in den Sektoren H (Verkehr, Lagerei), RSTU (Kunst, Unterhaltung, Erholung, sonstige Dienstleistungen), G (Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ) und aufgrund der Winterlockdowns[45]) erwartungsgemäß im Sektor I (Beherbergung, Gastronomie). Die übrigen Sektoren verzeichneten von Phase 2 auf Phase 3 nur geringe Anstiege oder einen fortgesetzten Rückgang.

Abbildung 25: **Ausbezahlte Förderungen insgesamt**

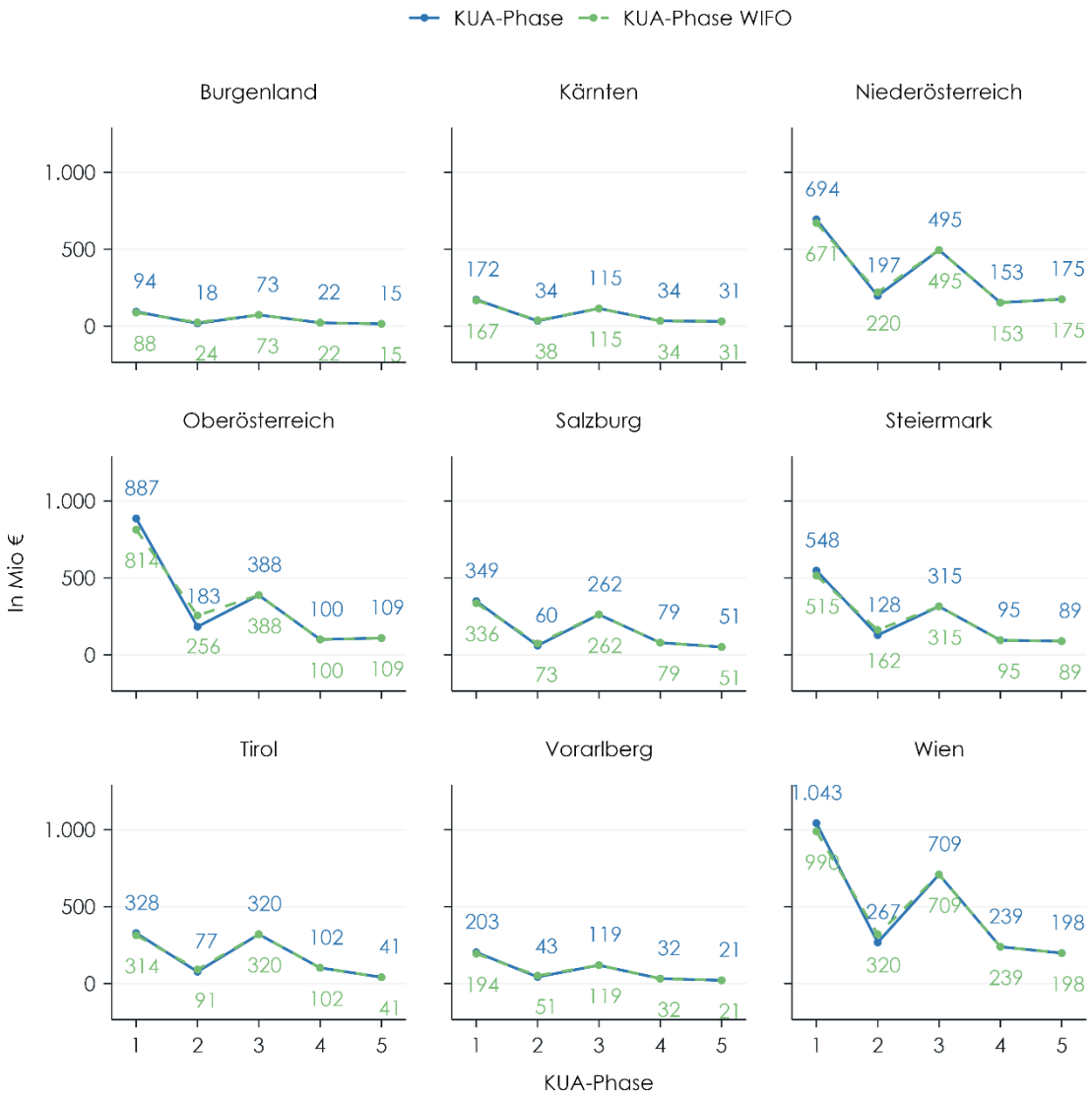


Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

[44]) Für eine Definition siehe Kapitel 2.5.

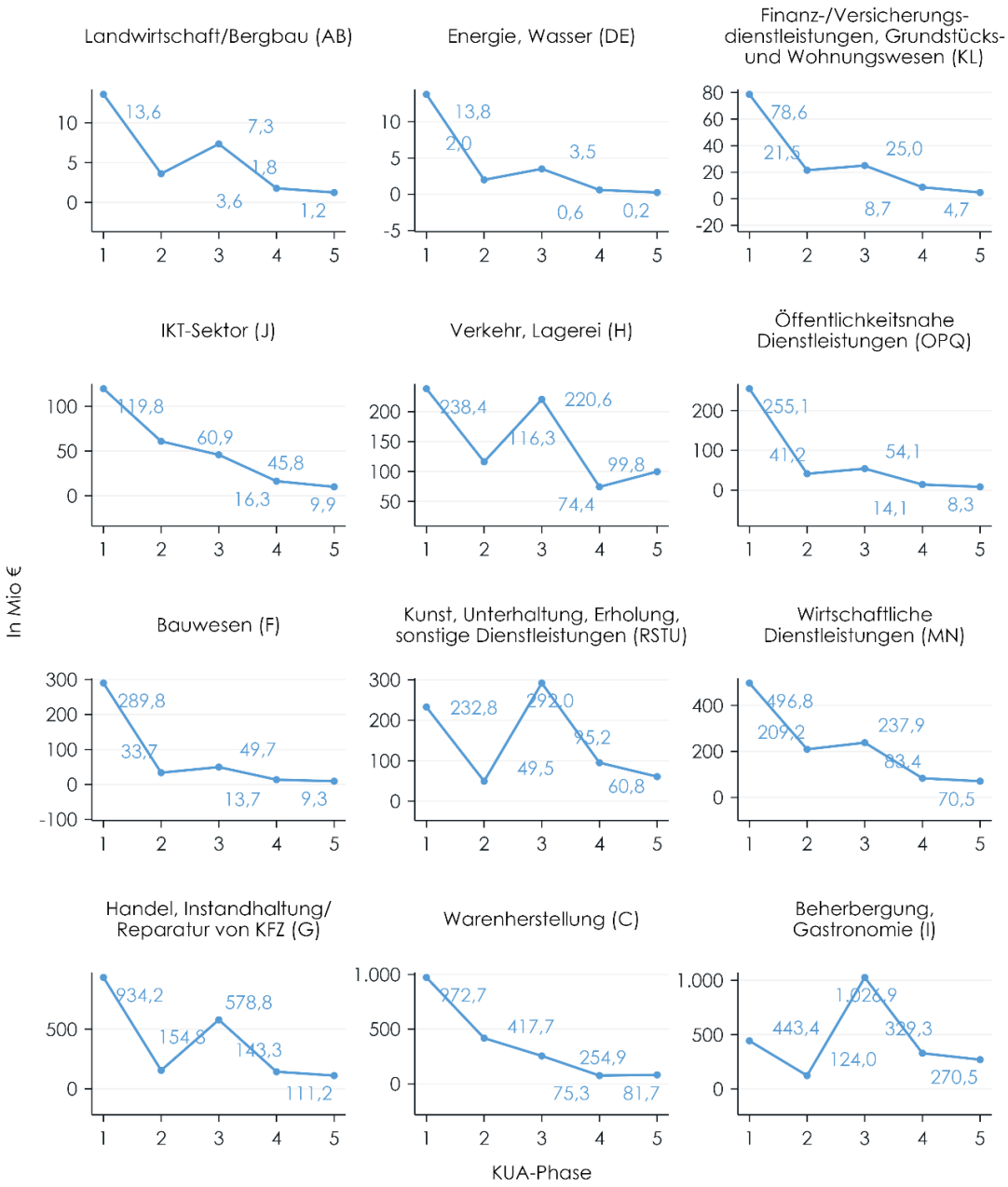
[45]) Siehe Abbildung 2.

Abbildung 26: **Ausbezahlte Förderungen nach Bundesländern**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

Abbildung 27: **Ausbezahlte Förderungen nach Sektoren**



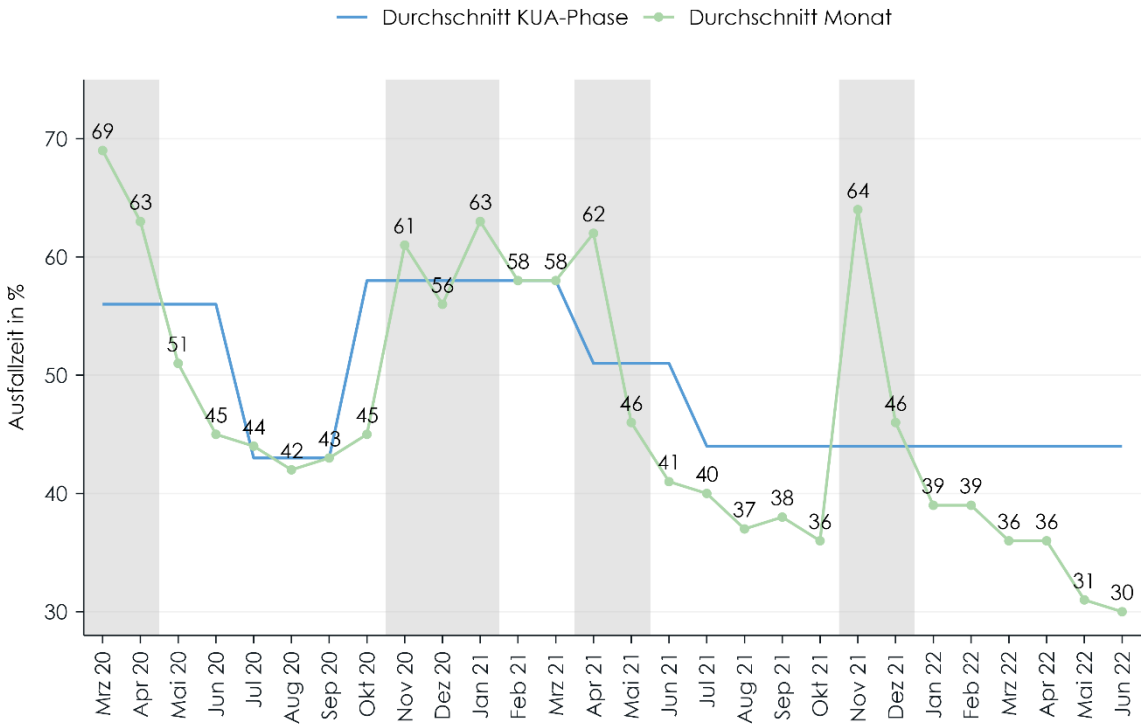
Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

4.4.3 Ausfallzeit und Dauer der Kurzarbeit

Die Ausfallzeit in % ist für den angegebenen Abrechnungszeitraum definiert als verrechnete Ausfallstunden dividiert durch die Normalarbeitszeitstunden (je Kalendermonat) * 100. Die durchschnittliche (relative) Ausfallzeit unterlag im Zeitablauf Schwankungen. Spitzen spiegeln Lockdown-Phasen wider (Abbildung 28). So lag im März bzw. April 2020 die durchschnittliche

prozentuelle Ausfallzeit bei Personen, die mindestens einen Tag Kurzarbeit in diesem Monat hatten (d. h. Nullen fließen nicht in die Berechnung ein) bei 69% bzw. 63%. Ähnlich hohe Werte finden sich für die Winter-Lockdowns 2020 und im April 2021 ("Frühjahrs-Lockdowns" in Ost-Österreich).

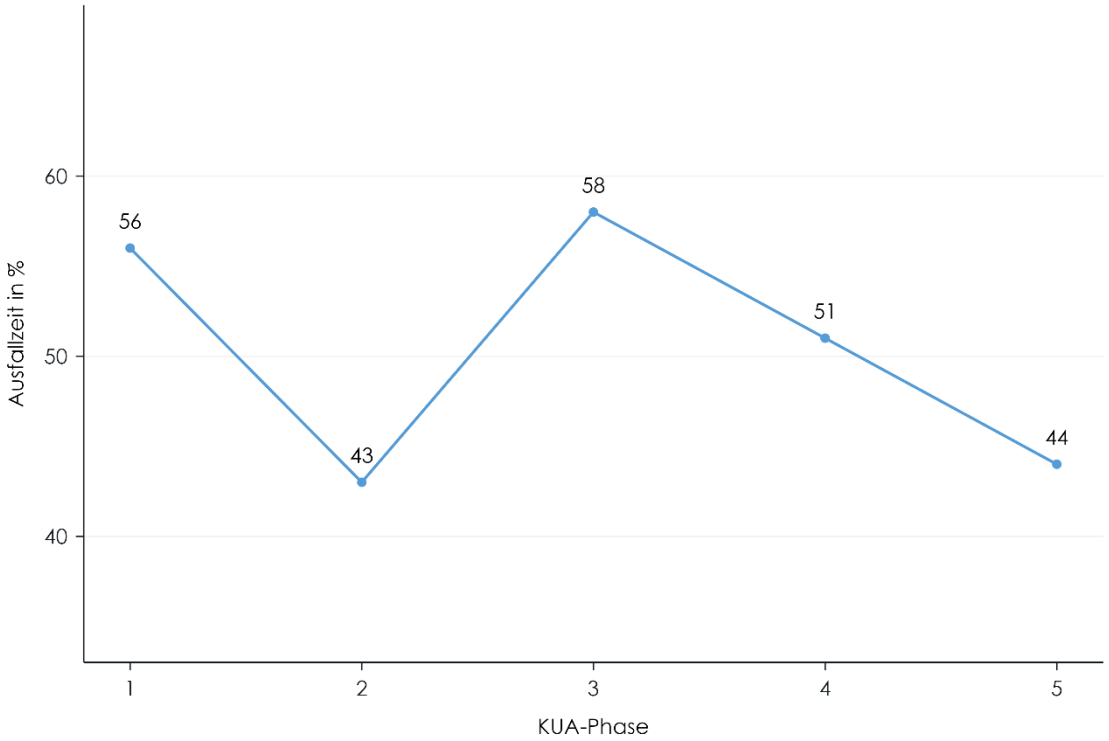
Abbildung 28: **Durchschnittliche Ausfallzeit in %, Monatswerte**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS. – Graue Flächen sind Monate mit Lockdowns.

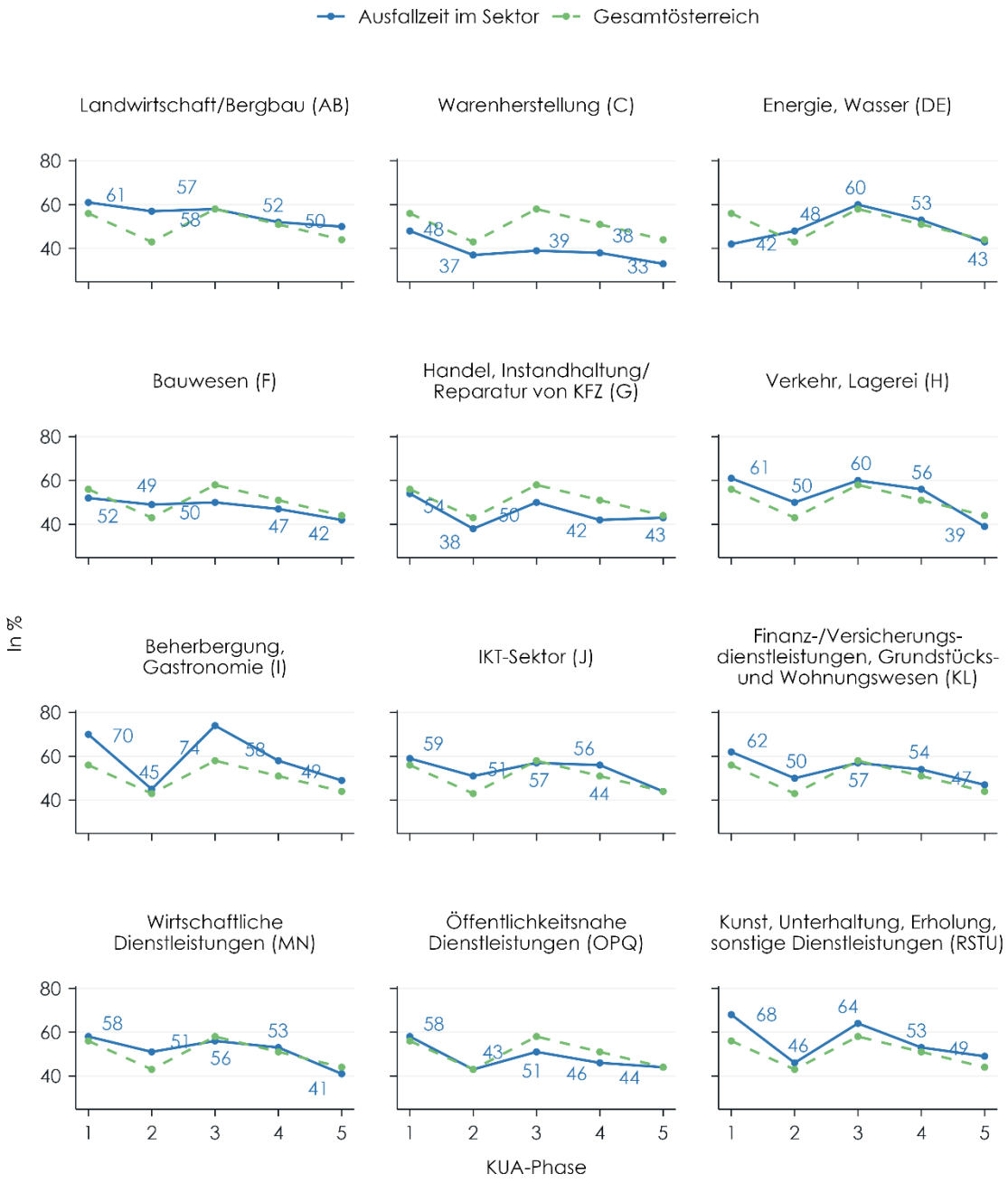
Die Betrachtung nach Kurzarbeitsphasen spiegelt dies mit Maximalwerten in den Phasen 1 und 3 wider (Abbildung 29). Unterdurchschnittliche Ausfallzeiten waren im Sektor C (Herstellung von Waren) zu beobachten, hohe Ausfallzeiten in der Beherbergung und Gastronomie (Sektor I) und in den Sektoren RSTU (Kunst, Unterhaltung, Erholung sowie sonstige Dienstleistungen) (Abbildung 30).

Abbildung 29: **Durchschnittliche Ausfallzeit in %, nach Kurzarbeitsphasen**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS. – KUA: Kurzarbeit.

Abbildung 30: **Durchschnittliche Ausfallzeit in % nach Sektoren**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV und AMS.

Berechnet für alle Personen, die im Gesamtbeobachtungszeitraum mindestens einen Tag in Kurzarbeit waren, war eine zur Kurzarbeit angemeldete Person mit tatsächlich verrechneten Ausfallstunden in Phase 1 im Durchschnitt an 52% der maximalen möglichen Kalendertage in Kurzarbeit. Dieser Wert halbierte sich in Phase 2 für Beschäftigte/Kurzarbeitende mit

verrechenbaren Ausfallstunden mit Kurzarbeitsbezug in Phase 2 und fiel bis Phase 5 auf 6% (Übersicht 3). Bei der durchschnittlichen Zahl von Kurzarbeitstagen von Beschäftigten, für die mindestens einen Tag COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in dieser Phase bezogen wurde[46]), gab es nur geringe Schwankungen. Bis zur Phase 4 stieg die Zahl der Tage; in Phase 5 war der Wert mit 25 Tagen am niedrigsten. Ein Vergleich nach Wirtschaftssektoren zeigt sehr identische Verläufe und kaum Branchenunterschiede (maximal jeweils +/– 1 Tag in den ersten vier Kurzarbeitsphasen)[47]).

Übersicht 3: **Kurzarbeitsdauer**

Kurzarbeitsphase	COVID-19-Kurzarbeitstage in % der maximal möglichen Kalendertage in dieser Phase, Mittelwert[1])	Durchschnittliche Zahl der COVID-19-Kurzarbeitstage pro Monat[2])
(1) März 2020 – Juni 2020	52	27
(2) Juli 2020 – September 2020	21	29
(3) Oktober 2020 – März 2021	25	29
(4) April 2021 – Juni 2021	18	30
(5) Juli 2021 – Juni 2022	6	25

Q: Eigene Berechnungen. – Jeweils bezogen auf Beschäftigte mit COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfebezug in der jeweiligen Phase. Abgrenzung der Kurzarbeitsphasen nach WIFO. – [1]) Lesebeispiel: Von allen Personen, die im Gesamtbeobachtungszeitraum mindestens einen Kurzarbeitstag hatten (und daher in unserem Datensatz sind), waren sie in KUA-Phase 2 im Durchschnitt an 21% der maximalen möglichen Kalendertage dieser KUA-Phase (z. B. 92 Tage in Phase 2) in Kurzarbeit. Es fließen auch jene Beschäftigten in die Berechnung ein, die keinen Kurzarbeitstag in dieser Phase hatten (sie waren in einer anderen Phase in Kurzarbeit); Tage ohne Kurzarbeit in der Phase bekommen den Wert Null. – [2]) Lesebeispiel: Von allen Beschäftigten, die in KUA-Phase in Kurzarbeit waren, betrug die durchschnittliche Dauer in Kurzarbeit pro Monat 29 Tage. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung nur Beschäftigte, die in einem Monat mindestens einen Kurzarbeitstag hatten.

[46]) D. h. umgekehrt auch, dass Monate, die in dieselbe Kurzarbeitsphase fallen, aber in denen eine Person null COVID-19-Kurzarbeitstage, hatten nicht in die Durchschnittsbildung je Kurzarbeitsphase miteinfließen.

[47]) Daher keine Abbildung inkludiert.

5. Wirkungsanalysen

Obwohl Kurzarbeit in der COVID-19-Krise eine zentrale Rolle spielte, sind die empirischen Belege über ihre Wirksamkeit begrenzt. Zwar gibt es infolge der verstärkten Nutzung des Instruments und die bessere Datenlage seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise mehr Forschung, doch die meisten Studien betrachten gesamtwirtschaftliche Effekte. Untersuchungen zu den konkreten Folgen der Kurzarbeit für einzelne Beschäftigte oder Unternehmen sind selten. Besonders fehlt es an Erkenntnissen darüber, wie sich Kurzarbeit langfristig auf die Arbeitsmarktergebnisse von Beschäftigten auswirkt – speziell im Kontext der Pandemie gibt es dazu bislang keine fundierten Studien (Cahuc, 2024; Hijzen et al., 2024).

Die im Rahmen dieser Evaluierungsstudie durchgeführten Wirkungsanalysen beleuchten unterschiedliche Aspekte intendierter und nicht intendierter Effekte des Einsatzes der COVID-19 - Kurzarbeit in Österreich:

- die Wirkung auf Personenebene,
- die Wirkung auf Unternehmensebene sowie
- die makroökonomische Wirkung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Erleichtert wird die Umsetzung von der guten Verfügbarkeit von Individualdaten, insbesondere zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie zum Fördergeschehen. Bescheidener stellt sich die Informationslage bezüglich der Unternehmensinformationen dar. Diese sind lediglich hinsichtlich des Beschäftigungsgeschehens umfassend und erlauben darüber hinaus eine Zuordnung nach Branchen und Regionen sowie die Verknüpfung mit Informationen zum Umsatz.

Neben Datenbeschränkungen erschwert auch die Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit selbst die Wirkungsmessung: Kontrafaktische Vergleichssituationen sind durch die großzügige und breit ausgerollte Förderung schwierig zu identifizieren.

- Auf der Personenebene gelingt eine unter plausiblen Annahmen belastbare Wirkungsmessung für einen wichtigen Teil des Fördergeschehens, nämlich jenen, in dem es tatsächlich gelingt, durch Kurzarbeit Arbeitslosigkeit zu vermeiden.
- Gerade auf der Unternehmensebene stehen geförderten kaum ähnliche Unternehmen gegenüber, die im Laufe der COVID-19-Pandemie keine Kurzarbeitsbeihilfe beansprucht haben. Folglich legen die Ergebnisse zwar den zielgruppenadäquaten Einsatz der Kurzarbeitsbeihilfe nahe, erlauben aber keine kontrafaktische Effektmessung.
- In der gesamtwirtschaftlichen Wirkungsanalyse wird durch Modellbildung (Search-und-Matching-Modell) eine kontrafaktische Situation ohne COVID-19-Kurzarbeit simuliert und mit der tatsächlich beobachteten Situation verglichen. So kann abgeschätzt werden, wie stark die Kurzarbeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen beigetragen hat und in wie vielen Fällen Unternehmen die Kurzarbeitsbeihilfe genutzt haben, ohne dass dadurch Beschäftigung gesichert wurde (Mitnahmeeffekte).

Zusammenfassend kann auf Basis der Wirkungsanalysen festgehalten werden, dass der massive Einsatz der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie tatsächlich einen markanten Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet hat, wiewohl rund ein Drittel der verausgabten

Beihilfen in Mitnahmen der Förderung ohne Stabilisierung der Beschäftigung und folglich Vermeidung von Arbeitslosigkeit resultierte (Mitnahmeeffekt).

5.1 Wirkung auf Personenebene

5.1.1 Einleitung

Die große Herausforderung bei der Evaluierung der Wirkung der Kurzarbeit auf Beschäftigte ist die Identifikation einer passenden Vergleichsgruppe, da es zwei Alternativen zur Kurzarbeit gibt – das Weiterarbeiten ohne Kurzarbeit und die Arbeitslosigkeit und damit den Arbeitsplatzverlust. Im Detail stellen sich mehrere Probleme:

- Kein klares kontrafaktisches Szenario: Es ist nicht beobachtbar, welche Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich gefährdet waren, und daher unklar, welche ohne Kurzarbeit verlorengegangen bzw. erhalten geblieben wären. Diese Unsicherheit erschwert die Identifikation eines realistischen Vergleichsszenarios.
- Zweistufiger Selektionsprozess: Nicht alle Beschäftigten eines Unternehmens werden in Kurzarbeit geschickt. Die Auswahl erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Selektionsprozesses (Cahuc, 2024) – Unternehmen entscheiden, ob sie Kurzarbeit nutzen (Selektion auf Unternehmensebene) und wenn ja, welche Mitarbeiter:innen davon profitieren (Selektion innerhalb des Unternehmens).
- Unbeobachtete Einflussfaktoren: Wer innerhalb des Unternehmens in Kurzarbeit geschickt wird und wer nicht, kann von Faktoren abhängen, die sich nicht oder nur unzureichend in den Daten spiegeln.
- Unterschiedliches Arbeitsplatzverlustrisiko: Der Vergleich mit Beschäftigten ohne Kurzarbeit kann verzerrt sein, wenn unbeobachtete Faktoren darüber entscheiden, wer in Kurzarbeit geschickt wird und wer nicht. Beschäftigte ohne Kurzarbeit waren möglicherweise gar nicht von einem Jobverlust bedroht.
- Mitnahmeeffekte: Verzerrungen kann es schließlich durch Mitnahmeeffekte geben, da das Risiko besteht, dass nicht nur gefährdete Beschäftigungsverhältnisse gerettet, sondern auch jene subventioniert wurden, die auch ohne Kurzarbeit erhalten geblieben wären. Werden diese Fälle bei der Analyse berücksichtigt, wird die Wirkung der Maßnahme überschätzt.

Die Herausforderung für die Wirkungsanalyse auf Personenebene besteht darin, unter diesen schwierigen Voraussetzungen für eine möglichst breite und relevante Gruppe von krisenbetroffenen Arbeitskräften belastbare Evidenz zu den Effekten der Kurzarbeit zu bieten. Zu diesem Zweck wurde eine Vergleichssituation abgegrenzt, in der ähnlich krisenbetroffene Arbeitskräfte aufgrund von Faktoren, die von ihnen nicht beeinflussbar waren, (1) entweder krisenbedingt arbeitslos oder (2) in Kurzarbeit weiterbeschäftigt wurden.

Dabei wurde auf den Beginn der COVID-19-Pandemie fokussiert, als Unternehmen unvorbereitet getroffen wurden, keinerlei Erfahrung mit der COVID-19-Kurzarbeit hatten und sowohl die Arbeitslosenzahlen als auch die Inanspruchnahme von Kurzarbeit sprunghaft auf historisch hohe Niveaus kletterten. Krisenbetroffene Unternehmen mussten sehr rasch auf die geänderten Produktionsbedingungen reagieren. Dabei waren zumindest kurzfristig selbst bei gut

vergleichbaren Unternehmen sehr unterschiedliche Personalanpassungsstrategien zu beobachten: Teilweise wurde auf die Reduktion des Personalstands gesetzt, teilweise auf Arbeitszeitreduktion durch Kurzarbeit.

Diese Heterogenität in den personalpolitischen Reaktionen der Unternehmen war vermutlich auch den kurzfristigen und weitreichenden Änderungen der Kurzarbeitsregelungen im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeit geschuldet, deren Attraktivität zunächst offenbar unterschiedlich eingeschätzt wurde. Die Heterogenität des Unternehmensverhaltens zu Beginn der Pandemie erlaubt es, Unternehmen ohne bzw. mit nur geringfügiger Nutzung der Kurzarbeit von Unternehmen zu unterscheiden, die stark auf Kurzarbeit setzten. Diese Unterscheidung nutzen wir für die Identifikation unserer Vergleichssituation, die der Wirkungsanalyse zugrunde liegt.

Wir konzentrieren unsere Betrachtung auf Arbeitskräfte, die in Unternehmen, die nicht (oder nur geringfügig) von Kurzarbeit Gebrauch machten, krisenbedingt arbeitslos wurden und vergleichen sie mit kurzarbeitenden Beschäftigten in Unternehmen, die häufiger Kurzarbeit implementieren. Damit vermeiden wir Vergleiche zwischen Arbeitskräften, die in Unternehmen mit ähnlichen personalpolitischen Krisenbewältigungsstrategien (oder sogar im selben Unternehmen) unterschiedlich behandelt wurden, indem sie entweder arbeitslos wurden oder mit Kurzarbeit in Beschäftigung blieben. Eine solche Identifikationsstrategie wäre angreifbar, da die Selektion durch unbeobachtete Eigenschaften der Personen oder durch die Präferenzen der Arbeitskräfte selbst beeinflusst sein könnte.

Die experimentelle Situation, die in der Wirkungsanalyse nachgebildet wird, vergleicht somit Arbeitsmarktergebnisse in den Nachkarrieren von

- krisenbedingt Arbeitslosen, die nicht in Kurzarbeit beschäftigt blieben, weil ihr Unternehmen diese Möglichkeit nicht nutzte, und
- krisenbedingt Kurzarbeitenden in Unternehmen, die Kurzarbeit als Krisenbewältigungsstrategie nutzten.

Die Vergleichbarkeit der beiden Gruppen wird durch ein Propensity-Score-Matching auf umfassende Unternehmens- und Personenmerkmale gewährleistet. Die von den Unternehmen verfolgte personalpolitische Krisenbewältigungsstrategie (Arbeitszeitanpassung mittels Kurzarbeit versus Anpassungen des Personalstands) stellt aus Sicht der betroffenen Arbeitskräfte eine exogene Variation dar, die deren Entscheidung für eine Beschäftigung im Unternehmen nicht beeinflussen konnte.

Der zeitliche Fokus auf den Beginn der Pandemie erlaubt zudem eine Analyse der Arbeitsmarktergebnisse in einer dreijährigen Nachbetrachtungsperiode.

5.1.2 Methodik

Methodisch besteht die Analyse aus zwei Elementen:

1. Der Abgrenzung von Grundgesamtheiten für die Vergleichsgruppenbildung:
   - Abgrenzung krisenbedingt arbeitsloser Personen
   - Unterscheidung von Unternehmen hinsichtlich ihres Nutzungsverhaltens der Kurzarbeitsbeihilfe

2. Vergleichsgruppenanalyse mittels Propensity-Score-Matching

Abgrenzung krisenbedingt Arbeitsloser

Für diese Analyse sind nur jene Arbeitslosen von Interesse, die aufgrund der COVID-19-Krise ihren Arbeitsplatz verloren. Diejenigen, die ihn wahrscheinlich auch ohne Krise verloren hätten und am 30. April 2020 arbeitslos gewesen wären ("nicht krisenbedingt Arbeitslose"), werden daher aus der Treatmentgruppe ausgeschlossen. Damit lenken wir die Aufmerksamkeit auf die Zielgruppe der Kurzarbeit: Kurzarbeit dient dazu, Beschäftigung in Unternehmen zu sichern, die unverschuldet und unvorhergesehen in temporäre wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und nicht dazu, Beschäftigungsverhältnisse, die ohnedies geendet hätten, aufrecht zu erhalten. Zur Identifikation der Gruppe der nicht krisenbedingt Arbeitslosen kommt eine Kombination aus maschinellem Lernen und Mahalanobis-Distanz-Matching zur Anwendung (für Details siehe Kapitel A V im Anhang). Wir schätzen für alle 184.803 Personen, die am 29. Februar 2020 beschäftigt und am 30. April 2020 arbeitslos waren, die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch ohne COVID-19-Pandemie zu diesem Stichtag arbeitslos gewesen wären. Diejenigen Arbeitslosen, die den Arbeitslosen vom April 2019 am ähnlichsten sind, wurden aus der Treatmentgruppe ausgeschlossen. Quantitativ entspricht die Auswahl genau der Anzahl der Arbeitslosen, die am 28. Februar 2019 beschäftigt und am 30. April 2019 arbeitslos waren (62.187 Personen). Durch den Ausschluss der nicht krisenbedingt Arbeitslosen konzentrieren wir die Analyse auf die Personen, die aufgrund der COVID-19-Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Unterscheidung von Unternehmen hinsichtlich ihres Nutzungsverhaltens der Kurzarbeitsbeihilfe

Wir vergleichen (vormals) Beschäftigte aus Unternehmen, die in ähnlicher Weise von der COVID-19-Pandemie betroffen waren, wobei jedoch einige Unternehmen zur Krisenbewältigung auf Kurzarbeit setzten, andere auf die Kündigung von Beschäftigten. Um diese personalpolitischen Strategien der Unternehmen klar voneinander zu trennen, schränken wir unsere Treatmentgruppe auf Arbeitslose aus Unternehmen ohne bzw. mit geringer Kurzarbeitsnutzung (weniger als 20% der Belegschaft) ein. Die Kontrollgruppe bilden Kurzarbeitende aus Unternehmen mit mindestens 20% Kurzarbeitsnutzung. Arbeitslose aus Unternehmen mit mindestens 20% Kurzarbeitsnutzung und Kurzarbeitende aus Unternehmen mit einer geringen Kurzarbeitsnutzung werden somit ausgeschlossen. Durch diese Vorgehensweise wird zudem sichergestellt, dass wir nicht Personen aus demselben Unternehmen miteinander vergleichen, sprich Treatment- und Kontrollgruppe aus unterschiedlichen Unternehmen stammen.

Vergleichsgruppenanalyse mittels Propensity-Score-Matching

Um festzustellen, welchen Unterschied es für die Arbeitsmarktergebnisse macht, ob jemand seinen Arbeitsplatz infolge der Krise verloren hat oder mit Kurzarbeit weiterbeschäftigt wurde, vergleichen wir zwei Gruppen:

- Die Treatmentgruppe besteht aus am 29. Februar 2020 aktiv unselbständig Beschäftigten, die am Beginn der COVID-19-Pandemie krisenbedingt arbeitslos wurden (arbeitslos am Stichtag 30. April 2020) und in Unternehmen arbeiteten, die Kurzarbeit nicht oder kaum genutzt haben.

- Die Kontrollgruppe besteht aus am 29. Februar 2020 aktiv unselbständig Beschäftigten, die am Beginn der Pandemie in Kurzarbeit geschickt wurden (in Kurzarbeit am Stichtag 30. April 2020) und in Unternehmen arbeiten, die mindestens 20% der Belegschaft in Kurzarbeit schickten.

Indem wir Arbeitslose als Treatmentgruppe definieren und sie mit Kurzarbeitenden vergleichen, die ein ähnlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko haben, fokussieren wir auf Personen, die tatsächlich vom Arbeitsplatzverlust betroffen waren. Außerdem reduzieren wir das Risiko einer Verzerrung der Ergebnisse durch Mitnahmeeffekte, da diese bei Beschäftigten mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko weniger wahrscheinlich sind als bei Beschäftigten mit geringem Arbeitslosigkeitsrisiko.

Der kausale Effekt oder "Nettoeffekt" ist der Unterschied zwischen der tatsächlichen Erwerbsintegration der Arbeitslosen und der hypothetischen Erwerbsintegration, die sich ergeben hätte, wenn die Arbeitslosen nicht in Arbeitslosigkeit, sondern in Kurzarbeit geschickt worden wären (Heckman et al., 1999). Er gibt an, wie sich die Erwerbsintegration durch den Arbeitsplatzverlust im Vergleich zur Weiterbeschäftigung mit Kurzarbeit verändert hat. Diese Veränderung wird durch die Differenz der beiden Arbeitsmarktergebnisse gemessen[48]).

Für die Gruppe der Arbeitslosen kann das Ergebnis mit Kurzarbeit nicht direkt beobachtet werden, da Arbeitslose per Definition nicht gleichzeitig in Kurzarbeit sein können. Das Ergebnis mit Kurzarbeit wird daher anhand einer Kontrollgruppe aus vergleichbaren Personen, die in Kurzarbeit wechselten, geschätzt. Man spricht von einem kontrafaktischen Kontrollgruppenvergleich, bei dem die durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnisse der Arbeitslosen, die Anspruch auf Kurzarbeit gehabt hätten (Treatmentgruppe), mit den durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnissen einer vergleichbaren Gruppe von Beschäftigten, die in Kurzarbeit geschickt wurden (Kontrollgruppe), verglichen werden. Ein einfacher Vergleich der durchschnittlichen Arbeitsmarktergebnisse von Arbeitslosen und Kurzarbeitenden würde zu verzerrten Schätzungen führen, da die Teilnahme an Kurzarbeit oder der Arbeitsplatzverlust nicht zufällig sind. Um beobachtbare Unterschiede auszugleichen, wird ein Nearest-Neighbour-Propensity-Score-Matching-Ansatz (Rosenbaum & Rubin, 1983), kombiniert mit einem exakten Matching auf die Branche und den Beschäftigungsstatus ein bzw. fünf Jahre vor dem hypothetischen Arbeitslosigkeitszugang, angewendet. Dabei werden jedem Arbeitslosen bis zu vier statistische Zwillinge aus dem Pool der Kurzarbeitenden mit ähnlich hohem Arbeitslosigkeitsrisiko[49]) zugeordnet. Sie gleichen einander im Durchschnitt in einer Vielzahl an Merkmalen.

Kontrollvariablen

Wir bereinigen die Unterschiede zwischen der Treatment- und der Kontrollgruppe ab Ende Februar 2020, kurz vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie, als beide Gruppen noch aktiv

---

[48]) "Average Treatment Effect on the Treated".

[49]) Für alle Personen in der Grundgesamtheit wird das Arbeitslosigkeitsrisiko anhand einer Vielzahl an Einflussfaktoren (Alter, Geschlecht, Erwerbshistorie, Unternehmensmerkmale, etc.) geschätzt. Ausgedrückt wird es anhand des Propensity Scores, eines eindimensionalen Maßes, das einen Wert zwischen 0 bis 1 annehmen kann. In der vorliegenden Schätzung wurde ein Caliper (Toleranzniveau) von 0,05 definiert, d. h. das Arbeitslosigkeitsrisiko statistischer Zwillinge (Treatment- und Kontrollgruppe) darf um maximal 0,05 voneinander abweichen.

beschäftigt waren. Um die Ähnlichkeit der Gruppen herzustellen, wird eine Fülle von Merkmalen berücksichtigt, die das Arbeitslosigkeitsrisiko beeinflussen – so können wir ähnliche Beschäftigte in vergleichbaren Unternehmen und Regionen miteinander vergleichen:

- soziodemografische Merkmale (Alter, Geschlecht, Nationalität, etc.)
- Beschäftigungsstatus in der Vergangenheit (jährlicher Stichtag Ende Februar; ein bis zehn Jahre)
- Arbeitslosigkeitsstatus in der Vergangenheit (Stichtag Ende Februar; ein, zwei, fünf und zehn Jahre)
- detaillierte fünfzehnjährige Erwerbshistorie (Summe der Tage in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten zwei, drei bis fünf, sechs bis zehn sowie elf bis 15 Jahren)
- Informationen zum Beschäftigungsverhältnis am 29. Februar 2020 (sozialrechtlicher Status, bisherige Beschäftigungsdauer im Unternehmen, Recall-Beschäftigung, monatliches Einkommen etc.)
- Informationen zum Unternehmen (Branche, Bundesland, Alter des Unternehmens, Beschäftigungswachstum im Vorjahr, Beschäftigungsumschlag im Vorjahr, Lehrbetrieb ja oder nein, mediane Bruttoeinkommen im Unternehmen im Vorjahr)
- Krisenbetroffenheit: Lockdown-Betroffenheit der Branche des Unternehmens im März bzw. April 2020, Entwicklung des Unternehmensumsatzes von Jänner bis April 2020 im Vergleich zu Jänner bis April 2019

Alle Merkmale werden vor dem (hypothetischen) Treatment gemessen, mit Ausnahme der Umsatzentwicklung, die wir von Jänner bis April 2020 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum messen. Die Umsatzentwicklung spiegelt die Krisenbetroffenheit der Unternehmen wider und sollte weitgehend exogen sein, d. h. durch externe Umstände beeinflusst und nicht das Ergebnis der personalpolitischen Strategie, Beschäftigte zu kündigen oder in Kurzarbeit zu schicken.

5.1.3 Empirische Ergebnisse

Viele der Personen, die am Beginn der COVID-19-Pandemie ihren Job verloren hatten, fanden schnell wieder eine Beschäftigung. Ende Juni 2020 war knapp die Hälfte (48,9%) der arbeitslos gewordenen Personen wieder in Beschäftigung, drei Monate später fast drei Viertel (73,4%) und im Juni 2021 gut vier Fünftel (81,6%). Ende März 2023, d. h. drei Jahre nach Ausbruch der Pandemie, waren 84,4% der ursprünglich Arbeitslosen und 88,1% der ursprünglich Kurzarbeitenden erwerbstätig. Obwohl sich der Unterschied in der Erwerbsintegration der beiden Gruppen über die Zeit verringerte, blieb er auch nach drei Jahren mit –3,7 Prozentpunkten signifikant: Wer zu Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurde, hatte langfristig gesehen schlechtere Chancen auf eine Rückkehr in Beschäftigung als diejenigen, die in Kurzarbeit geschickt wurden. Umgekehrt hatten Kurzarbeitende eine höhere Chance, auch drei Jahre später noch erwerbstätig zu sein. Das deutet darauf hin, dass Kurzarbeit einen nachhaltig positiven Effekt auf die Beschäftigung von Arbeitskräften hat, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Abbildung 31).

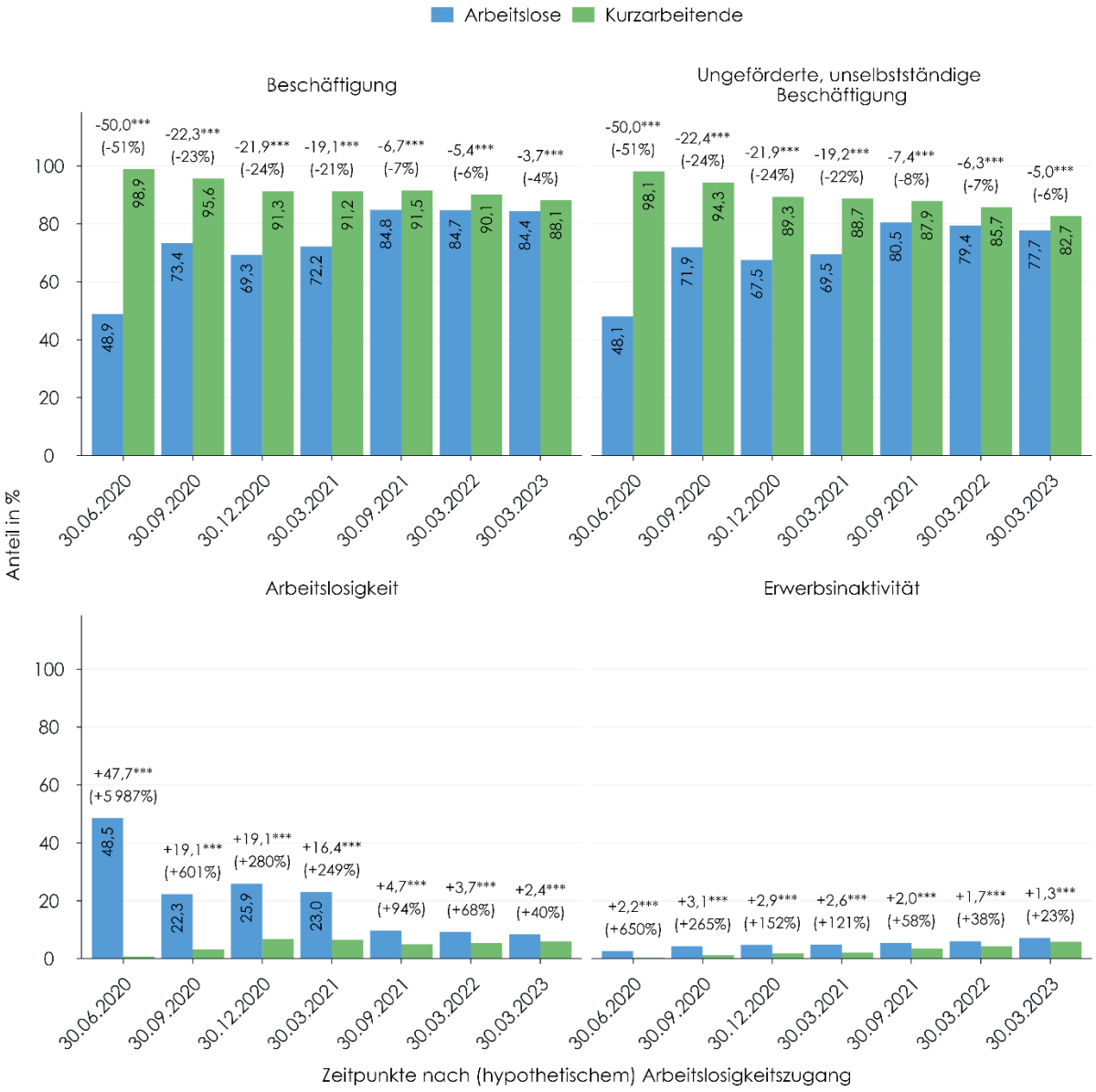
Kaum eine Bedeutung kommt in der Nachkarriere der vorübergehenden Abwesenheit (z. B. aufgrund von Elternzeit) zu. Mit Blick auf die aktive unselbständige Beschäftigung zeigt sich, dass drei Jahre nach Beginn der COVID-19-Pandemie der Anteil der aktiv unselbständig

Beschäftigten in der Gruppe der Personen, die mit Ausbruch der Pandemie arbeitslos geworden waren, um 5,0 Prozentpunkte niedriger war (77,7%) als unter Personen, die mit Ausbruch der Pandemie in Kurzarbeit geschickt worden waren (82,7%). Gleichzeitig war der Anteil der Selbständigen unter den vormals Arbeitslosen (3,9%) um 1,4 Prozentpunkte höher als in der Kontrollgruppe (2,5%). Dies könnte daran liegen, dass sie sich angesichts der Krise neu orientierten oder sich selbstständig machen mussten, entweder aus eigenem Antrieb oder ermutigt durch staatliche Förderungen.

Die Mehrheit der Personen, die zu Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurden, kehrte relativ schnell in ihr altes Unternehmen zurück. Sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit (September 2020) waren 52,0% wieder im selben Unternehmen tätig, nach einem Jahr (März 2021) waren es 43,8%, nach zwei Jahren (März 2022) 41,3% und nach drei Jahren (März 2023) 34,1%[50]). Bei den Kurzarbeitenden waren nach drei Jahren noch 50,1% im Kurzarbeitsunternehmen tätig. Folglich war ein großer Teil der pandemiebedingten Arbeitslosigkeit nur vorübergehend – ähnlich wie in den USA. Dennoch war die Chance, bei demselben Unternehmen weiterzuarbeiten, bei Kurzarbeitenden deutlich höher. Das unterstreicht, dass Kurzarbeit ein wirksames Mittel war, um Beschäftigung zu sichern und den Verbleib im Unternehmen zu unterstützen.

[50]) Wird der Anteil der Personen, die nach einer Phase der Arbeitslosigkeit wieder im selben Unternehmen zu arbeiten begonnen haben, an all jenen Personen bemessen, die nach der Arbeitslosigkeit wieder eine unselbständige Beschäftigung aufgenommen haben, sieht der Recall-Anteil wie folgt aus: Unter den vormals Arbeitslosen, die im Juni 2020 wieder einer unselbständigen Beschäftigung nachgingen, waren 80% im selben Unternehmen tätig wie vor der COVID-19-Pandemie. Im September 2020 lag der Anteil der bei 72%, im März 2021 bei 63%, zwei Jahre nach Ausbruch der Pandemie im März 2022 bei 52% und drei Jahre später bei 44%. Im Verbleich dazu sank der Anteil bei den Kurzarbeitenden innerhalb von drei Jahren sukzessive auf 61% (März 2023).

Abbildung 31: **Vergleich der Anteile je Arbeitsmarktposition, dreijährige Nachkarriere**
Wie erging es Personen, die ohne Kurzarbeit arbeitslos geworden wären, im Vergleich zu Kurzarbeitenden?



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Das Spektrum der Arbeitsmarktstatus in der Nachkarriere (in Summe 100%) umfasst: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsinaktivität. Die ungeförderte (ohne Beschäftigung mit Eingliederungsbeihilfe, in sozioökonomischen Betrieben oder in gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten), unselbständige Beschäftigung ist eine Teilmenge der Beschäftigung insgesamt. Lesebeispiel (Grafik oben links): Unter den am Beginn der Pandemie krisenbedingt arbeitslos gewordenen Personen (Balken „Arbeitslose“) waren 48,9% Ende Juni 2020 wieder in Beschäftigung, in der Vergleichsgruppe 98,9% (Balken „Kurzarbeitende“; jene, die am Beginn der Pandemie ein ähnlich hohes Arbeitslosigkeitsrisiko hatten, aber in Kurzarbeit geschickt wurden). Drei Jahre nach Ausbruch der Pandemie waren in der Gruppe der krisenbedingt am Beginn der Pandemie arbeitslos gewordenen Personen 84,4% wieder in Beschäftigung; in der Vergleichsgruppe lag der Beschäftigungsanteil mit 88,1% um 3,7 Prozentpunkte höher.

Parallel zum Anstieg der Beschäftigung sank in der Nachkarriere der Treatmentgruppe die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Ende Juni 2020 waren von jenen Personen, die am Beginn der COVID-19-Pandemie ihren Job verloren hatten, noch 48,5% arbeitslos, Ende September 22,3%. Die Arbeitslosigkeit sank rasch, langfristig blieb jedoch ein Unterschied bestehen: Im März 2023 waren noch 8,4% der vormals Arbeitslosen ohne Beschäftigung, verglichen mit 6,0% in der Kontrollgruppe. Der Zugang in Arbeitslosigkeit am Beginn der Pandemie erhöhte die Wahrscheinlichkeit, drei Jahre später arbeitslos zu sein, um 2,4 Prozentpunkte (+40%) und die Wahrscheinlichkeit, erwerbsinaktiv zu sein, um 1,3 Prozentpunkte (+23%).

Effektheterogenität

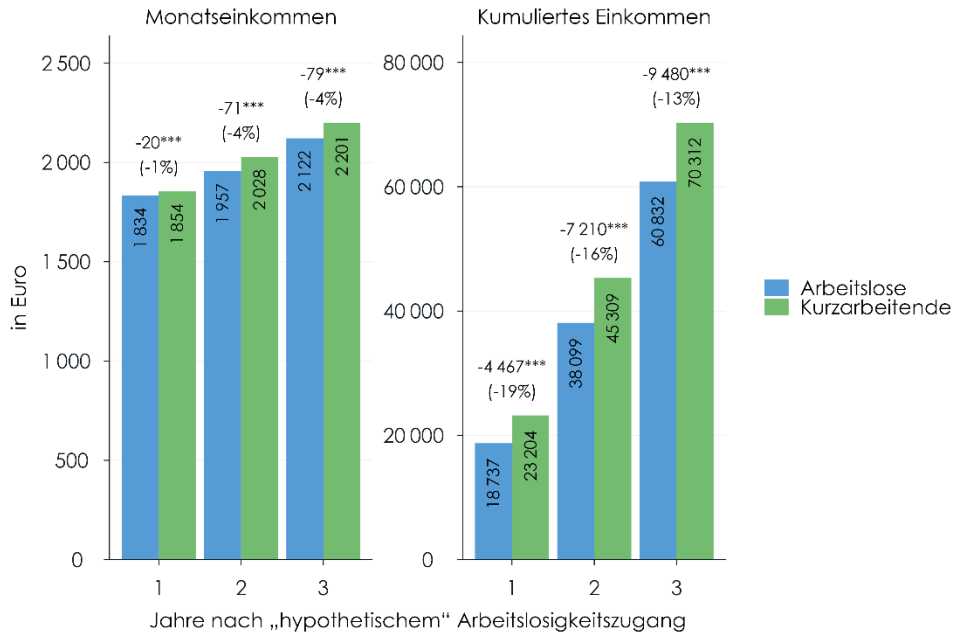
Die Ergebnisse unterscheiden sich kaum zwischen männlichen und weiblichen bzw. jüngeren und älteren Beschäftigten. Stärkere Unterschiede gibt es hingegen zwischen Arbeiter:innen und Angestellten und nach Branche.

Nach einer dreijährigen Beobachtungsperiode waren Arbeiter:innen, die am Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurden, im Vergleich zu Arbeiter:innen, die in Kurzarbeit geschickt wurden, um 4,5 Prozentpunkte seltener in aktiv unselbständiger Beschäftigung. Unter den Angestellten ist der Unterschied im Beschäftigungsanteil mit –7,1 Prozentpunkte größer. Darüber hinaus sind tendenziell stärkere negative Auswirkungen der Arbeitslosigkeit in Sektoren festzustellen, die typischerweise durch stabile Beschäftigung gekennzeichnet sind. Dies betrifft die zusammengefassten NACE-Sektoren JKL (Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen) sowie die Sektoren M (Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen), P (Erziehung und Unterricht) und Q (Erbringung von Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialwesens). Diese Erkenntnis lässt die Vermutung zu, dass der Verlust eines relativ sicheren Arbeitsplatzes nachteiliger sein kann als der Verlust eines Arbeitsplatzes in einem Sektor mit hoher Fluktuation.

Einkommen

Wer am Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurde und später wieder unselbständig beschäftigt war, verdiente im Durchschnitt pro Monat weniger, als vergleichbare Personen, die am Anfang der Pandemie in Kurzarbeit weiterbeschäftigt wurden. Dieser Einkommensnachteil war nicht nur sofort spürbar, sondern vergrößerte sich im Zeitablauf. Er war im dritten Jahr nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit (79 €) größer als im zweiten Jahr (71 €) und im zweiten Jahr größer als im ersten (20 €; Abbildung 32). Eine mögliche Erklärung ist, dass Personen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit Fähigkeiten verlieren – tatsächlich oder in der Vorstellung von Arbeitgeber:innen – und ihre Verhandlungsposition im Bewerbungsprozess geschwächt wird. Eine andere Erklärung ist, dass Arbeitslosigkeit eine Narbe in der Erwerbsbiografie hinterlässt und Unternehmen Bewerber:innen mit Erwerbslücken ein geringeres Einkommen anbieten als Bewerber:innen ohne Erwerbslücken.

Abbildung 32: **Vergleich der Erwerbseinkommen, ein- bis dreijährige Nachkarriere**
Wie erging es Personen, die ohne Kurzarbeit arbeitslos geworden wären, im Vergleich zu Kurzarbeitenden?



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Durchschnittliches Monatseinkommen im Fall von Erwerbstätigkeit (über der Geringfügigkeit). Kumulierte Jahreseinkommen als Kombination von Erwerbsmonaten und Monatseinkommen.

Während die durchschnittlichen monatlichen Erwerbseinkommen nur geringfügig differieren, sind die durchschnittlichen jährlichen Erwerbseinkommensunterschiede – als Kombination aus geringerem monatlichen Erwerbseinkommen und weniger Erwerbsmonaten – beträchtlich. Im ersten Jahr nach Arbeitslosigkeitszugang beläuft sich der Einkommensverlust gegenüber der Kontrollgruppe auf 4.467 €, im zweiten Jahr auf 2.743 € und im dritten Jahr auf 2.270 €. Das Erwerbseinkommen summierte sich in den ersten drei Jahren nach Arbeitslosigkeitszugang auf 60.832 € (Beitragsgrundlagen der Sozialversicherung bis zur monatlichen Höchstbeitragsgrundlage), um 9.480 € oder 13% weniger als das, was vergleichbare Personen verdient haben, die in Kurzarbeit weiterbeschäftigt wurden (70.132 €). Kurzarbeit schützt somit nicht nur vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, sondern auch finanziell vor einem erheblichen Verlust von Erwerbseinkommen.

Im Fall eines Arbeitsplatzverlustes erhalten Arbeitslose Arbeitslosengeld (bzw. Notstandshilfe). Wird beim Vergleich der kumulierten jährlichen Einkommen zwischen den beiden Gruppen neben dem Erwerbseinkommen auch die Existenzsicherungsleistung aus der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt, so reduziert sich der Einkommensverlust: Personen, die am Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurden, verzeichnen im ersten Jahr nach dem Arbeitslosigkeitszugang gegenüber der Kontrollgruppe einen Einkommensverlust in Höhe von 847 €. Im zweiten Jahr kumuliert sich der Verlust auf 2.896 € und im dritten Jahr auf 4.873 €. Damit halbiert sich bei

der gemeinsamen Betrachtung von Erwerbseinkommen und Existenzsicherungsleistung aus der Arbeitslosenversicherung der kumulierte Einkommensverlust nach drei Jahren (4.873 € anstelle von 9.480 €). Dies unterstreicht die einkommensstabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung.

5.1.4 Fazit

Verglichen werden Beschäftigte, die am Beginn der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurden, mit Beschäftigten, die am Beginn der Pandemie in Kurzarbeit geschickt wurden. Durch den Vergleich der Erwerbsbiografie und der Einkommen dieser beiden Gruppen in der dreijährigen Nachkarriere kann die Frage beantworten werden, wie es den Beschäftigten in der COVID-19-Krise ergangen wäre, hätte es Kurzarbeit nicht gegeben.

Die Ergebnisse zeigen, dass viele Personen, die arbeitslos geworden waren, zwar schnell zu ihren früheren Arbeitgeber:innen zurückkehrten, aber dennoch erhebliche Einkommensnachteile im Vergleich zu denjenigen hatten, die in Kurzarbeit geschickt wurden. Trotz eines raschen Aufholprozesses waren Personen, die arbeitslos wurden, nach drei Jahren immer noch seltener erwerbstätig und erlitten – im Fall der Wiederbeschäftigung – erhebliche kumulative Einkommensverluste, da sie weniger Tage erwerbstätig waren und im Durchschnitt auch ein geringeres monatliches Erwerbseinkommen erzielten. Die Erwerbsbiografien der beiden Gruppen näherten sich somit im Zeitverlauf an; vormals Arbeitslose konnten jedoch innerhalb von drei Jahren nicht an die Beschäftigungsanteile der Kontrollgruppe anschließen.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Kurzarbeit die Beschäftigung wirksam stabilisiert und die negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit in der COVID-19-Krise abgemildert hat, was die Bedeutung der Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument in Wirtschaftskrisen unterstreicht.

5.2 Wirkung auf Unternehmensebene

5.2.1 Einleitung

In diesem Kapitel soll den Auswirkungen der Kurzarbeit auf Ebene der Unternehmen nachgegangen werden. Ein vorrangiges Ziel des österreichischen Kurzarbeitsmodells war die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Unternehmen. Konkret richtete sich das Förderinstrument an alle Unternehmen mit vorübergehenden, nicht saisonbedingten wirtschaftlichen Problemen wie dem Ausfall von Aufträgen und unternehmensnotwendigen Zulieferungen, welche auf unternehmensexterne Umstände zurückzuführen waren. Das Ziel der Maßnahme war die weitgehende Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes in den Unternehmen und damit die Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

In der COVID-19-Pandemie waren diese Voraussetzungen für die Kurzarbeitsinanspruchnahme für eine große Anzahl von Unternehmen erfüllt, sodass viele Kurzarbeit tatsächlich in Anspruch nahmen. Es gab jedoch auch zahlreiche Unternehmen, welche – in der von uns evaluierten Periode März 2020 bis Juni 2022 – nie Kurzarbeit in Anspruch nahmen. Ein Vergleich von Unternehmen mit (Treatmentgruppe) und ohne Inanspruchnahme von Kurzarbeit (Kontrollgruppe) liegt daher nahe.

In einem ersten Schritt werden die methodischen Grundlagen für die Wirkungsanalyse auf Unternehmensebene dargelegt. In einem nächsten Schritt werden die wesentlichen empirischen Ergebnisse präsentiert und daran anschließend folgt ein Fazit, in dem auch auf jene Einschränkungen und offenen Fragen hingewiesen wird, welche bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind.

5.2.2 Methodik

Um den Effekt der Kurzarbeit auf die Beschäftigungsentwicklung in den Unternehmen zu evaluieren, verwenden wir einen Matching-Ansatz in Kombination mit einem Event-Study-Design. Der Matching-Ansatz ermöglicht einen Vergleich zwischen Unternehmen mit Kurzarbeit und Unternehmen ohne Kurzarbeit. Zunächst wird für jedes Unternehmen einen Propensity Score berechnet, in den die Unternehmensmerkmale

- Anzahl unselbständig und geringfügig Beschäftigter,
- Jahres- und Monatsumsatz,
- Beschäftigungswachstum sowie Churning- und Turnoverquote[51]),
- Zusammensetzung der Beschäftigung (Anteil Nationalitäten, Geschlecht, Alter, Unternehmenszugehörigkeit, sozialrechtlicher Status, Recalls) sowie
- Region und Branche

für die Jahre 2017 bis 2019 sowie der Umsatzrückgang zwischen 2019 und 2020 eingehen. Für jedes Unternehmen mit Kurzarbeit wird dann jenes Unternehmen ohne Kurzarbeit ausgewählt, welches den ähnlichsten Propensity Score aufweist (Nearest-Neighbour-Matching")[52]). Das Event-Study-Design untersucht die Auswirkungen eines Ereignisses ("event") – in unserem Fall die Einführung der Kurzarbeit – und vergleicht die monatliche Entwicklung vor und nach Einführung der Kurzarbeit der jeweiligen Ergebnisvariablen des Unternehmens (Beschäftigung, Separationswahrscheinlichkeit[53]) von Beschäftigungsverhältnissen im Unternehmen, Risiko einer Unternehmensschließung, Umsatz).

Ein Vergleich von Unternehmen mit Kurzarbeit (Treatmentgruppe) und Unternehmen ohne Kurzarbeit (Kontrollgruppe) soll im Idealfall zeigen, ob das arbeitsmarktpolitische Ziel der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes und stabiler individueller Beschäftigung auf Unternehmensebene tatsächlich erreicht wurde. Bei der Interpretation der Differenz zwischen Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit ist jedoch Vorsicht geboten, zumal sie nicht notwendigerweise dem kausalen Effekt der Kurzarbeitsmaßnahmen auf die Ergebnisvariablen des Unternehmens entspricht. Unternehmen mit Kurzarbeit unterscheiden sich von Unternehmen ohne Kurzarbeit oftmals nicht nur in der Inanspruchnahme von Kurzarbeit, sondern in vielen anderen

---

[51]) Die Turnoverquote ist der Beschäftigungsumschlag in einem Jahr, gemessen als Summe der Beschäftigungsaufnahmen und -abgänge, in Relation zur Jahresdurchschnittsbeschäftigung. Die Churningquote ist der Beschäftigungsumschlag (Summe der Beschäftigungsaufnahmen und -beendigungen in einem Jahr) abzüglich der absoluten Beschäftigungsveränderung, in Relation zur Beschäftigung im Jahresdurchschnitt. Mit der Churningquote wird die Arbeitskräftefluktuation auf Unternehmensebene gemessen, die über die Bestandsveränderung der Beschäftigung hinausgeht.

[52]) Im technischen Anhang (Kapitel A VI) wird das Verfahren genauer beschrieben.

[53]) Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Beschäftigungsverhältnis aufgelöst wird.

Merkmalen, die in den Daten nicht beobachtet werden können. Vor allem ist die Vermutung naheliegend, dass Unternehmen ohne Kurzarbeit weniger stark von der COVID-19-Pandemie betroffen waren und genau aus diesem Grund keine Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit schickten.

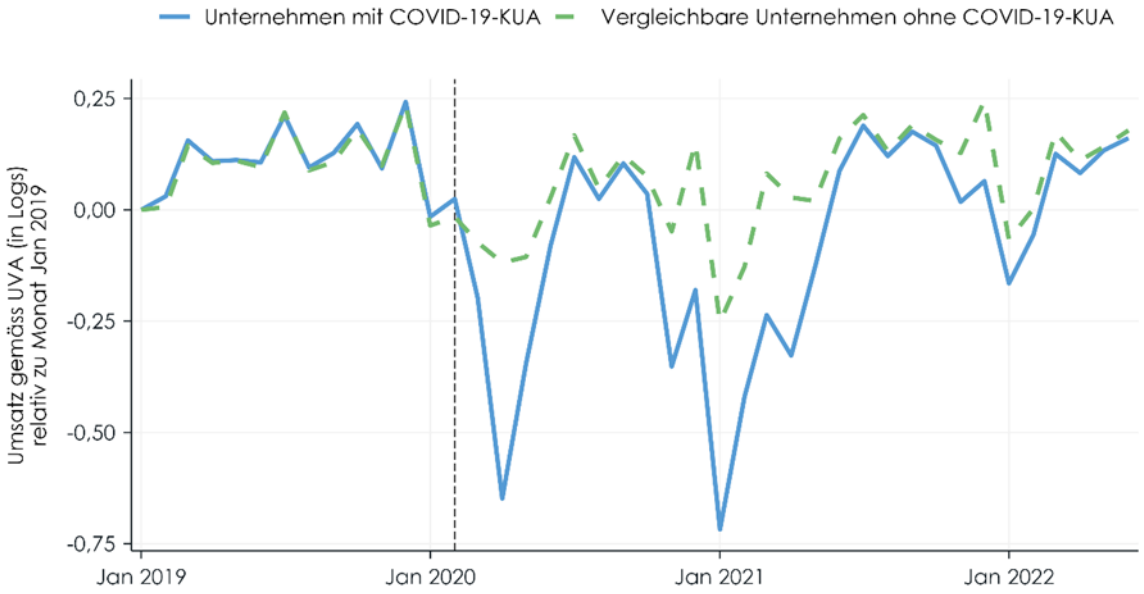
Wie nachfolgend gezeigt wird, tritt dieses Problem in der weiteren empirischen Analyse auf. Die empirisch gemessene Differenz zwischen Unternehmen mit Kurzarbeit und Unternehmen ohne Kurzarbeit – etwa in der Entwicklung der Beschäftigung – ist nicht aussagekräftig für den tatsächlichen Kurzarbeitseffekt, sondern ist getrieben durch umgekehrte Kausalität: Die deutlich schlechtere wirtschaftliche Lage der Unternehmen mit Kurzarbeit während der Lockdowns veranlasste diese Unternehmen, Kurzarbeit in Anspruch zu nehmen und auf diese Weise die Beschäftigung zu stabilisieren. Zwar kann der kausale Effekt der Kurzarbeit nicht geschätzt werden, der Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit ermöglicht jedoch interessante Einsichten in die Beschäftigungsentwicklung der beiden Gruppen von Unternehmen.

5.2.3 Empirische Ergebnisse

Die folgenden empirischen Ergebnisse der Unternehmensanalyse basieren auf Daten des AMS, des DVSV und AMDC-Daten von Statistik Austria (siehe Kapitel 0). Der in der Analyse verwendete Datensatz basiert auf jenen 246.622 Unternehmen, welche im Jahr 2019 für mindestens einen Monat mindestens ein:e Arbeitnehmer:in beschäftigten. Von diesen Unternehmen nahmen 111.076 Unternehmen in der Zeit von März 2020 bis Juni 2022 Kurzarbeit in Anspruch und gehören damit der Treatmentgruppe (im Folgenden "Kurzarbeitsunternehmen") an. Von den übrigen 135.546 Unternehmen konnten nur 56.662 in das Sample der Kontrollgruppe (im Folgenden "Unternehmen ohne Kurzarbeit") aufgenommen werden. Die übrigen Unternehmen wiesen Merkmalskombinationen auf, für die mit dem Matching-Ansatz keine vergleichbaren Unternehmen in der Treatmentgruppe gefunden werden konnten, und werden daher in der folgenden Analyse nicht berücksichtigt.

In Abbildung 33 wird zunächst die Umsatzentwicklung von Kurzarbeitsunternehmen der Entwicklung in Unternehmen ohne Kurzarbeit gegenübergestellt. Auf der Y-Achse wird dabei die prozentuelle Abweichung des Umsatzes vom Niveau im Jänner 2019 gezeigt. Der untersuchte Zeitraum beginnt im Jänner 2019 und endet im Juni 2022 (jenem Zeitpunkt, bis zu dem die Daten vollständig verfügbar waren).

Abbildung 33: **Umsatzentwicklung in Unternehmen mit und ohne COVID-19-Kurzabeit**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. Vertikale Linie. . . letzter Monat vor Einführung der COVID-19-Kurzarbeit.

Mit dem Matching-Ansatz konnten, basierend auf unternehmerischen Kennzahlen der Jahre 2017 bis 2019, zwei Gruppen gebildet und verglichen werden, deren Umsatzentwicklung in der Zeit vor der COVID-19-Pandemie nahezu identisch war[54]). Dies ist eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für ein valides Design einer kausalen Wirkungsanalyse der Kurzarbeit. Dazu wäre es erforderlich, dass sich Unternehmen aus zufälligen Gründen (unterschiedliche Information über das Förderinstrument, geringere oder höhere administrative Hürden, etc.), für oder gegen die Inanspruchnahme von Kurzarbeit entschieden haben, sich jedoch in ihrer (gegenwärtigen und für die unmittelbare Zukunft erwarteten) ökonomischen Problemlage nicht von Kurzarbeitsunternehmen unterscheiden[55]).

Abbildung 33 zeigt dagegen, dass die wirtschaftlichen Bedingungen von Kurzarbeitsunternehmen im Vergleich zu Unternehmen ohne Kurzarbeit ab Beginn der COVID-19-Pandemie sehr unterschiedlich waren. Unternehmen ohne Kurzarbeit erlitten zwar erhebliche Umsatzeinbußen, diese waren aber in fast allen Monaten geringer als 10% und überschritten nur im zweiten

[54]) Dieses Ergebnis zeigt, dass der Matching-Ansatz "funktioniert" in dem Sinne, dass für jedes Unternehmen der Treatmentgruppe ein Unternehmen gefunden werden konnte, das zwischen 2017 und 2019 sehr ähnliche Kennzahlen aufweist, jedoch in der COVID-19-Pandemie keine Kurzarbeit in Anspruch nahm.

[55]) Kopp und Siegenthaler (2021) argumentieren, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeitsmaßnahmen während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 in der Schweiz sehr stark von solchen Zufälligkeiten geprägt war. In manchen Kantonen wurde die Zuerkennung von Kurzarbeitsanträgen sehr restriktiv gehandhabt, während in anderen Kantonen die Zuerkennungsraten sehr hoch waren. Ein Vergleich von Unternehmen, deren Kurzarbeitsantrag abgelehnt wurde, mit Unternehmen, deren Kurzarbeitsantrag angenommen wurde, ist daher von den Vergabekriterien für die Kurzarbeit und nicht (oder in nur geringem Umfang) von der ökonomischen Lage der antragstellenden Unternehmen bestimmt, woraus sich ein valides Evaluationsdesign für die Identifikation des Kurzarbeitseffektes ergibt.

Lockdown für einen Monat die 20%-Marke. Ab März 2021 überstiegen die Umsätze bereits den Basiswert von Jänner 2019. Ganz anders die Kurzarbeitsunternehmen: Während des ersten und zweiten Lockdowns hinkten die Umsätze dieser Unternehmen dem Umsatz im Basismonat Jänner 2019 um bis zu 70% hinterher. Diese Einbrüche waren zwar temporär, zogen sich aber über mehrere Monate. Ab Mitte des Jahres 2021 erreichten die Umsätze wieder dauerhaft das Niveau vor der COVID-19-Pandemie.

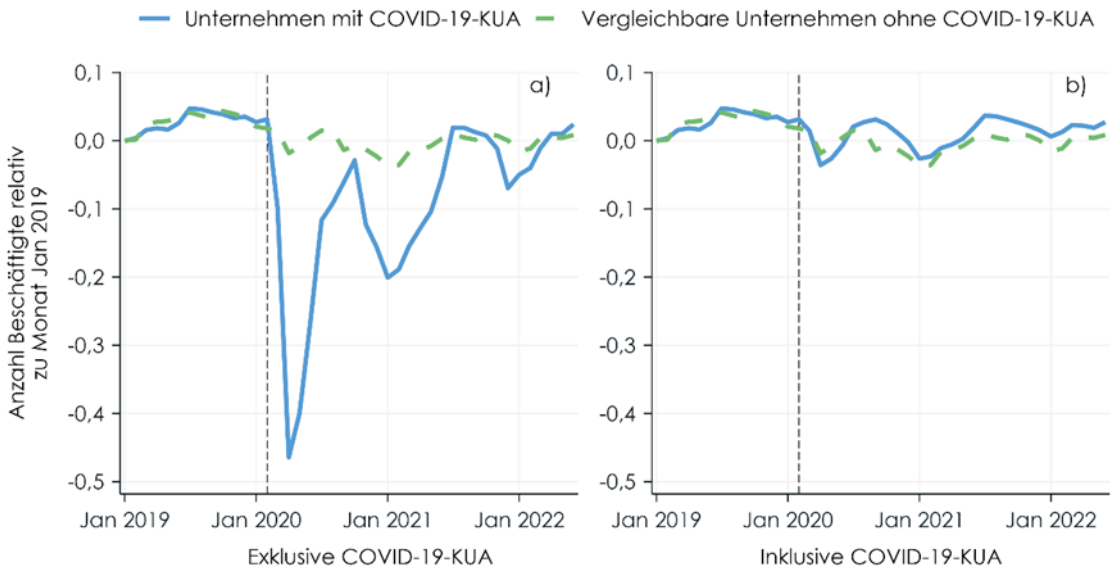
Die Tatsache, dass Unternehmen mit Kurzarbeit eine deutlich ungünstigere Umsatzentwicklung aufwiesen als Unternehmen ohne Kurzarbeit, deutet auf die oben angesprochene umgekehrte Kausalität hin: Unternehmen, welche besonders starke Umsatzeinbrüchen erlitten, nahmen Kurzarbeit in Anspruch; Unternehmen, deren Umsatzeinbrüche vergleichsweise gering waren, kamen ohne Kurzarbeit durch die COVID-19-Pandemie. Diese Selbstselektion von Unternehmen in Kurzarbeit entspricht der Absicht der Politik – es sollten genau jene Unternehmen gefördert werden, welche in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren.

Aus diesem Grund kann jedoch ein Vergleich von Kurzarbeitsunternehmen mit Unternehmen ohne Kurzarbeit die kausalen Wirkungen der Kurzarbeit nicht identifizieren. Die Beschäftigungslage in Kurzarbeitsunternehmen ist nicht in erster Linie durch die Kurzarbeit per se bestimmt, sondern vor allem durch die – von der Pandemie und Lockdowns verursachte – ungünstige Umsatzentwicklung. Ein Vergleich von Kurzarbeitsunternehmen mit Unternehmen ohne Kurzarbeit erlaubt somit zwar keine direkten Rückschlüsse auf den kausalen Effekt der Kurzarbeit, ermöglicht jedoch interessante Einsichten in die Beschäftigungsentwicklung der beiden Gruppen von Unternehmen.

Beschäftigungsentwicklung

Die linke Grafik in Abbildung 34 zeigt die Beschäftigungsentwicklung von Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit, wenn nur regulär beschäftigte Personen gezählt werden, Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit jedoch nicht. Vor der COVID-19-Pandemie war die durchschnittliche Beschäftigungsentwicklung in Unternehmen mit Kurzarbeit und Unternehmen ohne Kurzarbeit nahezu deckungsgleich. Mit Beginn der Pandemie klaffen die beiden Zeitreihen jedoch stark auseinander. Während in Kurzarbeitsunternehmen die Anzahl regulär beschäftigter Personen am Beginn der Pandemie (mit Einführung der COVID-19-Kurzarbeit) um bis zu 40% zurückging, war der Beschäftigungsrückgang in Unternehmen ohne Kurzarbeit sehr moderat. Auch in den Folgemonaten blieb die Diskrepanz zwischen den beiden Gruppen von Unternehmen bestehen und war vor allem in den Lockdown-Monaten Oktober 2020 bis Mai 2021 groß.

Abbildung 34: **Beschäftigungsentwicklung mit und ohne Berücksichtigung von Kurzarbeit**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC.

Werden dagegen auch Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit als Teil der Beschäftigung des Unternehmens betrachtet, ergibt sich ein anderes Bild (Abbildung 34, rechte Grafik b) und es verschwinden die Unterschiede in der Beschäftigung zwischen Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit nahezu vollständig. Ein Ziel der Kurzarbeit – die Aufrechterhaltung der Beschäftigung im Unternehmen – wurde damit erreicht. Kurzarbeitsunternehmen weisen eine etwas bessere Beschäftigungsentwicklung auf als Unternehmen ohne Kurzarbeit.

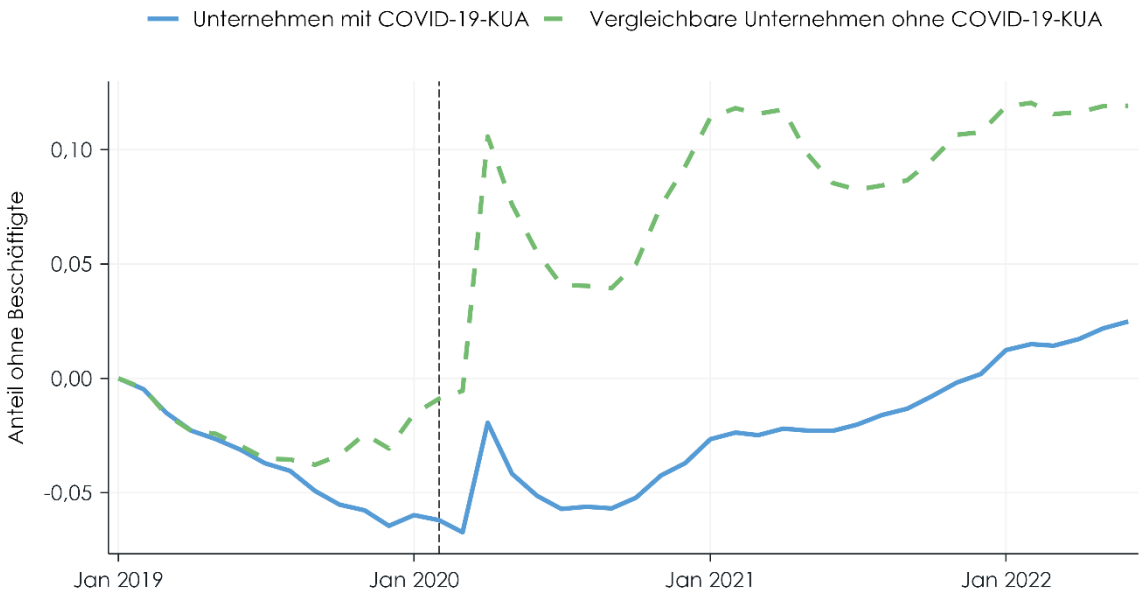
Unternehmensstilllegung

Ein möglicher Effekt der Kurzarbeit könnte auch in einer Verhinderung von Unternehmensstillegungen gelegen haben. Abbildung 35 zeigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen, welches im Jahr 2019 in mindestens einem Monat eine positive Beschäftigung aufwies, im jeweiligen Monat keine Beschäftigten hatte. Dieser Anteil war während des Jahres 2019 rückläufig. Mit Beginn der COVID-19-Pandemie nahm der Anteil der Unternehmen ohne Beschäftigte sprunghaft zu, wobei dieser Anstieg vor allem in Unternehmen ohne Kurzarbeit außerordentlich kräftig war. Auch Kurzarbeitsunternehmen verzeichneten diesen Anstieg, jedoch lag der Anteil von Kurzarbeitsunternehmen ohne Beschäftigte zu Beginn der COVID-19-Pandemie noch unter dem Wert von Anfang 2019.

Interessant ist, dass der Anteil von Unternehmen ohne Beschäftigte in der Gruppe der Unternehmen ohne Kurzarbeit deutlich höher ist als in der Gruppe der Kurzarbeitsunternehmen. Unternehmen ohne Kurzarbeit dürften daher viel öfter von (temporären oder permanenten) Unternehmensstillegungen betroffen gewesen sein. Nicht auszuschließen ist, dass dieser Unterschied durch den (erwünschten) Effekt der COVID-19-Kurzarbeit zustande kam: Die

Kurzarbeitsbeihilfe sollte Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten unter die Arme greifen. Aus den oben genannten Gründen der mangelnden Vergleichbarkeit von Kurzarbeitsunternehmen mit Unternehmen ohne Kurzarbeit lässt sich dieser Effekt jedoch nicht schlüssig quantifizieren.

Abbildung 35: **Anteil an Unternehmen ohne Beschäftigte**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC.

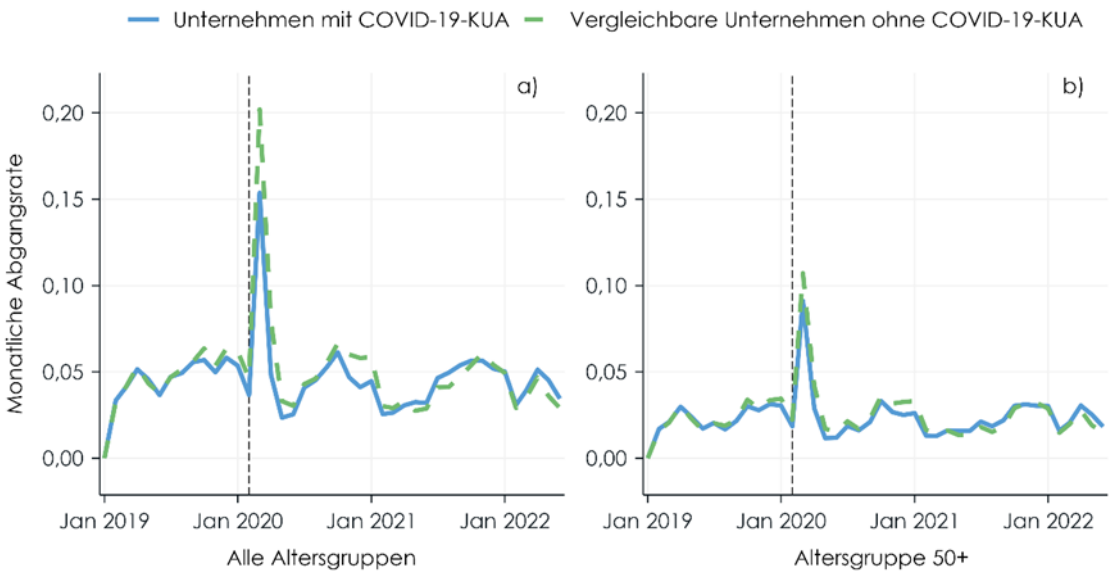
Beschäftigungsabgänge

Neben der Aufrechterhaltung und Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus im Unternehmen ist ein wichtiges Ziel der Kurzarbeit die Stabilisierung individueller Beschäftigungsverhältnisse auf Unternehmensebene. Die Inanspruchnahme der Kurzarbeit schränkt die Möglichkeiten von Unternehmen, Arbeitnehmer:innen zu kündigen, deutlich ein. Es lohnt sich daher, zu untersuchen, ob Kurzarbeitsunternehmen tatsächlich weniger dazu neigten, Beschäftigungsverhältnisse zu lösen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Beschäftigungsverhältnis beendet wird (Separationswahrscheinlichkeit), unterschied sich in der Zeit vor der COVID-19-Pandemie nicht zwischen Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit (Abbildung 36, linke Grafik a). Mit Beginn der COVID-19-Pandemie und dem damit verbundenen Start der Kurzarbeitsmaßnahmen ergibt sich das zu erwartende Bild: Die Separationswahrscheinlichkeit war in Kurzarbeitsunternehmen in fast allen Monaten niedriger als in Unternehmen ohne Kurzarbeit. Die Unterschiede zwischen den beiden Gruppen von Unternehmen sind besonders hoch in Zeiten der Lockdowns. Dies kommt nicht zuletzt durch die Behaltepflicht von Beschäftigten in Kurzarbeitsunternehmen zustande, die während der Kurzarbeitsnutzung de facto einen erhöhten

Kündigungsschutz für die Arbeitnehmer:innen mit sich bringt. Interessant ist, dass alle Unternehmen mit Beginn der COVID-19-Pandemie außergewöhnlich viele Abgänge zu verzeichnen hatten. Diese waren jedoch in Kurzarbeitsunternehmen deutlich geringer als in Unternehmen ohne Kurzarbeit.

Abbildung 36: **Separationswahrscheinlichkeit individueller Beschäftigungsverhältnisse**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



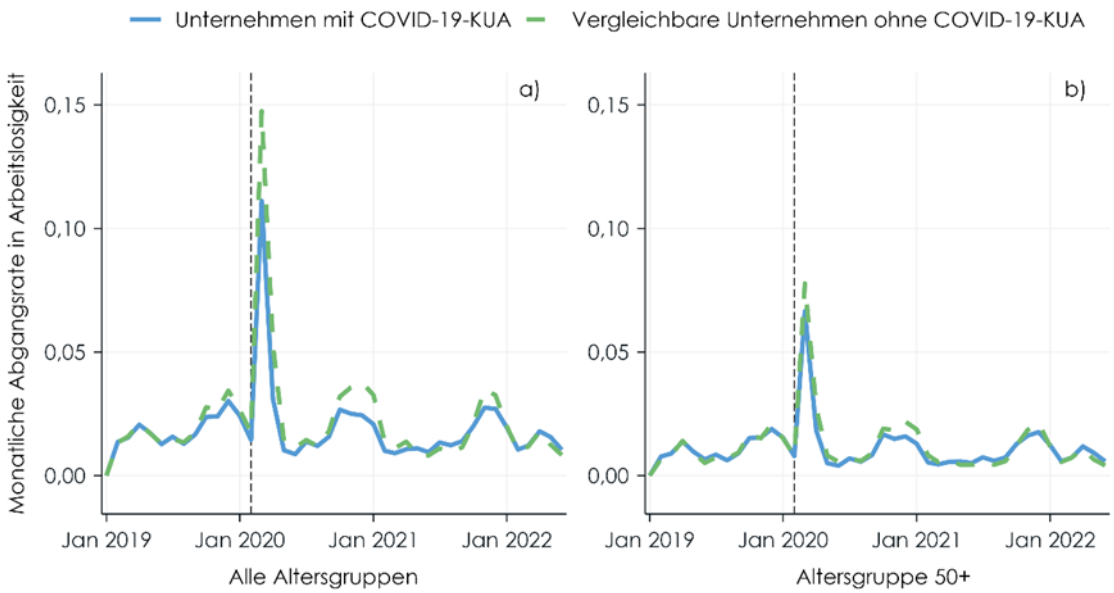
Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC.

Für ältere Arbeitnehmer:innen (ab 50 Jahre, Abbildung 36, rechte Grafik b) ist die Separationswahrscheinlichkeit nur halb so hoch wie über aller Altersgruppen. Wie in Kapitel 4.2.1 bereits gezeigt wurde, sinkt das Risiko, arbeitslos oder erwerbsinaktiv zu werden, mit dem Alter. Ansonsten ist die zeitliche Entwicklung der Separationswahrscheinlichkeit von älteren Arbeitnehmer:innen vergleichbar mit jener für Arbeitnehmer:innen aller Altersgruppen (Abbildung 36, linke Grafik a). Interessant ist jedoch, dass die Unterschiede in den Separationswahrscheinlichkeiten zwischen Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit bei älteren Arbeitnehmer:innen deutlich geringer sind als über alle Altersgruppen.

Die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen ist häufig, jedoch nicht ausschließlich mit Zugängen in Arbeitslosigkeit verbunden (Abbildung 37). In normalen Jahren (vor der COVID-19-Pandemie) betrug die Separationswahrscheinlichkeit (welche nicht nur Abgänge in Arbeitslosigkeit, sondern auch Jobwechsler:innen oder Abgänge in Nichterwerbstätigkeit, Pension, etc. umfasst) etwa 5%, wovon die Hälfte auf Abgänge in Arbeitslosigkeit entfiel. Die große Mehrzahl der Abgänge unmittelbar nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie waren jedoch Abgänge in Arbeitslosigkeit. Die Schwankungen in der Separationswahrscheinlichkeit während der COVID-19-Pandemie sind ebenfalls in erster Linie durch die Abgänge in Arbeitslosigkeit getrieben. Das Muster für ältere Arbeitnehmer:innen (Abbildung 38, rechte Grafik b) entspricht auch

hier qualitativ jenem aller Altersgruppen. Die Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Arbeitslosigkeit ist jedoch für ältere Arbeitnehmer:innen deutlich geringer. Auch im Fall der Abgänge in Arbeitslosigkeit sind die Unterschiede zwischen Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit für Ältere geringer als für Arbeitnehmer:innen aller Altersgruppen.

Abbildung 37: **Abgänge in Arbeitslosigkeit**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC.

Effektheterogenität

Die obigen Resultate beziehen sich auf die Gesamtheit der Unternehmen über alle Branchen hinweg. Die einzelnen Branchen waren jedoch sehr unterschiedlich von der COVID-19-Pandemie und den Lockdowns betroffen. Im Anhang Kapitel A VIII werden diese Unterschiede beispielhaft anhand zweier Branchen illustriert: Handel (Sektor G) und freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen (Sektor M). In beiden Branchen wurde Kurzarbeit in großem Umfang in Anspruch genommen. Da es jedoch in beiden Branchen auch eine substanzielle Anzahl von Unternehmen gab, welche Kurzarbeit über den untersuchten Zeitraum nie in Anspruch nahmen, konnte die obige Analyse auch getrennt für den Handel und die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen durchgeführt werden (siehe Abbildung A 1, Abbildung A 2 und Abbildung A 3 in Kapitel A VIII im Anhang).

Hinsichtlich der Umsatzentwicklung zeigen beide Branchen ein qualitativ sehr ähnliches Bild wie die Gesamtwirtschaft, nämlich starke Umsatzeinbrüche zu Beginn der COVID-19-Pandemie, welche für Kurzarbeitsunternehmen deutlich größer waren als für Unternehmen ohne Kurzarbeit (Abbildung A 1). Es haben also jene Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch genommen, welche (gemessen an der Umsatzentwicklung) besonders stark von der Pandemie betroffen waren. Im

Handel waren die Umsatzeinbrüche deutlich stärker als in den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, vor allem während des zweiten Lockdowns.

Abbildung A 2 im Anhang (Kapitel A VIII) zeigt die Entwicklung der Beschäftigung, wobei Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit nicht zum Beschäftigtenstand gezählt werden. Im Handel reduzierte sich die Anzahl der weiterhin regulär Beschäftigten in Kurzarbeitsunternehmen um nahezu 60%; dies wiederholte sich im Lockdown, allerdings in deutlich geringerem Umfang. Die Unternehmen ohne Kurzarbeit konnten ihr Beschäftigungsniveau über den Beobachtungszeit konstant halten, mit nur geringen Rückgängen während der COVID-19-Pandemie. Am Ende des Beobachtungszeitraums entsprach die Anzahl regulär beschäftigter Personen in Kurzarbeitsunternehmen wieder dem Niveau vor Beginn der COVID-19-Pandemie (sowie dem Niveau der Unternehmen ohne Kurzarbeit). Dies gilt sowohl im Handel als auch im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. In beiden Branchen wurde damit das Ziel erreicht, den Beschäftigungsstand vor der COVID-19-Krise aufrechtzuerhalten.

Das Beschäftigungsverlustrisiko auf Unternehmensebene (berechnet anhand der Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Arbeitslosigkeit, Abbildung A 3 in Kapitel A VIII im Anhang) ist sowohl im Handel als auch im Bereich der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen in Kurzarbeitsunternehmen weit niedriger. In Unternehmen ohne Kurzarbeit gab es deutliche Ausschläge in den Abgängen in Arbeitslosigkeit.

Die österreichische Wirtschaft ist stark von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) geprägt. Während große Unternehmen größere Spielräume haben, bei Umsatzeinbrüchen die Beschäftigung anzupassen, stellen Umsatzeinbußen für KMU oft eine große Herausforderung dar und werden häufig auch zu einem existenziellen Problem. Um die Auswirkungen der Kurzarbeit für dieses Segment des Arbeitsmarktes näher zu beleuchten, wurde eine separate Analyse für KMUs[56]) durchgeführt.

Hinsichtlich der Umsatzrückgänge unterscheiden sich KMUs (Abbildung A 4 Grafik a in Kapitel A VIII im Anhang) nicht wesentlich von allen Unternehmen (Abbildung 33). Kurzarbeitsunternehmen sind von den Einbußen deutlich stärker betroffen; Kurzarbeit wurde also von den – gemessen am Umsatz – am stärksten von der COVID-19-Pandemie betroffenen KMUs in Anspruch genommen. Dass die Pandemie für viele KMUs ein existenzielles Problem war, bestätigt ein Blick auf Abbildung A 4 (Grafik b in Kapitel A VIII des Anhangs). Diese Grafik ist deckungsgleich mit jener für alle Unternehmen (Abbildung 35) und deutet darauf hin, dass vor allem KMUs von den Unternehmensstilllegung betroffen war. Der große Unterschied zwischen Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit in Bezug auf das Risiko von Unternehmensstilllegungen ist konsistent mit der Hypothese, dass die Kurzarbeitsmaßnahmen dazu beigetragen haben, die dauerhafte (oder temporäre) Einstellung der Geschäftstätigkeit vieler KMUs zu verhindern. Abbildung A 4 (Grafik c in Kapitel A VIII des Anhangs) dokumentiert zudem, dass die reguläre Beschäftigung (ohne Personen in Kurzarbeit) auch in Kurzarbeit nutzenden KMUs sehr stark zurückging. Die Inanspruchnahme von Kurzarbeit geht also mit einer Aufrechterhaltung der Beschäftigungsverhältnisse einher. Schließlich weisen Kurzarbeit nutzende KMUs geringere Zugänge in

[56]) Weniger als 250 Beschäftigte im Jahr 2019.

Arbeitslosigkeit auf als KMUs ohne Kurzarbeit (Abbildung A 4, Grafik e, in Kapitel A VIII des Anhangs).

5.2.4 Fazit

In diesem Kapitel wurde die Rolle der Kurzarbeit für die Entwicklung der Beschäftigung und anderer Erfolgsindikatoren von Unternehmen vor und während der COVID-19-Pandemie untersucht. Ein Vergleich von Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit zeigt ausgeprägte Unterschiede in der ökonomischen Betroffenheit von der Pandemie. Kurzarbeitsunternehmen erlitten deutlich stärkere Umsatzeinbußen als Unternehmen ohne Kurzarbeit. Das deutet darauf hin, dass mit dem Instrument der Kurzarbeit Unternehmen unter die Arme gegriffen wurde, die während der COVID-19-Pandemie mit einer überdurchschnittlich schwierigeren ökonomischen Problemlage konfrontiert waren. Das war auch das erklärte Ziel der COVID-19-Kurzarbeit.[57]) Zudem zeigt sich, dass das Ziel der Aufrechterhaltung des Beschäftigungsniveaus auf Unternehmensebene weitgehend erreicht wurde. Beschäftigte in Kurzarbeitsunternehmen waren zudem einem geringeren Arbeitsplatzverlustrisiko ausgesetzt, was vor allem auf eine geringere Wahrscheinlichkeit eines Abgangs in Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Schließlich waren Kurzarbeitsunternehmen auch einem geringen Risiko einer (permanenten oder temporären) Unternehmensstilllegung ausgesetzt.

Obwohl der Vergleich von Kurzarbeitsunternehmen und Unternehmen ohne Kurzarbeit interessante Einsichten in die Entwicklung von Beschäftigung und anderer Erfolgsindikatoren während der Krise liefert, bleibt unklar, in welchem Umfang die Gruppenunterschiede ursächlich auf die Inanspruchnahme von Kurzarbeit zurückzuführen sind. Damit bleibt insbesondere auch die Frage offen, in welchem Umfang es Mitnahmeeffekte gab – also Kurzarbeitsinanspruchnahmen durch Unternehmen, welche auch ohne das Instrument der Kurzarbeit ihre Belegschaft gehalten hätte. Dieser Frage wird im nächsten Kapitel mit Hilfe eines dynamischen Arbeitsmarktmodells nachgegangen.

5.3 Gesamtwirtschaftliche Wirkung

5.3.1 Einleitung

Die gesamtwirtschaftliche Wirkungsanalyse beruht auf einem dynamischen Gleichgewichtsmodell mit friktionellen Arbeitsmärkten (Search-und-Matching-Modell). Das Modell wird in einem zweistufigen Verfahren strukturell geschätzt, sodass die zentralen Strukturmerkmale des österreichischen Arbeitsmarktes abgebildet werden können. Die detaillierte Modellbeschreibung finden sich im Anhang (siehe Kapitel A VII im Anhang).

Das Modell dient dazu, die Auswirkungen der COVID-19-Kurzarbeit auf den österreichischen Arbeitsmarkt zu evaluieren. Insbesondere liefert es Schätzungen darüber, wie stark die Arbeitslosigkeit ohne Kurzarbeit angestiegen wäre, wie groß die Mitnahmeeffekte waren und welche zusätzlichen Lasten für die Steuerzahler:innen sich durch die Implementierung der

[57]) Eine kausale Aussage wie sich Unternehmen verhalten hätten, hätte es Kurzarbeit nicht gegeben, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht getroffen werden.

Kurzarbeitsbeihilfe ergaben. Eine wichtige Einschränkung ist, dass das Modell nur die während der COVID-19-Pandemie entstehenden Effekte abbildet. Mittel- und längerfristige Effekte, etwa produktivitätssteigernde Effekte durch die Erhaltung betriebsspezifischen Humankapitals, sind potenziell sehr wichtig, bleiben jedoch mangels einer langfristigen Nachbeobachtungsperiode in dieser Studie unberücksichtigt.

5.3.2 Beschreibung des Modells

Das Modell unterscheidet mit Arbeiter:innen und Angestellten zwei Typen von Arbeitnehmer:innen[58]) und 21 Sektoren[59]). Es ergeben sich damit 42 (21 * 2) Arbeitsmärkte. Innerhalb jedes dieser Arbeitsmärkte beschäftigen Unternehmen Arbeitnehmer:innen oder schreiben offene Stellen aus und suchen nach Personal. Sobald im Unternehmen eine Stelle besetzt ist, produziert diese:r neu angestellte Arbeitnehmer:in mit einer Produktivität z_{is}. Der Einfachheit halber wird angenommen, dass alle Unternehmen innerhalb eines Arbeitsmarktes identisch sind, d. h. mit derselben Produktivität z_{is} produzieren. Die implizite Annahme ist, dass alle Unternehmen innerhalb eines Sektors in gleiche Weise vom COVID-19-Schock betroffen waren. Die Produktivität unterscheidet sich jedoch zwischen den Sektoren und innerhalb eines Sektors zwischen den beiden Typen von Arbeitnehmer:innen. Die COVID-19-Pandemie wird modelliert als ein einmaliger, unerwarteter Produktivitätsschock, der jeden der 21 Sektoren der Gesamtwirtschaft unterschiedlich stark und unterschiedlich lange trifft.

Das Modell ist dynamisch und fokussiert auf die Ströme auf dem Arbeitsmarkt. Zentrale Größen sind die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in einer regulären Beschäftigung ("job finding rate") sowie das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ("job destruction rate"). Arbeitslose suchen nach neuen Anstellungen und Unternehmen mit offenen Stellen suchen nach Arbeitnehmer:innen, um diese zu besetzen. Die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit ("job finding rate") ist endogen und hängt ab vom Suchverhalten der Arbeitslosen und von der Entscheidung der Unternehmen, offene Stellen zu schalten. Das Arbeitsplatzverlustrisiko wird im Modell bestimmt durch die Reaktion der Unternehmen auf exogene Schocks. Der Einfachheit halber wird angenommen, dass die Arbeitnehmer:innen den Sektor nicht wechseln können. Es gibt daher keine Interaktion zwischen den Arbeitsmärkten[60]).

Bei Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt gleicht der Zustrom in Arbeitslosigkeit – er entspricht der Anzahl beschäftigter Personen, die in der jeweiligen Periode ihren Arbeitsplatz verlieren – dem Abgang aus Arbeitslosigkeit, also der Anzahl arbeitsloser Personen, welche in der jeweiligen Periode einen neuen Arbeitsplatz findet[61]). Das Modell besteht aus 42 solchen

---

[58]) $i \in \{Arbeiter:innen, \quad Angestellte\}$

[59]) $s \in \{Bau, \ verarbeitendes \ Gewerbe, \quad Handel, \ \ldots\}$

[60]) Diese Vereinfachung scheint auch vor dem Hintergrund unkritisch, dass während der COVID-19-Pandemie wenig Branchenwechsel erfolgt sein dürften (wenn es zu Branchenwechseln kam, dann zu einem späteren Zeitpunkt).

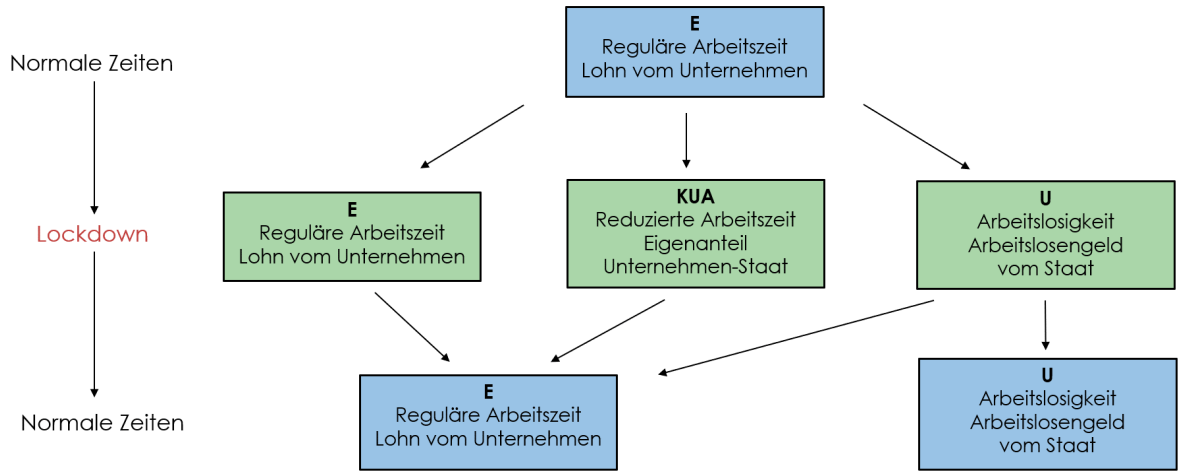
[61]) Bezeichnen wir die Anzahl (beschäftigter und arbeitsloser) Personen mit L; mit f bzw. s die "job finding rate" bzw. die "job destruction rate" und mit u die Arbeitslosenquote, dann ist der Zustrom in Arbeitslosigkeit gleich $s(1-u)L$ und der Abgang aus Arbeitslosigkeit gleich fuL. Das Gleichgewicht (Zustrom in Arbeitslosigkeit entspricht dem Abgang aus Arbeitslosigkeit) ist dann gegeben durch $s(1-u)L = fuL$. Daraus ergibt sich eine gleichgewichtige Arbeitslosenrate von $u = s/(f+s)$.

Arbeitsmärkten, die jeweils durch eine "job finding rate" und "job destruction rate" und damit durch eine eigene gleichgewichtige Arbeitslosenquote charakterisiert sind.

Das Modell berücksichtigt auch explizit die Rolle des Staates. Der Staat hebt Einkommensteuern, Umsatzsteuern und Sozialversicherungsbeiträge ein. Er zahlt Arbeitslosengelder an arbeitslose Personen, finanziert die aktive Arbeitsmarktpolitik und implementierte während der COVID-19-Pandemie die Kurzarbeitsbeihilfe als Versicherung gegen Arbeitsplatzverlust. Die Berücksichtigung dieser verschiedenen Instrumente des Staats erlaubt es, die fiskalischen Effekte der Kurzarbeitsbeihilfe zu simulieren.

Um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und deren Abfederung durch die Kurzarbeit abzubilden, wird das Grundmodell erweitert. Die erweiterte Modellstruktur ist in Abbildung 38 dargestellt. Personen, die im Ausgangszustand beschäftigt sind, arbeiten in Unternehmen, die mit einem negativen sektoralen Produktivitätsschock konfrontiert sind. Im Modell bleiben nach einem solchen Schock manche Arbeitskräfte regulär im Unternehmen beschäftigt, vorausgesetzt, ihre Produktivität ist auch nach dem Schock noch hinreichend hoch. Als zweite Möglichkeit wird das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst; in diesem Fall verliert die Arbeitskraft ihre Stelle und ist auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen. Mit der Kurzarbeitsbeihilfe gibt es zusätzlich die Möglichkeit, dass das Beschäftigungsverhältnis zwar aufrecht bleibt, das Unternehmen jedoch Beschäftigte in Kurzarbeit schickt.

Abbildung 38: **Modellstruktur**



Q: Eigene Darstellung.

Zentral für das Modell sind die Entscheidungen des Unternehmens nach einem negativen Produktivitätsschock. Da es die Möglichkeit einer Lohnkürzung im Modell nicht gibt, würden ohne Kurzarbeitsprojekte viele Beschäftigungsverhältnisse gelöst, die eigentlich überlebensfähig wären ("inefficient separations"). Mit der Kurzarbeit kann diese Ineffizienz zum Teil beseitigt werden und es bleiben Beschäftigungsverhältnisse aufrecht, die ohne Kurzarbeit beendet worden wären. Allerdings birgt die Kurzarbeitsbeihilfe die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Für manche

Unternehmen besteht ein Anreiz, ihre Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit zu schicken, obwohl sie die Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Kurzarbeitsbeihilfe nicht aufgelöst hätten. Diese Mitnahmeeffekte kommen zustande, weil die Kurzarbeitsbeihilfe aufgrund fehlender Information nicht zielgerichtet auf die gefährdeten Arbeitsplätze ausgerichtet werden kann. Ein Ziel der Modellsimulation ist es, diese beiden Effekte – Effizienz- versus Mitnahmeeffekte – zu quantifizieren.

5.3.3 Strukturelle Schätzung

Das Modell wird strukturell in zwei Schritten geschätzt. In einem ersten Schritt werden die Produktivitätsparameter z_{is} und andere nicht direkt beobachtbare Parameter ermittelt[62]), sodass das Modell für jeden der 42 Arbeitsmärkte den Zustand vor der COVID-19-Pandemie (den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019) hinsichtlich der folgenden Variablen ("targeted moments") abbildet:

- Separationswahrscheinlichkeit ("job destruction rate")
- Durchschnittslohn sowie die Lohnverteilung (10. Perzentil, Median, 90. Perzentil)
- Arbeitslosenquote

Als Input dieser strukturellen Schätzung dienen u. a. die folgenden institutionellen Charakteristika des österreichischen Arbeitsmarktes: die Einkommensersatzrate des Arbeitslosengeldes, der progressive Einkommensteuertarif, die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmer:innen und Unternehmen sowie die Kosten für aktive Arbeitsmarktpolitik.

In einem zweiten Schritt wird das Ausmaß der sektoralen Produktivitätsschocks geschätzt.[63]) In dieser Schätzung werden alle im ersten Schritt geschätzten Parameter konstant gehalten. Zudem wird realistischerweise angenommen, dass die Löhne rigide sind und nicht gesenkt werden können. Schließlich berücksichtigt das Modell, dass der COVID-19-Schock in den einzelnen Sektoren unterschiedlich lange nachwirkte.[64]) Mit dieser Modellierung wird die COVID-19-Pandemie vereinfachend als einmaliger Schock verstanden, der die einzelnen Branchen unterschiedlich stark und unterschiedlich lange traf, und davon abstrahiert, dass der COVID-19-Schock in Wellen verlief und während des Beobachtungszeitraums in einzelnen Branchen unterschiedlich intensiv war. Eine Annahme des Modells ist ferner, dass es ab Jänner 2022 keinen Schock mehr gab.

In diesem zweiten Schritt der strukturellen Schätzung werden die Parameter des erweiterten Modells so geschätzt, dass für jeden der 21 Sektoren die folgenden Variablen ("targeted moments") repliziert werden können:

---

[62]) Zusätzlich zu den sektoralen Produktivitätsparametern werden im ersten Schritt die Parameter der Lohnverteilung, die Parameter der Matching-Funktion sowie die Rekrutierungskosten (in der Regel des Schaltens einer offenen Stelle) geschätzt.

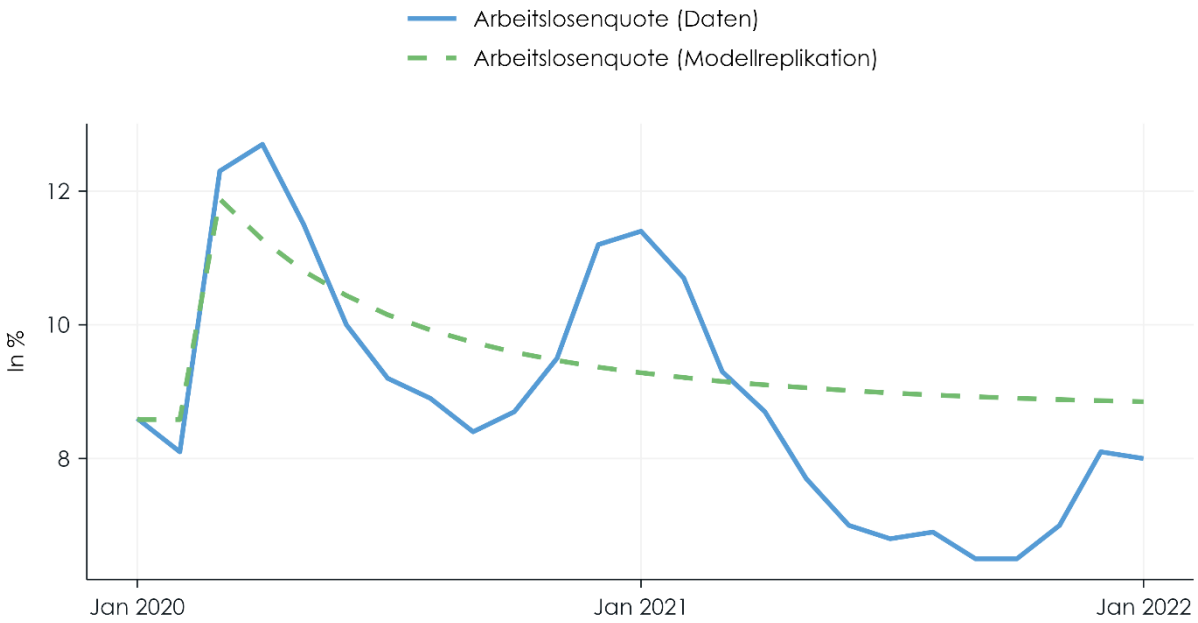
[63]) Produktivitätsschock: $\mu_s = \frac{\underline{z}_{is}}{\overline{z}_{is}} < 1$, wobei $\overline{z}_{is}$ die Produktivität in normalen Zeiten und $\underline{z}_{is}$ die reduzierte Produktivität während der COVID-19-Pandemie bezeichnet.

[64]) Dies wird mit der Wahrscheinlichkeit ρ_s abgebildet, mit welcher der Sektor $s$von der geringeren Produktivität $\underline{z}_{is}$ wieder zu normalen Produktivität $\overline{z}_{is}$ zurückkehrt.

- der durchschnittliche monatliche Anteil der beschäftigten Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit in den Monaten März und April 2020,
- die Separationswahrscheinlichkeit in den Monaten März und April 2020 sowie
- die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion der Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit.

Ein Test für die Brauchbarkeit des Modells ist, ob es die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosenquote während der COVID-19-Pandemie replizieren kann. Wie Abbildung 39 zeigt, kann das Modell das Niveau und den Verlauf der Arbeitslosigkeit während der Pandemie verhältnismäßig gut abbilden. Zu beachten ist, dass es aufgrund der Modellierung des COVID-19-Schocks – als eine einmalige Reduktion der sektoralen Produktivität mit nach Sektor unterschiedlich langer erwarteter Dauer – per Konstruktion nicht möglich ist, die Wellenbewegung der tatsächlichen Arbeitslosenquote während der Pandemie zu replizieren. Zu beachten ist zudem, dass die monatliche Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit keine Zielvariable im zweiten Schritt der strukturellen Schätzung war. Die Tatsache, dass die Simulation sowohl das anfängliche Niveau als auch die Rückbildung der Arbeitslosigkeit über den Beobachtungszeitraum wiedergeben kann, ist ein Hinweis darauf, dass das Modell brauchbar ist, um die Auswirkungen der Kurzarbeitsbeihilfe auf den österreichischen Arbeitsmarkt zu beleuchten.

Abbildung 39: **Simulierte und realisierte Arbeitslosenquote im Vergleich**



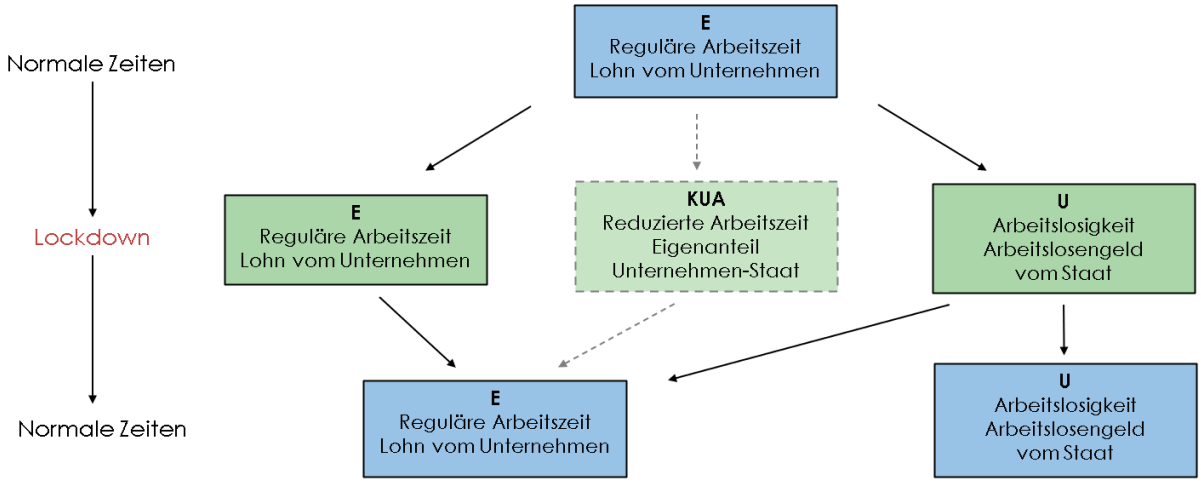
Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich.

5.3.4 Modellsimulation: eine hypothetische Volkswirtschaft ohne Kurzarbeitsbeihilfe

Mit dem Modell kann das Arbeitsmarktgleichgewicht während der COVID-19-Pandemie in einer kontrafaktischen Volkswirtschaft ohne Kurzarbeitsbeihilfe simuliert werden. Ein Vergleich der

Simulationsergebnisse mit und ohne Kurzarbeitsbeihilfe (Abbildung 40) erlaubt eine Abschätzung ihrer Wirkung.

Abbildung 40: **Das Modell mit und ohne Kurzarbeitsbeihilfe**



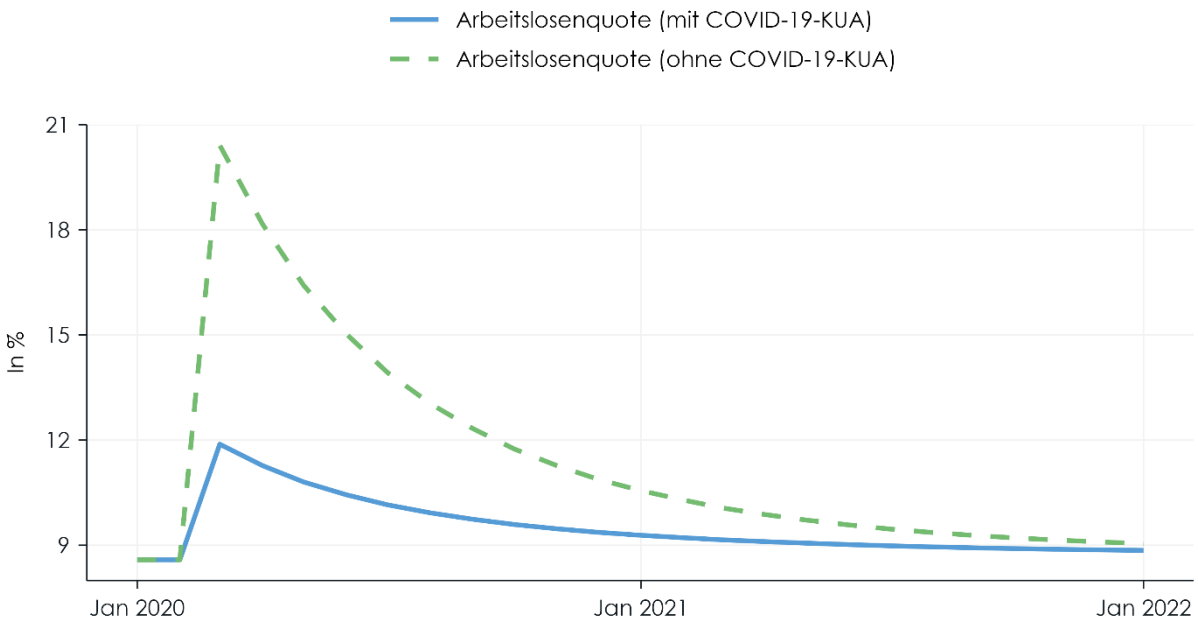
Q: Eigene Darstellung.

Um die kontrafaktische Situation in einer Volkswirtschaft ohne Kurzarbeitsbeihilfe zu simulieren, wurden alle Parameter auf jenem Niveau fixiert, welches der Modellsimulation für die reale Volkswirtschaft zugrunde liegt.[65]) Das Modell liefert damit – für alle endogenen Variablen – eine Simulation der Volkswirtschaft mit und ohne Kurzarbeitsbeihilfe.

Die im gegenwärtigen Kontext in erster Linie interessierende Variable ist die Arbeitslosenquote. Die Frage ist: Wie hätte sich in der COVID-19-Pandemie die Arbeitslosigkeit entwickelt, hätte die Regierung die Kurzarbeitsbeihilfe nicht implementiert? Diese Frage wird in Abbildung 41 mit Hilfe der Modellsimulation beantwortet. Die durchgezogene Linie bildet die simulierte Arbeitslosenquote der realen Volkswirtschaft mit Kurzarbeit ab, während die gestrichelte Linie die simulierte Arbeitslosenquote in der kontrafaktischen Volkswirtschaft ohne Kurzarbeit zeigt. Hätte es keine Kurzarbeitsbeihilfe gegeben, wäre die Arbeitslosigkeit deutlich höher gewesen. Sie wäre in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie auf mehr als 20% angestiegen, hätte sich dann zurückgebildet und sich am Ende des Beobachtungszeitraums, im Jänner 2022, auf demselben Niveau eingependelt wie mit Kurzarbeit.

[65]) Alle Parameter, insbesondere die Produktivitätsparameter $\overline{z}_{is}$ und $\tilde{z}_{is}$, welche messen, wie stark Sektor s von der Pandemie getroffen wurde, und ρ_s, welcher misst, wie lange Sektor s diesem negativen Schock ausgesetzt war, verbleiben in der Simulation der kontrafaktischen Volkswirtschaft auf demselben Niveau, welches auch in der Simulation der realen Volkswirtschaft unterstellt wurde.

Abbildung 41: **Simulation der modellierten Arbeitslosenquote: reale versus kontrafaktische Volkswirtschaft**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich.

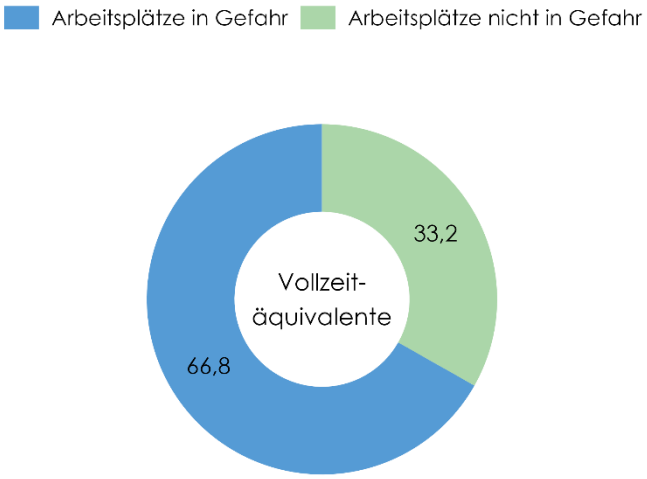
Das Modell lässt auch eine Aussage darüber zu, wie viele Beschäftigungsverhältnisse durch die Kurzarbeitsbeihilfe aufrecht geblieben sind, die sonst (d. h. in einer Volkswirtschaft ohne Kurzarbeitsbeihilfe) durch den COVID-19-Schock verloren gegangen wären (Abbildung 42). Daraus lassen sich Mitnahmeeffekte ableiten. Bei der Berechnung der Mitnahmeeffekte muss berücksichtigt werden, dass die Arbeitszeitreduktion einer Person, welche den Arbeitsplatz verliert, 100% beträgt, während die Arbeitszeitreduktion einer Person in Kurzarbeit im Durchschnitt nur halb so hoch ausfällt. Muss ein Unternehmen seine Beschäftigung um 50 Personen reduzieren, so kann es das in einer Volkswirtschaft mit Kurzarbeit auf zwei Arten tun. Entweder es kündigt 50 Beschäftigte oder es nimmt für 100 Beschäftigte Kurzarbeit in Anspruch – mit einer Arbeitszeitreduktion von 50%[66]).

Die Mitnahmeeffekte lassen sich folgendermaßen quantifizieren: Im Beobachtungszeitraum wurden knapp 1,13 Mio. Beschäftigungsverhältnisse irgendwann durch Kurzarbeitsbeihilfe subventioniert. Bei einer tatsächlichen Arbeitszeitreduktion von 51,5% pro subventionierten Arbeitsplatz sind das 581.000 vollzeitäquivalente Beschäftigungsverhältnisse. Die Vorhersage des Modells ist, dass 388.000 Beschäftigungsverhältnisse tatsächlich gefährdet waren. Das ergibt eine

[66]) Das Gedankenexperiment in Abbildung 42 unterstellt, dass alle Personen, für welche Kurzarbeit relevant war, Vollzeit beschäftigt sind. Das ist in der Realität nicht unbedingt der Fall, da im Prinzip auch für Teilzeitbeschäftigte Kurzarbeit in Anspruch genommen werden konnte. In diesem Fall unterstellt das Gedankenexperiment, dass für zwei Teilzeitbeschäftigte in Kurzarbeit ein:e Teilzeitbeschäftigte:r entlassen worden wäre. Da die tatsächliche Arbeitszeit in den Daten nicht beobachtet werden kann, wurde sie auch im Modell nicht explizit berücksichtigt.

Zielgenauigkeit von 66,8% -- 388.000 der 581.000 subventionierten vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze wären ohne Kurzarbeitsbeihilfe aufgelöst worden. Bei der Bewertung der Zielgenauigkeit ist jedoch der Kontext – die große Unsicherheit, der hoher Zeitdruck und die begrenzten administrativen Kapazitäten – zu berücksichtigen.

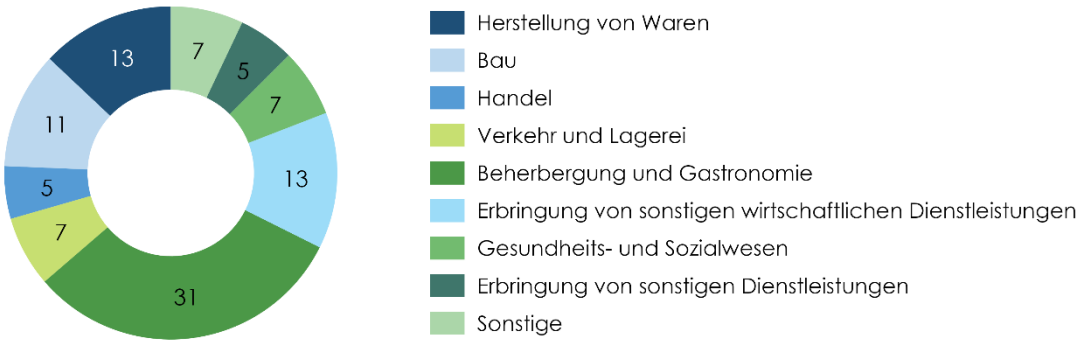
Abbildung 42: **Zielgenauigkeit versus Effizienz der Kurzarbeit**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – Mitnahmeeffekt: Geförderte Arbeitsplätze, die nicht in Gefahr waren.

Das Modell differenziert zwischen 21 Branchen. Die Arbeitsmärkte dieser Branchen unterscheiden sich bereits in normalen Zeiten und waren auch von der COVID-19-Pandemie unterschiedlich stark und unterschiedlich lange betroffen. Da das Modell diese sektoralen Unterschiede im Produktivitätsniveau ebenso wie die Intensität der COVID-19-Pandemie (hinsichtlich Ausmaß und Dauer des negativen Produktivitätsschocks) abbildet, kann auch simuliert werden, in welchen Umfang durch die Kurzarbeitsbeihilfe Arbeitsplätze in den verschiedenen Branchen gerettet wurden. Profitiert haben demnach vor allem die Beherbergung und Gastronomie (31% aller geretteten Beschäftigungsverhältnisse), die Herstellung von Waren (13%), die Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (13%) sowie der Bau (11%; Abbildung 43).

Abbildung 43: **Gerettete Arbeitsplätze nach Branchen**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich.

5.3.5 Modellsimulation: fiskalische Auswirkungen der Kurzarbeit

Schließlich erlaubt das Modell auch, die fiskalischen Wirkungen der Kurzarbeit zu beleuchten, da es Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge (Nettolöhne der Arbeitnehmer:innen und Lohnkosten für die Unternehmen) berücksichtigt. Neben dem progressiven Lohnsteuertarif wurden auch die geltenden Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer:innen und Unternehmen modelliert. Gewinne der Unternehmen konnten im Modell nicht berücksichtigt werden[67]). Dies würde aber nur dann zu erheblichen Verzerrungen der fiskalischen Effekte führen, wenn die Gewinne in der kontrafaktischen Volkswirtschaft ohne Kurzarbeit stark von den Gewinnen in der realen Volkswirtschaft mit Kurzarbeit abweichen würden.

Zudem erlaubt das Modell Vorhersagen zur Wertschöpfung, sodass auch die Auswirkungen auf die Umsatzsteuereinnahmen berücksichtigt werden können. Das Modell unterstellt der Einfachheit halber, dass die Unterschiede in den Umsatzsteuereinnahmen durch unterschiedliche Einkommen der Arbeitnehmer:innen zustande kommen, da Gewinne unberücksichtigt bleiben[68]). In diesem Kapitel werden daher die zusätzlichen Ausgaben, die durch den COVID-19-Schock entstanden, simuliert. Die Gegenüberstellung dieser Simulation mit der kontrafaktischen Volkswirtschaft ohne Kurzarbeit erlaubt es, die Gesamtkosten der Kurzarbeit für die

[67]) Die Annahme lautet daher, dass die Wertschöpfung der Lohnsumme entspricht.

[68]) Wir wenden pauschal einen Umsatzsteuersatz von 15% an, also das Mittel des regulären und ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 20% bzw. 10%. Zudem unterstellen wir eine durchschnittliche Sparquote von 10%,

Steuerzahler:innen und die Kosten pro geretteten Arbeitsplatz abzuschätzen. Details zur Berechnung finden sich in der Fußnote[69]).

Abbildung 44 stellt die simulierten Effekte der COVID-19-Pandemie auf den Staatshaushalt dar. Die durchgezogene Linie zeigt die zusätzliche budgetäre Belastung in der Volkswirtschaft mit Kurzarbeit, die gestrichelte Linie jene für die kontrafaktische Volkswirtschaft ohne Kurzarbeit. Die zusätzlichen fiskalischen Kosten durch Kurzarbeit waren erheblich. Die höheren Kosten wurden einerseits durch den Umstand verursacht, dass das Kurzarbeitsmodell eine höhere Einkommensersatzrate (je nach Höhe des Arbeitseinkommens 80%, 85% oder 90% des Bruttoeinkommens) vorsah als die Arbeitslosenversicherung (je nach Familienhintergrund bis zu 60% des Nettoeinkommens). Andererseits gehen die höheren Kosten auf die Mitnahmeeffekte zurück, wodurch Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden, die im Szenario ohne Kurzarbeit ohnedies aufrecht geblieben wären.

Wie Abbildung 45 zeigt, wurden die hohen direkten Kurzarbeitskosten (a) durch die geringeren Kosten für Existenzsicherungsleistungen in der Arbeitslosenversicherung (ALV) und die aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP) bei weitem nicht kompensiert (b). Mit der Implementierung der Kurzarbeitsbeihilfe konnten allerdings die Einnahmenausfälle – vor allem aufgrund höherer Sozialversicherungsbeiträge – reduziert werden, woraus sich eine geringere Gesamtbelastung des Staatshaushaltes ergab (c).

---

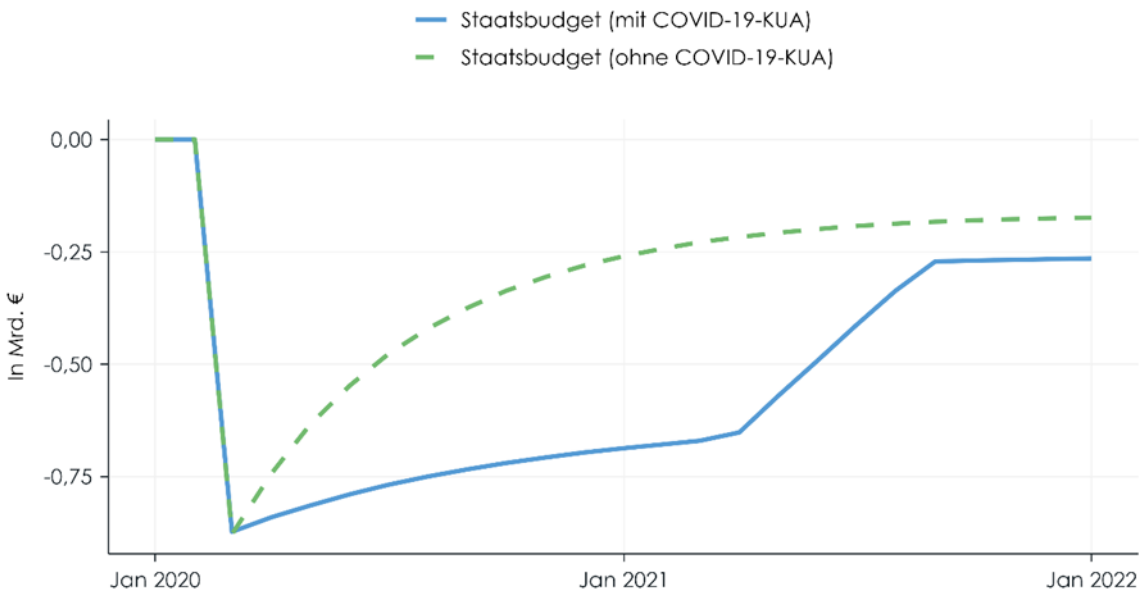
[69]) Ausgangspunkt für die Berechnung ist der folgende definitorische Zusammenhang:

$$\Delta\mathcal{B}_t = -\Delta ALV_t - \Delta KUA_t + \Delta ESt_t + \Delta SV_t + \Delta USt_t.$$

$\Delta\mathcal{B}_t$ ist eine (negative) Größe, die die zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes durch die COVID-19-Pandemie misst. ΔKUA_t und ΔALV_t sind (positive) Größen, die die erhöhten Ausgaben des Staates für Kurzarbeitsbeihilfe und die Arbeitslosenversicherung (einschließlich der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik) abbilden. Die Summe $\Delta ESt_t + \Delta SV_t + \Delta USt_t$ stellt eine (negative) Größe dar, basierend auf den verursachten Ausfällen an Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Umsatzsteuern, welche mit der COVID-19-Pandemie einhergingen.

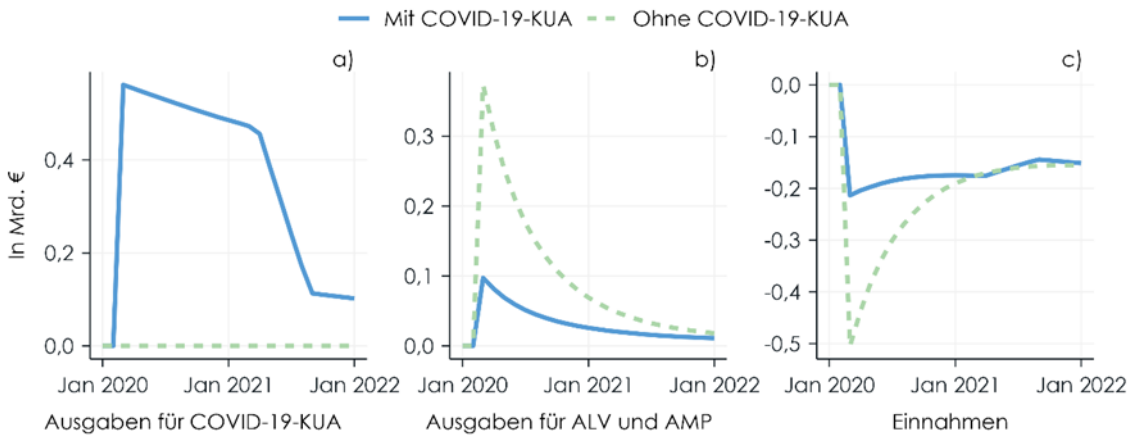
Jede dieser Komponenten wird nun mit Hilfe des Modells simuliert, und zwar getrennt für die Szenarien mit und ohne Kurzarbeit. Aus der Differenz zwischen den beiden Simulationsszenarien ergibt sich eine Schätzung der Gesamtkosten der Kurzarbeit und ihrer einzelnen Komponenten.

Abbildung 44: **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Staatshaushalt, Vergleich der Volkswirtschaft mit und ohne Kurzarbeit**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich.

Abbildung 45: **Zusatzkosten durch Kurzarbeit, für Existenzsicherung in der Arbeitslosenversicherung und für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie durch Einnahmenausfälle**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – ALV: Arbeitslosenversicherung, AMP: aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen. Einnahmen umfassen Sozialversicherungsbeitrage, Einkommenssteuer und Umsatzsteuer.

Übersicht 4 fasst die Ergebnisse der Simulation zusammen. Durch die Kurzarbeit entstand in den Jahren 2020 und 2021 eine zusätzliche jährliche Belastung des Staatshaushaltes von 2,9 Mrd. €. Diese Zusatzbelastung der Steuerzahler:innen war geringer als die direkten Kosten der Kurzarbeit, welche sich auf 4,35 Mrd. € pro Jahr beliefen. Dies ist einerseits auf reduzierte Ausgaben

für die Arbeitslosigkeit zurückzuführen, zumal es ohne Kurzarbeit es zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit zu Zusatzausgaben für die Arbeitslosenversicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik gekommen wäre. Andererseits brachte die Kurzarbeit auch zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge mit sich, da die Arbeitseinkommen von Personen in Kurzarbeit weiterhin der Sozialversicherungspflicht unterlagen. Die geringeren Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung beliefen sich auf 0,79 Mrd. € pro Jahr, die geringeren Einnahmenausfälle auf 0,64 Mrd. € pro Jahr. Werden diese indirekten Kosteneinsparungen von den direkten Kurzarbeitskosten abgezogen, ergibt sich die erwähnte jährliche Zusatzbelastung für die Steuerzahler:innen von 2,90 Mrd. €[70]).

Übersicht 4: **Geschätzte fiskalische Auswirkungen der COVID-19-Kurzarbeit**
In Mrd. €

	Mit Kurzarbeit pro Jahr[1])	Ohne Kurzarbeit pro Jahr[1])	Δ pro Jahr[1])	Mit Kurzarbeit, kumuliert[2])	Ohne Kurzarbeit, kumuliert[2])	Δ kumuliert[2])
− Δ Ausgaben für ALV und AMP	0,37	1,17	−0,79	0,79	2,41	−1,62
− Δ Ausgaben für Kurzarbeit	4,35	0	4,35	9,07	0	9,07
− Δ Summe Ausgaben	4,72	1,17	3,56	9,87	2,41	7,46
+ Δ Einkommenssteuer−Einnahmen	−0,97	−0,97	0	−2,32	−2,31	−0,01
+ Δ Sozialversicherungsbeiträge	−0,53	−1,18	0,64	−1,33	−2,67	1,34
+ Δ Umsatzsteuer−Einnahmen	−0,39	−0,40	0,01	−0,90	−0,92	0,02
+ Δ Summe Einnahmen	−1,90	−2,55	0,66	−4,54	−5,89	1,35
Δ Staatsbudget	−6,62	−3,72	−2,90	−14,41	−8,30	−6,11

Q: Eigene Berechnungen auf Basis Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – ALV: Arbeitslosenversicherung, AMP: aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen. – Die Gesamtkosten entsprechen den kumulierten Kosten für den Zeitraum Jänner 2020 bis Mai 2022. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten der Kurzarbeit für die Jahre 2020–2021 entsprechen der Hälfte der kumulierten Kosten für den Zeitraum Januar 2020 bis Dezember 2021. Da in den Monaten Januar und Februar 2020 keine Kurzarbeit genutzt wurde, betragen die Kosten für diese beiden Monate null. Annahmegemäß wird im Modell ab Mai 2022 keine Kurzarbeitsbeihilfe mehr ausbezahlt (der April 2022 ist der letzte Monat, in dem mindestens ein Sektor eine Rezession verzeichnet); entsprechend sind die Kosten für Kurzarbeit in dem Monat Mai 2022 null.

Übersicht 4 gibt zudem die kumulierten Kosten der Kurzarbeit über den Zeitraum Jänner 2020 bis Mai 2022 an.[71]) Die direkten Kosten über die gesamte Periode beliefen sich auf 9,07 Mrd. €.

[70]) Pro Jahr: 4,35 Mrd. € (Kurzarbeitsausgaben), abzüglich Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 0,79 Mrd. € und geringen Einnahmeausfällen in der Sozialversicherung in Höhe von 0,64 Mrd. €.

[71]) Das Modell betrachtet den Zeitraum von Januar 2020 bis Mai 2022. Im Modell startet die Krise (mit Auszahlung von Kurzarbeitsbeihilfe) im März 2020 und endet 26 Monate später im April 2022. Die Zahlung von Kurzarbeitsbeihilfen endet im Modell im April 2022, da dies der letzte Monat ist, in dem mindestens ein Sektor eine Rezession verzeichnete. Eine Rezession je Sektor wird im Modell definiert als der Zeitraum, in dem mehr als 2% der Beschäftigten in Kurzarbeit waren oder mindestens 1% der Beschäftigten zwei Monate in Folge in Kurzarbeit. Da in den Monaten Januar und Februar 2020 keine Kurzarbeit genutzt wurde, entspricht in diesen Monaten die kontrafaktische Volkswirtschaft der realen Volkswirtschaft.

Werden die Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik von kumuliert 1,62 Mrd. € sowie die geringen Einnahmenausfälle (vor allem aufgrund der Sozialversicherungsbeiträge) von kumuliert 1,35 Mrd. berücksichtigt, ergibt sich gegenüber dem kontrafaktischen Szenario eine Zusatzbelastung der Steuerzahler:innen von 6,11 Mrd. €.

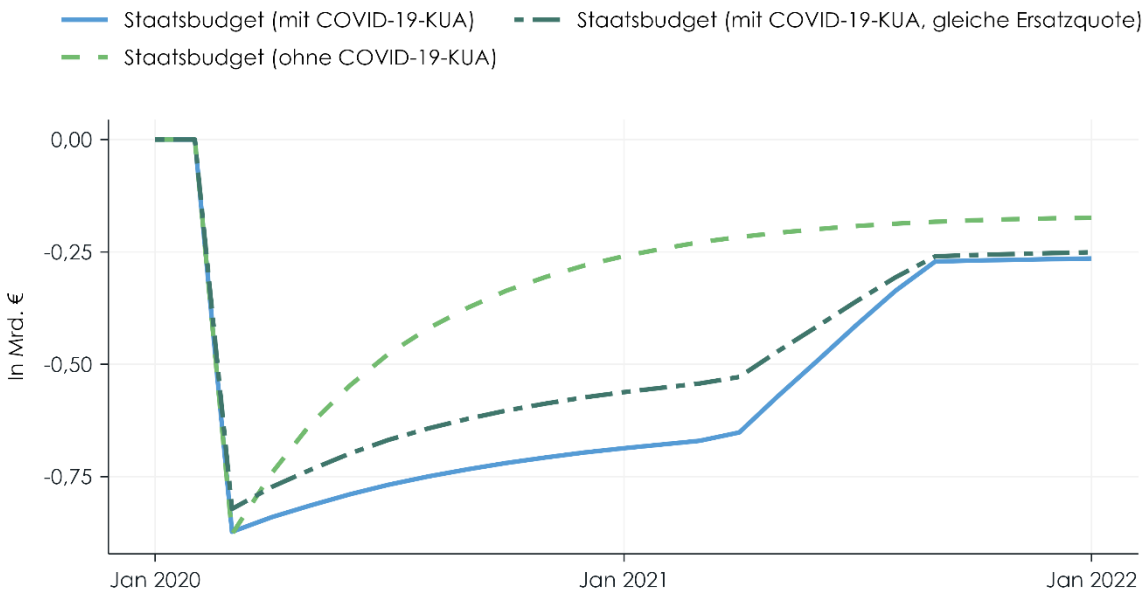
Die Simulationen des Modells erlauben auch die Berechnung der Nettokosten pro gerettetem Arbeitsplatz. Gemäß Modell wurden durch die Kurzarbeit 388.000 Arbeitsplätze aufrechterhalten, was die Steuerzahler:innen (unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Kosten) 6,11 Mrd. € pro Jahr kostete. Daraus ergibt sich eine jährliche Belastung von 7.300 € pro gerettetem Arbeitsplatz.[72])

Ein Spezifikum der österreichischen Kurzarbeitsmodells war die hohe Einkommensersatzrate (80%, 85% bzw. 90% des Nettoeinkommens), welche deutlich großzügiger war als die Existenzsicherungsleistung in der Arbeitslosenversicherung (je nach Familienhintergrund bis zu 60% des Nettoeinkommens). Es liegt daher nahe, zu fragen, in welchem Umfang diese großzügige Ausgestaltung zu den höheren Gesamtkosten der Kurzarbeit beigetragen hat. Um diese Zusatzkosten abzuschätzen, simulieren wir mit unserem Modell eine kontrafaktische Volkswirtschaft, in der es zwar ein Kurzarbeitsmodell gab, die Einkommensersatzrate aber gleich niedrig war wie jene der Arbeitslosenversicherung.

Abbildung 46 zeigt die Zusatzbelastung des Staatshaushaltes in diesen beiden Simulations-Szenarien. Zusätzlich zur Simulation der kontrafaktischen Volkswirtschaft mit einer niedrigen Einkommensersatzrate in Kurzarbeit (in Höhe der aktuellen Ersatzrate der Arbeitslosenversicherung) und der realen Volkswirtschaft (COVID-19-Kurzarbeit mit hoher Einkommensersatzquote) ist auch das kontrafaktische Szenario ohne Kurzarbeit (d. h. Einkommensersatzquote von 0%) abgebildet (die letzten beiden Simulationen replizieren Abbildung 44). Die im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung höhere Einkommensersatzrate des Kurzarbeitsmodells war zwar ein wesentlicher Kostenfaktor, vor allem im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie. Die Tatsache, dass die Kurzarbeitsunterstützung höher war als die Existenzsicherungsleistung in der Arbeitslosenversicherung, kann allein die höhere Zusatzbelastung jedoch nicht erklären. Eine geringere Einkommensersatzquote der Kurzarbeitsunterstützung hätte die Inanspruchnahme der Kurzarbeit und die damit verbundenen Kosten, aber auch die stabilisierende Wirkung reduziert. Der Anteil der Mitnahmeeffekte wäre (ohne weitere steuernde Elemente) hingegen ähnlich hoch gewesen.

[72]) 6,11 Mrd. €/388.000/26*12 = 7.300 €.

Abbildung 46: **Zusatzbelastung des Staatsbudgets durch die COVID-19-Pandemie nach Höhe der Kurzarbeitsunterstützung**



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich.

Übersicht 5 beziffert die Belastung des Staatshaushaltes durch die COVID-19-Pandemie in diesen drei alternativen Szenarien. Das Budget wurde über den gesamten Beobachtungszeitraum (März 2020 bis Juni 2022) mit zusätzlichen 14,41 Mrd. € belastet. Wäre das Kurzarbeitsmodell mit der niedrigeren Einkommensersatzrate implementiert worden, welche für die Arbeitslosenversicherung gilt, so hätte sich diese Zusatzbelastung auf 12,57 Mrd. € reduziert. Die geringeren Zusatzkosten wären vor allem durch die niedrigeren Kurzarbeitsausgaben, aber auch durch etwas geringere Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zustande gekommen. Selbst bei der Implementierung eines Kurzarbeitsmodells mit geringerer Einkommensersatzrate wäre die Zusatzbelastung des Staatshaushaltes immer noch deutlich höher gewesen als in einer Volkswirtschaft ohne Kurzarbeit (mit einer Zusatzbelastung von 8,30 Mrd. €). Der Grund sind Mitnahmeeffekte, welche sich auch mit niedrigerer Kurzarbeitsunterstützung eingestellt hätten und nur geringfügig niedriger ausgefallen wären.

Übersicht 5: **Zusatzbelastung des Staatshaushaltes nach Höhe der Kurzarbeitsunterstützung**
In Mrd. €

	Mit COVID-19-Kurzarbeit	Mit Kurzarbeit (gleiche Ersatzquote wie Arbeitslosen-versicherung)	Ohne Kurzarbeit
Δ Ausgaben für ALV und AMP	0,79	1,14	2,41
− Δ Ausgaben für Kurzarbeit	9,07	6,10	0
− Δ Summe Ausgaben	9,87	7,24	2,41
+ Δ Einkommenssteuer-Einnahmen	−2,32	−2,62	−2,31
+ Δ Sozialversicherungsbeiträge	−1,33	−1,60	−2,67
+ Δ Umsatzsteuer-Einnahmen	−0,90	−1,11	−0,92
+ Δ Summe Einnahmen	−4,54	−5,33	−5,89
Δ Staatsbudget	−14,41	−12,57	−8,30

Q: Eigene Berechnungen auf Basis Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – ALV: Arbeitslosenversicherung, AMP: aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen. – Gesamtkosten Jänner 2020 bis Mai 2022.

5.3.6 Fazit

Ein dynamisches Gleichgewichtsmodell des österreichischen Arbeitsmarktes erlaubte es unter den getroffenen Modellannahmen, den kausalen Effekt der Kurzarbeit auf die Arbeitslosigkeit sowie die sich daraus ergebenden Kosten für die Steuerzahler:innen zu berechnen.

Das Ergebnis der Modellsimulationen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Durch die Implementierung der Kurzarbeitsbeihilfe konnten viele Arbeitsplätze gerettet und Beschäftigungsverluste in erheblichem Umfang verhindert werden. Den Schätzungen zufolge wurden über den Zeitraum März 2020 bis April 2022 insgesamt 388.000 Arbeitsplätze gesichert. Dieser Anzahl geretteter Beschäftigungsverhältnisse stehen 1,13 Mio. Beschäftigungsverhältnisse gegenüber, die irgendwann durch die Kurzarbeitsbeihilfe subventioniert wurden. Berücksichtigt man, dass ein Arbeitsplatzverlust mit einer 100%igen Reduktion der Arbeitszeit verbunden ist, während ein durch die Kurzarbeitsbeihilfe subventionierter Arbeitsplatz mit einer Arbeitszeitreduktion von 51,5% einhergeht, ergeben sich 581.000[73]) subventionierte vollzeitäquivalente Arbeitsplätze. 388.000 der 581.000 subventionierten vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze wären ohne Kurzarbeit aufgelöst worden. Der Mitnahmeeffekte beläuft sich demzufolge auf rund ein Drittel. Das bedeutet, dass arbeitszeitgewichtet einer von drei durch Kurzarbeitsbeihilfe subventionierten Arbeitsplätze auch ohne das Instrument erhalten geblieben wäre. Bei der Bewertung der Zielgenauigkeit bzw. des Mitnahmeeffekts ist jedoch der Kontext zu berücksichtigen: Demnach wurde das COVID-19-Kurzarbeitsmodell in einem Umfeld großer Unsicherheit, unter hohem Zeitdruck und begrenzten administrativen Kapazitäten implementiert.

Abschließend ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Modell die kurzfristigen Kurzarbeitseffekte berücksichtigt. Es ist daher möglich, dass es die Kosten der Kurzarbeitsbeihilfe überschätzt.

[73]) 0,515 * 1.130.000.

Das wäre dann der Fall, wenn sich durch die Kurzarbeit positive mittel- und längerfristige Effekte ergeben. Die Kurzarbeitsbeihilfe wurde nicht zuletzt implementiert, um zu verhindern, dass langfristig produktive Arbeitsplätze vernichtet werden und sich daraus möglicherweise hohe Kosten für die Volkswirtschaft ergeben. Dass solche längerfristig stabilisierenden Effekte eintreten können, zeigen die Evaluierungsergebnisse auf Personenebene (vergleiche Kapitel 5.1).

Es ist aber umgekehrt auch möglich, dass die Kosten der Kurzarbeit – unter Berücksichtigung der mittel- und langfristigen Effekte – höher sind als hier ausgewiesen. Das wäre dann der Fall, wenn durch die Kurzarbeit Unternehmen und Arbeitsplätze aufrechterhalten worden sind, die in normalen Zeiten aus dem Markt ausgeschieden wären. Diese strukturkonservierende Wirkung wird häufig als wesentlicher Nachteil von Kurzarbeit angeführt.

Es wäre sinnvoll, langfristigen Effekten in zukünftigen Studien auf Basis längerer Nachbetrachtungszeiträume nachzugehen, um ein vollständiges Bild über den gesamten Effekt der Kurzarbeit zu bekommen.

6. Ergebnisse der qualitativen Evaluation der COVID-19-Kurzarbeit

Im Rahmen der qualitativen Evaluierung wurden nach eingehender Desk Research zwischen 16. Juni 2024 und 15 Juli 2024 alle COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nutzenden Unternehmen eingeladen, an einer Onlinebefragung teilzunehmen, um ihre Erfahrungen, Wünsche und Kritikpunkte abzubilden. Insgesamt konnten exakt 7.000 auswertbare Fragebögen generiert werden; die Rücklaufquote betrug 6,3%. Verglichen mit der Grundgesamt aller COVID-19-Kurzarbeit[74]) nutzenden Unternehmen ist die mit der Befragung erreichte Stichprobe entlang der Dimensionen Unternehmensgröße und Bundesland des Unternehmensstandorts repräsentativ (siehe dazu Kapitel A XV im Anhang). Zusätzlich wurden teilstandardisierte Interviews mit Vertreter:innen unterschiedlicher Stakeholder sowie zwei Casestudies in Unternehmen und ein Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich realisiert.

6.1 Zentrale Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Die detaillierten Ergebnisse der Online-Befragung von Unternehmen zur COVID-19-Kurzarbeit finden sich in Kapitel A XVI im Anhang dieser Studie. Exemplarisch werden an dieser Stelle zentrale Ergebnisse präsentiert; auf weitere Detailergebnisse wird im Rahmen der Bearbeitung der einzelnen Fragestellungen eingegangen.

Durchschnittlich geben rund zwei von drei befragten Unternehmensvertreter:innen (65%, n = 6.988[75])) an, dass ihr Unternehmen ohne COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe Mitarbeiter:innen kündigen hätte müssen. Weitere 20% sind sich nicht sicher, ob sie Beschäftigte freisetzen hätten müssen, hätte es kein entsprechendes Förderungsangebot gegeben. Dieser im Vergleich zu den Ergebnissen der quantitativen Analyse höhere Wert ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Befragten implizit von einem Arbeitnehmer:innenbegriff ausgingen, der neben vollversicherungspflichtigen Beschäftigten jedenfalls auch geringfügig Beschäftigte und möglicherweise auch Werkvertragnehmer:innen umfasste. Dieser breite Arbeitnehmer:innenbegriff zeigt sich beispielsweise in der Beantwortung der Frage nach Möglichkeiten, realisierte Kündigungen zu verhindern (siehe die folgende Abbildung 49 und explizierende freie Antworten). In der quantitativen Analyse wurde ausschließlich auf vollversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse abgestellt.

Je intensiver Kurzarbeit und Kurzarbeitsbeihilfe von den Unternehmen genutzt wurden, desto höher ist auch der Anteil derer, der betont, ohne COVID-19-Kurzarbeit wäre es zu Kündigungen gekommen: Während neun von zehn Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfe in allen fünf Phasen[76]) nutzten, betonen, dass sie ohne diese Förderung Beschäftigte kündigen hätten müssen,

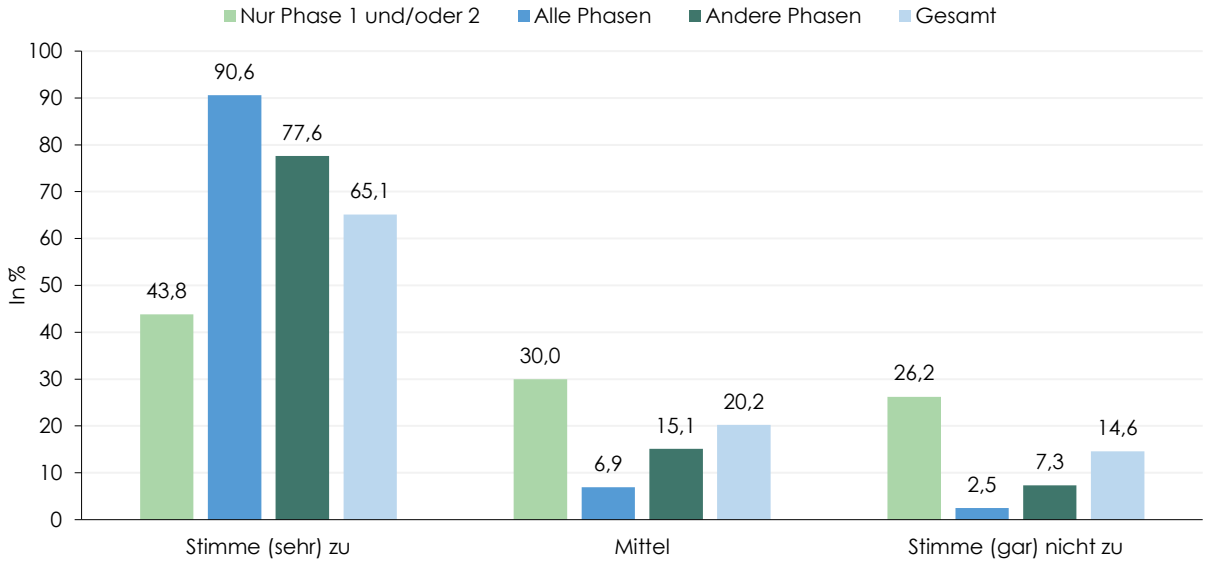
[74]) Auf die Besonderheiten der COVID-19-Kurzarbeit vor dem Hintergrund der bis 2020 gültigen Richtlinie für die Kurzarbeitsbeihilfe wird in Kapitel 2.4 eingegangen.

[75]) Hier und im folgenden Text wird mit "n" die Anzahl der gültigen Antworten auf die jeweilige Frage angegeben.

[76]) Unternehmen wurden dann dieser Gruppe zugeordnet, wenn sie in allen fünf Phasen zumindest kurze Förderungszeiträume aufwiesen. Die unterschiedlichen Detailregelungen der Kurzarbeitsbeihilfe in den fünf Phasen siehe Kapitel 8.1.1, Abbildung 54.

sind dies "nur" 44% derer, die nur in der ersten oder in den ersten beiden Förderungsphasen[77]) von Kurzarbeit Gebrauch machten (Abbildung 47).

Abbildung 47: **"Ohne die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hätten wir Arbeitnehmer:innen kündigen müssen" (n = 6.988)**



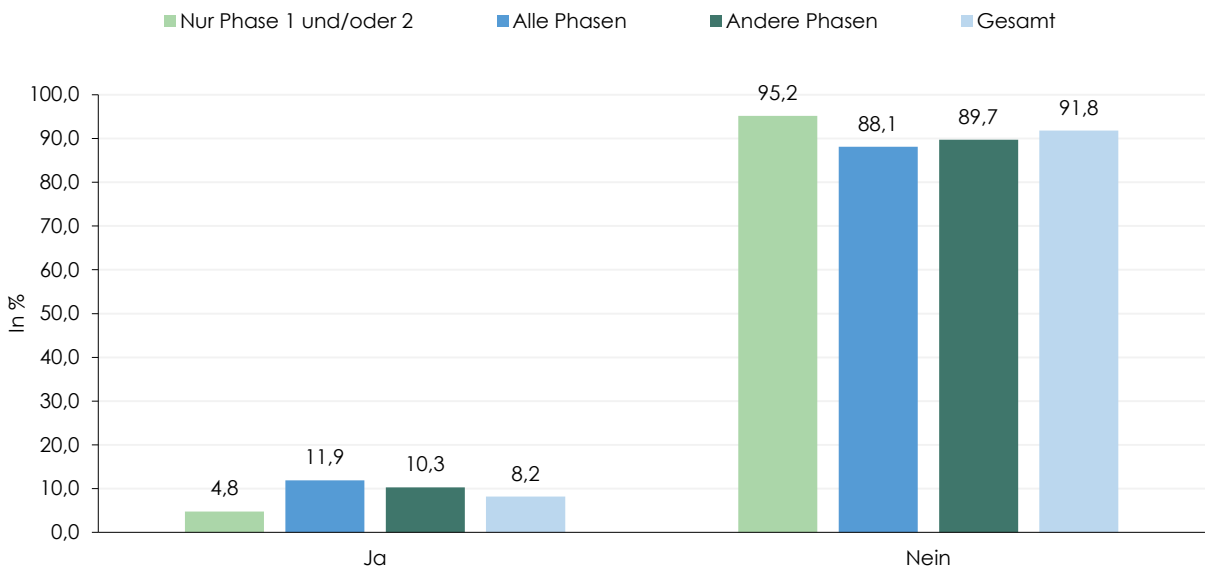
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Rückblickend – so lässt sich dieses Ergebnis interpretieren – gehen demnach fast sechs von zehn befragten Unternehmensvertreter:innen, die Kurzarbeit sehr schnell wieder beenden konnten, davon aus, dass sie den Beschäftigtenstand auch ohne Förderung aufrechterhalten hätten können. Zu betonen ist an dieser Stelle allerdings, dass diese Bewertung im Nachhinein, zu einem Zeitpunkt also, an dem der weitere Pandemie- und Krisenverlauf bekannt war, abgegeben wurde. In der Phase der Entscheidung für oder gegen Einführung von Kurzarbeit und Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfe dagegen waren – dies zeigt sich in mehr oder weniger allen qualitativen Interviews (siehe Kapitel A XVII im Anhang) – die Verunsicherung und das Suchen nach orientierenden Sicherheiten sehr groß.

8% der Befragten (n = 6.757) gaben an, dass trotz Kurzarbeit und Unterstützung durch die Kurzarbeitsbeihilfe Mitarbeitende gekündigt werden mussten. Während dies bei jenen Unternehmen, die Kurzarbeit nur in Phase 1 und/oder 2 nutzten, 5% waren, traf dies auf 12% jener Unternehmen zu, die in allen fünf Phasen Kurzarbeit und Kurzarbeitsbeihilfe nutzten (Abbildung 48).

[77]) Dabei handelt es sich um Unternehmen, die maximal zwischen 1. 3. 2020 und 30. 9. 2020 Kurzarbeitsbeihilfe nutzten.

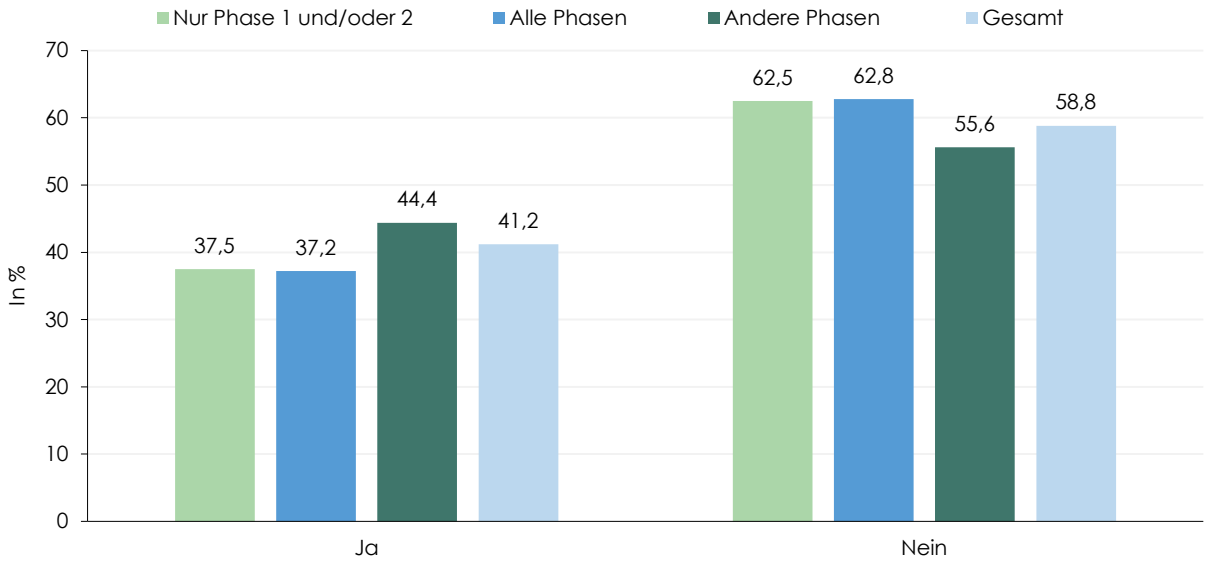
Abbildung 48: **"Wir mussten trotz Kurzarbeitsbeihilfe wegen der COVID-19-Pandemie Mitarbeiter:innen kündigen" (n = 6.757)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Wie Abbildung 49 zeigt, hätten aus Sicht der Befragten und rückwirkend betrachtet bei 41% (n = 553) der diese Frage beantwortenden Unternehmensvertreter:innen diese Kündigungen verhindert werden können. Insbesondere Befragte aus Unternehmen, die Kurzarbeit in unterschiedlichen Phasen, jedenfalls jedoch weder nur in Phase 1 und/oder 2 noch in allen fünf Phasen genutzt hatten, betonen, dass die vorgenommenen Belegschaftsreduktionen verhindert werden hätten können.

Abbildung 49: **"Hätte/n diese Kündigung/en verhindert werden können?" (n = 553)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Aus den offenen Antworten von 188 Unternehmensvertreter:innen geht hervor, dass ein Verhindern auch dieser Kündigungen einer Ausweitung des förderbaren Personenkreises oder einer intensiveren Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfe bedurft hätte:

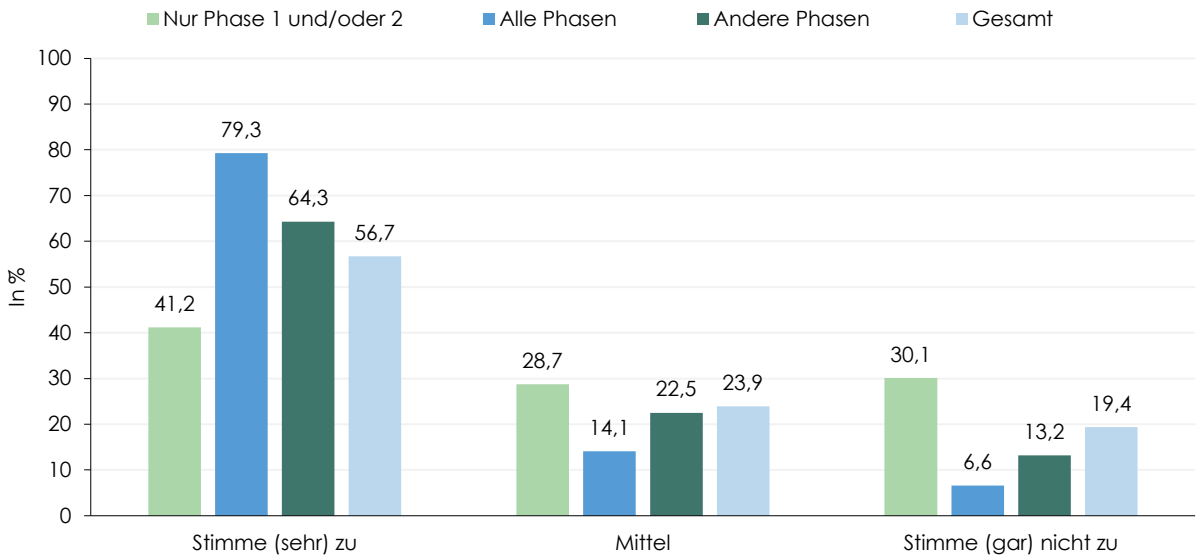
- Genannt wurde beispielsweise, dass Kündigungen verhindert werden hätten können, wenn auch geringfügig Beschäftigte von Kurzarbeit umfasst gewesen wären. Nachdem dies nicht der Fall war, wurden diese Personen, so wird in den offenen Antworten berichtet, gekündigt.
- Weiters wurden die strikten Maßnahmen während der Pandemie – unter anderem Lockdowns, Schließungen und Reisebeschränkungen, etc. – sowie die damit einhergehende Verunsicherung der Bevölkerung kritisiert und als Hintergründe für notwendige Kündigungen trotz Kurzarbeit angeführt.
- Einige Befragte erwähnten, dass eine stärkere Unterstützung durch den Staat oder durch das Unternehmen diese Kündigungen hätte verhindern können. Diese zusätzliche Unterstützungsleistungen beziehen sich sowohl auf finanzielle Hilfen als auch auf intensivere Angebote zur organisatorischen Bewältigung der Krise.

Die COVID-19-Kurzarbeit hatte neben dem zentralen arbeitsmarktpolitischen Ziel – wie sich vor allem in den qualitativen Interviews zeigte, auch durchaus intendierte – Effekte, die sich auf die Liquidität der Unternehmen bezogen. Die Notwendigkeit, Unternehmen auch im Hinblick auf deren Liquidität zu unterstützen, war – insbesondere in Bezug auf das Bearbeitungstempo und den Zeitdruck in der Gestaltung der administrativen Abläufe – allen Stakeholdern bewusst und erhöhte bei diesen den Handlungs- und Entscheidungsdruck deutlich.

In der Unternehmensbefragung zeigt sich die Bedeutung von COVID-19-Kurzarbeit für die Sicherstellung ausreichender Liquidität auch deutlich: So gehen 57% (n = 6.951) der Befragten

davon aus, dass sie ohne COVID-19-Kurzarbeit Liquiditätsengpässe gehabt hätten. Auch an diesen Antworten zeigt sich die unterschiedliche Problematik von Unternehmen mit eher kurzfristigem Förderbedarf und solchen mit längerdauernder Einschränkung der Geschäftstätigkeit deutlich: 79% der Unternehmen mit (mehr oder weniger) durchgängiger Nutzung von COVID-19-Kurzarbeit in den Phasen 1 bis 5, aber "nur" 41% derer mit ausschließlicher Nutzung in Phase 1 und/oder 2 gehen von Liquiditätsproblemen im Falle einer Nichtnutzung von COVID-19-Kurzarbeit aus. Umgekehrt ist allerdings auffallend, dass 30% jener Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit durchgängig nutzten, betonen, auch ohne diese Förderung keine Liquiditätsprobleme gehabt zu haben (Abbildung 50).

Abbildung 50: **"Ohne die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hätten wir Liquiditätsprobleme gehabt" (n = 6.951)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

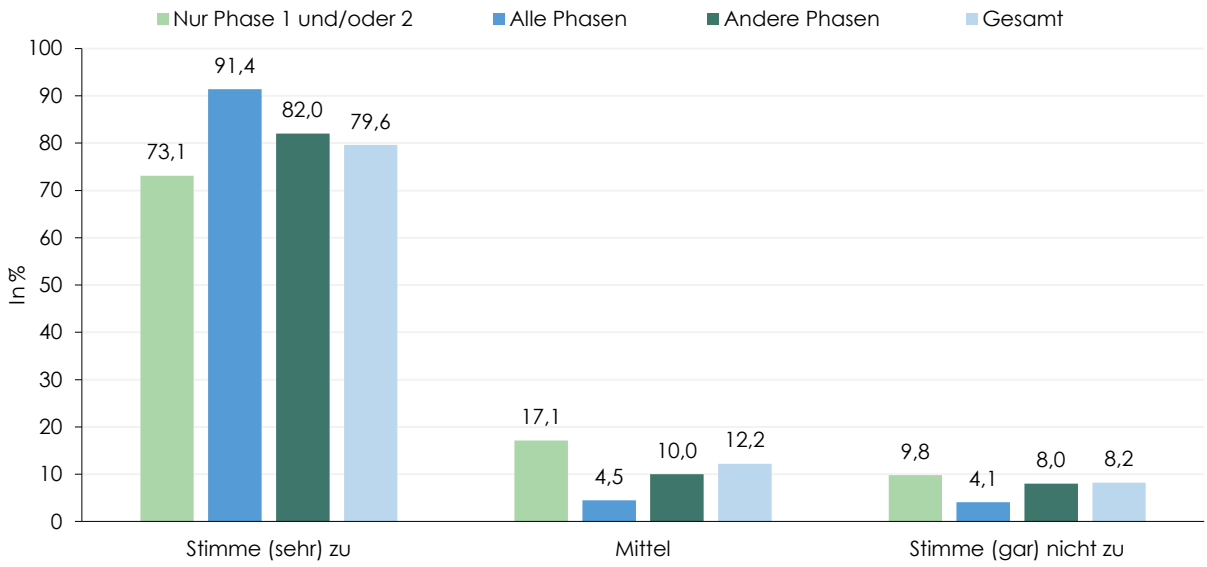
Während 91% der Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in allen Phasen in Anspruch nahmen, sich für eine neuerliche Möglichkeit von Kurzarbeit in einer ähnlichen Situation aussprechen, sind dies "nur" 73% derer, die COVID-19-Kurzarbeit nur kurz nutzten (Abbildung 51). 570 Befragte, die meinten, dass auch in einer mit der COVID-19-Pandemie vergleichbaren Situation auf Kurzarbeit verzichtet werden könnte, erklären diese Sichtweise wie folgt:

- Hauptargument gegen eine erneute Ermöglichung von Kurzarbeitsbeihilfe in derartigen Krisensituationen ist die damit verbundene Belastung des Staatsbudgets. Förderungen wie Kurzarbeitsbeihilfe können nach Aussagen der Befragten aufgrund der langfristigen Verschuldung und der damit einhergehenden Belastung des Staatsbudgets nicht unbegrenzt fortgeführt werden.
- Auch häufig angesprochen wird die Möglichkeit missbräuchlicher Inanspruchnahme von Kurzarbeitsbeihilfe – so hätten aus Sicht einiger Befragter manche Unternehmen die Beihilfe

"ausgenutzt". Sie hätten, so wird ausgeführt, Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen, ohne die dafür notwendigen Voraussetzungen zu erfüllen.

- In diesem Zusammenhang wird auch häufig die Notwendigkeit betont, die Einhaltung der Förderungsbedingungen sowohl in der Beantragungsphase als auch in weiterer Folge während der Inanspruchnahme sowie im Zuge der Abrechnung stärker zu kontrollieren.
- Ebenfalls genannt wurde die aus Sicht einiger Befragter ungerechte Verteilung von Kurzarbeitsbeihilfe – große Unternehmen hätten aus Sicht dieser Befragten überproportional viel an Unterstützung erhalten, während kleine Unternehmen benachteiligt worden wären.
- Einige Befragte betonten, dass Kurzarbeitsbeihilfe keine langfristige Lösung sei, und rufen nach nachhaltigeren Ansätzen, um auf zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. Sie plädieren daher für eine grundsätzlichere Neuorientierung der wirtschaftlichen Hilfsmaßnahmen.

Abbildung 51: **"Wenn es erneut zu einer Pandemie (oder Ähnlichem) kommt, würde ich es befürworten, wenn Unternehmen wieder Kurzarbeitsbeihilfe beziehen können" (n = 6.592)**



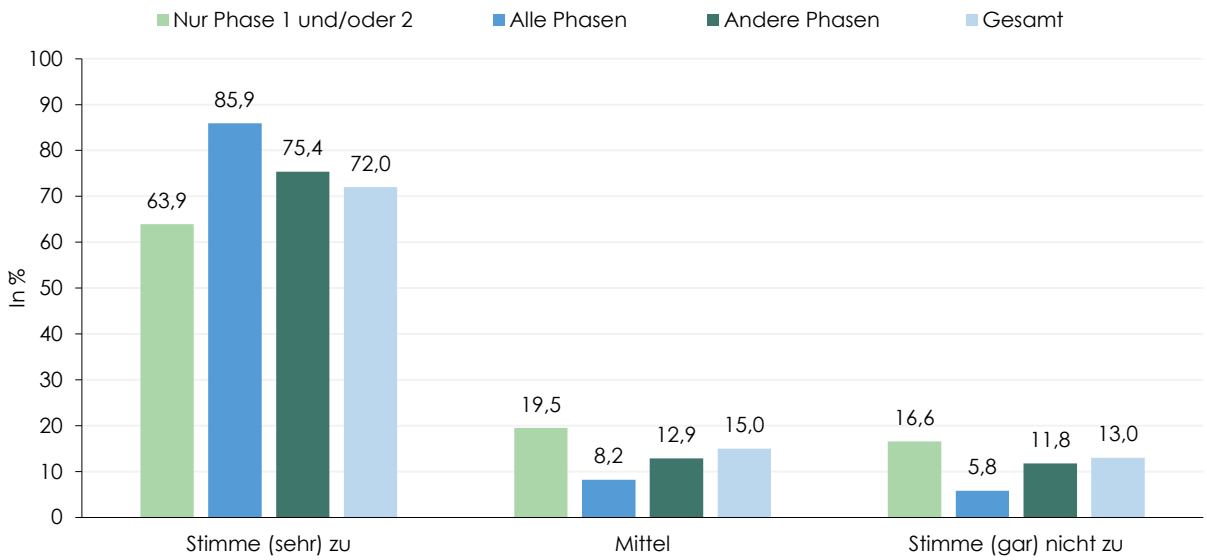
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Interessant vor diesem Hintergrund ist, dass der Anteil derer, die angeben, in einer mit der COVID-19-Pandemie vergleichbaren Situation wieder Kurzarbeitsbeihilfe beantragen zu wollen – unabhängig von der Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeit – niedriger ist als der Anteil derer, die betonen, dass es eine neuerliche Möglichkeit zur Beantragung von Kurzarbeitsprojekten im Falle einer ähnlichen Krisensituation geben sollte. Am höchsten ist die Differenz zwischen allgemeiner Zustimmung zu diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument und der Angabe, diese Förderung im Krisenfall auch selbst nutzen zu wollen, bei Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit nur kurz in Anspruch nahmen (73% dieser Befragten sind dafür, Kurzarbeitsbeihilfe in einer ähnlichen Situation wieder anzubieten, aber nur 64% würden diese auch selbst

wieder nutzen wollen). Bei Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit durchgängig nutzten, liegt diese Differenz bei fünf Prozentpunkten (Abbildung 52).

- Insgesamt würden 72% (n = 6.791) auch in einer ähnlichen Situation Kurzarbeit nutzen. Besonders hoch ist die Zustimmung zu dieser Aussage bei Befragten aus Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in allen fünf Phasen genutzt haben (86%). Aber es gibt auch Unternehmen, die dies nicht tun würden – immerhin 13%, wobei insbesondere Unternehmen, die nur in Phase 1 und/oder 2 auf Kurzarbeit zurückgriffen, zukünftig von dieser Lösungsstrategie Abstand nehmen würden (17% dieser Subgruppe).
- Begründet wird die ablehnende Haltung von jenen 851 Respondent:innen, die sich dazu in einer offenen Antwortmöglichkeit äußerten, wie folgt:
  - Die meisten Antworten beziehen sich auf den hohen bürokratischen Aufwand sowie auf den zeitintensiven und umständlichen Kurzarbeitsprozess. Oft wird betont, dass der Aufwand (personell, externe Kosten) im Vergleich zum Nutzen als unverhältnismäßig hoch bewertet wurde.
  - Auch kritisiert wurde teilweise die späte Auszahlung der Kurzarbeitsbeihilfe.

Abbildung 52: **"Unser Unternehmen/Unternehmensstandort würde in einer ähnlichen Situation wie bei COVID-19 jedenfalls wieder Kurzarbeitsbeihilfe beantragen" (n = 6.791)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

6.2 Charakteristika von Unternehmen, die von Problemen in der Nutzung von Kurzarbeit berichten

Um die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen auf fundierten Analysen aufsetzen zu können, wurden jene Unternehmen vertieft untersucht, die in der Befragung auf Probleme mit der

Umsetzung von COVID-19-Kurzarbeit hinwiesen[78]). In dieser Auswertung zeigte sich, dass **63%** (n = 7.000) **in keinem der acht zur Bewertung vorgelegten Themenbereiche[79]) Probleme meldeten, 4% jedoch in allen** abgefragten Themenfeldern (Übersicht 6).

Übersicht 6: **Anzahl der genannten Probleme**
Basis: Acht mögliche Problemfelder

Anzahl der Probleme	Häufigkeit	Anteil in %
Kein Problem	4.375	62,5
Ein bis sechs Probleme	2.343	33,5
Sieben bis acht Probleme	282	4,0
Gesamt	**7.000**	**100,0**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Große Unternehmen berichteten häufiger von Problemen als kleine: 53% der Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeiter:innen hatten mindestens ein Problem, verglichen mit 38% im Sample insgesamt. Entsprechend höher fiel in dieser Gruppe auch die durchschnittliche Anzahl der gemeldeten Probleme aus – Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeiter:innen meldeten im Durchschnitt 1,7 Probleme (von acht möglichen, n = 293; der Vergleichswert über alle befragten Unternehmen lag bei 1,2 Problemen, n = 6.971).

Wird die Berechnung allerdings auf Unternehmen eingeschränkt, die mindestens ein Problem meldeten, zeigt sich, dass – wenn Probleme auftreten – nicht die Anzahl der aufgetretenen Probleme, sondern die Auftrittswahrscheinlichkeit von Problemen in Zusammenhang mit der Unternehmensgröße steht: Während die Auftrittswahrscheinlichkeit von Problemen mit zunehmender Unternehmensgröße steigt, liegt die durchschnittliche Anzahl der gemeldeten Problemlagen bei jenen Unternehmen, die überhaupt Probleme rückmeldeten, unabhängig von der Unternehmensgröße zwischen 3,0 und 3,2 Problembereichen (Übersicht 7).

[78]) In der Befragung wurden den Unternehmensvertreter:innen u. a. acht positiv formulierte Statements zur Beantragung, administrativen und innerorganisatorischen Abwicklung sowie zur Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe zur Bewertung vorgelegt. Die Befragten konnten auf einer sechsteiligen Skala (1= ich stimme der Aussage sehr zu, 6= ich stimme der Aussage gar nicht zu) bekanntgeben, ob sie der positiven Formulierung (beispielsweise: "Die unternehmensinterne Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bei uns im Unternehmen war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach") mehr oder weniger zustimmten. Antworteten die Befragten auf dieser Skala mit 4 (stimme eher nicht zu), 5 (stimme nicht zu) oder 6 (stimme gar nicht zu), so wurde dies für diese Zusammenfassung als Problemmeldung in diesem Themenfeld gewertet.

[79]) In diese Analyse einbezogen wurden die Bewertungen der Unternehmen zur Beantragung von COVID-19-Kurzarbeit, unternehmensinternen Abwicklung (bspw. Gestaltung der Arbeitszeit, Auslastungsplanung, laufende unternehmensinterne Verwaltung, etc.), zur Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, zur Sozialpartnervereinbarung, zur Informationsbeschaffung sowie zur unternehmensinternen Kommunikation der Kurzarbeitsregelungen.

Übersicht 7: **Auftrittswahrscheinlichkeit und durchschnittliche Anzahl genannter Probleme nach Unternehmensgröße**

Anzahl der Beschäftigten	Häufigkeit	Anteil der Unternehmen mit mindestens einem Problem in %	Mittelwert (Basis: alle Unternehmen)	Mittelwert (Basis: Unternehmen mit mindestens einem Problem)
Bis vier	2.647	35	1,11	3,14
Fünf bis neun	1.639	37	1,12	3,07
Zehn bis 49	1.945	39	1,17	3,02
50 bis 99	320	38	1,07	2,78
100 bis 249	227	44	1,21	2,78
250 oder mehr	193	53	1,70	3,22
Gesamt	**6.971**	**38**	**1,15**	**3,06**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

6.3 "Problemcluster" – in der Befragung häufig gemeinsam genannte Probleme

Übersicht 8 zeigt, welche Probleme in der Befragung häufig gemeinsam genannt wurden[80]). Diese häufig gemeinsam genannten Problemlagen wurden zu vier Problemclustern zusammengefasst.

[80]) "Häufig zusammen auftreten" bedeutet in diesem Fall ein Korrelationskoeffizient von 0,6 oder mehr, signifikant auf dem 1%-Niveau (Pearson-Korrelationskoeffizient). Konkret bedeutet das z. B., dass Unternehmen, die Probleme mit der Beantragung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hatten, auch häufig Probleme mit der unternehmensinternen Abwicklung sowie der Abrechnung der Kurzarbeit hatten. Unternehmen, für die die Sozialpartnervereinbarung nicht gut verständlich war, hatten oft auch Schwierigkeiten, die Sozialpartnervereinbarung abzuschließen, etc.

Übersicht 8: **"Problemcluster" – häufig gemeinsam genannte Problemlagen**

Genannte Probleme	"Problemcluster"
Probleme bei der Beantragung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe	**Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe**
Probleme bei der unternehmensinternen Abwicklung (d. h. Gestaltung der Arbeitszeit, Planung der Auslastung, laufende Verwaltung, etc.)	
Probleme bei der Abrechnung der Kurzarbeit	
Sozialpartnervereinbarung war nicht gut verständlich	**Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung**
Es war nicht einfach, die Sozialpartnervereinbarung abzuschließen	
Bei Fragen konnte die passende Antwort im Internet gefunden werden	**Probleme, Informationen zu finden**
Bei offenen Fragen fanden wir (eher) keine kompetenten Auskunftspersonen (z. B. bei WKO, AK, BMAW, BMF, AMS, etc.)	
Problem, den Mitarbeiter:innen zu erklären, wie die COVID-19-Kurzarbeit funktioniert	**Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären**

Q: Eigene Darstellung.

Der am stärksten frequentierte Problemcluster bezieht sich auf die administrative Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe, also auf die Beantragung, die unternehmensinternen Abwicklung und die Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe (29%), gefolgt von Problemen, Informationen zu finden (23%). Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung gaben 14% der Befragten an. Probleme, den Mitarbeiter:innen die Kurzarbeit zu erklären, wurden von 7% der Befragten genannt (n = 7.000) (Übersicht 9).

Übersicht 9: **Problemcluster nach quantitativer Bedeutung (Mehrfachzuordnung)**

Problemcluster	Häufigkeit	Anteil in %
Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe	2.026	29
Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung	986	14
Probleme, Informationen zu finden	1.576	23
Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären	500	7
Keine Probleme genannt	4.375	63
n	**7.000**	**100**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect. – Bei diesen und den folgenden Darstellungen sind Mehrfachzählungen möglich, wenn Unternehmen in mehr als einem Problemcluster Probleme gemeldet haben. Aus diesem Grund liegt die Summe der einzelnen Kategorieanteile >100%.

Zwischen den Bundesländern zeigen sich vor allem im Bereich der Informationsbeschaffung Unterschiede: Im Burgenland und in Niederösterreich meldeten die befragten

Unternehmensvertreter:innen seltener Probleme in diesem Bereich (Burgenland 16%, bzw. Niederösterreich 20%). Bei Unternehmen aus Wien kam es statistisch signifikant häufiger zu diesbezüglichen Problemen (28% im Vergleich zu insgesamt 22%; n = 6.983). Auch Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe wurden von Befragten aus Wiener Unternehmen deutlich häufiger genannt (32%, n = 1.490) als etwa von Unternehmensvertreter:innen aus Salzburg (24%, n = 646) (Übersicht 10). Die von Wiener Unternehmensvertreter:innen überproportional häufig genannten Herausforderungen dürften damit zu tun haben, dass sich in Wien – anders als in den Bundesländern – die Anfragen und Informationsbedarfe auf wenige Anlaufstellen konzentrierten. Die hohe Anzahl an Anfragen konnte – so ist zu vermuten – weniger direkt und damit individualisiert beantwortet werden als in den Bundesländern.

Übersicht 10: **"Problemcluster" in ihrer Bedeutung nach Bundesland (Mehrfachzuordnung)**

	B	K	NÖ	OÖ	SBG	ST	T	V	W	Gesamt
Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe	26%	30%	29%	28%	24%	28%	30%	27%	32%	29%
Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung	12%	16%	13%	13%	13%	13%	16%	14%	16%	14%
Probleme, Informationen zu finden	16%	22%	20%	21%	20%	23%	23%	20%	28%	22%
Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären	8%	7%	6%	6%	7%	6%	6%	8%	9%	7%
Keine Probleme	67%	63%	62%	64%	66%	64%	62%	63%	59%	63%
n	**230**	**391**	**1.215**	**1.158**	**646**	**840**	**633**	**380**	**1.490**	**6.983**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Wie Übersicht 11 zeigt, berichten Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten seltener von Problemen im Bereich der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe als größere Unternehmen. Am häufigsten genannt werden Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation von Kurzarbeit von Befragten aus großen Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitenden (46%, n = 193 versus 29%, n = 6.971). Gleiches gilt für den Problemcluster, der sich auf die innerbetriebliche Kommunikation und Erklärung der Rahmenbedingungen der Kurzarbeit bezog – auch in diesem Themenfeld sahen sich größere Unternehmen (deutlich) stärker gefordert als kleinere.

Übersicht 11: **"Problemcluster" nach Unternehmensgröße (Anzahl der Beschäftigten, Mehrfachzuordnung)**

	Bis vier	Fünf bis neun	Zehn bis 49	50 bis 99	100 bis 249	250 oder mehr	Gesamt
Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe	27%	28%	30%	29%	36%	46%	29%
Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung	15%	14%	13%	11%	12%	15%	14%
Probleme, Informationen zu finden	22%	22%	23%	22%	23%	31%	22%
Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären	6%	6%	8%	9%	12%	15%	7%
Keine Probleme	65%	64%	61%	62%	56%	47%	63%
n	**2.647**	**1.639**	**1.945**	**320**	**227**	**193**	**6.971**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect. – Unternehmensgröße ist definiert als Anzahl der Beschäftigten.

Auch die Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe steht in Zusammenhang mit der Häufigkeit genannter Problemlagen: Dabei zeigt sich, dass die administrative Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe für Unternehmen, die nur in Phase 1 und/oder 2 Kurzarbeit nutzten, signifikant öfter mit Problemen verbunden war als für Unternehmen, die Kurzarbeit durchgängig in allen Phasen (1 bis 5) nutzten (Übersicht 12).

Übersicht 12: **"Problemcluster" nach Intensität der Kurzarbeitsnutzung (Mehrfachzuordnung)**

	Nutzung der Kurzarbeit ausschließlich in Phase 1 und/oder 2	Nutzung der Kurzarbeit in allen Phasen (1 bis 5)	Anderweitige Nutzung der Kurzarbeit irgendwann zwischen Phase 1 und 5	Gesamt
Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe	30%	25%	29%	29%
Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung	14%	13%	14%	14%
Probleme, Informationen zu finden	22%	22%	23%	23%
Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären	7%	6%	7%	7%
Keine Probleme genannt	61%	64%	63%	63%
n	**2.955**	**985**	**3.059**	**6.999**

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

6.4 Verbesserungsvorschläge aus Sicht der befragten Unternehmen

Mit einer offenen Frage wurden Unternehmen eingeladen, Verbesserungsvorschläge für das Instrument der Kurzarbeitsbeihilfe einzubringen. Die Frage war bewusst offengehalten, um Verbesserungsvorschläge auf unterschiedlichsten Ebenen zu erhalten. Die Möglichkeit, sich diesbezüglich in den Analyse- und Weiterentwicklungsprozess einzubringen, wurde von insgesamt 3.053 Unternehmen genutzt. Folgende Vorschläge wurden eingebracht:

- Das **zentrale Anliegen vieler Befragter war die Vereinfachung des gesamten Förderprozesses.** Die gewünschten Vereinfachungen beziehen sich auf unterschiedliche Ebenen: So sollten der bürokratische Aufwand reduziert, die Richtlinien einfacher und klarer formuliert und insgesamt danach getrachtet werden, das Verfahren nachvollziehbarer zu gestalten. Als Hintergrund betonen viele Befragte, dass der aktuelle Förderungsprozess sehr kompliziert und zeitraubend gestaltet ist. Folgendes Zitat bringt die diesbezüglichen Aussagen gut auf den Punkt: "*Deutlich vereinfachte Formulare, bessere Erklärungen, einfachere Abrechnung*".
- Der **Abbau von Bürokratie** ist ebenfalls ein häufig angesprochenes Thema. Viele Befragte empfinden den aktuellen Prozess als zu bürokratisch und wünschen sich weniger formale Hürden. Die Forderung nach weniger administrativem Aufwand ist besonders laut, wenn es darum geht, Anträge einzureichen oder Fördermittel zu beantragen. Ebenfalls gewünscht wurde ein schnelleres und weniger fehleranfälliges Verfahren, um den Zugang zur Kurzarbeit zu verbessern. Teilweise wurde gefordert, dass es mehr und striktere Überprüfungen während des Kurzarbeitsbezugs geben soll.
- Viele Vorschläge gehen auch in Richtung **gerechterer Verteilung von Förderungen allgemein und von Kurzarbeitsbeihilfe im Besonderen**. Dies mit divergierender Konnotation: Während einige betonen, dass die bestehenden Förderungen nicht ausreichend sind, sehen anderen eher einen Bedarf an Eingrenzung des Zugangs zur Kurzarbeitsbeihilfe.
- Weitere oft genannte Anregungen beziehen sich darauf, dass Unternehmen **in der Phase der Antragstellung intensiver unterstützt** werden sollten.

7. Steuerung und konzeptionelle Optimierung der Kurzarbeitsbeihilfe

Laut Leistungsbeschreibung, die dieser Evaluation zugrunde liegt, waren im qualitativen Teil der Evaluation Vorschläge auszuarbeiten, wie die Kurzarbeitsbeihilfe in Hinblick auf ihre arbeitsmarktpolitische Kernfunktion zur Beschäftigungssicherung konzeptionell verbessert werden kann, wobei der zentrale Optimierungsbedarf vom Auftraggeber in der ökonomischen Abwicklung und Treffsicherheit verortet wurde. Vorschläge waren zu folgenden Themenbereichen zu entwickeln:

- Wie lassen sich die Förderungsvoraussetzungen umsetzbar und aussagekräftig in der Bundesrichtlinie operationalisieren? Dabei musste zumindest auf die Förderungsvoraussetzungen, nämlich das Vorliegen "vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten" (laut AMSG), die Behaltefrist/Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes und die Einhaltung des personellen Geltungsbereichs im Sinne der Verhinderung von Umschichtungen von Personal vor Beantragung eingegangen werden.
- Weiters waren Kriterien für ein laufendes Monitoring vorzuschlagen, die ebenfalls zu entwickelnde Ziel- und Wirkungsindikatoren zur arbeitsmarktpolitischen Bewertung und Steuerung des Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfe enthalten.
- Schließlich waren Kriterien zur Bemessung der Beihilfenintensität (Höhe und Bezugsdauer) zu entwickeln. Eingegangen werden sollte dabei auf die Frage, ob Differenzierungen nach Betroffenheitsgrad oder Ähnlichem sinnvoll sind.
- Erarbeitet werden sollten auch Empfehlungen für eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems.
- Vorschläge zur stärkeren Inanspruchnahme von Qualifizierung während Kurzarbeit sowie entsprechende qualitätssichernde Maßnahmen waren ein weiteres Schwerpunktthema in der Ausschreibung.
- Abschließend sollte in diesem Leistungsteil auf das Thema Lehrausbildung während Kurzarbeit eingegangen werden. Vorschläge sollten sich insbesondere auf die Praxisanteile in der Lehrausbildung konzentrieren.

7.1 Operationalisierung der Förderungsvoraussetzungen

Wie lassen sich die Förderungsvoraussetzungen "vorübergehende wirtschaftliche Schwierigkeiten, Behaltefrist/Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes und Einhaltung des personellen Geltungsbereichs" im Sinne der Verhinderung von Umschichtungen von Personal vor Beantragung umsetzbar und aussagekräftig in der Bundesrichtlinie operationalisieren?

7.1.1 Unvorhersehbare, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten

Mit Kurzarbeitsbeihilfe sollen laut § 37b AMSG Unternehmen unterstützt werden, "die sich aufgrund von externen Umständen in unvorhersehbaren und vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden". Grundsätzlich und unabhängig von COVID-19 sind darunter wirtschaftliche Schwierigkeiten zu verstehen, die laut AMS-Bundesrichtlinie (BRL) in der jeweils gültigen Fassung "ihre Ursache in einem Ausfall von Aufträgen, von betriebsnotwendigen Zulieferungen und Betriebsmitteln oder Ähnlichem haben". Die Auftragsausfälle ("oder Ähnliches")

müssen auf "unternehmensexterne Umstände zurückzuführen sein, die das Unternehmen nur schwer oder überhaupt nicht beeinflussen kann. … Das Unternehmen muss die unternehmensexternen Umstände, welche zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt haben, plausibel darlegen"[81]).

Um zu Beginn der COVID-19-Pandemie eine rasche Förderung von Unternehmen zu gewährleisten, wurde mit 1. März 2020 mit § 37b Abs. 7 AMSG definiert, dass "Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten" gelten. Dies führte in den Phasen 1 und 2 der Umsetzung von COVID-19-Kurzarbeit dazu, dass auf eine tiefergehende Überprüfung des Vorliegens dieser Grundvoraussetzung weitestgehend verzichtet wurde. Mit Phase 3 kam es zu den ersten diesbezüglichen Anpassungen; mit 30. September 2023 wurde Abs. 7 außer Kraft gesetzt.

Bewertung durch den Rechnungshof

Kritisiert wurde vom Rechnungshof[82]), dass die zentralen Fördervoraussetzungen der vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Förderrichtlinie nicht operationalisiert und keine Kriterien für deren Beurteilung als Voraussetzung für den Bezug der Kurzarbeitsbeihilfe entwickelt wurden.

Die von Kurzarbeitsbeihilfe beantragenden Unternehmen ab Oktober 2020 (Phase 3) geforderten Nachweise für die bestehenden vorübergehenden, nicht saisonalen wirtschaftlichen Schwierigkeiten (insbesondere in Bezug auf die Umsatzentwicklung) wurden vom Rechnungshof grundsätzlich positiv bewertet. Bemängelt wurde jedoch, dass die Relevanz der zum Umsatzausblick getätigten Angaben für die Genehmigungsfähigkeit des Kurzarbeitsantrages unklar blieb und die vorgelegten Informationen vom AMS nicht plausibilisiert wurden. Dies erschien dem Rechnungshof mit Blick auf die beiden zentralen Risikopotenziale von Kurzarbeit – Verhinderung struktureller Anpassungsprozesse auf der einen Seite und Mitnahmeeffekte auf der anderen Seite[83]) – problematisch. Diesbezüglich regte der Rechnungshof[84]) an, konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Gewährung der Kurzarbeitsbeihilfe zu entwickeln. Als Beispiele für solche Indizien wurden u. a. Kennzahlen des Unternehmensreorganisationsgesetzes oder etwaige Rückstände bei den Sozialversicherungsträgern, oder aber das Vorliegen von Umsatzrückgängen in einem bestimmten Zeitraum genannt.

Durch die Erarbeitung konkreter Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden, nicht saisonbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten könne – so der Rechnungshof – ein treffsicherer Einsatz öffentlicher Mittel im Sinne des Hauptziels der Förderung, nämlich der Arbeitsplatzerhaltung, gewährleistet werden.

---

[81]) AMS-Bundesrichtlinien KUA-COVID-19 in der jeweils gültigen Fassung zur Kurzarbeitsbeihilfe, Kapitel 1 (Einleitung) und Kapitel 6.4.1 (Voraussetzungen für die Beihilfengewährung – Vorübergehende wirtschaftliche Schwierigkeiten)

[82]) Rechnungshof (2022), S. 31ff.

[83]) Rechnungshof (2022), S. 33

[84]) Rechnungshof (2022), S. 33

Operationalisierung in den Regelungen der Kurzarbeitsbeihilfe nach COVID-19

Wohl als Reaktion auf diese Empfehlungen des Rechnungshofs erfolgt seit April 2022 die Überprüfung des Vorliegens vorübergehender, nicht saisonbedingter wirtschaftlicher Schwierigkeiten durch das AMS entlang einer von AMS Österreich erarbeiteten Checkliste. Für das Kurzarbeitsmodell nach der COVID-Kurzarbeit wurde eine Checkliste von Wirtschaftsprüfer:innen für entwickelt und ab 1.10.2023 vorgeschrieben. Dieses in der aktuell gültigen Fassung[85]) vorliegende Dokument operationalisiert die in der Bundesrichtlinie festgelegten Kriterien für vorübergehende, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten, denen Unternehmen in der Antragstellung nachkommen müssen, und orientiert die zuständigen AMS-Mitarbeiter:innen bezüglich der zu überprüfenden Ebenen. Demnach müssen antragstellende Unternehmen zu folgenden Themen detailliert Auskunft geben:

- Genaue Beschreibung der externen, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten auslösenden Umstände. Eingegangen werden muss nicht nur auf die Umstände selbst, sondern auch auf eventuell ähnliche Situationen in der Vergangenheit und bisher ergriffene Maßnahmen, um diese Problematik abzufangen. Diese Ebene dient – so ist zu interpretieren – der **Abgrenzung** der beschriebenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten vom üblichen **unternehmerischen Risiko** und damit in Zusammenhang stehenden Auftragsschwankungen.
- Ein zweiter Punkt geht auf die Abgrenzung von **saisonalen und nicht saisonalen Auftragsschwankungen** ein und verlangt eine Darstellung der Umsatz- und Lagerstandsentwicklung im Jahresverlauf. Ebenfalls einzugehen ist auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und Auslastung der Beschäftigten.
- Unter dem Subtitel "Nicht-saisonbedingte wirtschaftliche Schwierigkeiten" wird zusätzlich die **wirtschaftliche Situation** des Unternehmens erhoben – dies, indem nach Rückständen bei der Sozialversicherung und einem eventuell bereits eingeleiteten Insolvenzverfahren gefragt wird.
- Schließlich werden die zeitliche Befristung und die dafür verantwortlichen Hintergründe hinterfragt sowie überprüft, ob Kurzarbeitsbeihilfe einerseits überhaupt die passende und andererseits die einzige Lösungsmöglichkeit darstellt. Mit diesem Passus geht es im Kern einerseits darum, die bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens **von strukturell bedingten Auftragsrückgängen** des Unternehmens oder der Branche **abzugrenzen** und andererseits darum, zu überprüfen, ob nicht ein **anderes Unterstützungsinstrument besser geeignet** ist.

Die hier kursorisch zusammengefasste Operationalisierung vorübergehender, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten wird in der Checkliste genauer beschrieben. In diesen Beschreibungen wird deutlich ausgeschildert, dass ausschließlich jene wirtschaftlichen Herausforderungen durch Kurzarbeitsbeihilfe beantwortet werden können, die "plötzlich auftreten bzw. in einem Tempo Wirkung entfalten, das dem Unternehmen geeignete Gegenmaßnahmen nicht

[85]) AMS Kurzarbeitsbehilfe-Kriterienkatalog zum Vorliegen vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten vom 15. 9. 2023.

mehr ermöglicht." Alle von diesem Charakteristikum abweichenden Entwicklungen können demnach nicht durch Kurzarbeitsbeihilfe abgefedert werden.

Bewertung durch Expert:innen

Im Zuge der Expert:inneninterviews mit Vertreter:innen des AMS und der Sozialpartnerorganisationen wurde die seit April 2022 genutzte Operationalisierung und Überprüfung wirtschaftlicher Schwierigkeiten ambivalent bewertet. Einige sehen die strenge Eingrenzung der Kurzarbeitsbeihilfe auf unvorhersehbare und unabänderliche wirtschaftliche Schwierigkeiten als Reaktion auf den zu breiten Einsatz des Instruments in der Zeit der COVID-19-Pandemie. Sie bewerten das nunmehr gewählte Vorgehen als zu streng.

Diese Sichtweise wird auch von Vertreter:innen der Sozialpartnerorganisationen, insbesondere der Arbeitgeber:innenvertretung, betont. So gäbe es auf dieser Grundlage kaum Unternehmen, denen Kurzarbeitsbeihilfe gewährt werden könne.

Auf der anderen Seite stehen Befragte, die dieses strenge Vorgehen sehr begrüßen – dies vor allem deshalb, weil sie der Meinung sind, dass das Instrument der Kurzarbeitsbeihilfe während der COVID-19-Pandemie unpassend, weil viel zu kompliziert in der Handhabung, gewesen sei.

Unabhängig davon, wie die Operationalisierung und Überprüfung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten entlang der genannten Checkliste bewertet wird, wird von den meisten Befragten auf die Herausforderungen, die mit der Überprüfung und Einordnung des Vorliegens wirtschaftlicher Schwierigkeiten verbunden sind, verwiesen:

- Die Kurzarbeitsbeihilfe wird von allen befragten Expert:innen als das komplexeste arbeitsmarktpolitische Instrument bezeichnet. Bedingt durch den üblicherweise sehr begrenzten Einsatz dieses Instrumentes seien auch – so wird betont – bis zur Pandemie nur vereinzelte Mitarbeiter:innen des AMS überhaupt mit diesem Instrument und seinen Förderungsbedingungen vertraut gewesen. Mit Beginn der Pandemie musste in kürzester Zeit in allen Organisationseinheiten diesbezügliches Know-how aufgebaut werden. Überfordert waren – insbesondere in der Anfangszeit – nicht nur das AMS, sondern auch die Sozialpartnerorganisationen, die u. a. im Beratungsverfahren im Vorfeld einer regulären Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe eine wesentliche Rolle spielen. Dies führte dazu, dass während der Pandemie vom Beratungsverfahren Abstand genommen werden musste. In diesem Beratungsverfahren – so der durchgängige Tenor – gelinge es grundsätzlich gut, das Vorliegen oder Nichtvorliegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten festzustellen. Denn in diesem Kontext könne gut auf die individuelle Situation des Unternehmens, dessen regionale Bedeutung als Arbeitgeber:in und auf die beste Form der Unterstützung zur Lösung der gegebenen Probleme eingegangen werden.
- Kritisch bewertet wird von vielen Befragten die in Anwendung befindliche Checkliste, die von Wirtschaftsprüfer:innen erstellt wurde. Betont wird, dass bei diesem Vorgehen eindeutige Indikatoren nach wie vor fehlen und den Unternehmensvertreter:innen gegenüber nur schwer erklärt werden könnte, woran genau festgemacht wird, ob wirtschaftliche Schwierigkeiten im Sinne des § 37b AMSG nun gegeben sind oder nicht. Dies sei vor allem auch deshalb herausfordernd, weil Unternehmensvertreter:innen teilweise in Begleitung von Wirtschaftsprüfer:innen/Steuerberater:innen/Bilanzbuchhalter:innen und

Rechtsanwält:innen zu den Beratungsgesprächen erschienen. Klare und nachvollziehbare Entscheidungskriterien werden vor diesem Hintergrund als dringend erforderlich bezeichnet.

- So wird durchgängig darauf hingewiesen, dass auch bei Vorliegen eindeutiger Kriterien eine Bewertung nur im Rahmen der – gesetzlich vorgesehenen – Beratungsgespräche, an denen laut § 37b Abs. 1 neben dem AMS Vertreter:innen des:der Arbeitgeber:in, des Betriebsrats und der kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber:innen und der Arbeitnehmer:innen teilnehmen, festgestellt werden kann. Nur bei sehr guter Kenntnis des konkreten Unternehmens und tiefem betriebswirtschaftlichem, aber auch volkswirtschaftlichem und arbeitsmarktpolitischem Verständnis seien die am Beratungsverfahren Beteiligten im Zusammenspiel der Sichtweisen in der Lage, diese Fragen qualifiziert zu bearbeiten. Dies sei jedoch bei einem Massenbedarf an Unterstützung nicht realisierbar – weder vom AMS noch von den Sozialpartnerorganisationen.
- Sollte zukünftig ein ähnlich hoher Bedarf an Unterstützung wie in Zeiten von COVID-19 gegeben sein, bräuchte es diesbezüglich jedenfalls eine durchdachte Lösung. Den Finanzbehörden könnte, so wird mehrfach betont, in diesen Bewertungen eine deutlich höhere Bedeutung beikommen, liegen dort doch alle wesentlichen Informationen zur finanziellen Situation des Unternehmens auf. Über eine Datenschnittstelle könnten diese Informationen zudem automatisiert zur Verfügung gestellt werden – dies zumindest dann, wenn nicht die gesamte Abwicklung derartiger Hilfen durch die Finanzämter erfolgt. Dieser Vorschlag – die Gesamtabwicklung solle durch die Finanzämter erfolgen – wird mehrfach und vor allem von jenen Befragten geäußert, die die COVID-19-Kurzarbeit implizit stärker als Pandemie- denn als arbeitsmarktpolitisches Instrument einstuften (und damit für diese Phase als arbeitsmarktpolitisches Instrument hinterfragten). Werde das Instrument – so die Sichtweise anderer Befragter – wie während der COVID-19-Pandemie tatsächlich eher als Instrument zur Abfederung der Pandemie denn als "rein" arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt und stünden Fragen der Sicherung des Unternehmens mehr oder weniger gleichauf mit Fragen der Beschäftigungssicherung, so könnte die Finanzverwaltung durchaus eine größere Rolle spielen. Je deutlicher jedoch mit Kurzarbeit arbeitsmarktpolitische Ziele, die eigentlichen Ziele von Kurzarbeitsbeihilfen also, verfolgt werden, desto wesentlicher ist es, so wird betont, dass das AMS die zentrale Rolle spielt. Dies vor allem deswegen, weil die Kernkompetenz der Finanzverwaltung nicht im Bereich der Arbeitsmarktpolitik liegt.
- Die Frage, wer überhaupt die entsprechenden Kompetenzen aufweist, um die notwendigen Überprüfungen qualifiziert realisieren zu können, wird von vielen Befragten aufgeworfen. Genannt werden die Finanzbehörden genauso wie Wirtschaftsprüfer:innen/Steuerberater:innen/Bilanzbuchhalter:innen. Die Tatsache, dass es AMS-Verantwortlichen seit 2024 auch möglich ist, externe Gutachten bei qualifizierten Stellen zu beauftragen, wird sehr positiv bewertet. Dass allerdings Wirtschaftsprüfer:innen/Steuerberater:innen/Bilanzbuchhalter:innen dazu in der Lage sind, verlässliche Prognosen für die einzelnen Unternehmen abzugeben, wird aufgrund der Erfahrungen im Rahmen von COVID-19-Kurzarbeit von vielen befragten AMS-Expert:innen hinterfragt.
- Darüber hinaus wird festgehalten, dass im tatsächlichen Fall einer völlig überraschend über das Unternehmen hereinbrechenden wirkmächtigen Situation, die das Aufrechterhalten

des Geschäftsbetriebs substanziell beeinträchtigt, schnelles Handeln erforderlich sei – die bei Einzelfallsaufkommen mögliche intensive Prüfung sei daher nicht nur ressourcenmäßig nicht bewältigbar, sie sei zudem auch zu langsam. Denn in diesen Fällen geht es auch darum, Liquidität sicherzustellen und den Unternehmensvertreter:innen Sicherheit dahingehend zu geben, dass das Aufrechterhalten der Dienstverhältnisse finanzierbar und möglich ist. Für diese Fälle wird ein Vorgehen vorgeschlagen, mit dem analog zur Strategie in der COVID-19-Pandemie sehr rasch und ohne aufwändige Prüfprozesse Förderentscheidungen getroffen werden. Hingewiesen wird von einem befragten AMS-Experten auf die Schweizer Vorgangsweise – dort habe man sehr schnell Förderungszusagen gegeben, um den Liquiditätserfordernissen zu entsprechen. Unmittelbar im Anschluss seien jedoch Prüfschritte gesetzt worden, in denen die Förderungsvoraussetzungen genauer überprüft wurden. Dadurch hatte man größere Sicherheit, dass die Förderungen richtlinienkonform zum Einsatz kommen, ohne Gefahr zu laufen, vermeidbare Kündigungen durch zögerliches Vorgehen der Förderstellen zu riskieren.

- Schließlich wird von allen Seiten betont, dass es – auch in dieser Frage – nicht nur klare Richtlinien und Ausrichtungen, sondern vor allem auch einer klaren und für Unternehmen nachvollziehbaren Kommunikation der Anforderungen bedürfe. Diese Kommunikation – darauf wird großer Wert gelegt – sollte unbedingt durch die unterschiedlichen Stakeholder gleichlautend erfolgen und auch bei allen an der Umsetzung oder Überprüfung der Kurzarbeitsbeihilfe beteiligten Stellen in aktueller und gleichlautender Qualität vorhanden sein. Zentral sei also, dass alle AMS-Vertreter:innen und alle in die Beratung von Unternehmen involvierten Vertreter:innen der Sozialpartnerorganisationen sowie andere relevante Stellen vor öffentlicher Kommunikation neuer Regelungen gut informiert werden. Diesbezüglich sah man sich in der Phase der Pandemie besonders gefordert – wurden doch Regelungen oft breit medial kommuniziert, bevor die zuständigen Stellen des AMS Lösungen für deren Umsetzung erarbeiten konnten.

Werden die Aussagen der befragten Expert:innen vor dem Hintergrund der Ergebnisse der quantitativen Analyse sowie der unterschiedlichen Regelungen und Erfahrungen mit der Operationalisierung dieser Fördervoraussetzung zusammengefasst, so kristallisiert sich – insbesondere für den Fall eines breiten Einsatzes von Kurzarbeit – folgende Kernproblematik heraus: Idealtypischerweise sollte Kurzarbeitsbeihilfe dann zum Einsatz kommen, wenn

- die unvorhersehbaren externen Faktoren zu einer substanziellen Unterauslastung der Belegschaft führen, die über das für die Branche/für das Unternehmen übliche Maß hinausgeht und
- das unvorhersehbare externe Ereignis nicht nur befristet, sondern idealtypischerweise auch der einzige Grund für die Unterauslastung ist.

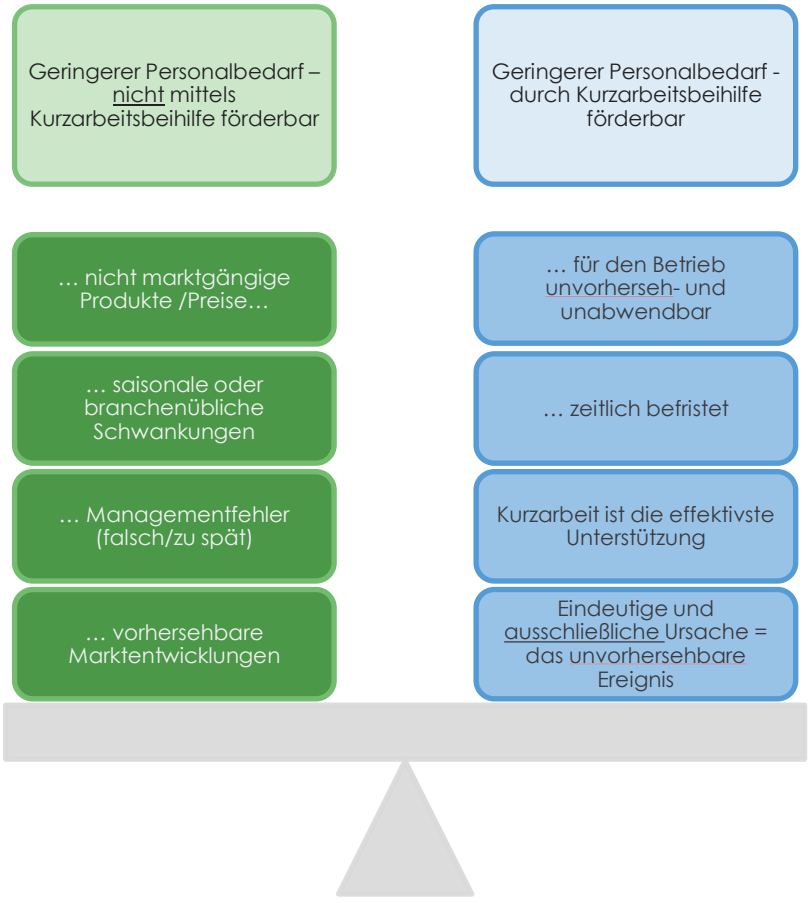
Abbildung 53 versucht die Zusammenhänge zu veranschaulichen. Die gegebenen Herausforderungen in der Operationalisierung dieser Förderungsvoraussetzung konzentrieren sich damit vor allem auf die Operationalisierung folgender Tatbestände:

- Wie können unvorhersehbare, externe Ereignisse von vorhersehbaren externen Ereignissen abgegrenzt werden?

- Wie können strukturell bedingte Absatzschwierigkeiten von vorübergehenden Absatzschwierigkeiten abgegrenzt werden?
- Wie ist vorzugehen, wenn nicht nur, sondern auch das unvorhersehbare, externe Ereignis als ursächlich anzusehen sind?

Diese Fragen, aber auch die Auseinandersetzung mit alternativen Lösungsmöglichkeiten sind laut Gesetz Inhalt des Beratungsprozesses im Vorfeld einer Förderungsentscheidung. Nachdem dieses Beratungsverfahren bei breiter Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfe nicht leistbar ist, gilt es, ein Prozedere zu entwickeln, das Antworten auf diese Fragen verspricht.

Abbildung 53: **Konkretisierung unvorhersehbarer, nicht saisonaler vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten laut § 37b AMSG in Abgrenzung von anderen, nicht kurzarbeitsrelevanten wirtschaftlichen Schwierigkeiten**



Q: Eigene Darstellung.

7.1.2 Empfehlungen zur Operationalisierung der Fördervoraussetzungen

Mit Blick auf das operative Förderungsmanagement im Bereich der Kurzarbeitsbeihilfe lässt sich zusammenfassend folgende Schlussfolgerung für "unvorhersehbare, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten" ziehen:

- Die Überprüfung der Situation im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen **Beratungsgespräche** auf einzelbetrieblicher Ebene laut § 37b AMSG wird **bei Vorliegen überschaubarer Anlassfälle als sehr bewährtes und sinnvolles Vorgehen bezeichnet**. Dies, weil in diesen Beratungen auf die spezifische Situation des Unternehmens genauso eingegangen werden kann wie auf dessen arbeitsmarktpolitische Bedeutung für die Region. Nur in diesem Kontext ist unter Einbindung der unterschiedlichen Perspektiven der am Beratungsverfahren teilnehmenden Parteien entscheidbar, ob das ins Treffen geführte unternehmensexterne Ereignis für das Unternehmen unvorhersehbar, unabwendbar, zeitlich befristet und vor allem die eindeutige und alleinige Ursache für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Unterauslastung ist. Auch können die unterschiedlichen Alternativszenarien für das Unternehmen wie für die betroffenen Beschäftigten umfassend und mehrperspektivisch besprochen werden. Dies wird auch von jenen Befragten betont, die beobachteten, dass in diesen Beratungen mitunter Unternehmensvertretung und Sozialpartnerorganisationsvertreter:innen schneller einer Kurzarbeitsbeihilfe zustimmen als Vertreter:innen des AMS.
- Bei **breitflächigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten** im Sinne des § 37b beispielsweise infolge einer (regional begrenzten) Naturkatastrophe dagegen ist dieses Vorgehen, wie sich nicht zuletzt infolge der COVID-19-Pandemie zeigte, **nicht umsetzbar**. Um auch in derartigen Situationen reflektiert, aber rasch handlungsfähig zu sein, wurde im Rahmen dieser Evaluation der im Kapitel 8 **vorgestellte Vorschlag für eine sogenannte Massenkurzarbeit** erarbeitet. Damit sollten die wesentlichen relevanten Eckpunkte festgelegt und trotz krisenbedingtem Zeitdruck reflektiert vorgegangen werden können. Verspricht das in Kapitel 8 vorgeschlagene Modell einer "Massenkurzarbeit" den Zusammenhang von definiertem (großflächigen) Ereignis und gegebener Unterauslastung in definierten Unternehmen auf übergeordneter Ebene zu beantworten, so ist davon auszugehen, dass in Krisensituationen auch **Abstriche in der Treffsicherheit zugunsten der Entscheidungsgeschwindigkeit in Kauf zu nehmen** sind. Diese Abstriche betreffen im präsentierten Vorschlag vor allem die in diesem Fall nur mangelhaft gegebene Möglichkeit der Eingrenzung von Kurzarbeitsprojekten auf jene Unternehmen, die ausschließlich aufgrund des externen Ereignisses in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Ebenfalls ausschließlich auf einzelbetrieblicher Ebene feststellbar ist, ob Kurzarbeitsbeihilfe unter Berücksichtigung aller relevanter Parameter des Unternehmens zum gegebenen Zeitpunkt tatsächlich die effektivste Unterstützungsform ist. **Diesen beiden Abstrichen wird im Vorschlag durch eine enge zeitliche Befristung einer "Massenkurzarbeit"** entsprochen. So soll eine möglichst gute Balance zwischen dem in Krisen besonders relevanten Faktor Zeit auf der einen Seite und der Effektivität des Einsatzes von Kurzarbeitsbeihilfe auf der anderen Seite gewährleistet sein.
- In Phasen "**regulären Kurzarbeitsbedarfs**" sollte – so der durchgängige Tenor – auf das **bewährte Instrument des Beratungsverfahrens,** an dem laut § 37b Abs. 1 neben dem AMS Vertreter:innen des:der Arbeitgeber:in, des Betriebsrats und der kollektivvertragsfähigen

Körperschaften der Arbeitgeber:innen und der Arbeitnehmer:innen teilnehmen, zurückgegriffen werden, um die spezifische ökonomische Situation des Unternehmens in die mehrperspektivische Entscheidungsfindung einbeziehen zu können.

- Bezüglich der **Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes** respektive auch bezüglich des Beschäftigtenstandes vor Beginn der Kurzarbeit wurde von den Expert:innen von Problemen in der **korrekten Erstellung der Durchführungsberichte** durch Unternehmen berichtet. Diesbezüglich sollten **verständlichere Vorgaben formuliert** werden. Besondere Herausforderungen, die mitunter auch ursächlich für Richtlinienänderungen oder Mehrfachbeantragungen von Kurzarbeitsbeihilfe waren, bezogen sich auf die Anforderung, dass für die zu fördernden Person zumindest **ein vollentlohnter Monat** vor Kurzarbeitsbeginn im von der Sozialpartnervereinbarung umfassten Unternehmens(teil) gegeben sein musste. Diesbezüglich wurde die **Schnittstelle zum Hauptverband der Sozialversicherungsträger**, auf deren Basis das Vorhandensein dieses Dienstverhältnisses überprüft werden konnte, als zentral betrachtet.

In Hinblick auf die Förderungsbedingungen "Behaltefrist bzw. Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes und Einhaltung des personellen Geltungsbereichs im Sinne der Verhinderung von Umschichtung von Personal vor Beantragung von Kurzarbeit" wurde mit der am 1. Oktober 2023 in Kraft getretenen Sozialpartnervereinbarung bereits wesentliche Verbesserungen vorgenommen, was die Nachvollziehbarkeit der einzuhaltenden Rahmenbedingungen betrifft.

Ergänzend zu den bereits vorhandenen Vorkehrungen könnte beispielsweise festgelegt werden, dass Unternehmen, die im Vorfeld der Beantragung von Massenkurzarbeitsbeihilfe (siehe Kapitel 8) bereits einen Teil der Belegschaft kündigen, im Übergang zur Regelkurzarbeitsbeihilfe im Beratungsverfahren besonders genau zu den Hintergründen für die erfolgten Kündigungen befragt werden. Die diesbezüglichen Aussagen sollten in der weiteren Bewertung der Förderbarkeit berücksichtigt werden.

7.2 Bemessung der Beihilfenintensität (Höhe und Dauer, Differenzierungen)

Zu Beginn der COVID-19-Kurzarbeit erfolgte die Kurzarbeitsbeihilfenberechnung anhand der sogenannten Pauschalsatzmethode: Das AMS ersetzte den Arbeitgeber:innen gemäß den festgelegten Pauschalsätzen die Kosten für die angefallenen Ausfallstunden. In diesen Pauschalsätzen waren auch die anteiligen Sonderzahlungen, die anteiligen Beiträge zur Sozialversicherung (bezogen auf das Entgelt vor Einführung der Kurzarbeit) und die sonstigen lohnbezogenen Dienstgeberabgaben enthalten.

Ab Phase 2 (AMS BRL AMF/8-2020, gültig ab 1. Juni 2020) wurde die Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe auf die Differenzmethode umgestellt, wobei für Projekte mit einem Beginndatum bis zum 31. Mai 2020 weiterhin die Kurzarbeitsbeihilfe in Form von Pauschalsätzen je Ausfallstunden berechnet wurde. Bei Kurzarbeitsprojekten mit einem Beginn ab dem 1. Juni 2020 wurde die Kurzarbeitsbeihilfe ausschließlich anhand der Differenzmethode berechnet. Die Höhe der erstatteten Kurzarbeitsunterstützung errechnete sich ab diesem Zeitpunkt aus der Differenz zwischen dem "Mindestbruttoentgelt" (dieses ist aus einer vom damaligen Bundesministerium für Arbeit erstellten Kurzarbeits-Mindestbruttoentgelt-Tabelle zu entnehmen) und dem anteiligen Entgelt bemessen am Bruttoentgelt vor Kurzarbeit für die geleisteten Arbeitsstunden und für

Stunden mit Entgeltfortzahlungs- und Ersatzleistungsansprüchen. Ab Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) wurde zusätzlich die angeordnete Aus- und Weiterbildungszeit inkludiert.

Während der Dauer der Kurzarbeit erhielten die Arbeitnehmer:innen in allen Phasen zumindest 90% des vor der Kurzarbeit bezogenen Nettoentgelts, wenn das zuvor bezogene Bruttoentgelt bis zu 1.700 € betrug, 85% bei einem Bruttoentgelt zwischen 1.700 € und 2.685 € und 80% bei höheren Bruttoentgelten bis zur jeweiligen Höchstbeitragsgrundlage des jeweiligen Kalenderjahres.[86]) Für Einkommensanteile über diesen Grenzen gebührte keine Beihilfe. Lehrlinge erhielten durchgängig 100% des vor der Kurzarbeit bezogenen Bruttoentgeltes.

Als Basis für die Ermittlung des zur Berechnung der Förderung heranzuziehenden Entgelts (§ 49 ASVG) wurde grundsätzlich der letzte vollentlohnte Monat/die letzten vollentlohnten vier Wochen[87]) vor Einführung der Kurzarbeit herangezogen, wobei Zulagen und Zuschläge, jedoch nicht Überstundenentgelte berücksichtigt wurden. Lag kein regelmäßiges Entgelt vor (etwa bei Schichtbetrieb), so wurde der Durchschnitt der letzten drei Monate bzw. der letzten 13 Wochen herangezogen.

Im Laufe der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit kam es auch bezüglich Beihilfenhöhe und Bemessungsgrundlagen zu mehreren Änderungen (siehe dazu Kapitel A XI im Anhang; zudem wird auf die diesbezüglichen Regelungen in Deutschland und der Schweiz eingegangen).

Bezugsdauer und Differenzierung nach Betroffenheitsgrad

Die Bezugsdauer von COVID-19-Kurzarbeit wurde zu Beginn bei Erstgewährung zunächst auf drei Monate begrenzt, wobei eine unmittelbare Verlängerungsmöglichkeit um maximal drei weitere Monate bestand. Diese Regelung, Kurzarbeitsbeihilfe bei gegebener Verlängerungsoption für drei Monate zu beantragen wurde auch bei allen anderen AMS-Bundesrichtlinien zur COVID-19-Kurzarbeit beibehalten. In Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) wurde weiters definiert, dass gemäß § 37b Abs. 4 AMSG die Kurzarbeit auf maximal 24 Monate begrenzt ist; mit AMS BRL AMF/5-2022 (veröffentlicht am 31. März 2022, rückwirkend gültig mit 22. November 2021) erfolgte eine weitere Ausdehnung der maximalen Beihilfengewährung von 24 auf 26 Monate – ein Bezug war somit bis maximal 31. März 2022 möglich. Die detaillierten diesbezüglichen Regelungen finden sich in Kapitel A XI im Anhang.

Eine Differenzierung nach Betroffenheitsgrad fand erst ab Phase 5 (in der AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) Anwendung. Fortan gelangten von der mittels Differenzmethode errechneten Kurzarbeitsbeihilfe (siehe Kapitel A XI im Anhang) nur mehr 85% zur Auszahlung an die Kurzarbeit beantragenden Unternehmen, außer wenn es sich um ein von der COVID-19-Pandemie "besonders betroffenes Unternehmen" handelte.

---

[86]) Diese betrug 2020 5.370 €, bzw. ab 2021 5.550 € und ab 2022 5.670 €.

[87]) Mit AMS BRL AMF/5-2020 (veröffentlicht am 16. 6. 2020, rückwirkend gültig mit 1. 6. 2020) erfolgte die Präzisierung, dass das heranzuziehende Entgelt (§ 49 ASVG) der letzten vollentlohnten vier Wochen nur bei Wochenentlohnung zu berücksichtigen ist. Auch in der Förderpraxis wurde – vermutlich aus pragmatischen Gründen – zuvor auf den letzten vollentlohnten Kalendermonat abgestellt.

Als "besonders betroffen" galten Unternehmen, die von einem nach 1. Juli 2021 verordneten Betretungsverbot betroffen waren oder die 2020 und 2019 zur Umsatzsteuer veranlagt waren und die zusätzlich nachweisen konnten, dass der Umsatzrückgang im 3. Quartal 2020 gegenüber dem 3. Quartal 2019 50% oder mehr betrug.

Diese Sonderregelung zur Differenzierung nach Betroffenheitsgrad wurde zunächst bis 31. Dezember 2021 befristet, mit der Bundesrichtlinie AMS BRL AMF/24-2021 (veröffentlicht am 3. Jänner 2022, rückwirkend gültig mit 1. Juli 2021) schließlich auf 31. März 2022 verlängert.

7.2.1 Bewertung durch den Rechnungshof

Nach Berechnungen des Rechnungshofes führte die Verwendung der Pauschalsatzmethode in Phase 1 zu Überförderungen in der Größenordnung von 500 Millionen €. Der Rechnungshof[88]) empfahl daher in weiterer Folge, die für die Ermittlung der Förderhöhen erstellten Berechnungsmodelle hinsichtlich der maßgeblichen Berechnungsschritte einer Qualitätssicherung zu unterziehen, um nicht-intendierte Überzahlungen zu vermeiden. Ebenfalls wurde vom Rechnungshof festgehalten, dass das Abgehen von der Logik des Kurzarbeitsmodells vor COVID-19 hin zur Logik des Sich-am-Nettoentgelt-der-Arbeitnehmer:innen-Orientierens zu zusätzlicher Komplexität führte.

Auch die ab Phase 2 genutzte sogenannte "Differenzmethode" wurde vom Rechnungshof kritisiert, da sie bei Beschäftigten mit geringen Ausfallszeiten zur Überförderung führte (für einen detaillierten Überblick über die Bewertung des Rechnungshofs siehe Kapitel A XI im Anhang).

7.2.2 Bewertung durch Expert:innen

Die Implementation einer Nettoersatzrate führte nicht nur zu erhöhter Komplexität, sondern erforderte auch erhebliche Adaptionen in der Lohnverrechnung und in der verwendeten Lohnverrechnungssoftware. Dieser Umstand wurde und wird intensiv kritisiert und es wird darauf hingewiesen, dass in Krisensituationen bestehende Routinen weitestgehend beibehalten werden sollten. Weitere – zu späteren Zeitpunkten – umgesetzte Adaptionen wie etwa die sogenannte Trinkgeldpauschale verkomplizierten die Beihilfenberechnung und -abrechnung zusätzlich.

Betreffend der Bezugsdauer geht die Sichtweise der befragten Expert:innen dahin, dass die "großzügigen" Regelungen der COVID-19-Kurzarbeit in der Anfangsphase durchaus sinnvoll, im weiteren Verlauf jedoch hinderlich waren. Für die Phasen 1 und 2 der COVID-19-Kurzarbeit werden diese Regelungen als sinnvoll bewertet, da sie vielen Unternehmen sehr rasch Entscheidungssicherheit boten und dadurch "Panik-Kündigungen" hintanhalten konnten. Mit zunehmender Dauer des Aufrechterhaltens der Regelungen behinderten diese jedoch – trotz der vielen Adaptionen – teilweise eine raschere Wiederaufnahme des Wirtschaftstreibens, so die Sicht der befragten Expert:innen.

---

[88]) Rechnungshof (2022), 48ff.

7.2.3 Empfehlungen zur Bemessung der Beihilfenintensität

Ausgehend von den Umsetzungserfahrungen der COVID-19-Kurzarbeit und den Ergebnissen der quantitativen Evaluation können folgende Prämissen benannt werden, denen eine zukunftsorientierte Bemessung der Beihilfenintensität entsprechen sollte:

- Insbesondere in Krisen empfiehlt sich das weitestgehende Beibehalten bestehender Regelungen. Dies deshalb, weil Krisen rasches Handeln erfordern und mögliche unerwünschte Nebeneffekte bei Vorgangsweisen, die unter hohem Zeitdruck entwickelt werden, in aller Regel nicht ausreichend berücksichtigt werden können. Dies zeigte sich nicht nur zuletzt in den beobachtbaren Überförderungen durch die Pauschalsatzmethode, sondern auch in den vielfältigen Herausforderungen, die mit der Implementation einer Nettoersatzrate verbunden waren.
- Weiters empfiehlt es sich in Krisen, Entscheidungen unter Einbindung der für die jeweilige Thematik zuständigen Expert:innen zu treffen. Dies auch dann, wenn das Einbeziehen vertiefter Fachexpertise mitunter dem Entscheidungsprozess und möglicherweise auch einer einfachen Lösung im Wege steht. Das Anhören und das reflektierte, die Gesamtsicht der Problematik in den Vordergrund stellende Berücksichtigen von Rückmeldungen Fachkundiger erhöht jedoch – das ist aus den Erfahrungen in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ableitbar – die Qualität von Entscheidungen. Wichtig ist jedoch, dass sich auch die Expert:innen der Besonderheit von Krisen bewusst sind und auch "out of the box"–Varianten respektieren können.
- Die in den ersten Phasen der COVID-19-Kurzarbeit gegebene einfache Beantragungs- und Abrechnungsmethode sowie die hohen Ersatzraten (es wurden sowohl die Kurzarbeitsunterstützung als auch die anteiligen Sozialversicherungsbeiträge gefördert) können als zentraler Hintergrund dafür gesehen werden, dass dieses Instrument auch von sehr vielen Klein- und Kleinstunternehmen genutzt wurde und so auch in diesen Unternehmen Kündigungen verhindert werden konnten.
- Die aktuell gültige Förderungsrichtlinie[89]) entspricht diesen Grundsätzen für Phasen, in denen Einzelfälle zu entscheiden sind. Die gegebenen Regelungen sehen Selbstbehalte für Unternehmen vor und bieten damit entsprechende Anreizstrukturen zur möglichst umfassenden Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes.
- Bezüglich Bezugsdauer wird – wie in Kapitel 8 dargelegt – vorgeschlagen, die "Massenkurzarbeit" auf drei Monate zu begrenzen und in der Folge auf einzelbetrieblicher Ebene – wie gesetzlich vorgesehen – sehr präzise zu überprüfen, ob überhaupt und wenn ja, wie lange Kurzarbeitsbeihilfe das passende Instrument darstellt.
- Eine Differenzierung nach Betroffenheit erfolgt im vorgeschlagenen Modell im Rahmen der Definition des Geltungsbereichs der "Massenkurzarbeitsbeihilfe" durch den:die Arbeitsminister:in. In diesem Prozess kann – bei absehbaren Notwendigkeiten – auch ein längerer Zeitraum festgesetzt werden, wobei mit Blick auf die gegebenen gesetzlichen

[89]) Siehe Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe, https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-frueh-warnsystem/kurzarbeit/downloads-kurzarbeit (abgerufen am 21. 3. 2025).

Rahmenbedingungen sowie Evaluationsergebnisse ein Maximalzeitraum von sechs Monaten empfehlenswert erscheint. Darüberhinausgehende Differenzierungen werden als nicht zielführend bewertet.

7.3 Vorgeschlagene Indikatoren für ein laufendes Monitoringsystem

Wie mehrfach im Rahmen dieser Evaluierung ausgeführt, spielte Kurzarbeit im österreichischen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium mit Ausnahme der Wirtschaftskrise 2008/09 eine sehr untergeordnete Rolle. Die – auch während der Wirtschaftskrise 2008/09 ausreichende – Fokussierung lag auf Einzelfällen, wobei es sich bei diesen Fällen in aller Regel auch 2008/09 um größere Industrieunternehmen mit entsprechenden innerbetrieblichen Strukturen handelte. Mit der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 galt es plötzlich und völlig unerwartet, ein komplexes, eigentlich für größere Unternehmen mit entsprechenden innerbetrieblichen Strukturen konzipiertes arbeitsmarktpolitisches Instrument "massentauglich" zu machen. Die vertiefte Auseinandersetzung mit aussagekräftigen Indikatoren eines laufenden Monitoringsystems – nunmehr für ein Massenprogramm – war daher zu Beginn der COVID-19-Pandemie ein weiteres Thema, das Aufmerksamkeit erforderte. Gestartet wurde mit wöchentlichen Listen, die Auskunft über die Anzahl neubeantragter und erstmals bewilligter Förderanträge je Bundesland gaben.

Ausgehend von diesen rudimentären ersten Beobachtungsindikatoren wurde seither ein ausdifferenziertes und in vielen Bereichen automatisiertes laufendes Beobachtungssystem entwickelt. Eine zentrale Grundlage dafür lag in der EDV-gestützten Beantragung ab Phase 2, beginnend mit AMS BRL AMF/8-2020 (gültig ab 1. Juni 2020). Die zum Zeitpunkt der Berichtslegung (April 2025) in Geltung befindlichen Verfahren des laufenden Monitorings beziehen sich auf unterschiedliche Ebenen und reichen von definierten und weitgehend automatisierten Verfahren im Bereich der Antragsprüfung über ebenfalls automatisierte Prüfschritte bei der Zwischen- und Endabrechnung. Bedingt durch den mittlerweile gegebenen hohen Automatisierungsgrad im Fördermanagement können auch laufend aktuelle Auswertungen zu Controlling-Zwecken realisiert werden.

7.3.1 Empfehlungen zu Weiterentwicklung des laufenden Monitorings

Aus Sicht der Evaluation könnten die vorhandenen Prüf- und Controlling-Aktivitäten des AMS wie folgt weiterentwickelt werden. Diesbezüglich gilt es zu differenzieren zwischen:

- dem laufenden Monitoring auf Ebene des einzelnen Antrags,
- dem laufenden Monitoring im Sinne der Steuerung der Kurzarbeit sowie
- der Sicherstellung, dass zu einem späteren Zeitpunkt ex-post-Wirkungsanalysen möglich sind.

Im laufenden Monitoring auf Ebene des Einzelantrags geht es darum, eng an den Angaben im Förderungsbegehren zu überprüfen, ob die Fördervoraussetzungen (nach wie vor) erfüllt sind und ob zu erwarten ist, dass die gewährte Förderung zieladäquat verwendet wird. Konkret geht es auf dieser Ebene beispielsweise darum, begleitend zu überprüfen, ob es zu Kündigungen kam und ob die wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach wie vor gegeben sind. Relevante Indikatoren auf dieser Ebene sind die Anzahl der Beschäftigten im kurzarbeitenden

Unternehmen(steil), die Anzahl der Ausfallsstunden sowie die Umsatz- und Beschäftigtenentwicklungen in vergleichbaren Unternehmen der Branche.

Im laufenden Monitoring zur Steuerung der Kurzarbeit gilt es, die Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung der betroffenen Branche/Region zu beobachten und zu überprüfen, ob Kurzarbeitsbeihilfe in dieser Branche/Region a) noch nötig ist und b) nach wie vor die beste Form der Unterstützung der Krisenbewältigung darstellt. Geeignete Indikatoren sind die Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der betroffenen Branche/Region im Vergleich zur Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung des Vergleichszeitraums aus dem Vorjahr sowie die Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung in vergleichbaren anderen Regionen (bei regionaler Betroffenheit). Wenn es darum geht, zu überprüfen, ob Kurzarbeit die beste Form der Unterstützung ist, gilt es auf Branchenebene auch die prognostizierte Branchenentwicklung zu berücksichtigen – dies, um strukturkonservierende Effekte von Kurzarbeit zu verhindern.

Mit Blick auf spätere **ex-post-Wirkungsanalysen** gilt es in der laufenden Umsetzung Vorsorge dahingehend zu treffen, dass statistisch auswertbare und qualitätsgesicherte Daten zur Nutzung von Kurzarbeit auf Unternehmens- und Personenebene dokumentiert werden.

7.4 Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems

Zentraler Baustein des Kontroll- und Prüfsystems für Kurzarbeitsprojekte während COVID-19 war – wie auch bei anderen AMS-Förderungen – die sogenannte Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (PwV). Daneben galten – wenn auch pandemie- und damit ressourcenbedingt in eingeschränkter Intensität – die allgemeinen Prüfkonzepte des AMS: Diese reichen von Überprüfungen durch den Rechnungshof über die interne Revision bis zur Fachkontrolle und zum Fachcontrolling.

Die PwV[90]) der COVID-19-Kurzarbeit wurde auf Basis des Durchführungsberichts, der ab Phase 3 als Webtool zur Verfügung stand, realisiert. Die Angaben im Durchführungsbericht konnten ab diesem Zeitpunkt automatisiert mit den Daten des Dachverbandes der Sozialversicherungsträger abgeglichen werden. So konnte beispielsweise der vom Unternehmen angegebene Beschäftigtenstand automatisiert überprüft werden. Basis für diese automatisierten Prüfschritte waren die Umstellung auf elektronische Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe ab 1. Juni 2020 und entsprechende inhaltliche Klärungen sowie Programmierungen.

Weitere Fragestellungen, die im Rahmen der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung kontrolliert wurden, waren beispielsweise, ob für die Verminderung des Beschäftigtenstandes eine Zustimmung des Betriebsrates bzw. der Gewerkschaft vorlag, bzw. wenn dies nicht der Fall war, ob eine Ausnahmebewilligung durch den AMS-Regionalbeirat vorlag. Auch Förderungen anderer öffentlicher Stellen mussten im Durchführungsbericht angeführt werden. Weitere Prüfdimensionen – wie etwa die Plausibilisierung der angegebenen Normalarbeitszeit und der Urlaubsverbrauch – wurden in späteren Phasen integriert.

[90]) Beispielsweise Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (PwV) Handlungsanleitung & Leitfaden der PwV einschließlich DWH und BAS TF, unveröffentlichtes Dokument, 21. 3. 2022, BGS_Version V6.003.

Ein wesentlicher Teil der Regelungen zur PwV betraf die sogenannten Toleranzgrenzen[91]): Diese starteten in Phase 1 mit 15% bei Auszahlungsbeträgen unter 2,5 Millionen € und 5% bei höheren Auszahlungen und wurden ab Phase 3 auf null abgesenkt.

Mit 29. Jänner 2021 wurde ergänzend zu den bestehenden Prüfschritten ein "Konzept zur Durchführung der Second-Level-Prüfungen von COVID-19-Kurzarbeitsprojekten" in Kraft gesetzt[92]).

7.4.1 Bewertung durch den Rechnungshof

Die automatisierten Kontrollschritte wurden vom Rechnungshof positiv bewertet. Kritisch bewertet wurde dagegen, dass wesentliche Angaben des:der geförderten Arbeitgeber:in lediglich grob plausibilisiert wurden und einige Kontrollschritte im Vergleich zu den Monatsabrechnungen, etwa jener der Kontrolle auf Manipulation der Abrechnungsdatei, entfielen.

Ebenfalls positiv bewertet wurde die Verminderung der Toleranzgrenzen bei Endabrechnungen ab Phase 3; gleichsam wurden die laut Rechnungshof hoch angesetzten Toleranzgrenzen in Phase 1 und 2 kritisiert. Der Rechnungshof empfahl, bei der nicht zeitkritischen Endabrechnung strenge Kontrollmaßstäbe anzulegen und keine bzw. nur niedrige Toleranzgrenzen vorzusehen.

Kritisiert wurde auch die nicht durch die Prüfschritte des AMS bei der Abrechnungskontrolle implementierte Kontrolle der abgerechneten Ausfallstunden. Zu Unrecht verrechnete Ausfallstunden gehörten zu den häufigsten an das AMS herangetragenen Betrugsverdachtsmeldungen und stellten laut Rechnungshof ein wesentliches Risiko für Missbrauch dar.

Bis Mitte Juli 2020 war in der Bundesrichtlinie des AMS zur COVID-19-Kurzarbeit noch die stichprobenartige Prüfung der Richtigkeit der von den Arbeitgeber:innen an das AMS übermittelten monatlichen Abrechnungen vorgesehen. Diese Überprüfung sollte anhand der Lohnkonten bzw. der verpflichtend zu führenden Arbeitsaufzeichnungen erfolgen. Mit einer rückwirkenden Richtlinienänderung wurde diese stichprobenartige Überprüfung der abgerechneten Ausfallstunden auf eine Überprüfung "im Nachhinein" geändert. Dies hatte laut Rechnungshof zur Folge, dass sich das AMS für solche Überprüfungen grundsätzlich nicht mehr zuständig sah und sich voll und ganz auf die entsprechenden Überprüfungen und Kontrollen durch die Finanzämter und durch das Amt für Betrugsbekämpfung (bzw. die Finanzpolizei) verließ. Laut Rechnungshof forderte das AMS Arbeitsaufzeichnungen nur in Ausnahmefällen an; Vor-Ort-Kontrollen in Unternehmen wurden vom Arbeitsmarktservice gar nicht durchgeführt.

Auch aus diesem Grund empfahl der Rechnungshof[93]), in Kooperation von AMS und Finanzbehörden ein entsprechendes Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zu entwickeln. Weiters sollten die Beschäftigten über die Anzahl der für sie verrechneten Ausfallstunden informiert werden, da diese ein wesentliches Element der Transparenz darstellen und

---

[91]) Die Toleranzgrenze markierte die Sollbruchstelle für die Rückforderungen. Wurden in der Endabrechnung Abweichungen jenseits dieser Toleranzgrenze festgestellt, so wurde der entsprechende Betrag vom Fördernehmer rückgefordert.

[92]) AMS Österreich: SLC, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2021

[93]) Rechnungshof (2022), S. 86ff.

gleichermaßen geeignet wären, Missbrauch vorzubeugen bzw. aufzuzeigen. Diese Empfehlung des Rechnungshofes wurde mit der Richtlinienanpassung ab 1.1.2023 (AMS BRL AMF/17-2022) umgesetzt.

Ebenfalls nicht kontrolliert wurde bei den automatisierten Kontrollen, ob das Unternehmen seinen Beschäftigten tatsächlich das vorgeschriebene Mindestentgelt ausbezahlte und ob es die vom AMS übernommenen Anteile der Sozialversicherungsbeiträge abführte. Durch die Abgeltung der Lohnnebenkosten für die Ausfallstunden und des Aufwands des:der Arbeitgeber:in für die weiterhin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Beitragsgrundlage vor Beginn der Kurzarbeit konnte der abgegoltene Förderanteil deutlich über 50% liegen.

Der Rechnungshof gab daher zu bedenken, dass Unternehmen, welche beispielsweise ihren Beschäftigten weniger als das vorgesehene Mindestentgelt zahlten bzw. die vom AMS abgegoltenen Beiträge zur Sozialversicherung nicht abführten, überfördert wurden. Auch dieser Punkt eines potenziell unrechtmäßigen Förderbezugs sollte in einer ergänzenden risikobasierten Kontrollschiene berücksichtigt werden.

7.4.2 Bewertung durch Expert:innen

Nicht nur der Rechnungshof, auch die befragten Expert:innen bewerteten die Prüf- und Kontrollprozesse während COVID-19-Kurzarbeit durchaus kritisch. Problematisiert wurde vor allem, dass gleichzeitig Strukturen und Know-how für die Förderungsabwicklung, entsprechende EDV-Strukturen und die Bearbeitung einer Unzahl an Förderanträgen sowie Rückfragen zu bewältigen waren. Ebenfalls parallel zur bereits laufenden Bearbeitung von Anträgen musste ein Kontroll- und Prüfsystem entwickelt und implementiert werden. Dazu kam – so die Rückmeldungen einiger AMS-Expert:innen – dass das AMS aufgrund des bis zur COVID-19-Pandemie nur sehr begrenzten Aufkommens von Kurzarbeitsprojekten nicht ausreichend kompetent für die Überprüfung von Lohnkostenförderungen im Kontext von Kurzarbeit ist.

Von einigen Expert:innen wird vor allem darauf hingewiesen, dass ein strukturiertes Kontroll- und Prüfsystem voraussetzt, dass die Konzeption des Kontroll- und Prüfsystems parallel zur Konzeption der Förderung erfolgen muss. Nur wenn bereits in dieser Phase festgelegt wird, an welchen Stellen welche Prüfschritte durch wen gesetzt werden sollen, ist davon auszugehen, dass die jeweiligen Prüfschritte in weiterer Folge auch gesetzt werden können. In einer systematischen Auseinandersetzung mit einem adäquaten Kontroll- und Prüfsystem kann – dies jedoch nur bei entsprechender Vorbereitung, Abstimmung und laufender Kommunikation – auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden: So prüfen Finanzverwaltung und Gesundheitskassen gemeinsam im Rahmen der sogenannten Gemeinsamen Prüfung der Lohnabgaben und Beiträge (GPLB)[94]), die Finanzpolizei wiederum geht Anzeigen oder Hinweisen auf mögliche Malversationen nach und kann vor Ort Sachverhalte aufnehmen und überprüfen. Mit beiden Strukturen wurde bereits im Rahmen von COVID-19-Kurzarbeit kooperiert. In diesen Kooperationen zeigten sich jedoch auch die Herausforderungen, die mit einer Kooperation unterschiedlicher öffentlicher Stellen in der Überprüfung von Förderungen verbunden sind.

[94]) https://www.gesundheitskasse.at/cdscontent/?contentid=10007.846789 (abgerufen am 26. 2. 2025).

An welchen Punkten bedarf es aus Sicht der befragten Expert:innen gezielter Prüfanstrengungen, die über die während der COVID-19-Kurzarbeit gesetzten Prüfschritte hinausgehen? Genannt werden:

- Die Zeitaufzeichnungen – die Verrechnung von Ausfallsstunden für Zeiten, in denen regulär gearbeitet wurde, war, wie auch der Rechnungshof festgestellt hatte, der häufigste Grund für Anzeigen.
- Das Vorliegen vorübergehender, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten – damit sollte, wie vom Rechnungshof angeregt, ausgeschlossen werden, dass strukturschwache Unternehmen gefördert oder Mitnahmeeffekte generiert werden.
- Die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel – zu überprüfen ist, wie ebenfalls vom Rechnungshof angeregt, ob die Beschäftigten korrekt entlohnt und die Sozialversicherungsbeiträge in korrekter Höhe abgeführt werden.
- Die Förderbarkeit der Dienstgeber:innen wie der Dienstnehmer:innen – diese Ebene wurde auch in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit systematisch überprüft und führte zu sukzessiven Präzisierungen der Förderbedingungen auf Richtlinienebene, aber auch im AMS-Kurzarbeit-Wiki.[95])

7.4.3 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems

Bei Betrachtung dieser Auflistung ist nicht nur zu berücksichtigen, dass die genannten Dimensionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten überprüft werden müssen. Einzelne Dimensionen – wie etwa das Vorliegen vorübergehender, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten – können in Phasen regulären Kurzarbeitsbedarfs im Rahmen von Beratungsverfahren überprüft werden. In Phasen eines Massenbedarfs gilt es an dieser Stelle insofern Abstriche zu machen, als intensive Prüfungen zulasten der – von allen Befragten als erfolgskritisch bewerteten – raschen Hilfestellung für Unternehmen gehen. Um etwaige damit in Zusammenhang stehende negative Effekte (Mitnahme respektive Förderung von wenig wettbewerbsfähigen Unternehmen) in Grenzen zu halten, sollte die maximale Dauer einer Massenkurzarbeitsprojekten, wie in Kapitel 8 vorgeschlagen, sehr kurzgehalten werden. Wie bereits während der COVID-19-Kurzarbeit erfolgt, sollte ein möglichst automatisierter Abgleich mit der Insolvenzdatenbank realisiert werden. Wie von Expert:innen jedoch betont wurde, können damit die meisten, jedoch nicht alle Unternehmen in prekären finanziellen Situationen ausgeschlossen werden. Dies deshalb, weil Verzögerungen, die aus notwendigen Abklärungen im Vorfeld der Aufnahme in die Insolvenzdatenbank erfolgen, zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Vorschläge formulieren, wobei diese davon ausgehen, dass die bestehenden Kontroll- und Prüfstrukturen sowie die in der Umsetzung von COVID-19-Kurzarbeit gesammelten Erfahrungen weiterhin genutzt werden:

[95]) Das COVID-19-Kurzarbeits-Wiki des AMS war ein AMS-internes Wiki, welches allen AMS-Mitarbeiter:innen aktuelle Informationen, Dokumente und Neuerungen die Kurzarbeit betreffend zur Verfügung stellte. Zusätzlich wurden in FAQs – Frequently Asked Questions – die häufigsten Fragen von den Expert:innen der Förderabteilung der AMS BGS beantwortet.

Im **Vorfeld** der konkreten Förderung bedarf es auf Ebene der Richtlinienformulierung entsprechender Vorkehrungen:

- So muss der Kreis der förderbaren Dienstgeber:innen und Dienstnehmer:innen eindeutig definiert sein. Auf die im Zuge der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nachgeschärften Definitionen und die entsprechenden Prüffragen in der PwV kann im Falle eines neuerlichen Massenbedarfs zurückgegriffen werden.
- Es muss festgelegt werden, anhand welcher Indikatoren das Vorliegen vorübergehender, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten überprüft werden soll. Zur Abgrenzung von Unternehmen, deren wirtschaftliche Schwierigkeiten bereits seit längerem bestehen, könnten zusätzlich zum bereits zitierten automatisierten Datenabgleich mit der Insolvenzdatenbank etwa Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialversicherung und der Finanzverwaltung – am besten direkt online von beiden Stellen zur Verfügung gestellt, wobei aufgrund der Datenschutzthematik eine sichere Schnittstellenkommunikation gewährleistet sein muss – definiert werden. Um Unternehmen mit ausreichender wirtschaftlicher Kapazität vom Kreis der förderbaren Dienstgeber:innen auszuschließen (Mitnahmeeffekte), könnte etwa auf Richtlinien- und Förderungszusagenebene definiert werden, dass im Vorfeld von Neueinstellungen von Beschäftigten während laufender Kurzarbeitsprojekte am gleichen Unternehmensstandort die Zustimmung des zuständigen AMS einzuholen ist – dies zumindest bei Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe im Anschluss an die in Kapitel 8 beschriebene Massenkurzarbeit. In den Interviews mit Vertreter:innen des AMS wie auch im SLC-Prüfkonzept[96]) wird diesbezüglich unter anderem auch auf die Umsatzentwicklung des Unternehmens, die sich in den monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen abbildet, hingewiesen. Sei diese beispielsweise besser als in Vormonaten oder im Vergleichszeitraum des Vorjahres, so sei davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten überwunden werden konnten. Wiewohl dieser Indikator berücksichtigt werden kann, ist von begrenzter Aussagekraft auszugehen: So kann ein höherer oder niedriger Umsatz in einem bestimmten Zeitfenster auch daraus resultieren, dass der Leistungszeitraum und der Zeitpunkt des Zahlungsflusses voneinander abweichen. Dies ist beispielsweise bei größeren Aufträgen der Fall, wenn Anzahlungen respektive leistungspaketbezogene Zahlungen vereinbart sind oder wenn Lagerbestände abverkauft werden. Dies ist auch der Fall, wenn Generalunternehmen Leistungen für Subauftragnehmende verrechnen. Die Umsatzentwicklung kann damit in einer risikobasierten Auswahl von vertieft zu prüfenden Unternehmen eine relevante Größe darstellen; als Hinweis auf gegebene Förderbarkeit oder Nichtförderbarkeit scheint sie zumindest teilweise uneindeutig zu sein und mitunter weiteren Überprüfungsbedarf nach sich ziehen.
- Es bedarf bereits in der Phase der Konzeption der Förderrichtlinie der Festlegung aller vorgesehenen Prüfschritte. Dies deshalb, weil im Vorfeld sichergestellt werden muss, dass die relevanten Prüfdimensionen in der Folge auch überprüfbar sind. Zudem ist im Vorfeld festzulegen, welche Stelle welche Prüfaufgaben verantwortet: Diesbezüglich wird von Expert:innen betont, dass grundsätzlich die zentrale Prüfung und Kontrolle durch jene Stelle,

[96]) AMS Österreich: SLC, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2021.

die die Förderung vergibt, erfolgen soll. Dies deshalb, weil an dieser Stelle Förderzweck, -ziele und die Rahmenbedingungen der Förderung am besten bekannt sind. Ist dies – wie es beispielsweise bei der COVID-19-Kurzarbeit der Fall war – aus Ressourcengründen, aber auch, weil Gesundheitskassa und Finanzverwaltung ohnehin die Korrektheit der Lohnabgaben prüfen, nicht sinnvoll, so ist begleitend zur Konzeption der Förderung das Einvernehmen mit jener Stelle herzustellen, die in weiterer Folge Prüfschritte setzen soll. Dieses Einvernehmen im Vorfeld ist von besonderer Bedeutung, weil die Förderung, die verwendeten Begrifflichkeiten und die Indikatoren von der zukünftigen Prüfstelle verstanden und nachvollzogen werden müssen. Zudem muss die weitere Zusammenarbeit vereinbart und festgelegt werden.

- Um die widmungsgemäße Verwendung der Förderung auch dahingehend zu überprüfen, ob sowohl die Lohnabgaben als auch Lohn und Kurzarbeitsunterstützung in entsprechender Höhe überwiesen wurden, ist im Vorfeld festzulegen, dass den (Zwischen)Abrechnungen auch entsprechende Lohnkonten beizulegen sind. Seitens des Leiters der Finanzpolizei wird darauf hingewiesen, dass eine wirksame Prüfung auch voraussetzt, dass Unternehmen in den monatlichen Meldungen an die Sozialversicherung nicht nur die Beitragsgrundlage, sondern auch das Wochenstundenausmaß der Beschäftigten melden. Nur so kann bei einer Vorortprüfung kontrolliert werden, ob der beobachtete Sachverhalt auch mit den deklarierten Angaben übereinstimmt. Dieses Anliegen der Finanzpolizei geht weit über den Bereich der Kurzarbeitsbeihilfe hinaus und würde auch verlässlichere Auswertungen über das tatsächliche Beschäftigungsausmaß der österreichischen Beschäftigten zulassen.
- Um sicherzustellen, dass die Zeitaufzeichnungen förderungsrelevante Dokumente, die wahrheitsgemäß ausgefüllt werden, darstellen, wurden entsprechende Passagen, die auch die Anforderungen an ordnungsgemäße Zeitaufzeichnungen beinhalten, in die zum Zeitpunkt der Berichterstellung relevanten Förderdokumente bereits integriert. Um dieser Ebene Nachdruck zu verleihen, könnte mit Verweis auf die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes in der Förderungszusage ausgeführt sein, dass die Förderung rückgefordert wird, sollten bei Kontrollen keine den Vorgaben entsprechend geführten und von Dienstgeber:in und Dienstnehmer:in unterzeichneten Zeitaufzeichnungen vorliegen. Als problematisch wird seitens der Finanzpolizei darüber hinaus bewertet, dass Zeitaufzeichnungen – ohne Nachvollziehbarkeit – im Nachhinein veränderbar sind. Auch dies erschwere die Überprüfbarkeit.

Während laufender Kurzarbeitsprojekte könnten – auch dies wurde bereits während der COVID-19-Kurzarbeit von der Finanzpolizei praktiziert – unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen bei ausgewählten Unternehmen[97]) durchgeführt werden. Wie bereits ausgeführt, sind das der Sozialversicherung gemeldete Wochenstundenausmaß der Beschäftigten sowie deren Dienstverträge dafür wesentliche Prüfgrundlagen. In der Auswahl der Unternehmen könnte risikobasiert vorgegangen werden – so könnten Unternehmen, bei denen die Notwendigkeit eines Kurzarbeitsprojektes vorderhand nicht plausibel erscheint, bevorzugt überprüft werden. Die

[97]) AMS Österreich: SLC, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2021.

Überprüfung der Lohnkonten könnte die bestehende Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel in den Zwischen- und Endabrechnungen der Förderungen ergänzen.

Ein weiterer Ansatz für eine risikobasierte Auswahl der vertieft zu prüfenden Unternehmen könnte in der Übernahme und Anpassung des in der Schweiz gewählten Ansatzes bestehen (im Detail siehe dazu auch Kapitel A XII im Anhang): Zur Risikoeinschätzung wurden dort einerseits die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Förderungsmissbrauchs und andererseits die jeweilige finanzielle Auswirkung des Missbrauchs betrachtet. Je nach Fallkonstellation wurden die Eintrittswahrscheinlichkeiten auf einer dreigliedrigen Skala betrachtet (zwischen 1 – tritt wenig ein und 3 – tritt sehr häufig ein), wie auch die finanzielle Auswirkung (zwischen 1 – wirkt sich gering aus und 3 – wirkt sich besonders stark aus). Die jeweiligen Skalenwerte wurden anschließend multipliziert und so das Risiko für die unterschiedlichen Fallkonstellationen ermittelt. War der so errechnete Wert ≤ 2, so wurde von einem niedrigen Risiko ausgegangen. Bei einem Wert zwischen 3 und 6 wurde das Risiko als mittel eingeschätzt; Werte über 7 galten als hohes Risiko betreffend den Missbrauch[98]).

Im Nachgang geförderter Kurzarbeitsprojekte könnte – so dafür eine gesetzliche Ermächtigung erteilt wurde – im Rahmen der regulären GPLB-Prüfungen auch die Einhaltung der Förderungsbestimmungen der Kurzarbeitsbeihilfe überprüft werden. Damit wurden bereits in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit Erfahrungen gesammelt: Als herausfordernd erwiesen sich nicht nur die unterschiedlichen fachlichen Hintergründe und verwendeten Begrifflichkeiten, die die Kommunikation zwischen den beteiligten Organisationsvertreter:innen erschwerten. Auch die Tatsache, dass GPLB-Prüfungen auf vorangegangene volle Jahre abstellen, Kurzarbeitsprojekte jedoch zeitnah und mit unterschiedlichsten Anfangs- und Endzeitpunkten zu prüfen sind, stellte eine weitere Herausforderung dar. Aus diesen Erfahrungen ist die bereits mehrfach erwähnte Notwendigkeit abzuleiten, dass die Kooperation unterschiedlicher (öffentlicher) Stellen bereits in Vorbereitung einer zu prüfenden Förderung geklärt und kommunikativ sehr gut begleitet werden muss.

Insgesamt und perspektivisch wurde im Interview mit dem Leiter der Finanzpolizei auch beschrieben, dass auf europäischer Ebene über sogenannte europäische und nationale Datenhubs nachgedacht wird, zu dem öffentliche Stellen unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. in Zusammenhang mit einer Bearbeitung eines Förderungsantrags) Zugang haben könnten. Über diesen Datenhub könnte der jeweiligen Institution Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen über das förderungswerbende Unternehmen bei anderen öffentlichen Stellen (z. B. Sozialversicherungsträger, Finanzverwaltung, andere Förderstellen) gewährt werden. Damit wäre eine der Datenschutzgrundverordnung entsprechende Lösung gefunden, die sowohl für die antragstellenden Unternehmen als auch für die öffentlichen Stellen, die Förderungen abwickeln, zeit- und ressourcenschonend ist.

---

[98]) vgl. SECO (2022). Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach COVID-19. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), S. 8ff.

7.5 Inanspruchnahme von Qualifizierungen während Kurzarbeit

Die Qualifizierung von Beschäftigten während Kurzarbeit wurde vor allem ab Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1.Oktober 2020) zum Thema: So mussten Beschäftigte in Kurzarbeit ab diesem Zeitpunkt Schulungen in Anspruch nehmen, sofern diese vom Unternehmen angeboten und durch eine externe Schulungseinrichtung realisiert wurden. Zeiten, die in Schulung verbracht wurden, galten bezüglich des arbeitsvertraglich vereinbarten Bruttoentgelts als Arbeitszeit, konnten jedoch als förderbare Ausfallszeiten gefördert werden. Gefördert wurden jedoch nicht nur die mit der Weiterbildungsteilnahme verbundenen Lohnkosten, sondern mit der Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in Kurzarbeit (SfK) auch die externen Schulungskosten. Für Lehrlinge war eine über die WKO abgewickelte Förderschiene vorgesehen – sie konnten nicht in die SfK aufgenommen werden. Mit Phase 4 wurde ab 1. April 2021 eine neuerliche Fokussierung der Schulung von Beschäftigen in Kurzarbeit vorgenommen – so konnten Arbeitgeber:innen ab diesem Zeitpunkt auf Basis eines genehmigten Kurzarbeitsprojektes die Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in Kurzarbeit in Anspruch nehmen. Gefördert wurden auch in diesem Fall sowohl die Ausfallstunden und die Kursgebühren von externen Schulungseinrichtungen (einschließlich Prüfungsgebühren und Schulungsunterlagen) als auch Honorare von externen Trainer:innen (z. B. bei unternehmensintern organisierten Kursen).

Die Höhe dieser Förderung betrug in Phasen 3 und 4 60% der anerkennbaren Kurskosten, wobei sich diese reduzierte, wenn andere öffentliche Stellen mehr als 40% der anerkennbaren Schulungskosten übernahmen. Weiters wurde in der Sozialpartnervereinbarung festgelegt, dass Arbeitnehmer:innen verpflichtet waren, die angebotenen Ausbildungen im Rahmen der festgelegten Bedingungen zu absolvieren. Am Übergang von Phase 3 zu Phase 4 (ab 1. April 2021) musste für Kurzarbeitsprojekte, die über die Phase 3 hinausgingen, für die verbleibende Kursdauer ein neues Begehren gestellt werden, sofern auch für diesen Zeitraum ein Kurzarbeitsprojekt beantragt und bewilligt wurde.

In den Sozialpartnervereinbarungen (ab Version 8.0, sowohl Betriebs- als auch Einzelvereinbarung, gültig ab 1.Oktober 2020) wurde weiters festgelegt, dass Unterbrechungen und/oder die vorzeitige Beendigung der Bildungsmaßnahme von dem:der Arbeitgeber:in einseitig angeordnet werden konnte. Dies jedoch nur, wenn die Lage und Dauer der Unterbrechung dem:der Arbeitnehmer:in ehestmöglich, spätestens jedoch drei Tage im Vorhinein mitgeteilt wurde, wenn keine berücksichtigungswürdigen Interessen (z. B. erhebliche Ortsveränderungen) des:der Arbeitnehmer:in dieser geänderten Einteilung entgegenstehen und wenn die Arbeitszeit in der vor Kurzarbeit vereinbarten Lage der Normalarbeitszeit liegt.

Von der Mitteilung der Lage und Dauer der Unterbrechung der Bildungsmaßnahme konnte bei kurzfristig entstandenem erhöhtem Arbeitsbedarf abgesehen werden.

Wenn der:die Arbeitgeber:in vom Recht auf Unterbrechung der Bildungsmaßnahme Gebrauch machte, so war von ihm:ihr der Aufwand zu tragen (wie etwa bei einer Kursabsage oder angefallenen Unterkunftskosten). Die Arbeitnehmer:innen hatten weiter das Recht, binnen 18 Monaten die Bildungsmaßnahme in der Normalarbeitszeit nachzuholen und die dafür notwendige Zeit unter Fortzahlung des Entgelts vom Dienst freigestellt zu werden. War dies nicht möglich, bestand die Möglichkeit, die Ausbildungsmaßnahme in der Freizeit unbezahlt zu absolvieren, wobei die Kosten weiterhin von dem:der Arbeitgeber:in zu tragen waren.

In Phase 5, ab 1. Juli 2021, wurde der Fördersatz für die Kosten der Aus- und Weiterbildungskurse von 60 auf 75% erhöht, um zusätzliche Anreize für die Inanspruchnahme von Qualifizierungen für Mitarbeiter:innen in Kurzarbeit zu schaffen. [99])

7.5.1 Bewertung durch den Rechnungshof

Nach Angaben des Rechnungshofes war die Anzahl der Unternehmen, die die Schulungskostenbeihilfe für ihre Beschäftigten in Kurzarbeit (SfK) nutzten, sehr gering. Im Rechnungshof-Bericht veröffentlichte Zahlen offenbarten, dass im März 2021 nur rund 1,2% der Unternehmen in Kurzarbeit SfK in Anspruch nahmen. Die Anzahl der Teilnahmen entsprach dabei nur etwa 1% der Beschäftigen in Kurzarbeit. In Kapitel 4.2.3 findet sich eine detaillierte Aufstellung über die Inanspruchnahme der Beihilfe zu den Schulungskosten für Kurzarbeitende (SfK).

Ähnlich war dies während der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09 der Fall, wo Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der damaligen Kurzarbeit ebenfalls nur in geringem Ausmaß durchgeführt wurden. Damals wurde dies von den Unternehmen damit begründet, dass ein Qualifizierungskonzept während der Krise erstellt werden musste und dies zeitaufwändig sei, sodass für das Unternehmen zusätzliche Kosten entstehen würden. Ebenfalls wäre durch Aus- und Weiterbildungen die Flexibilität der Beschäftigten eingeschränkt worden, da sie so nicht jederzeit wieder in den Produktionsprozess wechseln könnten, sollten erneut Aufträge zu bearbeiten sein.

Der Rechnungshof merkte in seinem Bericht – wie beschrieben – an, dass die Weiterbildung von Beschäftigten in Kurzarbeit nur in geringem Ausmaß stattfand. Als Gründe hierfür wurden angegeben, dass der zukünftige Bedarf im Unternehmen durch die Unsicherheit der Krise unklar war und dass es nicht im unmittelbaren Interesse des Unternehmens lag, Arbeitnehmer:innen für den Arbeitsmarkt und zukünftige Beschäftigungen im Allgemeinen weiterzubilden.

7.5.2 Regelungen in Deutschland und der Schweiz

In **Deutschland** betrafen die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen hauptsächlich die Übernahme eines Teils der vom Unternehmen zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge:

Die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge während Kurzarbeit in Deutschland endete am 31. Dezember 2021, danach (von 1. Jänner 2022 bis 31. März 2022) wurden die Sozialversicherungsbeiträge nur noch in der Höhe von 50% von der Agentur für Arbeit erstattet.

Während dieser dreimonatigen Zeitspanne hatten die Arbeitgeber:innen die Möglichkeit, auch die restlichen 50% der Sozialversicherungsbeiträge erstattet zu bekommen. Dies war der Fall, wenn Beschäftigte während der Kurzarbeit an einer beruflichen Weiterbildung teilnahmen, die bestimmten Voraussetzungen entsprach. Dabei konnten auch die Kosten dieser Lehrgänge – abhängig von der Unternehmensgröße – gänzlich oder teilweise erstattet werden.

Ab dem 1. April 2022 wurden die Sozialversicherungsbeiträge den Arbeitgeber:innen nur noch dann im Ausmaß von 50% erstattet, wenn die Kurzarbeit mit Qualifizierung verbunden war,

[99]) https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/leistung/1054238.html (abgerufen am 22.9.2025).

wobei für diese Weiterbildungsmaßnahmen gewisse Fördervoraussetzungen zu erfüllen waren. Weiterhin konnten jedoch die Lehrgangskosten von der Agentur für Arbeit erstattet werden.

Die Regelung in der **Schweiz** sah vor, dass wenn der:die Arbeitgeber:in die ausgefallene Arbeitszeit gänzlich oder teilweise zur Weiterbildung der betroffenen Arbeitnehmer:innen verwendete, der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung (KAE) aufrecht blieb.

Dabei musste die Weiterbildung vom:von der Arbeitgeber:in bezahlt werden und kumulativ bestimmte Voraussetzungen erfüllen: Es mussten Fertigkeiten oder Kenntnisse vermittelt werden, die den Arbeitnehmer:innen bei einem Stellenwechsel nützlich sein könnten oder die zur Erhaltung des gegenwärtigen Arbeitsplatzes unerlässlich sind. Die Weiterbildung musste durch sachkundiges Personal nach einem im Voraus festgelegten Programm durchgeführt werden und von der üblichen Tätigkeit im Unternehmen klar getrennt sein. Weiters durfte die Weiterbildung nicht im alleinigen bzw. überwiegenden Interesse der:des Arbeitgeber:in liegen.

Die Weiterbildungsmaßnahmen waren zehn Tage im Voraus bei der Kantonalen Amtsstelle (KAST) anzumelden und mussten von dieser bewilligt werden.

7.5.3 Bewertung durch Expert:innen

Die Nutzung von Kurzarbeit für die Höherqualifizierung der Beschäftigten ist ein international breit diskutiertes und auch immer wieder intensiv erprobtes Themengebiet (siehe auch Kapitel 4.2.3). So vielversprechend diese Kombination augenscheinlich ist, so stark dürften die impliziten Widersprüche von Kurzarbeit und – vor allem längerdauernder – Weiterbildung sein. Dies jedenfalls ist bei Betrachtung der Nutzung der Kombination von Kurzarbeit und Weiterbildung im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeit anzunehmen: So war die intensivste Nutzung der SfK mit 3.300 Teilnehmenden im März 2021 zu verzeichnen (vgl. Kapitel 4.2.3), wobei die mediane Schulungsdauer acht Tage betrug. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den Ergebnissen anderer Länder. Ein etwas anderes Bild zeichnet die Befragung der Unternehmen im Rahmen dieser Studie: So geben 22% der Befragten (n = 6.618) an, dass während COVID-19-Kurzarbeit Qualifizierungsmaßnahmen gesetzt wurden (siehe Kapitel A XVI im Anhang). Diese Diskrepanz dürfte dadurch erklärbar sein, dass ein Großteil der Qualifizierungsangebote unternehmensintern realisiert wurden (z. B. Schulungen im Bereich Online-Kommunikation) und daher im Rahmen der Schulungskostenförderung SfK nicht förderbar waren. Die These, dass implizite Widersprüche die Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung behindern, ist also selbst unter Berücksichtigung der höheren Eigenangaben von Unternehmen aufrechtzuerhalten. Von welchen immanenten Widersprüchen ist auszugehen?

- Insgesamt zeigen Studien, dass Unternehmen in Krisensituationen Weiterbildungsanstrengungen reduzieren (siehe auch Kapitel 4.2.3).
- Kurzarbeit – ausgerichtet auf unvorhersehbare und befristete Auslastungsengpässe – ist mit vielen Unsicherheiten bezüglich der Entwicklungen der näheren Zukunft verbunden. Die Kurzarbeitsbeihilfe soll Unternehmen dabei unterstützen, trotz des wirtschaftlichen Einbruchs das Beschäftigungsniveau aufrechtzuerhalten und möglichst unmittelbar nach Beendigung des Auslösers für die Auslastungsschwankungen wieder voll in Betrieb gehen zu können. Betriebliche Weiterbildung dagegen ist grundsätzlich an längerfristigen Entwicklungen im Unternehmen, aber auch auf Ebene der einzelnen Mitarbeiter:innen orientiert

und folgt idealtypischerweise strategischer Planung. Diese längerfristige Ausrichtung von Weiterbildung widerspricht dem hohen Bedarf an Flexibilität in Krisensituationen. Dazu kommt, dass Krisensituationen mit hohen Verunsicherungen auf Ebene des Managements, aber auch auf Ebene der Mitarbeiter:innen einhergehen, was das Treffen längerfristig ausgerichteter Entscheidungen deutlich erschwert.

Mit Blick auf diese Zusammenhänge ist es für die befragten Expert:innen auch wenig verwunderlich, dass Qualifizierung während COVID-19-Kurzarbeit wenig genutzt wurde. Als Begründung dafür wurde zusätzlich angeführt, dass die Qualifizierung an sich und die Beantragung und Abwicklung der Schulungskostenförderung SfK nicht nur zu viel Aufwand für die Unternehmen mit sich bringe, sondern auch, dass nur ein Teil der Kosten für die Qualifizierungen vom AMS ersetzt wurde und daher zusätzliche Kosten für die Unternehmen entstanden. Auch betreffend der potenziellen Kursangebote wurden Rückmeldungen gegeben: Während der strikten Lockdowns waren nur Online-Kurse möglich und die Bildungsträger:innen konnten – auch unabhängig von den pandemiebedingten Einschränkungen – teilweise keine entsprechenden, kurzfristig abrufbaren Angebote machen. Dazu kam, dass aus Sicht der Expert:innen auch die Mitarbeiter:innen kaum Interesse an einer Weiterbildung während Kurzarbeit zeigten. Beschrieben wird – auch in den beiden Casestudies – eine Situation, die für die Verantwortlichen in den Unternehmen extrem herausfordernd war und in der es vor allem darum ging, die wirtschaftliche Basis der Unternehmen sowie der Beschäftigten abzusichern. Viele existenzielle Fragen standen für das Management auf der Agenda – diese reichten von den Notwendigkeiten und Möglichkeiten, bestimmte unternehmerische Prozesse aufrechtzuerhalten, weil eine Unterbrechung derselben sehr langfristige finanzielle Folgen gehabt hätte, über die Organisation eines Minimalpersonaleinsatzes (z. B. um das Werksgelände zu sichern) unter Einhaltung der Distanzregelungen bis zum Thema Führung auf Distanz. All dies musste einerseits mit Blick auf technische, organisatorische und logistische Machbarkeiten und gleichzeitig mit Blick auf Liquidität und Kosten bewertet und sehr kurzfristig entschieden werden. In einer derartigen Situation – so wurde nachvollziehbar berichtet – sind Weiterbildungsangebote und Personalentwicklungsanstrengungen die ersten Positionen, die – auch aus Kostengründen – eingestellt werden.

Dazu kam, dass nicht nur potenzielle Nachfragende nach Weiterbildungsangeboten mit vielen Herausforderungen konfrontiert waren – dies galt auch für Weiterbildungsträger:innen. Ist das Finden eines für den jeweiligen Bedarf passenden Weiterbildungsangebotes schon in Zeiten regulärer Entwicklungen mitunter nicht einfach, so potenzierte sich dies während der COVID-19-Pandemie.

Schließlich waren auch die Beschäftigten in dieser Phase mit sehr vielen Unsicherheiten konfrontiert und hatten wenig Energie und Muße für die Auseinandersetzung mit Weiterbildungsfragen. Dies traf auf Beschäftigte mit Kindern im Kindergarten- oder schulpflichtigen Alter in ganz besonderem Maße zu und wurde ganz allgemein auch dadurch unterstützt, dass niemand wusste, wie lange diese Phase andauern wird.

Die hohe Bedeutung von Planungssicherheit wird am Beispiel, das von den AMS-Expert:innen aus Tirol berichtet wurde, deutlich: So wurden in Phase 3 in Tirol in insgesamt 674

Kurzarbeitsprojekten 1.474 SfK-Qualifizierungsförderfälle beobachtet. Hintergrund dafür war, dass COVID-19-bedingt die gesamte Wintersaison ausfiel. In dieser Situation nutzten viele Unternehmen Weiterbildungsangebote – dies, obwohl Unternehmen sich mit 50% an den Kosten zu beteiligen hatten. In der anschließenden Phase 4, die zwar mit einem Lockdown endete, jedoch in eine nahezu reguläre Sommersaison führte, wurden kaum Qualifizierungsförderungen genutzt – in dieser Phase stand Beschäftigung im Vordergrund.

7.5.4 Empfehlungen zur Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung

Insgesamt wird von allen Befragten darauf hingewiesen, dass die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung in der Praxis sehr anforderungsreich ist und deutlich weniger Potenzial hat, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Allerdings lassen sich aus den Erfahrungen auch Ableitungen treffen, die in diesem Kontext zukünftig Beachtung finden sollten:

- Die Förderung der Qualifizierung während Kurzarbeit musste anfänglich gesondert beantragt werden. Dies führte nicht nur im AMS zu hohem administrativem Aufwand – auch Unternehmen waren diesbezüglich gefordert. Vermutlich ist die Differenz zwischen den Angaben der Befragten in der Unternehmensbefragung und der Inanspruchnahme der Schulungskostenförderung SfK laut Förderungsdaten auch darin begründet, dass ein Teil der realisierten Qualifizierungsanstrengungen ungefördert stattfand.
- Wenn Förderungen von Qualifizierungen während Kurzarbeit gewährt werden, so ist eine Lösung dafür zu finden, dass die Förderung für die Qualifizierung nicht mit Ende der Kurzarbeit abschließt. Dieser Punkt wurde mit der SfK-Richtlinie ab 1.1.2023 (AMF/69-2022) so umgesetzt.
- In Kurzarbeitsphasen, deren Ende sehr unkalkulierbar ist, dürfte die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung auch bei durchdachter Förderungsgestaltung nur in Ausnahmefällen auf Resonanz stoßen. Anders sieht es vermutlich in Situationen aus, in denen die zu erwartende Dauer der notwendigen Kurzarbeit die Planung und auch Umsetzung von Qualifizierungsschritten zulässt. In diesen Situationen können die relevanten Grundsätze beider Situationen bei gegebenem Weiterbildungsinteresse und -angebot in Einklang gebracht werden. Wie die Ergebnisse der Unternehmensbefragung (siehe Kapitel A XVI im Anhang) jedoch zeigen, stellen auch in derartigen Konstellationen (regional) nicht vorhandene oder nicht ausreichend zugängliche oder nicht-passende Qualifizierungsangebote eine Herausforderung dar.

7.6 Wie kann die Lehrlingsausbildung während der Kurzarbeit gewährleistet werden?

Wie auch die Aus- und Weiterbildung der sich in Kurzarbeit befindlichen Arbeitnehmer:innen wurde die Lehrlingsausbildung erst in Phase 3 der Kurzarbeit spezifisch fokussiert: Ab AMS BRL AMF/13-2020 (gültig ab 1.Oktober 2020) bestand im Falle der Einbeziehung von Lehrlingen in Kurzarbeit die Verpflichtung, mindestens 50% der Ausfallzeit der Lehrlinge für Aus- und Weiterbildungen zu nutzen, wobei mit der AMS BRL AMF/28-2020 (veröffentlicht am 13. Jänner 2021, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) Zeiten des verordneten Lockdowns von dieser Verpflichtung ausgenommen wurden. Die Verpflichtung, 50% der Ausfallzeit für die Aus- und

Weiterbildung von Lehrlingen aufzuwenden, wurde dann schlagend, wenn der Arbeitszeitausfall der Lehrlinge im Kurzarbeitszeitraum mehr als 20% betrug. Die Aus- und Weiterbildung musste ausbildungs- bzw. berufsrelevant sein und durfte – laut WKO – nicht unternehmensintern durchgeführt werden.

Diese ausbildungs- bzw. berufsrelevanten Maßnahmen für Lehrlinge in Kurzarbeit mussten ab der Sozialpartnervereinbarung Version 8.0 (gültig ab 1. Oktober 2020) in ebendieser angegeben werden. Gültige Ausbildungsarten waren u. a. ein Ausbildungsverbund mit anderen Lehrbetrieben gemäß § 2a BAG, überbetriebliche Lehrausbildungen gemäß §§ 30 bzw. 30b BAG, Lehrwerkstätten eines anderen Unternehmens sowie externe Kursmaßnahmen bei einer Bildungseinrichtung, in einer Berufsschule oder in einer Berufsbildenden Mittleren oder Höheren Schule. Auch im mit Ende der Kurzarbeit an das AMS zu übermittelnde Durchführungsbericht musste von den Unternehmen dargelegt werden, welche konkreten Maßnahmen pro Lehrling in welchem Ausmaß stattfanden (siehe auch nähere Ausführungen in Kapitel A XIII im Anhang).

7.6.1 Good Practice: Ausbildungsverbünde

Um Lehrbetriebe bei der Fortführung der Lehrlingsausbildung während COVID-19 zu unterstützten, entwickelten Wirtschaftskammer Wien, Arbeiterkammer Wien, AMS und der waff (Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds) ein Modell für Ausbildungsverbünde für Unternehmen der Wiener Gastronomie, Kaffeehäuser und Hotellerie. Der Lehrlingsverbund wurde dabei für folgende Lehrberufe angeboten: Koch:Köchin, Restaurantfachmann:frau, Hotel- und Gastgewerbeassistent:in, Konditor:in, Gastronomiefachmann:frau und Hotelkaufmann:frau sowie Systemgastronomiefachkraft. Durch diese Ausbildungsverbünde sollte nicht nur die Fortsetzung der Lehrlingsausbildung sichergestellt, sondern dies auch vorübergehend kostenfrei ermöglicht werden.

Geschult wurden verschiedene Ausbildungsinhalte in Ergänzung zur betrieblichen Ausbildung, wobei die Inhalte in Modulen für jedes Lehrjahr ausgearbeitet wurden und in Einheiten von ein bis vier Tage gegliedert waren, welche mehrmals im Jahr angeboten wurden. Für Lehrlinge konnten mehrere Module gebucht werden und es war möglich, die Inhalte in Absprache mit der externen Ausbildungseinrichtung auf die Bedürfnisse sowohl des Unternehmens als auch des Lehrlings anzupassen. Die Ausbildungsinhalte wurden bedarfsorientiert auch in Form von Distance Learning angeboten. Für die vereinbarte Dauer des Lehrverbundes übernahm der Verbundträger die Aufgaben des Lehrberechtigten, das Lehrverhältnis zum ursprünglichen Lehrberechtigten blieb jedoch aufrecht. Die Ausbildung beim Verbundträger betrug 38 Stunden pro Woche und galt als Lehrzeit.

Die Verbundausbildung konnte pro Lehrling und Lehrjahr für maximal 16 Wochen vereinbart werden, wobei bei Bedarf eine Verlängerung um maximal 16 Wochen möglich war. Das Pilotmodell war bis Ende 2024 befristet.

Insgesamt nutzten rund 250 Lehrlinge aus über 40 unterschiedlichen Unternehmen der Bereiche Hotellerie und Gastronomie den Ausbildungsverbund. Im Bereich der Hotellerie konnten 95% der in den Ausbildungsverbund integrierten Lehrlinge die Lehrabschlussprüfung erfolgreich absolvieren.

Prinzipiell eignet sich das Modell des modularen Ausbildungsverbundes aus Sicht der Befragten auch für andere Lehrberufe. Beispielsweise könnte das Modell bei jenen Lehrberufen Anwendung finden, in denen spezielle Infrastruktur in den Unternehmen (beispielsweise handwerklicher oder technischer Natur) vorhanden sein muss. Da es sich bei der Lehre um ein duales System handelt, könnten über Module auch theoretische Teile vermittelt werden, um Berufsschulen zu entlasten. Befragt, ob das Modell auch auf andere Bundesländer – vor allem Flächenbundesländer – übertragbar wäre, wurde dies von den Interviewpartner:innen zwar prinzipiell bejaht, jedoch müssten Adaptionen vorgenommen werden. So könnte beispielsweise ein Ausbildungsverbundmodell in Niederösterreich regional organisiert werden, d. h. dass in einer gewissen Region eine entsprechende Struktur dafür auf- bzw. ausgebaut wird und dass alle Lehrlinge dieses Viertels bzw. dieser Region das Angebot nutzen könnten. Auch gibt es in den Bundesländern oftmals Berufsschulen mit Internaten, welche für das Ausbildungsverbundmodell genutzt werden könnten.

7.6.2 Regelungen in Deutschland und der Schweiz

Auszubildende in **Deutschland** konnten – wie in Österreich vor und nach der COVID-19-Kurzarbeit – in der Regel nicht in Kurzarbeit einbezogen werden. Durch COVID-19 war diese Vorgehensweise jedoch oftmals nicht umsetzbar, etwa bei der Schließung des Unternehmens aufgrund von gesetzten Eindämmungsmaßnahmen.

Aus diesem Grund war es in bestimmten Fällen möglich, dass auch Auszubildende Kurzarbeitergeld (Kug) erhalten. Hierfür musste ein Arbeitsausfall von sechs Wochen oder 30 Arbeitstagen vorliegen. Zuvor erhielten Auszubildende weiterhin die volle Ausbildungsvergütung.

In der **Schweiz** gab es im Laufe der Kurzarbeit unterschiedliche Anspruchsberechtigungen für die Kurzarbeitsentschädigung (KAE). Zu unterschiedlichen Zeiten waren unterschiedliche Personengruppen anspruchsberechtigt; teilweise wurden die Anspruchsberechtigungen zwischenzeitlich aufgehoben, zu einem späteren Zeitpunkt jedoch wieder eingeführt.

Für Lehrlinge (in der Schweiz werden diese Lernende genannt) galt, dass diese von März bis Ende Mai 2020 Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung hatten, dann wieder im Zeitraum von Jänner 2021 bis Ende September desselben Jahres und abermals zwischen Dezember 2021 und Ende März 2022.

7.6.3 Bewertung durch Expert:innen

Etwas mehr als jede:r zweite befragte Kurzarbeitsexpert:in war der Ansicht, dass Lehrlinge auch bei einem etwaigen erneuten Massenbedarf an Kurzarbeit nicht in Kurzarbeit einbezogen werden sollten.

Wenn Lehrlinge jedoch wieder in Kurzarbeit einbezogen werden, so müsste die Lehrzeit entsprechend verlängert bzw. die Lehrabschlussprüfung nach hinten verschoben sowie eine Weiterbildungsverpflichtung eingeführt werden, so die recht durchgängige Sichtweise.

7.6.4 Empfehlungen im Themenfeld "Lehrausbildungen während Kurzarbeit"

Auch bei Massenbedarf an Kurzarbeit sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um bestehende Ausbildungsverhältnisse ordnungsgemäß weiterführen zu können. Weitgehende

Einigkeit besteht mittlerweile dahingehend, dass in ein einer ähnlichen Situation wie während der COVID-19-Pandemie Schulen nicht wieder geschlossen werden sollen. Demgemäß sollte auch für Lehrausbildungen der Grundsatz gelten: "Lehrlinge und deren Ausbildner:innen gehen nicht in Kurzarbeit". Die in Wien gewählte Möglichkeit der Ausbildungsverbünde bietet sich dabei in jenen Situationen an, in denen die Ausbildung in den gewohnten Strukturen (Unternehmen und Berufsschule) nicht aufrechterhalten werden kann. Tritt eine derartige Situation erneut ein, kann auf den Wiener Erfahrungen aufgesetzt werden.

8. Optimierung des Gestaltungsprozesses

Unter dieser Überschrift waren laut Ausschreibung zwei zentrale Fragestellungen zu behandeln:

- Wie kann der Gesetzgebungs- und Richtlinienerstellungsprozess so gestaltet werden, dass die Notwendigkeit nachträglicher Richtlinienänderungen reduziert wird – insbesondere unter Berücksichtigung der Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse der einzelnen Akteur:innen (Sozialpartner, BMA, AMS, BHAG, Finanzpolizei)?
- Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen Bundesrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung: Welche Regelungslücken, welche Harmonisierungsbedarfe bestehen? Wie ist das Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen zu verbessern, um den Einsatz der Kurzarbeitsbeihilfe auf das Ziel der Beschäftigungssicherung zu beschränken?

8.1 Minimierung bzw. Vermeidung nachträglicher Richtlinienänderungen

"*Man müsste sich jetzt einfach hinsetzen und sagen: Okay, so ein Szenario wie COVID könnte noch einmal passieren – bereiten wir uns darauf vor. Warten wir nicht, dass dieser Tag X kommt, sondern setzen wir uns in der BGS zusammen und überlegen uns etwas dafür.*" (Transkript eines Interviews mit einem:r Kurzarbeitsexpert:in einer LGS).

In seinem Bericht zur COVID-19-Kurzarbeit empfiehlt der Rechnungshof dem Ministerium und dem AMS, rückwirkende Adaptierungen der Fördervoraussetzungen im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand in der Abwicklung und auf den Aspekt der Rechtssicherheit zu vermeiden. Mit dieser Empfehlung rekurriert der Rechnungshof auf die – in einem von den üblichen Prozessen bei der Formulierung von Gesetzen und deren Umsetzung abweichenden Weg – Novellierung des § 37 b AMSG im März 2020 und der damit notwendigen Adaption der Richtlinie zur Umsetzung der in dieser Norm geregelten Förderung von Unternehmen in Kurzarbeit durch die Kurzarbeitsbeihilfe des AMS.

Tatsächlich wurde bei den politischen und legistischen Entscheidungen zur Adaption der Kurzarbeit für die Bedingungen eines Betretungsverbotes für beinahe alle in Österreich tätigen Unternehmen ab dem 16. März 2020 mit zunächst unbekannter Dauer eine deutlich andere Vorgangsweise gewählt, als sie sonst bei der Schaffung von Bundesgesetzen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik üblich ist – gerade dann, wenn legistisches Neuland betreten werden soll. Weder wurden die Inhalte der gesetzlichen Normen von den Fachleuten der zuständigen Ministerien, sonstiger betroffener Bundesbehörden und der Sozialpartner in einem strukturierten Verhandlungsprozess erarbeitet, noch wurde die Regierungsvorlage einem Stellungnahmeverfahren vor der Beschlussfassung im Nationalrat unterworfen.

Hauptursache dafür war der hohe Zeitdruck bei der Adaption der Normen für die Kurzarbeit an die Bedingungen eines fast gänzlichen Lockdowns nach der politischen Klarstellung, dass für die COVID-19-Pandemie die Vorschriften des Epidemie-Gesetzes nicht angewendet werden sollten. So wurden etwa die zentralen Inhalte der rückwirkend ab 1. März 2020 geltenden Fassung des § 37b AMSG und die einschlägige Bundesrichtlinie des AMS in nur zwei Tagen – zwischen 13. März und 15. März – entwickelt.

Im weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie und der laufenden Anpassungen insbesondere der AMS-Bundesrichtlinie an die gesundheitspolitischen Vorgaben der Bundesregierung hat sich die Situation gegenüber Mitte März 2020 doch deutlich verändert: In den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zur Weiterentwicklung der Sozialpartnervereinbarung – etwa bei der Umstellung auf die sogenannte "Differenzmethode" bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage für die Beihilfengewährung – waren die Fachleute des AMS und Vertreter:innen des Bundesministeriums für Arbeit eingebunden. Auch andere Fachleute, etwa aus dem Bereich der EDV-gestützten Personalverrechnung, wurden angehört und zu Rate gezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen sind auch in die Weiterentwicklung des § 37bAMSG und der AMS-Förderrichtlinie eingeflossen.

Dass es dennoch zu rückwirkendem In-Kraft-Setzen von Änderungen der AMS-Bundesrichtlinie gekommen ist, hat seine Ursache im zum Teil recht späten Festlegen des zeitlichen und sachlichen Geltungsbereichs der weiteren Lockdowns.

8.1.1 Rückwirkend geltende Änderungen der Kurzarbeitsrichtlinie und ihre Ursachen

Tatsächlich kam es im Zeitraum von März 2020 bis zum Sommer 2022 zu zahlreichen rückwirkenden Anpassungen der einschlägigen Bundesrichtlinie des AMS (Übersicht 13, Abbildung 54):

Übersicht 13: **Übersicht über (rückwirkend in Kraft gesetzte) COVID-19-Kurzarbeitsrichtlinien**

Bundesrichtlinie (BRL) Geltungsbeginn, Beschlussdatum	Wichtigste Regelungen	Pandemie-Folge	Sonstige Gründe	Anmerkungen
Phase 1				
AMF 2-2020 1. 3. 2020, 19. 3. 2020	Gesamt-Neufassung der bisher geltenden BRL (z. B. Ersatz des Beratungsverfahrens zur Beurteilung der wirtschaftlichen Notwendigkeit durch Vorlage der COVID-19-Sozialpartnervereinbarung, Förderhöhe, Dauer, etc.)	X		
AMF 2(a)-2020 1. 3. 2020, 27. 3. 2020	Ausweitung der förderbaren Arbeitgeber auf juristische Personen öffentlichen Rechts mit Teilnahme am Wirtschaftsleben (Museen, Theater, etc.) Einschränkung des "förderbaren Personenkreises" auf arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigte Klärung des Begriffes Überstunden (keine Berücksichtigung widerruflicher Pauschalien, etc.) Verrechenbare Ausfallstunden: Aufnahme der Entgeltfortzahlung gemäß § 1155 Abs. 3 ABGB	X		Anpassung an Erfahrungen im ersten Lockdown; zwischenzeitlich erfolgte gesetzliche Regelungen (§ 1155 Abs. 3 ABGB)
AMF 4-2020 20. 4. 2020, 27. 4. 2020	Ermöglichung rückwirkende Beantragung der COVID-19-Kurzarbeit mit Beginn ab 1. 3. 2020 bis 20. 4. 2020	X		
AMF 5-2020 1. 6. 2020, 16. 6. 2020	Regelung für verspätet eingebrachte Kurzarbeitsbeihilfen-Begehren: für im März begonnene Kurzarbeit bis 20. 4.; für ab April begonnene Kurzarbeit bis 31. 5. 2020; Frist für nachträglich gestellte Verlängerungsbegehren von drei Wochen			
Phase 2				
AMF 8-2020 1. 6. 2020, 15. 7. 2020	Etablierung Differenzmethode für Kurzarbeitsprojekte ab 1. 6. 2020 Ausschluss der Rückforderung von Überförderungen wegen Pauschalsatz-Berechnung E-AMS-Konto als alleinige Kommunikationsschiene mit AMS etabliert (Antragsstellungen etc.)		X	Wesentliche Veränderung der Berechnungsmethode, Vermeidung Überförderung, etc.; materielle Wirkung tritt erst bei jeweiligen monatlichen Abrechnungen ein
AMF 11-2020 21. 8. 2020, 31. 8. 2020	Ermöglichung von mehr als sechs Monaten Kurzarbeit bis 30. 9. 2020 durch Änderungsbegehren; Einbringungsfrist: 30. 9. 2020 Ermöglichung nachträglicher Aufnahme in Kurzarbeit von Arbeitnehmenden, die zu Beginn der Kurzarbeit keinen "vollentlohnten Monat" als Bemessungsgrundlage hatten (gesondertes Begehren)		X	Relevant für Unternehmen, die bereits vor dem 1. 3. 2020 in Kurzarbeit waren (Luftfahrt)

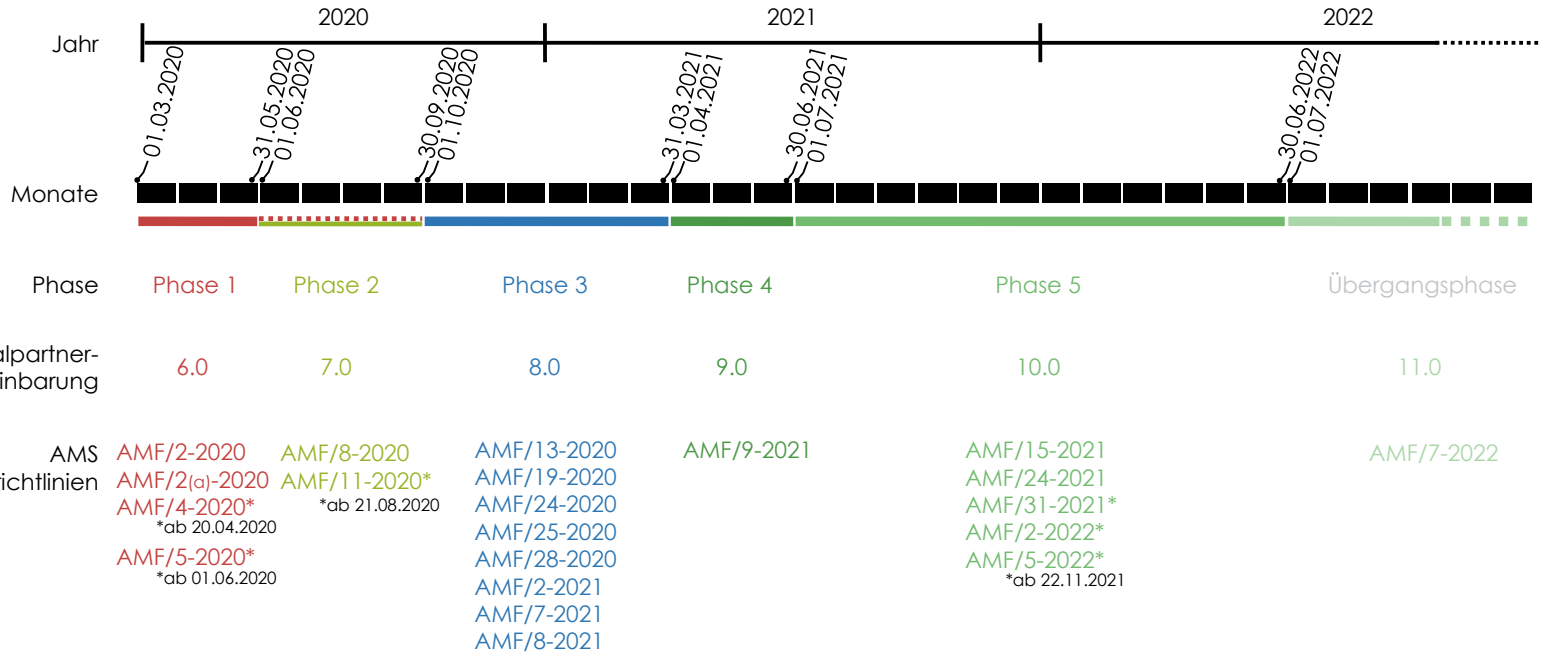
Bundesrichtlinie (BRL) Geltungsbeginn, Beschlussdatum	Wichtigste Regelungen	Pandemie-Folge	Sonstige Gründe	Anmerkungen
Phase 3				
AMF 19-2020 1. 10. 2020, 30. 10. 2020	Neuregelung von Arbeitnehmenden ohne "vollentlohnten Monat" als Bemessungsgrundlage bei Beginn einer Kurzarbeit zwischen 1. 3. und 31. 5. 2020 Keine Beihilfen-Rückforderung bei Verstößen wegen fehlender Bemessungsgrundlage in Kurzarbeit mit Beginn vor dem 31. 5. 2020		X	Zentrale Regelungen für die Phase 3 (Notwendigkeit eines Betriebsstandortes gemäß ArbVG I Österreich; sechs Monate Kurzarbeitsdauer; Testat Wirtschaftsprüfer:in für wirtschaftliche Notwendigkeit; mindestens 20%, maximal 70% Arbeitszeitverkürzung, 90% nur bei Zustimmung kollektivvertragsfähige Körperschaften; Weiterbildungszeiten = Ausfallzeiten, bei Lehrlingen 50% der Ausfallzeit für Lehrausbildung;) finden sich in AMF 13-2020, die am 25. 9.vor Inkrafttreten am 1. 10. 2020 beschlossen wurde

Bundesrichtlinie (BRL) Geltungsbeginn, Beschlussdatum	Wichtigste Regelungen	Pandemie-Folge	Sonstige Gründe	Anmerkungen
AMF 24-2020 1. 10. 2020, 19. 11. 2020	Entfall Wirtschaftsprüfer-Testat für vom Lockdown unmittelbar betroffene Unternehmen (Definition nach ÖNACE im BRL-Anhang), für Kurzarbeit vom 3. 11. – 30. 11. 2020 (Definition Dauer-Lockdown in BRL) Wiedereinführung der 90%igen Arbeitszeit-Verkürzungsmöglichkeit für "Lockdown-Arbeitgeber", die tatsächlich nicht arbeiten Verlängerungsmöglichkeit kürzerer Kurzarbeit bis 31. 3. 2021 ohne neuen Antrag Berücksichtigung von Kollektivvertragserhöhungen, Vorrückungen durch 5%ige Überschreitungsmöglichkeit gegenüber Begehren Regelung für Kurzarbeitsbeihilfe für nicht lukrierte Trinkgelder (Trinkgeld-Hunderter) Keine Rückforderung bei mehr als 90%iger Arbeitszeitverkürzung in Lockdown-Unternehmen im Monat November 2020 Toleranzmonat bei Begehrenseinbringung (binnen eines Monats ab Bereitstellung der Antragsformulare durch das AMS); Ermöglichung nachträglicher Erhöhung der Arbeitszeitreduktion	X		Neuerlicher Lockdown ab 3. 11. 2020 Regelung bei fehlendem vollentlohnten Kalendermonat als Bemessungsgrundlage für Kurzarbeitsbeihilfe siehe unten
AMF 25-2020 1. 10. 2020, 11. 12. 2020	Lockdown-Dauer für Entfall Steuerberater-Testat für Lockdown-Unternehmen vom 1. 11. 2020 – 6. 1. 2021	X		
AMF 28-2020 1. 10. 2020, 13. 1. 2021	Lockdown-Dauer für BRL-Geltung: 1. 11. 2020 – 18. 1. 2021 Entfall Steuerberatungstestat bei Lockdown-Unternehmen bis 18. 1.2021 Arbeitszeitausfall > 90% kann nur von "Lockdown-Unternehmen" für die Monate 11/20, 12/20, 1/21 geltend gemacht werden Arbeitszeitausfall >90% in den Monaten 11/20, 12/20, 1/21 ohne Beihilfenrückforderung bei Lockdown-Unternehmen	X		
AMF 2-2021 1. 10. 2020, 3. 2. 2021	Lockdown-Dauer für BRL: 1. 11. 2020 – 7. 2. 2021 einschließlich Steuerberatungstestat für wirtschaftliche Schwierigkeiten Ermöglichung von Arbeitszeitausfall > 90% und Wegfall Beihilfenrückforderung bei Lockdown-Unternehmen bei >90% Arbeitszeitausfall in den Monaten 11/20, 12/20; 1/21, 2/21			
AMF 7-2021 1. 10. 2020	Lockdown für BRL: 1. 11. 2020 – 9. 3. 2021; Analoge Anpassungen bei Steuerberatungstestat, Mindest-Arbeitszeit von Lockdown-Unternehmen und Rückforderung			
AMF 8-2021 1. 10. 2020, 29. 3. 2021	Lockdown für BRL: 1. 11. 2020 – 31. 3. 2021, analoge Anpassungsregeln bei Testat, Mindestarbeitszeit und Rückforderung Regelung in Zusammenhang mit Kurzarbeitsbonus: Erhöhung Bemessungsgrundlage für einzelne AN durch Arbeitgeber:in ohne Antrag etc. bis zur maximalen Höhe von 950 €, wenn sie Teil des Kurzarbeitsbonus an Arbeitnehmende weitergeben (bis 1.750 brutto: 300 €; darüber: 350 €)			

Bundesrichtlinie (BRL) Geltungsbeginn, Beschlussdatum	Wichtigste Regelungen	Pandemie-Folge	Sonstige Gründe	Anmerkungen
Phase 4				
AMF 9-2021 1. 4. 2021, 8. 4. 2021	Keine Sonderregelung für Arbeitnehmende ohne Bemessungsgrundlage (voll entlohnter Monat) bei Kurzarbeitsbeginn, aber: Möglichkeit eigener Anträge für solche Arbeitnehmende, wenn sie Bemessungsgrundlage haben Lockdown-Dauer für BRL: 1. – 11. 4. 2021; wirksam für wirtschaftliche Begründung (kein Steuerberatungstestat bei Lockdown-Unternehmen; mit Zustimmung Kollektivvertragspartner Arbeitszeitausfall >70% bis 90%) Dauer der Kurzarbeit: drei Monate, maximal bis 30. 6. 2021	X		Im Wesentlichen Fortführung der Kurzarbeit laut Phase 3 (Abweichungen: maximal drei Monate, bis längstens 30. 6. 2021)
Phase 5				
AMF 15-2021 1. 7. 2021	Wiedereinführung Beratungsverfahren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Notlage (außer für Unternehmen mit Betretungsverbot; bei Verlängerungsanträgen, bei Unternehmen, die zwischen 1. 4. und 30. 6. 2021 in Kurzarbeit waren) Arbeitsausfall: grundsätzlich zwischen 20% und 50% (Ausnahmen bei Betretungsverboten, mit zwingender Zustimmung Sozialpartner) Ausnahmen von Behaltepflicht/-frist bereits in Sozialpartnervereinbarung möglich Zwingende Urlaubsverbrauchsregel (eine Woche/zwei Monate Kurzarbeit; Verstoß dagegen = Rückforderungstatbestand) Dauer der Kurzarbeit: maximal sechs Monate, bis 30. 6. 2022; längere Dauern für besonders betroffene Unternehmen (Neuantrag ab 1. 1. 2022 bis 30. 6. 2022 möglich, wenn bereits vorher Kurzarbeit); maximal 24 Monate unter Herausrechnung von Kurzarbeit vor 15. 3. 2020 Höhe der Beihilfe: 15%iger Selbstbehalt von Unternehmen bei Kosten für Entgelte während Kurzarbeit (Ausnahme: Betretungsverbote nach 1. 7. 2021; >50% Umsatzrückgang im Vergleich 3. Quartal 2019 zu 3. Quartal 2020; Ausnahmen nur gültig bei Anträgen bis 31. 12. 2021)			Richtlinie markiert Übergang von COVID-19-Kurzarbeit zu einem Dauermodell mit geringerer Förderintensität für Unternehmen (Abschlag von 15% der nach Differenzmethode ermittelten Beihilfenhöhe); Wiedereinführung des Beratungsverfahrens zur Begründung der Notwendigkeit der Kurzarbeit; zwingendem Urlaubsverbrauch während Kurzarbeit grundsätzlich Beschränkung der Ausfallzeit auf mindestens 20% bis maximal 50% der Normalarbeitszeit

Bundesrichtlinie (BRL) Geltungsbeginn, Beschlussdatum	Wichtigste Regelungen	Pandemie-Folge	Sonstige Gründe	Anmerkungen
AMF 24-2021 1. 7. 2021, 3. 1. 2022	Anpassung an Lockdown für Tourismusindustrie vom 22. 11. – 1. 12. 2021 (Absehen von Steuerberatungstestat) Einschränkung Notwendigkeit Zustimmung der Sozialpartner zur Arbeitszeit-Verkürzung >50% auf Kurzarbeitsprojekte, die über 31. 3. 2022 hinausgehen Überschreitung von 24 Monaten Gesamtdauer der Kurzarbeit bei "Vorliegen weiterer Umstände als Pandemiefolgen" Beihilfenrückforderung bei Verstoß gegen eine Woche Urlaub/zwei Monate Kurzarbeit	X	X	
AMF 31-2021 22. 11. 2021, 18. 1. 2022	Sanierungsmöglichkeit für Unternehmen bei Ablehnung Kurzarbeitsantrag mangels Sozialpartner-Zustimmung (Neuantrag binnen zwei Wochen mit Sanierung Ablehnungsgrund, Geltung Beginn der Kurzarbeit entspricht abgelehntem Antrag)		X	
AMF 2-2022 22. 11. 2021, 15. 2. 2022	Ausnahmen von Steuerberatertestat bei Kurzarbeitsbeihilfen-Anträgen von Tourismusunternehmen in der Zeit von 22. 11. – 16. 12. 2021			
AMF 5-2022 22. 11. 2021, 31. 3. 2022	Verlängerungsmöglichkeit von Kurzarbeitsbeihilfengewährung bis zum 31. 5. 2022 eingeschränkt			Anpassung Dauer Kurzarbeit an § 37b Ab.s 10 AMSG idF BGBl I 44/2022

Abbildung 54: **Überblick über die Gültigkeitsdauer der unterschiedlichen COVID-19-Kurzarbeit Bundesrichtlinien des AMS (einschließlich zugehöriger Sozialpartnervereinbarungen) nach Kurzarbeitsphasen**



Q: COVID-19-Kurzarbeit Bundesrichtlinien des AMS, eigene Aufbereitung prospect.

Im Wesentlichen lassen sich die doch recht häufigen rückwirkenden Änderungen der AMS-Bundesrichtlinien auf drei Ursachen zurückführen:

- Zum einen wurde Mitte März 2020 sehr kurzfristig und unter hohem Zeitdruck eine sich in zentralen Punkten deutlich von den bisherigen Regelungen abweichende Förderung von Kurzarbeit in den Unternehmen geschaffen. Folgerichtig wurde die gesamte AMS-Bundesrichtlinie für die COVID-19-Kurzarbeit sowie die für sie notwendigen gesetzlichen Regelungen im § 37b Arbeitsmarktservice-Gesetz (AMSG) rückwirkend in Kraft gesetzt.
- Die mit der neuen Berechnungsmethode für die Beihilfenhöhe verbundenen Probleme erforderten weitere Richtlinien-Änderungen.
- Darüber hinaus zeigt eine Gegenüberstellung anhand der Lockdown-Phasen *(vgl.* Abbildung 2*)* einen Zusammenhang zwischen Lockdown-Phasen und den rückwirkenden Bundesrichtlinienänderungen. Je knapper vor dem Beginn eines Lockdowns die entsprechenden Festlegungen auf Dauer, räumlichen und personellen Geltungsbereich von der Bundesregierung erfolgten, desto eher mussten diese vom AMS durch rückwirkende Richtlinienänderungen umgesetzt werden. Dazu kommen relativ komplexe politische Aushandlungsprozesse bei der Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen für die COVID-19-Kurzarbeit sowie der einschlägigen Förderrichtlinie des AMS. Das gesetzlich notwendige Zusammenspiel zwischen den überbetrieblichen Sozialpartnern, den für Arbeit und Finanzen zuständigen Ministerien, dem AMS und seinen Organen sowie den mit der Abwicklung einer massenhaft beantragten Kurzarbeit weiteren involvierten staatlichen Institutionen wie etwa der Finanzpolizei erfordert nicht nur ein Minimum an Zeit. Es sind klare und rechtzeitige politische Festlegungen wichtiger Parameter für die Kurzarbeit – wie etwa das Festlegen von Lockdown-Perioden sowohl hinsichtlich der Dauer als auch hinsichtlich des sachlichen, persönlichen und räumlichen Geltungsbereichs notwendig – Voraussetzungen, die insbesondere am Beginn der COVID-19-Pandemie und dann bei der zunehmenden Regionalisierung und branchenbezogenen Einschränkung der Betretungsverbote im Zuge der Pandemie-Bekämpfung nicht immer gegeben waren.

Wirkungen rückwirkend geltender Adaptierungen der Kurzarbeitsrichtlinien

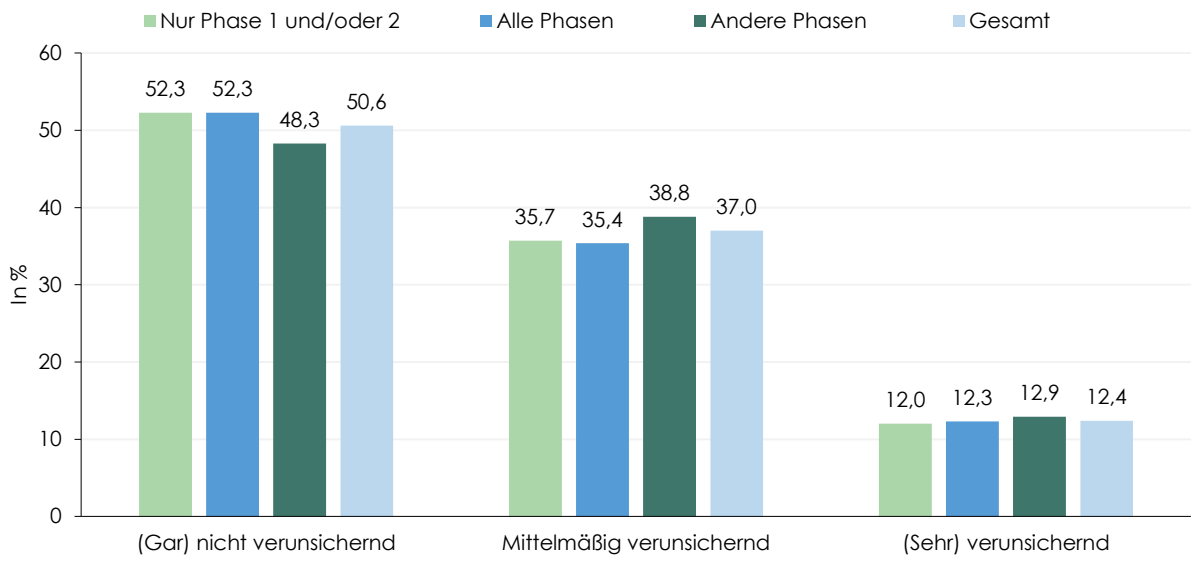
Eine der Quellen für die Beurteilung der Wirkungen der rückwirkenden Richtlinien-Anpassungen ist zunächst die Unternehmensbefragung. Diese Problematik ist im Fragebogen mit der Frage "Die konkreten Förderungsbedingungen der COVID-19-Kurzarbeit wurden teilweise auch intensiv öffentlich diskutiert. War dies verunsichernd für Ihr Unternehmen/Ihren Standort?" angesprochen.

Ein konkretes Nachfragen nach den Wirkungen spezifischer, rückwirkend in Kraft gesetzter Regeln hätte zu wenig belastbaren Ergebnissen geführt – zu zahlreich sind diese rückwirkend in Geltung gesetzten Änderungen, zu umfangreich der Katalog der so geänderten Förderbedingungen, als dass verlässliche Antworten der Unternehmen zu erwarten gewesen wären. Deshalb wurde versucht, sich der Problematik "negative Auswirkungen rückwirkend geänderter Förderbedingungen" für die Fördernehmer:innen mit der oben angeführten Fragestellung zumindest indirekt anzunähern. Zunächst scheinen die Antworten der befragten Unternehmen –

wie Abbildung 55 zeigt – auf diese Frage im Fragebogen ein relativ entspanntes Bild zu zeichnen:

- So geben etwas mehr als 50% der Unternehmen an, dass sie durch die teilweise intensiv geführten öffentlichen Debatten zur COVID-19-Kurzarbeit gar nicht (27,1%) bzw. nicht verunsichert wurden (23,5%). Auffällig ist dabei, dass 31,9% der Unternehmen mit bis zu vier Mitarbeiter:innen angegeben haben, sie seien durch diese öffentlichen Diskussionen gar nicht verunsichert worden, während nur 14% der Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeiter:innen dies rückmeldeten. 27,3% der Unternehmen dieser Größe antworteten hingegen, durch die öffentlichen Diskussionen zur COVID-19-Kurzarbeit verunsichert worden zu sein, während es bei den Kleinstunternehmen mit bis zu vier Mitarbeiter:innen nur 20,4% waren.
- Auch eine Betrachtung nach Bundesländern zeigt, dass sich rund die Hälfte der Unternehmen eines Bundeslandes durch die öffentlichen Debatten zur COVID-19-Kurzarbeit nicht verunsichern ließen. Am geringsten war nach den Ergebnissen der Unternehmensbefragung die Verunsicherung von Unternehmen in Vorarlberg (44,8%), am stärksten in Niederösterreich (53,0%).
- Nach Branchen betrachtet haben sich die Wirtschaftsklassen "Freiberufler:innen, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen" mit 59,6% bzw. "öffentliche Verwaltung Verteidigung, Sozialversicherungen, Gesundheits- und Sozialwesen" mit 59,8% am wenigsten verunsichert gesehen.

Abbildung 55: **"Die konkreten Förderungsbedingungen der COVID-19-Kurzarbeit wurden teilweise auch intensiv öffentlich diskutiert. War dies verunsichernd für Ihr Unternehmen/Ihren Unternehmensstandort?" (n = 6.724)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Dieses Bild bekommt allerdings Risse, werden auch die Antworten der Unternehmen auf offene Fragen zur Beurteilung der Wirkungen rückwirkender Anpassung von Förderbedingungen herangezogen. Es erscheint so, als ob auch diese Detailfrage in den Rückmeldungen, die sich vor dem Hintergrund großer grundlegender Zufriedenheit mit dem Förderinstrument vor allem auf die "administrative Belastung" bezogen, aufgegangen sei. Folgende Zitate weisen ebenso wie die Tatsache darauf hin, dass die für die Unternehmen ohnehin nicht einfache Situation bei der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit durch rückwirkend geänderte Förderbedingungen noch zusätzlich erschwert wurde:

- *"Erst handfeste Regelungen, Richtlinien und Beschlüsse, dann erst Bekanntgabe in den Medien – es war viel zu viel Chaos durch verfrühte Bekanntgabe in den Medien, weil erst anschließend, teilweise erst Wochen später, Regelungen, Beschlüsse und Richtlinien geklärt wurden. Es war sehr chaotisch, unsicher, stressig und nervenaufreibend für alle."*
- *"Konkrete Regelungen, die bereits existieren und dann bei Bedarf zur Anwendung kommen, keine kurzfristigen Anpassungen, …"*
- *"Nicht so viel Papier, nicht so viele kurz aufeinanderfolgende Änderungen während der Abwicklung laufender oder anlaufender Maßnahmen. Ohne unseren Steuerberater wären wir hier finanziell/betrieblich durch das Fördersystemnetz gefallen und unser Betrieb wäre nicht mehr existent. Daher ein großes Dankeschön an ALLE."*

Die Auswirkungen rückwirkender Richtlinienänderungen waren auch Thema bei den Interviews mit den für die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit zuständigen Mitarbeiter:innen in den Landesorganisationen des AMS. Folgende Ableitungen können aus diesen Interviews gezogen werden:

Ähnlich wie auf Seite der Unternehmen wurden vor allem die damit verbundenen zusätzlichen Belastungen für die Mitarbeiter:innen des AMS und die administrativen Aufwände angesprochen, wie die folgenden Zitate aus einzelnen Interviews deutlich belegen. Für das Management des AMS war zudem die Bereitstellung ausreichenden und eingeschulten Personals eine große Herausforderung, die durch rückwirkende Änderungen der Förderbedingungen zusätzlich erschwert wurde:

- *"Die Kurzarbeit war wie eine Operation am offenen Herzen. Das vollentlohnte Monat war vor allem zu Beginn der Kurzarbeit ein Riesenthema. Anfangs wurden viele Unternehmen deswegen abgelehnt, dann gab es die politisch motivierte Rücknahme im Herbst 2020. Hier musste auch viel nachgearbeitet werden."*
- *"…, dass Informationen nicht über Pressekonferenzen veröffentlicht werden, sondern dass man diese Informationen zuerst intern und an das AMS weiterleitet. Oder dass das AMS im besten Fall einen Entwurf bekommt, welcher vorab übermittelt wird und zu dem von AMS-Seite eine Rückmeldung bzw. Stellungnahme gegeben werden kann. Dann ist das natürlich mit einer längeren Vorlaufzeit verbunden."*
- *"Die rückwirkende Inkraftsetzung mancher Richtlinien war nicht nur für das AMS extrem, sondern auch für die Fördernehmer:innen."*
- *"Solange diese Richtlinie aus Interessen der Sozialpartner ständig angepasst wird, so lange wird es immer neue Richtlinien geben."*

- *"Zu bedenken ist, wie erwähnt, auch eine gewisse Vorlaufzeit, um diese Mitarbeiter:innen zu schulen, um sie dann einsetzen und koordinieren zu können. Sich am 15. hinzustellen und zu sagen, "am 16. März gehen alle in Kurzarbeit" – das geht nicht, ist nicht zielführend und sehr fehlerintensiv. Da machen dann Mitarbeitende tatsächlich Dinge, die sie nicht können."*

Inwieweit die rückwirkenden Änderungen der Förderbedingungen zu einem Rückgang der Anträge auf Kurzarbeit geführt haben, lässt sich aus den Zugangsdaten zur COVID-19-Kurzarbeit nicht beurteilen. Die Entwicklung der Take-up-Rate hängt wohl stärker mit dem Verlauf der Pandemie, den gesundheitspolitischen Reaktionen darauf, den Anpassungen der Unternehmen und Konsument:innen auf diese Maßnahmen (etwa das rasche Wachstum des Onlinehandels oder der Essenszustellung während der Lockdown-Phasen) und wirtschaftlichen Entwicklungen auch bei den Handelspartnerländern der österreichischen Unternehmen zusammen als mit der Frage rückwirkend geänderter Förderbedingungen.

Dass die mit langer unklarer Normenlage verbundenen Verunsicherungen sich nicht stärker negativ auf die Unternehmen ausgewirkt haben, hängt wohl mit der Möglichkeit rückwirkender Antragsstellungen zusammen, die mit der COVID-19-Kurzarbeit geschaffen wurde. Zudem stehen die allermeisten dieser rückwirkenden Änderungen im Zusammenhang mit intensiven politischen Diskussionen über die zeitliche, räumliche und personelle Geltung von Lockdowns. Die davon betroffenen Unternehmen etwa der Hotellerie oder des Gastgewerbes waren über ihre Interessenvertretungen und die öffentliche Berichterstattung über diese Auseinandersetzungen informiert und haben in vielen Fällen diese rückwirkenden Änderungen in den oben angesprochenen Aushandlungsprozessen betrieben – etwa um vom Steuerberater- bzw. Wirtschaftstreuhänder-Testat der wirtschaftlichen Notwendigkeit in Folge eines Betretungsverbotes befreit zu werden.

Es muss an dieser Stelle aber darauf hingewiesen werden, dass die tatsächlichen Kosten des mit der Rückwirkungsproblematik zusätzlich notwendigen Einsatzes administrativer Ressourcen im Rahmen dieser Evaluierung nicht abschließend beurteilt werden können. Wie viel Arbeitszeit und Geld von den Unternehmen und dem AMS zusätzlich eingesetzt werden musste, um etwa Anträge nachträglich an die geänderten Förderbedingungen anzupassen, lässt sich zwar ausgehend von den Casestudies für einzelne Unternehmen erahnen. Eine Hochrechnung dieser Zusatzaufwände verbietet sich jedoch – zu unterschiedlich sind dafür die Fallkonstellationen in den Unternehmen, die eine Förderung der COVID-19-Kurzarbeit erhalten haben.

Ansatzpunkte

Zur Möglichkeit der Vermeidung rückwirkender Änderungen der Förderbedingungen bei Kurzarbeit sei noch einmal das bereits angeführte Zitat bemüht: *"Man müsste sich jetzt einfach hinsetzen und sagen: Okay, so ein Szenario wie COVID könnte noch einmal passieren – bereiten wir uns darauf vor. Warten wir nicht, dass dieser Tag X kommt, sondern setzen wir uns in der BGS zusammen und überlegen uns etwas dafür."*

Dieses Zitat aus den Interviews mit den für die COVID-19-Kurzarbeit Zuständigen in den AMS-Landesgeschäftsstellen kann stellvertretend für viele Aussagen auch in den Antworten auf offene Fragen bei der Unternehmensbefragung stehen. Ein Förderinstrument vorzubereiten, mit

der eine massenhafte Beantragung für den Fall ernsthafter, aber vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten für eine Branche, eine Region oder einer Wertschöpfungskette in Österreich gut abgewickelt werden kann, könnte daher eine der Lehren sein, die aus der COVID-19-Kurzarbeit gezogen werden können. Wichtig ist dabei zunächst ein stabiles Normengefüge aus gesetzlicher Grundlage, AMS-Förderrichtlinie und der Sozialpartnervereinbarung, also der Festlegung wichtiger arbeitsrechtlicher Parameter für ein Kurzarbeitsprojekt in einem Unternehmen, und entsprechender Information an die Unternehmen, Betriebsräte und überbetrieblichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen. Ebenso wichtig ist aber auch die Vorhaltung entsprechend geschulten Personals im AMS sowie der technisch-administrativen Vorkehrungen für die Bearbeitung massenhaft gestellter Anträge auf Kurzarbeit. Dies empfiehlt sich zusammenfassend aus mehreren Gründen:

- Die auch vom Rechnungshof kritisierte Vielzahl von rückwirkenden Änderungen der Förderbedingungen in der AMS-Richtlinie hat nach einhelliger Auskunft von Unternehmen und leitenden AMS-Mitarbeiter:innen zu Effizienzverlusten und höheren Aufwänden für die Administration der COVID-19-Kurzarbeit in den Unternehmen und den AMS-Geschäftsstellen geführt.
- Trotz der damit ausgelösten Verunsicherung lässt sich aus der Entwicklung der Take-up-Rate bei der Kurzarbeit nicht ableiten, dass die rückwirkenden Richtlinien-Änderungen zu einer geringeren Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit geführt haben.
- Eine Bezifferung der Kosten dieser Zusatzaufwände bzw. Effizienznachteile ist im Rahmen dieser Evaluierung nicht möglich.
- Eine Reduktion der Notwendigkeit nachträglicher Änderungen der Förderbedingungen würde im Anlassfall etwas erfordern, das jedenfalls am Beginn einer Krise wie der COVID-19-Pandemie nicht zur Verfügung steht, nämlich ausreichend Zeit für eine zwischen allen Beteiligten gut ausgehandelte Normenlage sowie für die entsprechende Information an die Unternehmen und Arbeitnehmer:innen, die Einschulung der AMS-Mitarbeiter:innen und das Zurverfügungstellen leistungsfähiger administrativer EDV-Grundlagen für die Beantragung, Prüfung, Abwicklung, Abrechnung und Endberichtslegung für die einzelnen Kurzarbeitsprojekte.
- Es empfiehlt sich daher, solche Grundlagen effizienter Kurzarbeitsabwicklung vorzubereiten und für den Fall bereitzuhalten, dass wegen zwar vorübergehender, aber schwerwiegender wirtschaftlicher Krisen für eine gesamte Branche bzw. Wertschöpfungskette und/oder eine oder mehrere Regionen mit einer großen Anzahl von Anträgen auf Kurzarbeit innerhalb kurzer Zeit gerechnet werden muss.

8.1.2 Empfehlungen: "Blaupause für eine sogenannte Massenkurzarbeitsbeihilfe"

In Zeiten unerwarteter wirtschaftlicher Krisen, die zahlreiche Unternehmen gleichzeitig betreffen, wird auf Grundlage dieser Erfahrungen und Rückmeldungen ein rasch einsetzbares und effizientes Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen benötigt.

Der in Folge detailliert dargestellte Vorschlag zielt auf einen möglichst raschen und effizienten Einsatz der Kurzarbeit ab, der mit möglichst geringen zusätzlichen Aufwänden für die betroffenen Unternehmen, das AMS und die Sozialpartnerorganisationen verbunden ist, und zwar in

Situationen, in denen gleichzeitig von einer Vielzahl von Unternehmen einer Region, einer Branche oder einer Wertschöpfungskette Kurzarbeit benötigt wird. Er ist das Resultat intensiver Diskussionen und gründet auf den Ergebnissen folgender Erhebungsschritte im Rahmen der Evaluierung:

- Unternehmungsbefragung
- Befragung der mit der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit in den AMS-Landesorganisationen befassten Führungspersonen
- Ergebnisse einer Diskussion mit den Mitgliedern des Verwaltungsrates und des Vorstandes des AMS Österreich
- Ergebnisse der quantitativen Evaluation und des internen Workshops prospect – WIFO
- Ergebnisse der zwei Casestudies im Rahmen der Evaluierung

Kernelemente des Vorschlages einer Regelung für die "Massenkurzarbeit"

- Im Wesentlichen besteht der Vorschlag aus einem **Ersetzen der Fördervoraussetzungen des § 37 b Abs. 1 AMSG** (Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit, Durchführung eines Beratungsverfahrens und Abschluss einer Vereinbarung der überbetrieblichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen) **im Einzelfall durch Erlass einer Verordnung im Einvernehmen der für Arbeitsmarktpolitik und Finanzen verantwortlichen Regierungsmitglieder.**
- Diese Verordnungsermächtigung ist gesetzlich an eine **vorgängige Einbindung der Sozialpartner und** der mit der Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung in Zusammenhang **mit der Budgeterstellung beauftragten Wirtschaftsforschungseinrichtungen (WIFO, IHS)** im Rahmen eines Beratungs- und Anhörungsverfahrens gebunden. Dieser Abstimmungs- und Beratungsprozess hat die Aufgabe und das Ziel, das Vorliegen einer wirtschaftlichen Krise sowie deren zu erwartende Dauer und mögliche Betroffenheiten auf Seiten der Unternehmen festzustellen, die Anträge auf Kurzarbeitsbeihilfe von einer Vielzahl von Unternehmen erwarten lassen.
- Ein rascher Einsatz der Kurzarbeit mit möglichst weitgehender Vermeidung zusätzlicher administrativer Belastungen für die Unternehmen, das AMS und die Organisationen der Sozialpartner soll durch eine **möglichst weitgehende Fortschreibung der bestehenden gesetzlichen Regelungen und Förderrichtlinien** erreicht werden. Um rasches, effizientes und richtiges Handeln des AMS als Fördergeber im Krisenfall gewährleisten zu können, sollten in der AMS-Bundesgeschäftsstelle und in den Geschäftsstellen der AMS-Landesorganisationen sowohl quantitativ als auch qualitativ **ausreichende personelle Kapazitäten für die Abwicklung von Anträgen auf Kurzarbeitsbeihilfe vorgehalten** werden.
- Die Spannungsverhältnisse zwischen gerechtfertigter Inanspruchnahme der Kurzarbeitsbeihilfe durch Unternehmen versus möglicher Mitnahmeeffekten und Förderung von bereits aus anderen Gründen nicht mehr wettbewerbsfähiger Unternehmen sollten durch **eine kurze Laufzeit und durch Beibehalt eines Selbstbehaltes der Unternehmen** bei der Finanzierung der Kurzarbeitsunterstützung austariert werden.

- Eine gesetzlich festgelegte Einbindung der Sozialpartner in den Prozess der Erarbeitung der Verordnung in Zusammenschau mit einer kurzen Laufzeit dieser Kurzarbeit kann den **Entfall der Notwendigkeit einer Vereinbarung zwischen den überbetrieblichen Sozialpartnern im Einzelfall rechtfertigen**.
- Der Vorschlag beinhaltet die Bereitstellung von Kapazitäten für eine **möglichst rasche, umfassende Prüfung der einzelnen Kurzarbeitsprojekte**, die auch zumindest stichprobenartige Prüfungsaktivitäten bereits während der Laufzeit ermöglichen. Diese Prüfung sollte wie während KUA-COVID-19 nicht nur durch Mitarbeiter:innen des AMS erfolgen, sondern auch durch Behörden und öffentliche Institutionen, die Zugriff auf alle relevanten Daten in den Unternehmen, insbesondere deren Zeitaufzeichnungen, haben (Buchhaltungsagentur, Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge, Finanzpolizei, Gesundheitskassen). Etwaige Lücken bei den Überprüfungsmöglichkeiten dieser Behörden wären gesetzlich zu schließen. Dies erscheint aus Gründen der **Vermeidung missbräuchlicher Inanspruchnahme** vor dem Hintergrund der einschlägigen Erfahrungen mit der COVID-19-Kurzarbeit notwendig.
- **Anlass für eine solche Verordnung** sollten jedenfalls Krisen sein, die gemäß den Bestimmungen des **Bundes-Krisensicherheitsgesetzes** (B-KSG, BGBl. I Nr. 89/2023, idgF) festgestellt wurden. Es wäre darüberhinausgehend aber vorzusorgen, dass auch negative Entwicklungen, die nicht durch dieses Gesetz erfasst bzw. abgedeckt werden, aber dennoch erhebliche negative Auswirkungen auf eine Vielzahl von Unternehmen einer Branche, einer Region und/oder einer Wertschöpfungskette haben, zu einer solchen Verordnung führen können. Es könnte beispielsweise der **Verwaltungsrat des AMS Österreich ermächtigt werden, das Erlassen einer solchen Verordnung** durch die zuständigen Regierungsmitglieder anzuregen.

Zur Verordnungsermächtigung

Durch eine im § 37b AMSG festgelegte Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung im Einvernehmen der für Arbeitsmarktpolitik und Finanzen zuständigen Regierungsmitglieder werden für den Fall eines erwarteten hohen Bedarfes an Kurzarbeit

- die Fördervoraussetzungen des § 37b Abs. 1 AMS ersetzt – es wird der räumliche, persönliche und sachliche Geltungsbereich für die Massenkurzarbeit in der Verordnung festgelegt, für diesen Geltungsbereich das Vorliegen einer vorübergehenden wirtschaftlichen Notlage festgestellt und
- verordnet, dass die Unterzeichnung der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Sozialpartner-Vereinbarung (aktuell: Muster-Sozialpartnervereinbarung vom Oktober 2023) durch das Unternehmen und die innerbetriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer:innen bzw. durch die betroffenen Arbeitnehmer:innen beim Fehlen eines Betriebsrates die Zustimmung der kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen im Einzelfall ersetzt,
- die maximal mögliche Dauer dieser Massenkurzarbeit festgelegt, die den Zeitraum von drei Monaten nicht überschreiten darf – nur wenn es die Art der vorliegenden Krise angezeigt erscheinen lässt, ist eine Ausweitung auf maximal sechs Monate mit entsprechender Begründungspflicht möglich, und

- der budgetäre Rahmen für die Massenkurzarbeit festgelegt.

Diese Verordnungsermächtigung ist gesetzlich zwingend an eine Abstimmung mit den für den Kreis der genannten Unternehmen zuständigen überbetrieblichen, kollektivvertragsfähigen Sozialpartnerorganisationen der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen gebunden.

Die Anhörung der genannten Wirtschaftsforschungs-Einrichtungen und das Erarbeiten der für die Verordnung notwendigen Feststellungen (z. B. persönlicher und sachlicher Geltungsbereich der Verordnung) könnte als neue Aufgabe des Verwaltungsrates des AMS Österreich im AMSG vorgesehen werden: Ein mit dem Mehrheitserfordernis des § 7 Abs. 4 AMSG (qualifizierte Mehrheit) gefasster Beschluss des Verwaltungsrates über das Vorliegen einer den Einsatz der Massenkurzarbeit vorliegenden Störung und der in der Verordnung noch zu treffenden Festlegungen könnte als Voraussetzung für das Erlassen der Verordnung festgelegt werden.

Neben dem Zeitraum, in dem die Beantragung einer Massenkurzarbeit möglich sein soll, sollte in der Verordnung – ähnlich wie während der KUA-Covid-19 - eine Durchrechnung der Mindestarbeitszeit bei Kurzarbeit für die Dauer dieser Form der Kurzarbeit ermöglicht werden, wenn es das oben angeführte Anhörungsverfahren wegen der Art der wirtschaftlichen Krise geboten erscheinen lässt. Hinsichtlich der Frist für die Antragstellung wäre festzuhalten, dass eine rückwirkende Antragsstellung ausgeschlossen werden und Anträge auf Massenkurzarbeit nur innerhalb einer Frist von wenigen Wochen ab Kundmachung der Verordnung möglich sein sollen. Beides sollte zur Reduktion vom Mitnahmen der Kurzarbeitsbeihilfe beitragen.

Eine solche Kurzarbeit mit entsprechender Beihilfenhöhe ist nur für den in der Verordnung festlegten Zeitraum zulässig.

Wird darüber hinaus von einem Unternehmen Kurzarbeitsbeihilfe beantragt, gelten die allgemeinen rechtlichen Vorschriften für eine Kurzarbeit im Einzelfall – insbesondere der Nachweis einer wirtschaftlichen Notlage gemäß § 37b Abs. 1 Z 1 AMSG, die Notwendigkeit eines Beratungsverfahrens (leg cit Z 2) und die Zustimmung der zuständigen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen (leg cit Z 3).

Ebenso soll sie nur für die zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer:innen zulässig sein – nicht für Arbeitnehmer:innen, die zwar nicht aktuell beschäftigt sind, aber eine Einstellungszusage des Unternehmens haben (z. B. arbeitslose Saisonbeschäftigte in der "toten Saison").

Die sonstigen Bestimmungen des § 37b AMSG sowie die aktuellen Regelungen der AMS-Förder-Richtlinie der Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen für die Kurzarbeitsbeihilfe und deren Höhe sollten unverändert bleiben.

Übergang "Massenkurzarbeit" – "Regelkurzarbeit"

Das vorgeschlagene Prozedere für einen eventuellen neuerlichen Kurzarbeits-Massenbedarf wird – wie beschrieben – für einen Zeitraum von drei Monaten empfohlen. Damit kann Unternehmen im Falle eines unvorhergesehenen Ereignisses, das das gewohnte Leistungsniveau einschränkt, schnell und unbürokratisch Hilfe angeboten werden. Dies reduziert, wie die Ergebnisse der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit zeigten, das Risiko (breitflächiger) Freisetzungen von Arbeitskräften. Wie die Ergebnisse der quantitativen Evaluation zeigen, finden in einem

Zeitraum von rund drei Monaten viele Unternehmen bereits (Teil)Lösungen und bedürfen in weiterer Folge entweder keiner weiteren oder einer stark reduzierten Unterstützung mittels Kurzarbeitsbeihilfe.

Mit Blick auf die Ergebnisse der quantitativen Analysen ist jedoch auch zu erwarten, dass – je nach Intensität der Krise – auch im Anschluss an diese drei Monate eine hohe Anzahl an Unternehmen Kurzarbeitsbeihilfe benötigen kann. Um die mit einer regulären Bearbeitung von Ansuchen um Kurzarbeitsbeihilfe einhergehenden Bearbeitungsressourcen im AMS, aber auch bei den Sozialpartnerorganisationen im Anschluss an eine "Massenkurzarbeit" gewährleisten zu können, wird folgendes Prozedere vorgeschlagen:

- Im AMS und in den Sozialpartnerorganisationen sollten präventive "Notfallpläne" erarbeitet werden. Im Vorfeld der Erarbeitung dieser Notfallpläne vereinbaren Arbeitsministerium, AMS und Sozialpartnerorganisationen, im Notfall eine bestimmte Form der Massenkurzarbeit (beispielsweise die zuvor beschriebene Variante) umzusetzen. Auf dieser Grundlage wird in einem gemeinsamen Notfallplan das Zusammenspiel der beteiligten Stellen beschrieben. Eingegangen wird auf dieser Ebene auch auf das Kontroll- und Prüfsystem (siehe dazu Kapitel 7.4). In den organisationsspezifischen Teilen des Notfallplans ist das Prozedere beschrieben, das in der jeweiligen Organisation einerseits zur Bewältigung der Anfangsphase der Krise und andererseits zur Gestaltung des Übergangs von Massenkurzarbeit zur Regelkurzarbeit vereinbart. In diesem Prozedere wird insbesondere darauf eingegangen, wer für den Know-how-Aufbau zuständig ist. Ebenfalls beschrieben wird – die zuvor mit den Stakeholdern abgestimmte – Kommunikationsstrategie.
- Das während der COVID-19-Kurzarbeit erarbeitete Kurzarbeit-Wiki sollte laufend aktualisiert und auch um den erarbeiteten Notfallplan ergänzt werden.
- Unabhängig vom jeweils gegebenen Aufkommen an beantragten Kurzarbeitsbeihilfen sollte eine kritische Anzahl an Mitarbeiter:innen "vorgehalten" werden, die umfassende Kompetenz in der Bearbeitung von Kurzarbeitsbeihilfe aufweist und darauf vorbereitet ist, im Notfallfall entlang eines durchdachten Notfallplans vorzugehen, um die nötigen Ressourcen und das nötige Know-how aufzubauen.

8.2 Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung

Welche Regelungslücken, welche Harmonisierungsbedarfe bestehen zwischen der Kurzarbeitsrichtlinie und der Sozialpartnervereinbarung? Wie ist das Verhältnis zwischen den Rechtsgrundlagen zu verbessern, um den Einsatz der Kurzarbeitsbeihilfe auf das Ziel der Beschäftigungssicherung zu beschränken? Antworten auf diese Fragestellung zu finden, ist nicht trivial, denn die Fragestellung repräsentiert eine gesellschafts- und arbeitsmarktpolitisch zentrale Frage: Wer bestimmt letztlich die Ausgestaltung der öffentlichen Förderung von Kurzarbeit? Wer legt die Fördervoraussetzungen im Konkreten fest und wer überwacht die Einhaltung dieser Fördervoraussetzungen?

Ein durchgängiger Vergleich aller Fassungen der Kurzarbeitsrichtlinie mit den jeweils korrespondierenden Versionen der (Muster-) Sozialpartner-Vereinbarungen war aus Kapazitätsgründen, aber auch aus Gründen von Aktualität und Relevanz nicht sinnvoll. Die Identifikation von

Regelungslücken bzw. Harmonisierungsbedarfen wurde daher auf die aktuell geltenden Fassungen von Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/ Qualifizierungsbeihilfe (KAB)mit Gültigkeit ab 1.10.2023[100]) und zugehöriger (Muster-)Sozialpartner-Vereinbarung beschränkt.

8.2.1 Zu den Zielen der COVID-19-Kurzarbeit

Für die Beurteilung der Effizienz und Effektivität der COVID-19-Kurzarbeit ist es zunächst notwendig, deren Zielsetzungen zu fokussieren:

Unbestritten ist das Ziel, Arbeitslosigkeit durch die Sicherung und Stabilisierung der Beschäftigung in den von den Betretungsverboten und sonstigen gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie sowie der globalen, von der Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit (stark) behinderten Unternehmen zu vermeiden.

Aber nicht zu Unrecht weist der Rechnungshof darauf hin, dass es auch um den Erhalt betrieblicher Substanz geht. Weiters ermöglicht Kurzarbeit das Nutzen von Marktchancen während einer wirtschaftlichen Notlage durch Stabilisierung der unternehmerischen Abläufe sowie durch Sicherung von Anlagen etc. Dass Kurzarbeit auch das Ziel hat, ein rasches "Wiedererstehen" der vollumfänglichen Marktbeteiligung und volles Nutzen von Marktchancen zu ermöglichen, ist weithin anerkannt. Beschäftigungssicherung ist somit nicht die alleinige Zielsetzung von Kurzarbeit – auch wenn sie wohl in der Wahrnehmung der und öffentlichen Debatte über die Kurzarbeit die zentrale Rolle spielt.

Die COVID-19-Kurzarbeit hatte – wie zahlreiche Wortmeldungen der verantwortlichen Ressort-Mitglieder und Aussagen im Rechnungshof-Bericht zeigen – gerade in der Anfangsphase explizite wirtschaftspolitische Zielsetzungen wie etwa die Sicherung der Liquidität der Unternehmen während der Lockdowns. Darin mag auch der Grund für die großzügige Ausgestaltung in den Phasen der COVID-19-Kurzarbeit liegen, in denen den Unternehmen alle Mehrkosten für die von ihnen zu leistende Kurzarbeitsunterstützung durch die Kurzarbeitsbeihilfe ersetzt wurden.

Es ging der COVID-19-Kurzarbeit auch um den Erhalt von Unternehmenssubstanz, um das Vermeiden volkswirtschaftlich schädlicher Kapitalvernichtung, um die Unterstützung rascher wirtschaftlicher Erholung nach Krisen. "Auch war das Instrument der COVID-19-Kurzarbeit für den Fortbestand von Unternehmen und die rasche Verfügbarkeit eingearbeiteter Arbeitskräfte bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung essenziell"[101]).

---

[100]) Vgl. https://www.ams.at/content/dam/download/ams-richtlinien/001_kab_richtlinie.pdf, Abfrage 10.9.2025

[101]) Rechnungshof 2022, Bericht zur COVID-19-Kurzarbeit, S 11.

Eine Fokussierung der Kurzarbeit auf Beschäftigungssicherung bei umfangreichen Krisen erfordert den Zugang von Unternehmen zusätzlich zu anderen Instrumenten als der Kurzarbeitsbeihilfe. Damit kann vermieden werden, dass auch in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt wird, bei der Kurzarbeitsbeihilfe handle es sich um ein wirtschaftspolitisches Instrument etwa zur Sicherung von Liquidität.

8.2.2 Zum Verhältnis von Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung

§ 37b AMSG als gesetzliche Grundlage für die Kurzarbeitsbeihilfe – im Kern eine Lohnkostenförderung für Unternehmen in Kurzarbeit – verweist auf zwei für die tatsächliche Ausgestaltung und Umsetzung dieser Förderung zentrale Rechtsgrundlagen:

Auf der einen Seite steht die vom AMS-Verwaltungsrat zu beschließende und von den für Arbeit, Wirtschaft und Finanzen zuständigen Regierungsmitgliedern im Einvernehmen zu bestätigende Förderrichtlinie des AMS Österreich. Auf der anderen Seite legt § 37 b AMSG das Vorliegen einer Vereinbarung zwischen den in Frage kommenden kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen als zwingende Fördervoraussetzung für die Kurzarbeitsbeihilfe fest.

In der Richtlinie sind Art, Höhe und Dauer der Förderung zu regeln, die Absätze 3 und 4 des § 37b AMSG legen weitere Anforderungen an den Richtlinien-Gehalt fest.

In der Richtlinie selbst werden inhaltliche Mindestanforderungen an die Vereinbarung der Sozialpartner festgeschrieben, damit diese als eine dem § 37b Abs. 1 Z 3 AMSG entsprechende Vereinbarung angesehen werden kann: Neben dem Festschreiben des persönlichen und sachlichen Geltungsbereiches für die angedachte Kurzarbeit, einer Verkürzung der wöchentlichen Normalarbeitszeit um mindestens 10% und maximal 90%, einer sechs Monate nicht übersteigenden Dauer der Kurzarbeit und der Leistung einer Kurzarbeitsunterstützung mindestens in der Höhe der Kurzarbeitsbeihilfe muss eine solche Vereinbarung Regelungen "zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes während der Kurzarbeit und in einem allenfalls vereinbarten darüber hinausgehenden Zeitraum" enthalten, damit sie vom AMS als Vereinbarung der zitierten Gesetzesnorm angesehen werden kann.

Darüber hinaus werden in der Richtlinie zahlreiche Rahmenbedingungen für die Sozialpartner-Vereinbarung festgelegt – hier sind die detaillierten Regeln der Richtlinie hinsichtlich "anerkennbarer Ausfallzeiten" oder hinsichtlich der Höhe der Kurzarbeitsbeihilfe etc. angesprochen.

Umgekehrt legen die Sozialpartnervereinbarungen einzelne, für die Förderung wichtige Detailfragen fest. So haben etwa die Regelungen für die Ermittlung des Entgeltanspruches gegen den Arbeitgeber bei Kurzarbeit (Bemessungsgrundlage für Kurzarbeitsunterstützung) unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der gebührenden Kurzarbeitsbeihilfe. Das gilt auch für die Frage des Verbrauchs von Urlaub und sonstiger Zeitguthaben vor oder während einer Kurzarbeitsperiode, die Behandlung von entgeltfreien Zeiten wie der Entgeltfortzahlung in Krankheitsfall sowie für den Umgang mit kollektivvertraglichen Lohnerhöhungen während der Laufzeit einer Kurzarbeit.

Die Kurzarbeitsrichtlinie des AMS und die Vereinbarungen der Sozialpartner stehen also in enger Wechselbeziehung. Sie bedingen einander, steckt doch die Richtlinie in ihrer Konkretisierung

der Absätze 3 und 4 des § 37b AMSG den Rahmen für die Sozialpartnervereinbarung ab. Andererseits enthalten die Sozialpartner-Vereinbarungen für die Bemessung der Beihilfenhöhe und die Festlegung der entsprechenden Auszahlungssumme durch das AMS unbedingt notwendige Regelungen.

In Deutschland oder der Schweiz ist keine vergleichbare Einbindung der überbetrieblichen Sozialpartner in die materielle und finanzielle Abwicklung einer Kurzarbeit vorgesehen.

Es ist zunächst festzuhalten, dass sich der Rechnungshof nicht an dieser vergleichsweisen starken Rolle der überbetrieblichen Sozialpartner stößt.

Diese Haltung ist vor dem Hintergrund zahlreicher Befunde aus Evaluierungen der Kurzarbeit in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 nachvollziehbar. Besonders relevant erscheint in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit z. B. im Hinblick auf ihr Einkommen während Kurzarbeit durch Festlegen bestimmter zu erreichender Ersatzraten durchgehend gleichbehandelt werden. Gerade bei einem derart intensiven und langanhaltenden Einsatz der Kurzarbeit wie während der COVID19-Pandemie stellt die Tatsache, dass von Gewerkschaften höhere Ersatzraten als gesetzlich vorgesehen ausverhandelt werden konnten, einen Beitrag zu Stabilisierung der Inlandsnachfrage in Krisenzeiten dar. Die Mitwirkung überbetrieblicher Interessenvertretungen kann auch zur Reduktion von Mitnahme und Missbrauch von Kurzarbeit beitragen.

Die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Gewerkschaften haben auch eine demokratiepolitische Komponente: Gerade für die Arbeitnehmer:innen war und ist die Einbindung der Gewerkschaften in die Kurzarbeit und ihre Förderung die Möglichkeit zur Mitbestimmung, mit welchen Instrumenten und mit welchem Budgeteinsatz einer wirtschaftlichen Krise entgegengetreten werden soll, wie sie etwa durch die COVID-19-Pandemie ausgelöst wurde. Ein "nationaler Schulterschluss" zur Bewältigung einer umfassenden wirtschaftlichen Krisensituation erfordert eben auch Mitbestimmungsmöglichkeiten für alle Betroffenen – solche waren für die Arbeitnehmer:innen und ihre Interessenvertretungen vor allem über ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Kurzarbeit möglich.

8.2.3 Zur Kritik am Zusammenspiel von Kurzarbeitsrichtlinie und Sozialpartnervereinbarung

In den qualitativen Befragungen insbesondere in der Befragung der Expert:innen des AMS wurde dieses Zusammenspiel von Sozialpartner-Vereinbarung und Richtlinie mehrfach angesprochen:

- Die Einigung der Sozialpartner auf eine neue Art der Festlegung der Höhe der Kurzarbeitsunterstützung (Netto-Ersatzraten von 80%, 85% oder 90% des Einkommens vor der Kurzarbeit) und die Tatsache, dass zwischen den Sozialpartnern und der Bundesregierung eine faktisch 100%ige Übernahme der Kosten für diese Kurzarbeitsunterstützung inklusive der Beiträge zur Sozialversicherung vereinbart worden sei, habe zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Kurzarbeit durch das AMS geführt.
- Dieses Zusammenspiel ermögliche insbesondere bei längerer Dauer einer wirtschaftlichen Krise, dass die Anliegen und Interessen von politisch durchsetzungskräftigen Gruppen zu einer ständigen Ausweitung der von der Kurzarbeitsbeihilfe zu fördernden Lohnkosten (z. B.

Nachvollziehen von Lohnerhöhungen, Berücksichtigung von nicht sozialversicherungspflichtigen Lohnbestandteilen wie dem Trinkgeld) führen.

- Es würden andererseits relevante Sachverhalte weder in der Richtlinie noch in den diversen Sozialpartnervereinbarungen während der COVID-19-Pandemie ausreichend geregelt. Das gelte etwa für die Frage eines "Versetzens" von Arbeitnehmer:innen aus Gründen der Beihilfenoptimierung vor Beantragung einer Kurzarbeit.

Gleichzeitig lassen die verschiedenen Fassungen der Kurzarbeits-Bundesrichtlinie und der korrespondierenden Sozialpartner-Vereinbarungen ein Bemühen um eine Eindämmung der Kosten für die Kurzarbeitsbeihilfe und generell der Inanspruchnahme der Kurzarbeit erkennen.

Das wird etwa durch das (Wieder)Etablieren von Verfahren und Vorkehrungen zum Zurückdrängen von falschem Einsatz der Kurzarbeit zur "Verlängerung der Existenz von auch ohne die wirtschaftlichen Pandemiefolgen nicht mehr wettbewerbsfähigen Unternehmen" belegt. Zudem wurde zum Teil auf erkannten Missbrauch und Mitnahme der Kurzarbeit durch einzelne Unternehmen reagiert: Die sukzessive Einschränkung des persönlichen Geltungsbereiches der Kurzarbeitsbeihilfe, die Wiedereinführung einer Beteiligung an der Kostentragung für die Kurzarbeitsunterstützung durch die Unternehmen, die Plausibilisierung der wirtschaftlichen Betroffenheit durch Informationen über die Umsatzentwicklung und Testate von Steuerberater:innen bzw. Wirtschaftstreuhänder:innen, die Umstellung von der Pauschalsatz- auf die Differenzmethode bei der Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe sowie die Regelungen über den Urlaubsverbrauch während Kurzarbeit seien hier genannt.

8.2.4 Empfehlungen: Wie Beschäftigungssicherung als Ziel der Kurzarbeit bei gleichzeitigen wirtschaftlichen Notlagen vieler Unternehmen bewahren?

Dass eine schwere, wenn auch vorübergehende wirtschaftliche Krise, die eine Vielzahl von Unternehmen gleichzeitig betrifft, zu umfangreichen politischen Diskussionen führt, ist wohl ebenso unvermeidlich wie die Tatsache, dass diese Diskussionen Auswirkungen auf bereits gesetzte Vorbereitungshandlungen zur arbeitsmarktpolitischen Bewältigung derartiger Wirtschaftseinbrüche haben können.

Auch vor dem Hintergrund des Risikos, dass die unvermeidliche politische Debatte bei solchen Krisen zu jeweils spezifischen Bewertungen und Entscheidungen führen kann – der Schlüssel für die Konzentration der Kurzarbeit auf ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung der Beschäftigungssicherung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit liegt in für derartige Situationen bereits vorbereiteten Maßnahmenbündeln:

- Wie oben schon angesprochen, erfordert eine (stärkere) Konzentration der Zielsetzung der Kurzarbeit auf Beschäftigungssicherung zunächst ihre Einbettung in ein wirtschaftspolitisches Maßnahmenbündel gerade zur Sicherung der Liquidität von betroffenen Unternehmen. Die Vorbereitung solcher geeigneten Stützungsmaßnahmen und deren Kommunikation an die Arbeitgeber:innen und mit deren Umsetzung beauftragten staatlichen Stellen wäre von Vorteil.
- Dieser Bericht enthält einen Vorschlag zur Vorbereitung einer "Massenkurzarbeit", die den betroffenen Unternehmen und ihren Beschäftigten einen raschen Zugang zur Kurzarbeit ermöglicht, ohne die über die COVID-19-Pandemie hinweg entwickelten und in § 37b

AMSG, der geltenden Richtlinie des AMS zur Kurzarbeitsbeihilfe, sowie der aktuellen "Muster-Sozialpartnervereinbarung" verankerten Maßnahmen zur Eindämmung unerwünschter Folgen von Kurzarbeit bzw. gegen ihre Mitnahme und ihren Missbrauch im Krisenfall wieder zu beseitigen.

- Überdies wären die Voraussetzungen für rasch einsetzende Prüfaktivitäten durch staatliche Institutionen zu schaffen bzw. zu verbessern, die die Rechtmäßigkeit des Bezuges von Kurzarbeitsbeihilfe überprüfen sollen. Dabei wären insbesondere die Möglichkeiten zur Kontrolle der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit der Beschäftigten in Kurzarbeit zu verbessern. In diesem Zusammenhang sei auf den Vorschlag der Finanzpolizei auf Aufnahme der Arbeitszeit in der Anmeldung zur Sozialversicherung sowie auf Möglichkeiten, die Nichtführung bzw. Nichtvorlage von Arbeitszeitkonten durch die Unternehmen auch beihilfenrechtlich zu sanktionieren, hingewiesen.
- Die Entwicklung der Beschäftigung in einem Unternehmen, das Kurzarbeit beantragt, sollte zum Gegenstand des Beratungsverfahrens gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG gemacht werden. Gerade bei Beantragung von Kurzarbeit für einzelne Unternehmen oder Unternehmensteile eines Unternehmens sollte die Überprüfung der Beschäftigungsentwicklung in diesem Unternehmensteil vor der Antragstellung möglich sein, um den Beihilfenbezug optimierende Versetzungen von Arbeitnehmer:innen aus oder in diese Unternehmensteile bzw. Unternehmen identifizieren und gegebenenfalls ausschließen zu können.

Zusammenfassend sollten folgende Schritte eine Fokussierung der Kurzarbeit auf das Beschäftigungssicherungs-Ziel auch bei massenhafter Nachfrage nach Kurzarbeitsbeihilfe ermöglichen:

- Vorbereitung eigenständiger, von der Kurzarbeit unabhängiger wirtschaftspolitischer Unterstützungsmaßnahmen insbesondere zur Absicherung der Liquidität der Unternehmen.
- Beibehaltung der derzeitigen Anreize für Unternehmen auch im Krisenfall, Kurzarbeit nur bei entsprechender betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit zu beantragen: Hier ist insbesondere der "Selbstbehalt" der Unternehmen bei der Finanzierung der Kurzarbeitsunterstützung angesprochen, die in den wohl unvermeidlichen politischen Debatten bei einer umfangreichen Wirtschaftskrise nicht (wieder) zur Disposition gestellt werden sollte.
- Sicherung der notwendigen technischen und personellen Voraussetzungen für die Abwicklung einer großen Zahl von Anträgen auf Kurzarbeitsbeihilfe im AMS: die vorliegende Evaluierung zeigt, dass das Vorhandensein ausreichend geschulten Personals in den AMS-Landesgeschäftsstellen erfolgskritisch ist. Dazu kommt die Notwendigkeit der Sicherung einer umfangreichen Wissensbasis für die Bearbeitung des wohl komplexesten Förderinstruments des heimischen Arbeitsmarktpolitik – das einschlägige "AMS-Kurzarbeit-Wiki" sollte unbedingt auf dem neuesten Stand sein und bleiben.

Günstig wäre es auch (und würde durch eine Umsetzung des Vorschlages einer "Massenkurzarbeit" erleichtert), die Ebenen der (interessens)politischen Aushandlung von Kurzarbeitsregeln in einem Krisenfall zu straffen:

Die COVID-19-Kurzarbeit wurde in verschiedenen Kontexten ausgehandelt. Zunächst mussten sich die Sozialpartner auf eine gemeinsame Vorgangsweise verständigen, festgeschrieben in

den verschiedenen Sozialpartnervereinbarungen der einzelnen Phasen der COVID-19-Kurzarbeit. In einem weiteren Verhandlungsschritt wurden diese gemeinsamen Sozialpartner-Positionen mit den Vertreter:innen der Bundesregierung mit dem Ziel abgeglichen, deren Einverständnis zu den Vorschlägen der Sozialpartner zu erreichen. Und schließlich wurden die in dieser Verhandlungsrunde erzielten Ergebnisse im AMS-Verwaltungsrat eingebracht und in weiterer Folge in die AMS-Bundesrichtlinie eingearbeitet.

Dieses Verfahren hat einerseits zu einer hohen Akzeptanz der COVID-19-Kurzarbeit bei den Unternehmen, den Beschäftigten und ihren jeweiligen Interessenvertretungen geführt. Es hat aber auch ermöglicht, dass die Zielsetzung der Beschäftigungssicherung von anderen Zielsetzungen wie dem Vorhalten von Ressourcen in den Unternehmen für rasches und für die Unternehmen relativ einfaches Wiederhochfahren ihrer Geschäftstätigkeit oder der Einkommenssicherung für die betroffenen Arbeitnehmer:innen überlagert wurde. Dies trotz langer Pandemiedauer, diverser gänzlicher oder teilweiser Lockdowns sowie einer in vielen Fällen mehrjährigen Kurzarbeit.

Und es hat schließlich dazu geführt, dass – wie durch den Rechnungshof mehrfach kritisiert – die Expertise der AMS-Fachleute nicht, zu spät oder nur sehr erratisch in den Verhandlungen zu einer Sozialpartnervereinbarung und der politischen Vorgaben für die Novellierung der AMS-Förderrichtlinie genutzt wurde.

Die Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit hat wohl ein durchgängiges Ergebnis gebracht: Eine gute, enge und laufende Kommunikation zwischen den Akteur:innen der Kurzarbeit, den verantwortlichen Ressorts der Bundesregierung, den Sozialpartner-Organisationen und dem AMS ist erfolgskritisch für die Akzeptanz dieses Instruments, für seine Inanspruchnahme, für seine effiziente Administrierbarkeit sowie für eine weitestgehende Sicherung von Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfe.

Es wird daher hier vorgeschlagen, den AMS-Verwaltungsrat als zentralen Aushandlungsort und Kommunikationsdrehscheibe für Kurzarbeit zu etablieren. In diesem Organ sind die relevanten Ressorts der Bundesregierung und die Sozialpartner-Organisationen paritätisch vertreten. Wie vom Rechnungshof in seinem Bericht mehrfach angeregt, kann auf diesem Weg die Expertise der Expert:innen des AMS über den Vorstand in die Verhandlungen zwischen den genannten Kurien getragen werden.

Zudem entsteht für die Sozialpartner ein Anreiz, eben diese Expertise auch in und für ihre Verhandlungen zur "Muster-Sozialpartnervereinbarung" zu nutzen, erspart doch das Nutzen dieser Expertise das unter Umständen alleine aus EDV-technischen Gründen notwendige bzw. sinnvolle Neuverhandeln bereits erreichter Vorgangsweisen und Positionen. Überdies wird die Tatsache der wechselseitigen Bedingtheit von Förder-Richtlinie und Sozialpartnervereinbarung damit deutlich besser adressiert als durch eine Praxis mehrerer Verhandlungsebenen.

Eine erste Ausprägung einer solchen Aufwertung des AMS-Verwaltungsrates bei der Förderung von Kurzarbeit könnte die Ausweitung des gesetzlichen Auftrages an den Verwaltungsrat sein, die Voraussetzungen für das Erlassen der Verordnung einer "Massenkurzarbeit" zu entwickeln.

9. Erhöhung von Effizienz und Serviceorientierung

Unter dieser Überschrift war der folgenden Fragestellung nachzugehen: "Wie kann der Förderprozess verbessert werden in Hinblick auf Effizienz, Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit, größtmögliche Serviceorientierung und Kundenfreundlichkeit, Gesetzes- und Richtlinienkonformität und Ökonomie?". Die in den Kapiteln 7 und 8 präsentierten Vorschläge sind so ausgerichtet, dass sie sowohl Effizienz- als auch Serviceorientierung stärken sollen, und werden an dieser Stelle nicht gesondert angeführt. Vielmehr werden die in den Erhebungen vielfach betonten Weiterentwicklungspotenziale zusammenfassend präsentiert und entsprechende überblicksartige Ableitungen für Verbesserungen formuliert.

9.1 Empfehlungen zur Steigerung von Effizienz und Serviceorientierung

Sowohl Unternehmensvertreter:innen als auch Expert:innen betonten in den Befragungen, dass

- der Förderprozess so einfach und nachvollziehbar wie möglich gestaltet sein sollte,
- insbesondere das Formularwesen und die Sozialpartnervereinbarung in klarer, nachvollziehbarer und möglichst einfacher Sprache formuliert sein sollen,
- dies auch sämtliche Schriftstücke betrifft, die Förderungsbedingungen oder sonstige relevante Informationen betreffen,
- sichergestellt werden sollte, dass die Förderungsmittel jenen zugutekommen, die tatsächlichen Förderungsbedarf haben,
- in der Förderungskonzeption Vorkehrungen getroffen werden sollen, die eine spätere Überprüfbarkeit der Einhaltung der Förderungsbedingungen sicherstellen; geklärt – und im Falle des Auslagerns von Prüfhandlungen bereits in der Konzeptionsphase auch abgestimmt – werden sollte ebenfalls, welche Stellen mit den Prüfhandlungen befasst sein sollen,
- die Rahmenbedingungen der Förderung möglichst nachvollziehbar und durchgängig gleichlautend kommuniziert werden sollen,
- kompetente Ansprechpartner:innen für Fragen zur Verfügung stehen sollen,
- auf Änderungen der Förderungsbedingungen während der Umsetzungsperiode möglichst verzichtet werden sollte,
- in Krisenfällen ein sehr hoher Bedarf an Stabilität und Orientierung besteht und aus diesen Gründen nur dann von bekannten Routinen abgegangen werden soll, wo dies unbedingt erforderlich ist, und
- im Krisenfall so weit als möglich auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden soll.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende **Vorschläge** benennen:

- Erarbeitung von abgestimmten Notfallplänen (Arbeitsministerium, AMS, Sozialpartnerorganisationen) unter Einbindung der im Krisenfall kooperierenden Netzwerkpartnerorganisationen und Nutzung derselben im Bedarfsfall.
- Beschlussfassung einer "Blaupause für eine Massenkurzarbeitsbeihilfe".
- Bereithaltung von quantitativ und qualitativ ausreichenden personellen "Vorhaltekapazitäten“ im AMS, aber auch bei ÖGK, Finanzverwaltung, Finanzpolizei und vor allem auch bei den Sozialpartnerorganisationen.

- Konzertierte Kommunikation der Rahmenbedingungen und Regelungen durch alle an der Konzeption und Abwicklung von Kurzarbeit und Kurzarbeitsbeihilfe beteiligten Stakeholder.
- Weiterentwicklung des eAMS-basierten Antragssystems und automatisierte Prozessierung der Anträge unter Nutzung von Datenschnittstellen zu relevanten Behörden, um Daten automatisiert und ohne bürokratischem Aufwand bei Unternehmen und AMS überprüfen zu können.
- Nutzung und laufende Aktualisierung des bestehenden Kurzarbeit-Wikis.

10. Fazit

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie im März 2020 führten zu einem abrupten, starken wirtschaftlichen Einbruch. Die Beschäftigung brach im März und April 2020 um 5,0% gegenüber dem Vorjahr ein; die Arbeitslosigkeit stieg angesichts der zahlreichen Kündigungen und weitgehend ausbleibenden Neueinstellungen um +200.000 im März 2020 (+56,7% gegenüber dem Vorjahr) bzw. +226.000 im April 2020 (+76,3% gegenüber dem Vorjahr). Ein noch stärkerer Einbruch konnte durch den massiven Einsatz von Kurzarbeit verhindert werden – zum Höhepunkt waren rund 30% der unselbständig Beschäftigten (1,016 Millionen Beschäftigte) in Kurzarbeit. Die COVID-19-Kurzarbeit wurde zum wichtigsten und kostenintensivsten Instrument der Arbeitsmarktpolitik, um die Folgen der Pandemie am Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Die Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Fördereinsatzes zeigt, dass der massive Einsatz der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie einen markanten Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet hat, jedoch zu hohen Kosten führte. Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsverhältnisse während der COVID-19-Pandemie aufgrund der Kurzarbeit aufrechterhalten wurden, blieben auch in weiterer Folge besser ins Erwerbsleben integriert als vergleichbare Arbeitskräfte, die pandemiebedingt arbeitslos geworden sind. Diesem positiven Effekt stehen jedoch erhebliche Belastungen öffentlicher Budgets gegenüber. Diese entstanden durch die großzügigen effektiven Ersatzquoten für die durch Kurzarbeit entfallene Arbeitszeit und durch Mitnahmeeffekte der Kurzarbeit: Rund ein Drittel der durch Kurzarbeit geförderten Arbeitsplätze hätte auch ohne Kurzarbeit weiterbestanden.

Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es, die Ergebnisse quantitativer und qualitativer Analysen zur Umsetzung und Wirkung der COVID-19-Kurzarbeit zu nutzen, um Schlussfolgerungen für einen künftigen Einsatz der Kurzarbeit in Zeiten unerwarteter, schwerer wirtschaftlicher Krisen abzuleiten. Die ausgearbeiteten Vorschläge behandeln

- mit dem Ausmaß der Förderung von Ausfallzeiten während Kurzarbeit,
- mit der administrativen Effizienz sowie
- mit der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Missbrauch

jene Faktoren, die zu einer hohen Belastung des öffentlichen Budgets während der COVID-19-Pandemie beigetragen haben. Sie sollen dazu dienen, ein Instrumentarium vorzubereiten, damit bei einem erneuten krisenbedingten Bedarf nach einem breiten Einsatz von Kurzarbeit – anders als beim Ausbruch der COVID-19-Pandemie, als in kurzer Zeit ein weitgehend neues Förderinstrumentarium entwickelt und implementiert werden musste[102])– ein schnell umsetzbares, einfach zu administrierendes und effizientes Kurzarbeitsmodell zur Sicherung von Arbeitsplätzen zur Verfügung steht.

10.1 Inanspruchnahme

Die im Vergleich zu früheren Regelungen großzügige Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit hat wesentlich zur starken und sektoral breiten Inanspruchnahme dieser Maßnahme

[102]) Für einen Vergleich des alten und neuen Kurzarbeitsmodells siehe Kapitel 2.4.

beigetragen. Im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden nicht hauptsächlich große Industrieunternehmen erreicht, sondern auch jene Branchen und Unternehmen, die durch die pandemiebedingten Maßnahmen betroffen waren, darunter besonders auch kleinere Dienstleistungsunternehmen.

Überproportional häufig wurde Kurzarbeit in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung in Anspruch genommen, die stark von Lockdowns betroffen waren. Absolut betrachtet gab es die meisten Kurzarbeitenden in den großen Wirtschaftsbereichen des Handels und der Sachgütererzeugung.

Die Zusammensetzung der Kurzarbeitenden während der COVID-19-Pandemie in Bezug auf Alter, sozialrechtlichem Status, Geschlecht und Unternehmenszugehörigkeit spiegelt die sektorale Nutzung dieses Instruments wider: Überrepräsentiert unter den Kurzarbeitenden waren ab Herbst 2020 Frauen. Überrepräsentiert waren in allen Kurzarbeitsphasen[103]) Arbeiter:innen und Beschäftigte im Einkommensbereich zwischen 800 € und 1.999 €, unterrepräsentiert waren Beschäftigte mit kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer sowie Ältere. Letztere blieben stattdessen häufiger regulär beschäftigt, während Beschäftigte mit kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer am Beginn der Pandemie mit höherer Wahrscheinlichkeit ihren Arbeitsplatz verloren.

Mit Blick auf die Unternehmensstruktur zeigt sich, dass der Anteil der Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung in den Sektoren Warenherstellung, Handel, Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung überdurchschnittlich hoch war. Die Wahrscheinlichkeit, auf Kurzarbeit als Krisenbewältigungsstrategie zurückzugreifen, stieg mit der Unternehmensgröße und dem Unternehmensalter.

Insgesamt ist es im Verlauf der COVID-19-Pandemie gelungen, Kurzarbeit in sehr breiten Teilen des Unternehmensspektrums zu etablieren, die in früheren Krisen kaum von Kurzarbeit Gebrauch gemacht haben: Dazu gehören insbesondere kleinere Unternehmen und Unternehmen im Dienstleistungsbereich. Dadurch konnten auch mehr Frauen und Personen mit geringerem Einkommen von der Kurzarbeit profitieren. Dies ist sowohl auf die starke Betroffenheit dieser Wirtschaftsbereiche von den pandemiebedingten Einschränkungen als auch auf die hohen Ersatzquoten, die im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeit gewährt wurden, zurückzuführen.

10.2 Wirkung

Die COVID-19-Kurzarbeit zielte auf eine Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen ab, die aufgrund der COVID-19-Pandemie aufgelöst worden wären. Wirkungen der Förderung von Lohnkosten während Ausfallzeiten sind zunächst bei Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen zu erwarten, die unmittelbar von den Förderungen profitieren. Aufgrund des breiten Einsatzes von Kurzarbeit sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte von besonderer Relevanz, insbesondere inwieweit es gelungen ist, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Beschäftigung über die Krise hinweg zu stabilisieren. Dabei stellt sich auch die Frage, zu welchen Kosten diese Wirkungen erzielt werden konnten. Folglich beleuchten die Wirkungsanalysen diese

[103]) Die Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit wurde im Laufe der COVID-19-Pandemie immer wieder nachgeschärft und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedarfe angepasst. Zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. Juni 2022 gab es insgesamt fünf Phasen, mit teils unterschiedlichen Detailregelungen.

unterschiedlichen Ebenen intendierter und möglicher nicht intendierter Effekte des Einsatzes der COVID-19-Kurzarbeit in Österreich:

- die Wirkung auf Personenebene,
- die Wirkung auf Unternehmensebene sowie
- die makroökonomische Wirkung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Wirkungsanalysen festhalten, dass der massive Einsatz von Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie tatsächlich einen markanten Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leistete.

Ein Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit zeigt deutliche Unterschiede in der ökonomischen Betroffenheit durch die COVID-19-Pandemie. Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten, erlitten deutlich stärkere Umsatzeinbußen als Unternehmen ohne Kurzarbeit. Dies deutet darauf hin, dass das Instrument der Kurzarbeit zielgemäß vor allem Unternehmen unter die Arme griff, die während der Pandemie in überdurchschnittlich große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren.

Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsverhältnisse während der COVID-19-Pandemie aufgrund der Kurzarbeit aufrechterhalten wurden, blieben auch in weiterer Folge besser ins Erwerbsleben integriert als vergleichbare Arbeitskräfte, die pandemiebedingt arbeitslos geworden sind (vgl. Abbildung 31). Zwar nehmen die positiven Effekte über die Dauer der Nachkarrierebetrachtung ab, doch die Unterschiede sowohl in der Beschäftigungsintegration als auch im erzielten Einkommen bleiben über den gesamten beobachtbaren Nachkarrierezeitraum von drei Jahren signifikant. Kurzarbeit schützt damit nicht nur vor dem Verlust des Arbeitsplatzes während der Krise, sondern stabilisiert die Beschäftigung und das Erwerbseinkommen auch darüber hinaus.

Diesem positiven Effekt stehen jedoch erhebliche Kosten und damit Belastungen des öffentlichen Budgets gegenüber. Die gesamtwirtschaftliche Wirkungsanalyse auf Basis eines dynamischen Gleichgewichtsmodell mit friktionellen Arbeitsmärkten (Search-und-Matching-Modell) untersucht, wie stark die Arbeitslosigkeit ohne Kurzarbeit angestiegen wäre, wie groß die Mitnahmeeffekte waren und welche zusätzlichen Lasten für öffentliche Mittel sich durch die Implementierung der Kurzarbeit ergaben.

Zunächst zeigt sich, dass durch die Implementierung der Kurzarbeit viele Arbeitsplätze gerettet und Beschäftigungsverluste in erheblichem Umfang verhindert werden konnten. Den Schätzungen zufolge wurden über den Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 insgesamt 388.000 Arbeitsplätze gesichert. Bei insgesamt umgerechnet 581.000 durch Kurzarbeit subventionierte vollzeitäquivalente Arbeitsplätze ergibt sich somit ein Mitnahmeeffekt von rund einem Drittel[104]): Dieser Anteil an geförderter Beschäftigung wäre auch ohne Förderung über die Pandemiephase hinweg aufrechterhalten worden. Die Kosten der Kurzarbeit sind auch durch das großzügige

[104]) 388.000/581.000 ergibt eine Zielgenauigkeit von 66,8%. Die verbleibenden 33,2% geförderten vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze spiegeln den Mitnahmeeffekt wider.

Förderregime hoch. Eine geringere Einkommensersatzquote der Kurzarbeitsunterstützung[105]) hätte einerseits die Inanspruchnahme der Kurzarbeit und damit auch ihre stabilisierende Wirkung reduziert, andererseits aber – bei etwa gleichem Anteil von Mitnahmeeffekten – zu geringeren Ausgaben geführt.

10.3 Umsetzung

COVID-19 und die damit verbundenen breitflächigen Einschränkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen erforderten umfassende Anpassungen in allen Bereichen: Nicht nur Unternehmen, auch die öffentlichen Einrichtungen, die mit der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit beschäftigt waren, allen voran das AMS, mussten innerhalb kürzester Zeit Lösungen für einen bis dahin unvorstellbaren, weitgehenden Stillstand des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens finden. Es gelang, in kürzester Zeit Prozesse zu definieren und funktionsfähige Administrationsstrukturen zu etablieren, die dem Massenbedarf gerecht wurden und dafür sorgten, dass Unternehmen trotz fehlender Einkünfte in der Lage waren, Dienstverhältnisse aufrechtzuerhalten. Die in kürzester Zeit entwickelten Verfahren wurden parallel zur Bearbeitung der Förderanträge laufend weiterentwickelt – dies nicht zuletzt, um die Treffsicherheit des komplexesten arbeitsmarktpolitischen Instruments zu erhöhen. Die laufenden Anpassungen der Förderrichtlinie und der Sozialpartnervereinbarung erhöhten die Komplexität zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund ist der Befund der Unternehmensbefragung, dass 63% der Unternehmen (7.000 auswertbare Fragebögen, Rücklaufquote 6,3%) im Nachhinein betonen, weder mit der administrativen Abwicklung und Organisation der Kurzarbeit, noch mit der Sozialpartnervereinbarung, noch damit, ausreichend Informationen zu erhalten oder Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären, Probleme gehabt zu haben, als positive Resonanz zu bewerten. Auffallend ist, dass größere Unternehmen von mehr Problemen berichteten als kleinere – ein Umstand, der möglicherweise damit zu tun hat, dass Kurzarbeit von kleineren Unternehmen eher durch Steuerberatungskanzleien administriert wurde. Ein weiterer Hintergrund könnte darin liegen, dass größere Unternehmen komplexere arbeitsorganisatorische Strukturen aufweisen als kleinere.

Weiters gingen rückblickend zwei von drei Unternehmen davon aus, dass sie pandemiebedingt ohne COVID-19-Kurzarbeit Mitarbeiter:innen freisetzen hätten müssen. Je länger Unternehmen Kurzarbeit nutzten, desto eher gingen sie auch davon aus, dass sie den Personalstand ohne Kurzarbeit nicht halten hätten können.

Als Gesamtbefund zur COVID-19-Kurzarbeit lässt sich somit zusammenfassen:

3. Die Kurzarbeitsbeihilfe hat das Potential, Beschäftigung während temporärer Krisensituationen zu stabilisieren und dadurch auch über die Krise hinaus die Beschäftigungssituation für Beschäftigte und Betriebe zu verbessern.
    - Um dieses Potential effizient zu nutzen, ist es von entscheidender Bedeutung, Mitnahmeeffekte und nicht zielkonforme Nutzung der Kurzarbeit zu vermeiden. Dabei können

[105]) Kurzarbeitsunterstützung erhalten Beschäftigte vom Arbeitgeber als teilweisen Ausgleich für den Lohnausfall infolge der Arbeitszeitverkürzung.

sowohl die Prüfung der Anspruchskriterien als auch Anreizmechanismen im Förderdesign genutzt werden.

- Einen Ansatzpunkt, die Kosten der Kurzarbeit zu reduzieren, stellt die Festlegung der Höhe der Förderquote dar. Gerade bei längeren Krisensituationen mit anfänglich massiver Nutzung der Kurzarbeit – wie dies während der COVID-19-Pandemie der Fall war – dürfte ein möglichst rascher Übergang von einem breit ausgerollten Masseninstrument in das Regelinstrumentarium von erheblicher Bedeutung für die Steigerung der Kosteneffizienz sein.

4. Nicht zuletzt sind für die Optimierung des Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfe die administrativen Aufwände zu berücksichtigen, die durch die – bei unerwarteten Krisensituationen notwendigerweise plötzlich auftretenden – Anforderungen an die Implementierung von Förderinstrumentarien entstehen. Der Vorbereitung effizienter Krisenszenarien kommt daher wesentliche Bedeutung zu.

Um auf etwaige zukünftige "massenhafte" Kurzarbeitsbedarfe vorbereitet zu sein, sind das Erarbeiten eines Notfallplans sowie das Vorhalten einer kritischen Anzahl an diesbezüglich kompetenten Beschäftigten im AMS von zentraler Bedeutung. Bewähren sich die aktuellen gesetzlich definierten Prozesse der Entscheidungsfindung und Abwicklung von Kurzarbeit, so gilt dies für Zeiten eines Massenbedarfs nur bedingt. Insbesondere das in der Entscheidungsfindung zentrale Beratungsverfahren, das eine mehrperspektivische Bewertung der Ausgangslage sicherstellen soll, ist in derartigen Phasen nicht realisierbar.

Aus einer integrierten Betrachtung der quantitativen Evidenzen zur Wirkung der COVID-19-Kurzarbeit mit qualitativen Analysen zur Umsetzung und zu weiteren Wirkungsaspekten wurden Schlussfolgerungen für einen künftigen Einsatz von Kurzarbeit in Zeiten unerwarteter, schwerer wirtschaftlicher Krisen abgeleitet. Die ausgearbeiteten Vorschläge sollen dazu dienen, ein Instrumentarium vorzubereiten, damit bei erneutem Bedarf an einem breiten Einsatz der Kurzarbeit – anders als bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie – ein rasch umsetzbares, einfach administrierbares und effizientes Kurzarbeitsmodell zur Sicherung von Arbeitsplätzen bereitsteht. Folgende Übersicht fasst jene Vorschläge zusammen, die als Lernergebnisse aus den Erfahrungen mit COVID-19-Kurzarbeit und als Ableitungen aus den Ergebnissen der quantitativen Evaluation in Vorbereitung auf einen etwaigen neuerlichen massenhaften Bedarf an Kurzarbeit zu verstehen sind.

Übersicht 14: **Übersicht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe**

Vorschlag	Bisherige Umsetzung	Betrifft KUA bei Einzelfallbedarf	Betrifft KUA bei Massenbedarf
Grundsätzliche Vorschläge			
Durchgängig gleichlautende Kommunikation der Förderungsbedingungen durch die relevanten Stakeholder.		X	X
Auch im Falle von Massenbedarf an Kurzarbeit auf bewährte Strukturen und Prozesse sowie - soweit möglich - Förderungsbedingungen zurückgreifen.			X
Entwicklung eines Notfallplans, der auch im Falle von Massenbedarf an Kurzarbeit ein strukturiertes und vorbereitetes Vorgehen erlaubt, inklusive des Vorhalts einer kritischen Personalreserve, die im Bedarfsfall geplant aufgebaut werden kann - unter Einbindung der relevanten Stakeholder (z. B. Buchhaltungsagentur, Finanzbehörden etc.) sowie laufende Aktualisierung des Kurzarbeit-Wikis.			X
Weiterentwicklung des eAMS-basierten Antragssystems und automatisierte Prozessierung der Anträge unter Nutzung von Datenschnittstellen zu relevanten Behörden – allen voran zu Finanzbehörden und Sozialversicherungsträgern.	Seit Anfang 2022: automatisierte elektronische Schnittstelle; täglicher Abgleich mit AMS-Betriebsstammdaten. Seit Mitte November 2022 wird eine aufrechte Insolvenz bei Betrieben in der AMS-Datenbank vermerkt; die Information soll auch in die Prüfberichte zur Abrechnung und PWV eingespielt werden. Seit Anfang Juni 2025 organisatorische Vorkehrungen: In die Vorstandsrichtlinie Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen (ALL) ist ein neues Kapitel eingearbeitet worden (Punkt 6.1.5. Informationspflicht und Verhängung eines Förderungsverbots). Dazu gibt es einen Anhang für Insolvenz (Punkt 11.6. AMF – Arbeits- und Prüfschritte).	X	X
Vorliegen unvorhersehbarer, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten			
Beibehalten des Beratungsverfahrens gemäß § 37b AMSG. Zusätzlich zu den mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 umgesetzten Prüfschritten könnten Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Finanzbehörde und der Sozialversicherungsträger in die Überprüfung einbezogen werden.	Verstärkte Kontroll- und Genehmigungsschritte seit April 2022; Kriterienkatalog durch externen Wirtschaftsprüfer erstellt und umgesetzt.	X	

Vorschlag	Bisherige Umsetzung	Betrifft KUA bei Einzelfallbedarf	Betrifft KUA bei Massenbedarf
Einigung auf Verordnungsermächtigung im Einvernehmen der für Arbeitsmarktpolitik und Finanzen verantwortlichen Regierungsmitglieder bei Massenbedarf an Kurzarbeit unter Einbindung von Wirtschaftsforschungsexpertise als Teil des vorgeschlagenen Notfallplans.			X
Behaltefrist/ -pflicht, Erhalt des Beschäftigungsstandes, Einhaltung des personellen Geltungsbereichs			
Akkurate Überprüfung des Vorliegens eines vollentlohnten Monats vor Beginn der Kurzarbeit über die Datenschnittstelle zum Dachverband der Sozialversicherungsträger.	Wurde ab Phase 3 realisiert.	X	X
Kein Einbeziehen von Personen mit Einstellzusage in Kurzarbeitsprojekten.			X
Nachvollziehbare und verständliche Formulare – insbesondere auch für den Durchführungsbericht.		X	X
Kritische Überprüfung von Förderanträgen von Unternehmen, die in den Monaten vor Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe Mitarbeitende freisetzten.		X	X
Bemessung der Beihilfenhöhe und -dauer			
Beibehalten der mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 gültigen Regelungen. Keine weiteren Differenzierungen		X	X
Bezugsdauer sollte sehr eng an den Ereignissen, die den Bedarf an Kurzarbeit begründen, orientiert sein.		X	X
Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Funktion von Kurzarbeitsbeihilfe durch begleitende wirtschaftspolitische Unterstützungsstrukturen, die den Bedarf an Liquiditätssicherung decken.			X
Weiterentwicklung des laufenden Monitorings			
Begleitend zur Förderung Beobachtung der Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in vergleichbaren Unternehmen oder in der Branche.		X	X
Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems			
Konkretisierung des Kontroll- und Prüfsystems für den Fall von Massenbedarf an Kurzarbeit im Notfallplan inklusive Benennung der zu integrierenden Stellen. Einbeziehung dieser Stellen in die Entwicklung des Notfallplans.	Laufende Anpassungen bereits während Covid-19-Kurzarbeit sowie mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023.		X
Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung			
Qualifizierung während Kurzarbeit ermöglichen und durch Ausdehnung des Förderungszeitraums bis Abschluss einer begonnenen Qualifizierung.	Mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 realisiert.	X	X
Lehrausbildungen während Kurzarbeit			
Ausschöpfen aller Möglichkeiten, um Kurzarbeit von Lehrlingen zu verhindern. Wenn trotzdem Kurzarbeit nötig ist, Aufbau von Ausbildungsverbünden nach dem während Covid-19-Kurzarbeit in Wien realisierten Modell.			X

Q: Eigene Darstellung.

Literaturhinweise

Aiyar, S., & Dao, M. C. (2021). The Effectiveness of Job-Retention Schemes: COVID-19 Evidence from the German States. *IMF Working Paper*, *21*(242). https://doi.org/10.5089/9781513596174.001

Albertini, J., Fairise, X., Poirier, A., & Terriau, A. (2022). Short-Time Work Policies During the COVID-19 Pandemic. *Annals of Economics and Statistics*, *146*, 123–172. https://doi.org/10.2307/48674141

Arbeitsmarktservice Österreich (2018): Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (Kurzarbeit) und Beihilfe für Schulungskosten (SfK), AMF/16-2018. Datum: 12. 10. 2018, gültig ab Herbstrelease 2018 (geplant 19. 11. 2018). Erstellt von BGS/Förderungen/Kurt Kugler, GZ: BGS/AMF/0722/9970/2018

Arbeitsmarktservice Österreich. (2023). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (KAB), AMF/8-2023. Datum: 29. 8. 2023, gültig ab 1. 10. 2023. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9984/2023

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/2-2020, 1. Version. Datum: 19. 3. 2020, gültig ab 1. 3. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen/Kurt Kugler, GZ: BGS/AMF/0702/9990/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/2-2020, 2. Version (auch bekannt als AMF/2(a)-2020). Datum: 27. 3. 2020, gültig ab 1. 3. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9988/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/4-2020. Datum: 27. 4. 2020, gültig ab 20. 4. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen/Kurt Kugler, GZ: BGS/AMF/0702/9982/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/5-2020. Datum: 16. 6. 2020, gültig ab 1. 6. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen/Kurt Kugler, GZ: BGS/AMF/0702/9978/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/8-2020. Datum: 15. 7. 2020, gültig ab 1. 6. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9973/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/11-2020. Datum: 31. 8. 2020, gültig ab 21. 8. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9963/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/13-2020. Datum: 25. 9. 2020, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9961/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/19-2020. Datum: 30. 10. 2020, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen/Kurt Kugler, GZ: BGS/AMF/0702/9953/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/24-2020. Datum: 19. 11. 2020, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9943/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2020). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/25-2020. Datum: 11. 12. 2020, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9938/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/28-2020. Datum: 13. 1. 2021, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9931/2020

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/2-2021. Datum: 3. 2. 2021, gültig ab 1.10.2020. GZ: BGS/AMF/0702/9998/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/7-2021. Datum: nicht angegeben, gültig ab 1. 10. 2020. GZ: BGS/AMF/0722/9987/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/8-2021. Datum: 29. 3. 2021, gültig ab 1. 10. 2020. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9986/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/9-2021. Datum: 8. 4. 2021, gültig ab 1. 4. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9985/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2021). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/15-2021. Datum: 1. 7. 2021, gültig ab 1. 7. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9972/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/24-2021. Datum: 3. 1. 2022, gültig ab 1. 7. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9952/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/31-2021. Datum: 18. 1. 2022, gültig ab 22. 11. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9934/2021

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/2-2022. Datum: 15. 2. 2022, gültig ab 22. 11. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0722/9997/2022

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19), AMF/5-2022. Datum: 31.3.2022, gültig ab 22. 11. 2021. Erstellt von BGS/Förderungen, GZ: BGS/AMF/0702/9991/2022

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (PWV). Handlungsanleitung & Leitfaden der PWV inkl. DWH und BAS TF. BGS_Version V.6.003, 5/2021, Letzte Änderung am 21.3.2022 (nicht öffentliches Dokument)

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (PWV). Handlungsanleitung & Leitfaden der PwV inkl. DWH und BAS TF. Annex zu Phase 3 (nicht öffentliches Dokument)

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). WIKI – COVID-19 Kurzarbeit Phase 1 & 2 (nicht öffentliches Wiki)

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). WIKI – COVID-19 Kurzarbeit Phase 3 & 4 (nicht öffentliches Wiki)

Arbeitsmarktservice Österreich. (2022). WIKI – COVID-19 Kurzarbeit Phase 5 & Übergangsphase (nicht öffentliches Wiki)

arbeit.swiss. (o. J.). KAE COVID-19. https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeitsentschaedigung/COVID-19.html

arbeit.swiss. (o. J.). Unrechtmässiger Leistungsbezug. Kurzarbeitsentschädigung (KAE) in Zeiten von COVID-19 (notrechtliche Massnahmen). https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeitsentschaedigung/leistungsbezug-kae.html

arbeit.swiss. (2022). FAQ: KAE – ordentliches Abrechnungsverfahren. https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/formulare/arbeitgeber/FAQ_wegleitung_kae_normal/faq_kae_normal.pdf.download.pdf/FAQ%20KAE%20-%20ordentliches%20Verfahren.pdf

arbeit.swiss. (2023). Kurzarbeitsentschädigung während der Pandemie: Wer hatte wann Anspruch auf KAE? https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/unternehmen/versicherungsleistungen/kae-anspruch-pandemie.pdf.download.pdf/Wer%20hatte%20wann%20Anspruch%20auf%20KAE_DE.pdf

Avantgarde Experts. (2020). Kurzarbeit & Kurzarbeitergeld: Was du über Arbeitszeit und Co. wissen musst. Stand: 18. August 2020, https://www.avantgarde-experts.de/de/magazin/kurzarbeit/

Bellmann, L., Gerner, H.-D., & Leber, U. (2014). Firm-Provided Training During the Great Recession. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, *234*(1), 5–22. https://doi.org/10.1515/jbnst-2014-0103

Bellmann, L., Gleiser, P., Kagerl, C., Koch, C., König, C., Kruppe, T., Lang, J., Leber, U., Pohlan, L., Roth, D., Schierholz, M., Stegmaier, J., & Aminian, A. (2020). Weiterbildung in der Covid-19-Pandemie stellt viele Betriebe vor Schwierigkeiten. *IAB-Forum*. https://www.iab-forum.de/weiterbildung-in-der-covid-19-pandemie-stellt-viele-betriebe-vor-schwierigkeiten/

Bellmann, L., König, C., & Leber, U. (2022). Betriebliche Weiterbildung in der Covid-19-Krise. *WSI-Mitteilungen*, *75*(6), 479–486. https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-6-479

Benkovskis, K., Tkacevs, O., & Vilerts, K. (2023). Did Job Retention Schemes Save Jobs During the Covid-19 Pandemic? Firm-Level Evidence from Latvia. *Latvijas Banka Working Papers*, *3*. https://datnes.latvijasbanka.lv/papers/WP_3_2023.pdf

Bermudez, N., Dejemeppe, M., & Tarullo, G. (2023). Theory and Empirics of Short-Time Work: A Review. *GLO Discussion Paper*, *1348*. https://glabor.org/theory-and-empirics-of-short-time-work-a-review-a-new-glo-discussion-paper-by-glo-fellow-muriel-dejemeppe-and-colleagues/

BMA. (2022). *COVID-19-Kurzarbeit. Häufig gestellte Fragen. Eine Information des Bundesministeriums für Arbeit*. Bundesministerium für Arbeit (BMA). https://www.bmaw.gv.at/dam/bmdwgvat/Fotos-und-Anlagen/Services/News/Coronavirus-FAQs/Kurzarbeit/FAQ_Kurzarbeit-(1.-Juli-2021).pdf

Bock-Schappelwein, J., Mahringer, H., & Rückert, E. (2011). *Kurzarbeit in Deutschland und Österreich*. WIFO. https://www.wifo.ac.at/publication/pid/4079283

Boeri, T., & Bruecker, H. (2011). Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession. *Economic Policy*, *26*(68), 697–765. https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2011.271.x

Boeri, T., & Cahuc, P. (2023). Labor Market Insurance Policies in the Twenty-First Century. *Annual Review of Economics*, *15*, 1–22. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082322-035621

Bossler, M., Fitzenberger, B., Osiander, C., Schmidtke, J., & Trappmann, M. (2024). Befragung in der Covid-19-Pandemie: Beschäftigte sehen Mitnahmeeffekte beim Kurzarbeitergeld. *IAB-Kurzbericht*, *9*. https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2409

Brey, B., & Hertweck, M. S. (2020). The Extension of Short-Time Work Schemes During the Great Recession: A Story of Success? *Macroeconomic Dynamics*, *24*(2), 360–402. https://doi.org/10.1017/S1365100518000263

Brown, A. J. G., & Koettl, J. (2015). Active Labor Market Programs – Employment Gain or Fiscal Drain? *IZA Journal of Labor Economics*, *4*(12). https://doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5

Bundesagentur für Arbeit. (2022). Merkblatt 8a – Kurzarbeitergeld. Dienste und Leistungen der Agentur für Arbeit. Informationen für Arbeitgeber und Betriebsvertretungen, Stand: 1. 1. 2022.

Bundesagentur für Arbeit. (2022). Hinweise zum Antragsverfahren – Kurzarbeitergeld (Kug), Transfer-Kurzarbeitergeld (T-Kug). Gültig ab 1. 1. 2023

Bundesagentur für Arbeit. (2023). Abschlussprüfungen zum Kurzarbeitergeld, Stand: Juni 2023. https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeldformen/kurzarbeitergeld-anzeige-antrag-berechnung/abschlusspruefung-kurzarbeit

Bundesagentur für Arbeit. (2023). Informationen für Unternehmen zum Kurzarbeitergeld, Stand: Juli 2023. https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeldformen/kurzarbeitergeld-anzeige-antrag-berechnung/informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld

Cahuc, P. (2019). Short-Time Work Compensation Schemes and Employment. *IZA World of Labor*, *11*. https://doi.org/10.15185/izawol.11.v2

Cahuc, P. (2024). The Micro and Macro Economics of Short-Time Work. In C. Dustmann & T. Lemieux (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics* (Bd. 5, S. 385–433). Elsevier. https://doi.org/10.1016/bs.heslab.2024.11.011

Cahuc, P., & Carcillo, S. (2011). Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down? *IZA Discussion Paper*, *5430*. https://docs.iza.org/dp5430.pdf

Cahuc, P., Kramarz, F., & Nevoux, S. (2018). When Short-Time Work Works. *IZA Discussion Paper*, *11673*. https://docs.iza.org/dp11673.pdf

Cahuc, P., Kramarz, F., & Nevoux, S. (2021). The Heterogeneous Impact of Short-Time Work: From Saved Jobs to Windfall Effects. *IZA Discussion Paper*, *14381*. https://docs.iza.org/dp14381.pdf

Christl, M., De Poli, S., Hufkens, T., Peichl, A., & Ricci, M. (2023). The Role of Short-Time Work and Discretionary Policy Measures in Mitigating the Effects of the COVID-19 Crisis in Germany. *International Tax and Public Finance*, *30*, 1107–1136. https://doi.org/10.1007/s10797-022-09738-w

Corti, F., Ounnas, A., & Ruiz de la Ossa, T. (2023). *Job Retention Schemse Between the Great Recession and the COVID-19 Crises: Does the Institutional Design Affect the Take up? An EU-27 Cross Country Comparison*. Centre for European Policy Studies (CEPS). https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/01/CEPS-In-depth-analysis-2023-02_Job-retention-schemes-between-the-Great-Recession-and-the-COVID-19-crises.pdf

Davis, S., & von Wachter, T. (2011). Recessions and the Cost of Job Loss. *NBER Working Paper*, 17638. https://doi.org/10.3386/w17638

Deutscher Gewerkschaftsbund. (2022). Der DGB informiert: Aktuelle Regelungen zur Kurzarbeit – Unterstützung von Betrieben und ihren Beschäftigten in Folge der Corona-Krise - Ratgeber für Betriebs-, Personalräte und Beschäftigte. Stand: Februar 2022

Drahokoupil, J., & Müller, T. (2021). Job Retention Schemes in Europe. A Lifeline During the COVID-19 Pandemic. *ETUI Working Paper*, *7*. https://www.etui.org/publications/job-retention-schemes-europe

Efstathiou, K., Mathä, T. Y., Veiga, C., & Wintr, L. (2018). Short-Time Work in Luxembourg: Evidence from a Firm Survey. *Journal for Labour Market Research*, *52*, 14. https://doi.org/10.1186/s12651-018-0247-7

ETUC. (2020). *Short Time Work Measures Across Europe*. European Trade Union Confederation (ETUC). https://www.etuc.org/en/publication/covid-19-watch-etuc-briefing-notes

European Commission. (2010). *Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations*. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2765/53330

Fritz, O. (2021). Tourismusanalyse: Nach Totalausfall der Wintersaison drohen empfindliche Verluste für das gesamte Jahr 2021. *WIFO-Presseaussendung*. https://www.wifo.ac.at/publication/pid/13483648

Fuchs, R., Göllner, T., Hartmann, S., & Thomas, T. (2023). Fostering Excellent Research by the Austrian Micro Data Center (AMDC). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, *244*(4), 433–445. https://doi.org/10.1515/jbnst-2023-0043

Garcia-Clemente, J., & Congregado, E. (2022). Effects of Short-Time Work Schemes on Firm Survival During the Covid-19 Crisis: Insights from New Spanish Data. *MPRA Paper*, *113885*. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113885/1/MPRA_paper_113885.pdf

Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, & Tatlow, H. (2021). A Global Panel Database of Pandemic Policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, *5*, 529–538. https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8

Haufe Online Redaktion. (2023). Kurzarbeitergeld: Erleichterter Zugang endet. Stand: 1. 6. 2023. https://www.haufe.de/personal/entgelt/coronavirus-kurzarbeitergeld-beantragen_78_511278.html

Heckman, J. J., Lalonde, R. J., & Smith, J. A. (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In O. C. Ashenfelter & D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics, Volume 3, Part A* (S. 1865–2097). Elsevier. https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)03012-6

Herzog-Stein, A., Nüß, P., Peede, L., & Stein, U. (2022). Germany and the United States in Coronavirus Distress: Internal Versus External Labour Market Flexibility. *Journal for Labour Market Research*, *56*, 11. https://doi.org/10.1186/s12651-022-00316-5

Hijzen, A., Jongen, E., & Montenegro, M. (2024). The Effectiveness of Job Retention Schemes During Economic Crises. In *Handbook on Labour Markets in Transition* (S. 262–278). Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9781839106958.00021

Hijzen, A., & Salvatori, A. (2022). The Impact of the COVID-19 Crisis Across Different Socio-Economic Groups and the Role of Job Retention Schemes – the Case of Switzerland. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, *268*. https://doi.org/10.1787/38fc6bad-en

Hijzen, A., & Venn, D. (2011). The Role of Short-Time Work Schemes During the 2008-09 Recession. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, *115*. https://doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en

Huber, P., Bilek-Steindl, S., Bock-Schappelwein, J., Nowotny, K., Oppenauer, M., & Zeglovits, E. (2022). *Die Lage der Beschäftigten im Handel: Arbeitszeit und -zufriedenheit im Kontext der COVID-19-Pandemie*. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Handelsstudie_IFES_WIFO.pdf

Huemer, U., Eppel, R., Kogler, M., Mahringer, H., Schmoigl, L., & Pichler, D. (2021). *Effektivität von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in unterschiedlichen Konjunkturphasen*. WIFO. https://www.wifo.ac.at/publication/pid/12872869

Huemer, U., Kogler, M., & Mahringer, H. (2021). *Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie. Kurzexpertise zum Vergleich der Modelle ausgewählter europäischer Länder*. WIFO. https://www.wifo.ac.at/publication/pid/4339286

IAB. (2020). Kurzarbeit ist nicht alles: Was Betriebe tun, um Entlassungen in der Krise zu vermeiden. Stand: 25. 9. 2020, https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-ist-nicht-alles-was-betriebe-tun-um-entlassungen-in-der-krise-zu-vermeiden/

IHK Hochrhein Bodensee. (2023). Kurzarbeit: Voraussetzungen, Antragstellung und Abrechnung. https://www.ihk.de/konstanz/recht-und-steuern/arbeitsrecht/kurzarbeit12995-1661526

Izquierdo, M., Puente, S., & Auciello, I. (2022). How Did the Duration of Spain's Furlough Schemes Affect Their Efficacy? *Banco de España Economic Bulletin*, *4*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T4/Files/be2204-art30e.pdf

Jost, R., & Leber, U. (2021). Die betriebliche Weiterbildung ist in der Corona-Krise massiv eingebrochen (geänderte Fassung vom 20. 12. 2021). *IAB-Forum*. https://www.iab-forum.de/die-betriebliche-weiterbildung-ist-in-der-corona-krise-massiv-eingebrochen/

Kopp, D., & Siegenthaler, M. (2021). Short-Time Work and Unemployment in and After the Great Recession. *Journal of the European Economic Association*, *19*(4), 2283–2321. https://doi.org/10.1093/jeea/jvab003

Kruppe, T., & Scholz, T. (2014). Labour Hoarding in Germany: Employment Effects of Short-Time Work During the Crises. *IAB-Discussion Paper*, *17*. https://doku.iab.de/discussionpapers/2014/dp1714.pdf

Lafuente Martinez, C., & Ruland, A. (2022). Short-Time Work Schemes and Labour Market Flows in Europe During COVID. *EUI ECO Working Paper*, *2*. https://cadmus.eui.eu/handle/1814/74841

Lam, W. R., & Solovyeva, A. (2023). How Effective Were Job-Retention Schemes During the COVID-19 Pandemic? A Microsimulation Approach for European Countries. *IMF Working Paper*, *23*(3). https://doi.org/10.5089/9798400229985.001

Mandl, I. (2011). Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft*, *37*(2), 293–313. https://wug.ak-wien.at/WUG_Archiv/2011_37_2/2011_37_2_0293.pdf

Meriküll, J., & Paulus, A. (2023). The Impact of the COVID-19 Job Retention Support on Employment. *Economics Letters*, *222*, 110963. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2022.110963

Meriküll, J., & Paulus, A. (2024). Were Jobs Saved at the Cost of Productivity in the COVID-19 Crisis? *European Economic Review*, *161*, 104618. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2023.104618

Mosley, H., & Kruppe, T. (1996). Employment Stabilization Through Short-Time Work. In G. Schmid, J. O'Reilly, & K. Schömann (Hrsg.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* (S. 594–622). Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9781781954256.00027

Müller, T., Schulten, T., & Drahokoupil, J. (2022). Job Retention Schemes in Europe During the COVID-19 Pandemic – Different Shapes and Sizes and the Role of Collective Bargaining. *Transfer: European Review of Labour and Research*, *28*(2), 247–265. https://doi.org/10.1177/10242589221089808

OECD. (2022). *Riding the Waves. Adjusting Job Retention Schemes Through the COVID-19 Crisis*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ae8f892f-en

Osuna, V., & García Pérez, J. I. (2022). Temporary Layoffs, Short-Time Work and COVID-19: The Case of a Dual Labour Market. *Applied Economic Analysis*, *30*(90), 248–262. https://doi.org/10.1108/AEA-06-2021-0118

Pavlopoulos, D., & Chkalova, K. (2022). Short-Time Work: A Bridge to Employment Security or a Springboard to Unemployment? *Economic and Industrial Democracy*, *43*(1), 168–197. https://doi.org/10.1177/0143831X19890674

Peltonen, J. (2023). Short-Time Work in Search and Matching Models: Evidence from Germany During the Covid-19 Crisis. *MPRA Paper*, *119238*. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/119238/1/MPRA_paper_119238.pdf

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2020a). Blog 51 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 1: Vorgeschichte, der Weg in den Lockdown, die akute Phase und wirtschaftliche Folgen. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog51/

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2020b). Blog 60 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 2: Von den ersten Lockerungen hinzu einer Normalisierung des öffentlichen Lebens. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog60/

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2020c). Blog 79 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 3: Vom ruhigen Sommer bis zum Beginn der zweiten Welle. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog79/

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2021a). Blog 100 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 4. Erneute Lockdowns, Massentests und der Beginn der Impfkampagne. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog100/

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2021b). Blog 112 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 5: Dritte Welle, regionale Lockdowns und Impffortschritt. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog112/

Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2021c). Blog 135 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 6: Ein "Sommer wie damals", der Weg in die vierte Welle, ein erneuter Lockdown und die Impfpflicht. *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog135/

Pusch, T., & Seifert, H. (2021). Stabilisierende Wirkungen durch Kurzarbeit. *Wirtschaftsdienst*, *101*, 99–105. https://doi.org/10.1007/s10273-021-2850-4

Rechnungshof. (2022). *COVID-19-Kurzarbeit. Bericht des Rechnungshofes* (Reihe BUND No. 2022/7). Rechnungshof Österreich. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2022-7_COVID_19_Kurzarbeit.pdf

Rosenbaum, P. R., & Rubin, D. B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, *70*(1), 41–55. https://doi.org/10.1093/biomet/70.1.41

Schöberl, M. (2004). Aufbau eines Individualdatenverarbeitungssystems zur Analyse des Österreichischen Arbeitsmarktgeschehens. In P. Huber, H. Mahringer, M. Schöberl, & K. Smeral, *Arbeitsplatzreallokation und Arbeitskräftemobilität* (S. 73–85). WIFO. https://www.wifo.ac.at/publication/pid/4053902

Schulten, T., Müller T. (2020). Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelungen in Deutschland und Europa. Policy Brief Nr. 38 des WSI - Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut. *Policy Brief WSI*, 04/2020, Hans-Böckler-Stiftung.

SECO. (2020). Kurzarbeitsentschädigung (KAE): *Definition von Missbrauch und Risikotypen*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). https://www.secoalv.admin.ch/dam/secoalv/de/dokumente/unternehmen/versicherungsleistungen/Missbrauchsbek%C3%A4mpfung_KAE_Risikotypen_DE.pdf.download.pdf/Missbrauchsbek%C3%A4mpfung_KAE_Risikotypen_DE.pdf

SECO. (2021). *Erläuterungen – Änderung der COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung: Verlängerung des summartischen Abrechnungsverfahrens*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung - Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Oktober 2021. https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/publikationen/gesetzeundverordnungen/Erl%C3%A4uterungen_COVID-19-VO%20KAE%20Sozialversicherungsbeitr%C3%A4ge_Oktober%202021_DE.pdf.download.pdf/Erl%C3%A4uterungen_COVID-19-VO%20KAE%20Sozialversicherungsbeitr%C3%A4ge_Oktober%202021_DE.pdf

SECO. (2022). *Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach COVID-19*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung - Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/unternehmen/versicherungsleistungen/Missbrauchsbek%C3%A4mpfung_KAE_Strategisches_Pruefkonzept_Covid-DE.pdf.download.pdf/Missbrauchsbek%C3%A4mpfung_KAE_Strategisches_Pruefkonzept_Covid-DE.pdf

SECO. (2022). *Information für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen – Kurzarbeitsentschädigung*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Ausgabe 2022. https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/publikationen/broschueren/arbeitgeber/2024-SECO_716%20400_D_web.pdf.download.pdf/2024-SECO_716%20400_D_web.pdf

SECO. (2023). *Kurzarbeitsentschädigung. Information für Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen*. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). https://www.arbeit.swiss/dam/secoalv/de/dokumente/publikationen/broschueren/arbeitgeber/info-service_kae_2023.pdf.download.pdf/2023-SECO_716%20400_D_web.pdf

SECO. (2023). *Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit*. Schweizerische Eidgenossenschaft. Letzte Änderung: 8. 3. 2023, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html

Statistik Austria. (2022). *Standard-Dokumentation. Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zum Statistischen Unternehmensregister*. Statistik Austria. https://www.statistik.at/fileadmin/shared/QM/Standarddokumentationen/U/std_u_urs_2021.pdf

Stöger, E., Deichmann, F., Klem, S., & Mandl, F. (2023). *Betriebliche Weiterbildung 2020*. Statistik Austria. https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Betriebliche-Weiterbildung-2020_Web-Barrierefrei.pdf

Transparenzportal. (o.J.). COVID-19 Förderung von Schulungskosten für Beschäftigte in Covid-19-Kurzarbeit. https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/leistung/1054238.html

waff/WKO Wien. (2020). Infoblatt: Informationen zum Ausbildungsverbundmodell Wien Corona.

waff/WKO Wien. (2021). Infoblatt: Informationen zum Ausbildungsverbundmodell Wien Corona. Stand: November 2021

waff/WKO Wien. (2022). Infoblatt: Informationen zum Corona-Folgen Ausbildungsverbund Gastronomie-Hotellerie Wien. Stand: August 2022

Walcherberger, C., Holl, F., Pollak, M., Kowarz, N., & Partheymüller, J. (2022). Blog 150 – Chronologie zur Corona-Krise in Österreich – Teil 7: Der Delta-Lockdown, die Omikron-Welle und das "Frühlingserwachen". *Corona-Blog des Austrian Corona Panel Projects (ACPP)*. https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog-150-chronologie-zur-corona-krise-in-oesterreich-teil-7-der-delta-lockdown-die-omikron-welle-und-das-fruehlings-erwachen

WKO-ÖGB. (2020). Ausdehnung der bestehenden Kurzarbeitsvereinbarung auf September 2020. Betreffend die Sozialpartnervereinbarung / Betriebsvereinbarung über die Einführung von Kurzarbeit und die Leistung einer Kurzarbeitsunterstützung (Corona-Kurzarbeit, Formularversion 7.0).

WKO-ÖGB. (2020). Ausdehnung der bestehenden Kurzarbeitsvereinbarung auf September 2020. Betreffend die Sozialpartnervereinbarung / Einzelvereinbarung über die Einführung von Kurzarbeit und die Leistung einer Kurzarbeitsunterstützung (Corona-Kurzarbeit, Formularversion 7.0).

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Betriebsvereinbarung, Formularversion 6.0. Datum: 27. 3. 2020

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung, Formularversion 6.0. Datum: 27. 3. 2020

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Betriebsvereinbarung, Formularversion 7.0, für alle Erst- und Verlängerungs-Kurzarbeitsanträge ab 1. 6. 2020. Datum: 22. 5. 2020

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung, Formularversion 7.0, für alle Erst- und Verlängerungs-Kurzarbeitsanträge ab 1. 6. 2020. Datum: 22. 5. 2020

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Betriebsvereinbarung, Formularversion 8.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 10. 2020. Datum: 29. 9. 2020

WKO-ÖGB. (2020). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung, Formularversion 8.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 10. 2020. Datum: 29. 9. 2020

WKO-ÖGB. (2021). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Betriebsvereinbarung, Formularversion 9.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 4. 2021. Datum: 18. 3. 2021

WKO-ÖGB. (2021). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung, Formularversion 9.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 4. 2021. Datum: 18. 3. 2021

WKO-ÖGB. (2021). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Betriebsvereinbarung, Formularversion 10.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 7. 2021. Datum: 29. 6. 2021

WKO-ÖGB. (2021). Corona-Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung, Formularversion 10.0, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 7. 2021. Datum: 29. 6. 2021

WKO-ÖGB. (2023). Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung – Einzelvereinbarung ab 1. 10. 2023, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 10. 2023

WKO-ÖGB. (2023). Kurzarbeit Sozialpartnervereinbarung und Betriebsvereinbarung, für alle Kurzarbeitsanträge ab 1. 10. 2023

Anhang

A I. Unternehmensbegriff 192
Dienstgeberkonten im DVSV 192
Unternehmensregister 192
Korrespondenz zwischen Dienstgeberkonten (DVSV) und Unternehmen (URS) 193
A II. Inanspruchnahme 195
A III. Einkommensstruktur der Kurzarbeitstypen 196
A IV. Lockdownbetroffenheit 196
Lockdownmatrix 198
A V. Technischer Anhang zur Wirkungsanalyse auf Personenebene 202
A VI. Technischer Anhang zur Wirkungsanalyse auf Unternehmensebene 202
Matching-Ansatz 202
Event-Study-Design 203
A VII.Technischer Anhang zur gesamtwirtschaftlichen Analyse 204
Das Modell 204
Annahmen des Modells 204
Der Staat 204
Die Arbeitnehmer:innen 204
Die Unternehmen 205
Das stationäre Gleichgewicht 206
Der COVID-19-Schock 206
Strukturelle Schätzung 208
Die Periode vor COVID-19 208
Der COVID-19-Schock 210
Kontrafaktische Analyse 211
A VIII. Abbildungen zur Wirkungsanalyse auf Unternehmensebene 211
A IX. Grundlagen der Bearbeitung der qualitativen Evaluationsfragestellungen 213
Desk Research 214
Qualitative Befragung von Stakeholdern 214
Casestudies in Unternehmen 215
Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich 215
A X. Ergebnisse der Desk Research 215
"Vorliegen vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten" 215
Überprüfung und Unterscheidung der Betroffenheit 215
Regelungen in Deutschland und der Schweiz) 216
Behaltefrist, -pflicht, Beschäftigtenstand und Geltungsbereich 218
Definition 218
Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht) 221
Regelungen in Deutschland und der Schweiz 222

A XI. Bemessung der Beihilfenintensität 223
Beihilfenhöhe 223
Chronologie der Kurzarbeitsbeihilfenberechnung 223
Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht) 226
Regelungen in Deutschland und der Schweiz 227
Bezugsdauer 229
Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht) 230
Regelungen in Deutschland und der Schweiz 230
A XII.Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems 231
Regelungen in Deutschland und der Schweiz 231
A XIII. Lehrlingsausbildung während Kurzarbeit 233
Verpflichtende Aus- und Weiterbildung von Lehrlingen in Kurzarbeit 233
Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht) 234
A XIV. Umgesetzte Maßnahmen des AMS als Reaktion auf Rechnungshofkritik 234
A XV. Konzeption und Ergebnisse der Unternehmensbefragung 235
Onlinebefragung 235
Aussendung in mehreren Tranchen 236
Fragebogenaufbau 237
Stichprobenbeschreibung 237
A XVI. Befragungsergebnisse differenziert nach Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeit 243
Allgemeine Bewertungen der COVID-19-Kurzarbeit 243
Zur Bewertung des Förderungsprozesses 244
Der Beantragungsprozess von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe aus Sicht der Befragten 244
Bewertung der unternehmensinternen Abwicklung von Kurzarbeit durch die Befragten 245
Die Bewertung des Abrechnungsprocederes durch die Befragten 246
Die Bewertung der Sozialpartnervereinbarung durch die Befragten 248
Wie leicht war es, die Regelungen der Kurzarbeit den Mitarbeiter:innen zu erklären? 250
Abbau von Urlaub und Zeitguthaben 251
Möglichkeiten, Antworten auf offene Fragen zu erhalten 253
Auswirkungen der breiten öffentlichen Diskussion von Kurzarbeit auf Unternehmen 254
Qualifizierung während Kurzarbeit 257
Lehrlingsausbildung und Kurzarbeit 264
Charakteristika von Unternehmen, die von Problemen in der Nutzung von Kurzarbeit berichten 267
Bundesländer und Branchen 267
Problemcluster – häufige Problemkombinationen 270
A XVII. Ergebnisse der Expert:innenbefragungen 271
Allgemeines zur COVID-19-Kurzarbeit 271
Rahmenbedingungen innerhalb des AMS bei COVID-19-Kurzarbeit 272

Förderprozess 273
Berichtswesen 274
Qualifizierung von Beschäftigten während Kurzarbeit-SfK 275
Integration von Lehrlingen in Kurzarbeit 275
Mitnahmeeffekte 275

A I. Unternehmensbegriff

Dienstgeberkonten im DVSV

Mit den DVSV-Daten steht eine umfassende administrative Datenbasis zur Analyse des Arbeitsmarktgeschehens zur Verfügung. Aus den darin abgebildeten sozialversicherungsrelevanten Episoden werden für die ökonomische Analyse relevante Datensätze generiert. Die für die Analyse zentralen Beschäftigungsepisoden stellen eine Kombination aus Personen- und Dienstgeberkontonummer dar. Die Dienstgeberkontonummer ist ein eindeutiger Schlüssel eines Betriebes oder Unternehmens zur Abrechnung mit der zuständigen Krankenkasse; ihr zugeordnet sind eine Wirtschaftsklassifikation und eine Region. Betreibt ein Unternehmen mehrere Standorte in verschiedenen Bundesländern, verfügt es über mehrere Dienstgeberkontonummern (mindestens eine je Bundesland).

Ein wichtiger Teil der am WIFO vorgenommenen, standardmäßigen Datenaufbereitung ist die Bereinigung der Dienstgeberkonten. Hierbei wird untersucht, ob es sich bei einer neu aufscheinenden Dienstgebernummer um eine Gründung oder Fortführung handelt. Von einer Fortführung wird gesprochen, wenn es zwei Dienstgeberkonten (Beispiel: A und B) mit folgenden Merkmalen gibt: Dienstgeberkonto A wird geschlossen und Dienstgeberkonto B in unmittelbar anschließender zeitlicher Nähe gegründet, beide Dienstgeberkonten weisen am Gründungs- bzw. Schließungstag jeweils mindestens fünf Beschäftigte auf und die Schnittmenge der Personennummern beträgt mindestens 60%. Wird eine Fortführung festgestellt, werden die Dienstgeberkontonummern zusammengefasst (die ältere Dienstgebernummer überschreibt die jüngere); der Erwerbsverlauf der Beschäftigten wird durch diese Bereinigung nicht künstlich unterbrochen (für nähere Informationen siehe Schöberl, 2004).

Unternehmensregister

In der vorliegenden Studie bildet der Umsatz (Jahresbasis) bzw. die Umsatzsteuervoranmeldung (Monats- oder Quartalsbasis) eine zentrale Größe. Der Umsatz spiegelt die wirtschaftliche Aktivität eines Unternehmens wider; seine Entwicklung ist mithin ein Indikator für die Krisenbetroffenheit. Da die Kennzahlen (Jahresumsatz, monatliche Umsatzsteuervoranmeldung) nur auf Unternehmensebene verfügbar sind, setzt die vorliegende Studie auf dem Unternehmensbegriff laut Unternehmensregister an. Beim Unternehmensregister handelt es sich um die "wichtigste Erhebungsbasis bezogen auf Unternehmen in Österreich"; es umfasst "wirtschaftlich aktive Rechtliche Einheiten, die über einem bestimmten Schwellenwert (ein Jahresumsatz von über 500 € oder mindestens eine unselbständig beschäftigte Person) liegen, oder die für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung von Belang sind oder statistisch relevant sind" (Statistik Austria, 2022, S. 9)[106]). Die angesprochene Rechtliche Einheit[107]) "ist eine organisatorische Einheit zur Erzeugung von Waren und Dienstleistungen und verfügt, insbesondere in Bezug auf die

[106]) Mit Ausnahme der ÖNACE-Unterklassen "Sonstige Vermietung und Verpachtung von eigenen oder geleasten Grundstücken, Gebäuden und Wohnungen", "Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt" und "Exterritoriale Organisationen und Körperschaften" (Statistik Austria, 2022).

[107]) Rechtliche Einheiten sind juristische oder natürliche Personen.

Verwendung ihrer Mittel, über eine gewisse Entscheidungsfreiheit. Eine Rechtliche Einheit kann eine oder mehrere Tätigkeiten an einem oder mehreren Standorten ausüben" (Statistik Austria, 2022, S. 11).

Für die Analyse des Arbeitsmarktgeschehens bedeutet die Verwendung des Unternehmensbegriffs laut Unternehmensregister, dass Dienstgeberkonten aggregiert werden müssen, wenn ein Unternehmen über mehrere Dienstgeberkonten verfügt. Zu diesem Zweck wurden alle Dienstgeberkonten laut Dachverband der Sozialversicherungsträger, die im Zeitraum 1. Jänner 2019 bis 30. Juni 2022 an mindestens einem Tag zumindest eine:n voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigte:n bei der Sozialversicherung gemeldet haben[108]), an Statistik Austria zur Anreicherung mit den Informationen aus dem Unternehmensregister übermittelt. Für den COVID-19-Zeitraum 1. März 2020 bis 30. Juni 2022 entsprach dies in Summe 341.077 Dienstgeberkonten.

Korrespondenz zwischen Dienstgeberkonten (DVSV) und Unternehmen (URS)

Durch die Verknüpfung der DVSV-Daten mit dem Unternehmensregister (URS) wird die Analyseeinheit von der Ebene der Dienstgeberkontonummern auf die Ebene der Unternehmen laut URS gehoben. Dadurch werden Unternehmen, die mehrere Standorte betreiben, zusammengefasst. Methodisch umgesetzt wurde diese Identifikation mittels Netzwerkanalyse[109]).

Beim Zusammenspiel der beiden Datenquellen zeigt sich, dass es eine nicht unbeträchtliche Zahl an Dienstgeberkonten gibt, denen kein Unternehmen im Sinne des Unternehmensregisters gegenübersteht; konkret 9% oder 29.467 der insgesamt 341.077 Dienstgeberkonten. Die Zahl der Beschäftigten, die diesen Dienstgeberkonten zugerechnet werden, ist jedoch deutlich niedriger (durchschnittlich 3,6% der monatlichen Beschäftigung im Betrachtungszeitraum und durchschnittlich 0,2% des monatlichen Bestands an Beschäftigten in Kurzarbeit). Die Dienstgeberkonten, die durch die Verschneidung mit dem Unternehmensregister verlorengehen, finden sich überdurchschnittlich oft im Grundstücks- und Wohnungswesen (Sektor L, 15,2%) und in der Land- und Forstwirtschaft (Sektor A: 13,9%). Mit Blick auf die dahinterliegende Beschäftigung dominiert allerdings die öffentliche Verwaltung unter den Dienstgeberkonten, die unberücksichtigt bleiben müssen (76,5% der Beschäftigung).

Bei 311.610 Dienstgeberkonten, das entspricht 91% unserer Grundgesamtheit, gibt es eine Entsprechung im Unternehmensregister; sie repräsentieren 273.397 Unternehmen und stellen die Basis für die deskriptive Darstellung der Inanspruchnahme und die Evaluierung der Wirkung der Kurzarbeit auf Unternehmens- und Personenebene dar. Mit diesen 273.397 Unternehmen decken wir im Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 96,4% der durchschnittlichen monatlichen unselbständigen Beschäftigung und 99,8% des durchschnittlichen monatlichen Kurzarbeitsbestands ab.

Die Korrespondenz zwischen den 311.610 Dienstgeberkonten im DVSV (mit einer Entsprechung im URS) und den Unternehmen im Unternehmensregister sieht folgendermaßen aus: Mehr als

---

[108]) Wir inkludieren auch Unternehmen aus dem Vorkrisenjahr 2019, da wir sonst eventuell Saisonbetriebe verlieren, die nur in den Sommermonaten aktiv sind. Übermittelt wurden die bereinigten und unbereinigten Dienstgeberkontonummern.

[109]) R-Package: "igraph".

drei Viertel (76,6%) der Dienstgeberkonten im DVSV entsprechen exakt einem Unternehmen (1:1-Relation); sie sind Arbeitgeber:innen für durchschnittlich 40,1% aller Beschäftigungsverhältnisse. Bei weiteren 18,3% der Dienstgeberkonten bilden mehrere Dienstgeberkonten zusammen ein Unternehmen (n:1-Relation); sie sind Arbeitgeber:innen für durchschnittlich 45,3% der Beschäftigungsverhältnisse. Weniger häufig sind Konstellationen, bei denen eine Dienstgeberkontonummer mehreren Unternehmensnummern im URS zugeordnet wird (n:n- bzw. 1:n-Relation). Dies ist denkbar, wenn es im Unternehmensregister zu Änderungen kommt, ein Unternehmen geschlossen und ein neues gegründet wird, ohne Einfluss auf die Beschäftigungskontinuität der Belegschaft[110]) (Übersicht A 1).

Übersicht A 1: **Korrespondenz zwischen Dienstgeberkonten (DGNR) und Unternehmen (ID_URS)**

Anteile in %

DGNR : ID_URS	Anteil der Dienstgeberkonten	Anteil der Beschäftigten an den USB
1:1	76,6	40,1
n:1	18,3	45,3
n:n	1,9	11,3
1:n	3,2	3,3

Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – Bezogen auf jene Dienstgeberkonten, zu denen es im URS einen Eintrag gab.

Als Brancheninformation[111]) wurde die Information aus dem DVSV übernommen. Werden mehrere Dienstgeberkonten zu einem Unternehmen zusammengefasst, wurde die NACE-Information jener Dienstgeberkontonummer übernommen, die am meisten Beschäftigte aufweist; bei gleich hoher Beschäftigung die rezenteste Information. Beim Vergleich der Branchenstruktur der Beschäftigung (monatliche Beschäftigungsstände im COVID-19-Zeitraum) mit den publizierten Daten zeigt sich eine signifikant hohe Übereinstimmung. Abweichungen sind gering und konzentrieren sich auf drei Branchen(gruppen): Unterschätzt wird der Anteil der Beschäftigten im öffentlichkeitsnahen Bereich (2,1 Prozentpunkte niedriger als in den publizierten Daten). Dies ist – wie bereits dargestellt – der Verschneidung mit den AMDC-Daten geschuldet. Etwas höher ist dafür der Anteil der Beschäftigten in den wirtschaftlichen Dienstleistungen (0,8 Prozentpunkte) bzw. in der Warenherstellung (0,5 Prozentpunkte).

Analog wird das Bundesland bestimmt: Wir verwenden die Bundeslandinformation aus dem DVSV; bei der Zusammenfassung mehrerer Dienstgeberkontonummern mit divergierenden Bundeslandinformationen übernehmen wir die Bundeslandinformation jenes

110) Die Umsätze (steuerfreie und steuerpflichtige) wurden für die zusammengehörigen Unternehmen addiert, ebenso die gemeldeten UVA (Umsatzsteuervoranmeldung).

111) Die Branchenzuordnung der Unternehmen erfolgt nach dem wirtschaftlichen Schwerpunkt des Unternehmens. Dadurch kommt es bei Unternehmen, die verschiedene Tätigkeiten ausüben, zwangsläufig zu Ungenauigkeiten. Ungenauigkeiten entstehen auch durch eine sich im Zeitverlauf ändernde Branchenzuordnung etwa durch eine strategische Neuausrichtung des Unternehmens. Bei der Aufbereitung der DVSV-Daten am WIFO wird als Branchenzuordnung die jüngste verfügbare Information für den gesamten Betrachtungszeitraum als Brancheninformation verwendet; etwaige Änderungen des wirtschaften Schwerpunktes werden damit überschrieben.

Dienstgeberkontos, das die meisten Beschäftigten aufweist; für 1% der Beschäftigung fehlt die Bundeslandinformation. Ein Vergleich der regionalen Verteilung der Beschäftigung zwischen Analysedatensatz und den publizierten Beschäftigungsdaten zeigt unbedeutende Unterschiede. Im Analysedatensatz fällt der Anteil der Beschäftigung, der Wien zugerechnet wird, um 4,6 Prozentpunkte höher aus als in den publizierten Beschäftigungsdaten. In den anderen Bundesländern betragen die Abweichungen maximal +/–1 Prozentpunkt.

A II. Inanspruchnahme

Übersicht A 2: **Gesamtübersicht (März 2020 bis Juni 2022)**

	Ausgeschöpfte Förderungen (in %)	Ausbezahlte (abgerechnete) Förderungen (in Mio. €)	Durchschnittliche Ausfallzeit (in %)	Durchschnittliche monatliche Dauer der Kurzarbeit (Tage pro Monat)
Bundesland				
Burgenland	67	222	54	28
Kärnten	67	385	53	28
Niederösterreich	68	1714	53	28
Oberösterreich	62	1667	49	28
Salzburg	70	801	55	28
Steiermark	65	1175	52	28
Tirol	69	868	58	27
Vorarlberg	62	417	50	28
Wien	73	2456	56	27
Branche				
Landwirtschaft, Bergbau (AB)	69	28	58	27
Warenherstellung (C)	57	1802	42	29
Energie, Wasser (DE)	58	20	45	28
Bauwesen (F)	58	396	51	26
Handel, Instandhaltung/ Reparatur von KFZ (G)	66	1922	49	26
Verkehr, Lagerei (H)	71	750	55	28
Beherbergung, Gastronomie (I)	72	2194	64	28
IKT-Sektor (J)	76	253	56	29
Finanz-/Versicherungs-dienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen (KL)	76	139	58	28
Wirtschaftliche Dienstleistungen (MN)	69	1098	54	28
Öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen (OPQ)	66	373	55	28
Kunst, Unterhaltung, Erholung, sonstige Dienstleistungen (RSTU)	67	730	60	28
Unbekannt/fehlend/Sonstige (X)	73	1	65	28
Insgesamt	**68**	**9705**	**53**	**28**

Q: Eigene Berechnungen.

A III. Einkommensstruktur der Kurzarbeitstypen

Übersicht A 3: **Struktur der Kurzarbeitstypen, gewichtet mit der monatlichen Beschäftigung im COVID-19-Zeitraum**

Einkommensgruppen, Anteile in %

	Beginner (Typ1)	Kurzzeit (Typ 2)	Lockdown (Typ 3)	Langzeit (Typ 3)	Latecomer (Typ 4)	Sonstige (Typ 5)	COVID-19-Zeitraum
800 bis 1.199 €	5	6	12	11	14	7	8
1.200 bis 1.599 €	7	8	15	15	16	9	11
1.600 bis 1.999 €	9	10	18	21	18	11	13
2.000 bis 2.399 €	14	12	15	16	13	13	13
2.400 bis 2.799 €	18	14	13	11	10	15	13
2.800 bis 3.199 €	15	12	8	7	7	12	11
3.200 bis 2.599 €	10	9	5	4	5	9	8
3.600 bis 3.999 €	6	7	3	3	3	7	5
4.000 bis 4.399 €	4	5	2	2	2	5	4
4.400 bis 4.799 €	3	4	1	2	1	4	3
4.800 bis 5.199 €	2	3	1	1	1	3	2
5.200 € und mehr	5	8	2	3	2	5	5

Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVSV, AMS, AMDC. – COVID-19-Zeitraum von März 2020 bis Juni 2022.

A IV. Lockdownbetroffenheit

Die Erstellung der Lockdown-Matrix erfolgte für alle 615 ÖNACE 2008-Klassen (Viersteller) jeweils für die Monate März 2020 bis Juni 2022. Durch umfangreiche Recherchen wurde für alle 615 Klassen geprüft, ob sie sich mit hoher Wahrscheinlichkeit im Lockdown (Codierung 1) befanden oder nicht (Codierung 0). Hierfür war nicht das Ausmaß einer allfälligen Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit maßgeblich, sondern ob die Ausübung der geschäftlichen Tätigkeit behördlich untersagt war oder nicht. Bei einem Lockdown-Beginn bzw. Lockdown-Ende während eines Monats wurde – sobald in mindestens einer Woche im Monat die Geschäftstätigkeit in einer Branche behördlich untersagt oder stark eingeschränkt war – mit 1 codiert. Dies betrifft den November 2020 (harter Lockdown ab 17. November 2020) und Februar 2021 (Lockdown-Ende ab 8. Februar 2021).

Übersicht A 4: **Begründungen bei von AMS-BRL abweichenden Lockdown-Einschätzungen**

51.10	Personenbeförderung in der Luftfahrt
	Anmerkung: Auf Grund der drastischen Reisebeschränkungen bis 31. 5. 2020 wurde auch 51.10 für die Monate März bis Mai 2020 als direkt vom Lockdown betroffen angesetzt[112]*).*
52.23	Erbringung von sonstigen Leistungen für die Luftfahrt
	Anmerkung: *52.23 wird ab AMF 24/2020 in der ÖNACE-Beilage als direkt betroffen geführt. Nach Ende des ersten Lockdowns war der Betrieb des Flughafens sowie des Flugverkehrs unter den jeweils geltenden Auflagen zulässig, daher wird über den Mai 2020 hinaus keine weitere direkte Betroffenheit (im Sinne oben angeführter Definition der Lockdown-Wahrscheinlichkeit) angenommen*[113]*).*
77.21	Vermietung von Sport- und Freizeitgeräten
	Anmerkung: *77.21 Vermietung von Sport- und Freizeitgeräten im April 2021 (Ost-Lockdown): Der Verleih von Fahrrädern war ab dem 2. Lockdown wieder zulässig, weshalb abweichend von der BRL keine Lockdown-Betroffenheit angesetzt wurde.*
79.11	Reisebüros
	Anmerkung: In den WKO-Kriterienlisten ab dem zweiten Lockdown dezidiert als "offen" geführt[114]).
82.30	Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter:innen
	Anmerkung: Abweichende Lockdown-Einschätzung zu den AMS-Bundesrichtlinien[115]*).*
85.51[116])	Sport- und Freizeitunterricht
85.52	Kulturunterricht
85.53	Fahr- und Flugschulen
	Anmerkung: *197. Verordnung – Ausnahme vom Lockdown: "3. Vorbereitung und Durchführung von Fahr- aus- und -weiterbildungen sowie allgemeine Fahrprüfungen" – aus Vereinheitlichungsgründen mit den anderen vom 3. Lockdown betroffenen Branchen wird hier der Februar 2021 ebenfalls "1" gesetzt.*
85.59	Sonstiger Unterricht anderweitig nicht genannt
	Anmerkung: *Laut WKO-Kriterienlisten ab November 2024 unaufschiebbare berufliche Zusammenkünfte sind zulässig (z. B. zur Aufrechterhaltung der beruflichen Tätigkeit, unbedingt erforderlichen beruflichen Aus- und Fortbildungszwecken, Abschlussprüfungen, etc. sofern nicht in digitaler Form durchführbar)*[117]*) – findet sich in dieser bzw. ähnlicher Form auch in den nachfolgenden Kriterienlisten und daher abweichend von den BRL in den entsprechenden Monaten keine Lockdown-Betroffenheit.*

Die Codierung basiert auf den in den jeweiligen Monaten gültigen Verordnungen des Bundes[118]), den AMS-Bundesrichtlinien zur COVID-19-Kurzarbeit sowie der Kriterienlisten der

---

112) https://blog.pwclegal.at/update-covid-19-verlaengerung-der-reisebeschraenkungen-stand-13-5-2020/; https://www.viennaairport.com/unternehmen/presse__news/presseaussendungen__news_2?news_beitrag_id=1591779273548 (abgerufen am 27. 5. 2025).

113) Dies deckt sich sowohl mit den COVID-19-Notmaßnahmen-bzw. Schutzmaßnahmenverordnungen als auch mit den WKO-Kriterienlisten und diversen Medienberichten, z. B. https://www.tip-online.at/flughafen-wien-es-geht-wieder-los/ (abgerufen am 27. 5. 2025).

114) https://www.ahgz.at/touristik/news/offener-brief-der-reisebueros-wir-sind-fassungslos-64976 (abgerufen am 27. 5. 2025).

115) 266. Verordnung: Änderung der COVID-19-Lockerungsverordnung (5. COVID-19-Lockerungsverordnunsnovelle), 13. 6. 2020, § 10a. (1): Fachmessen und Publikumsmessen sind mit Bewilligung der für den Veranstaltungsort örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde zulässig.

116) Da es für 85.53 Fahr- und Flugschulen ab dem 3. Lockdown und für 85.59 Sonstiger Unterricht ab dem 2. Lockdown Ausnahmen gab, wird Lockdown-Betroffenheit nicht wie in den BRL auf 85.5 Sonstiger Unterricht gesamt angewendet, sondern stattdessen für die Klassen (Viersteller) von 85.5 getrennt angegeben.

117) WKO-Kriterienliste 24. 11. 2020: Veranstaltungen sind nur ausnahmsweise zulässig, z. B. unaufschiebbare berufliche Zusammenkünfte, wenn diese zur Aufrechterhaltung der beruflichen Tätigkeiten erforderlich sind und nicht in digitaler Form abgehalten werden können und Zusammenkünfte zu unbedingt erforderlichen beruflichen Aus- und

WKO Corona-Taskforce[119]). Den Kriterienlisten der WKO kam die höchste Priorität zu: Wenn laut WKO eine Branche offen haben durfte, wurde diese Information in der Lockdown-Codierung übernommen, auch dann, wenn sie im Widerspruch zur jeweils gültigen AMS-Bundesrichtlinie[120]) steht. Die BRL ist insbesondere als Verfahrenserleichterung im Zuge der Beantragung bzw. Abwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe zu betrachten. Die Kriterienlisten der WKO sind hingegen als konkrete Vorgabe für Unternehmen hinsichtlich branchenspezifischer Betroffenheit von COVID-19-Auflagen und COVID-19-Maßnahmen zu betrachten.

Ausgewiesen sind in der Lockdown-Matrix (Übersicht A 6) nur jene Branchen, die in mindestens einem Monat von einem Lockdown betroffen waren. Branchen, die nie vom Lockdown betroffen waren, fehlen entsprechend. Nicht ausgewiesen sind ferner die Monate Juli bis Oktober 2020, Juni bis Oktober 2021 sowie Jänner bis Juni 2022 da es in diesen Monaten keine Lockdowns gab.

Lockdownmatrix

ÖNACE 2008-Klassen (Viersteller) sind die tiefste disaggregierte Ebene der verwendeten Analysedaten – für Unterklassen (Fünfsteller) sind entsprechend keine Daten verfügbar. Galt für eine Unterklasse ein Lockdown, musste daher entschieden werden, ob der übergeordnete Vierstelle mit 0 oder 1 codiert wird. Übersicht A 5 listet die Vorgehensweise samt Begründung auf.

Fortbildungszwecken. WKO-Kriterienliste 25. 11. 2021: Seminarabhaltung: Zusammenkunft zu unbedingt erforderlichen beruflichen Aus- und Fortbildungszwecken und zu beruflichen Abschlussprüfungen zulässig (sofern eine Abhaltung in digitaler Form nicht möglich ist).

[118]) Insbesondere die "vorläufigen Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19", die "COVID-19-Lockerungsverodnungen", die "COVID-19-Schutzmaßnahmensverodnungen" sowie die "COVID-19-Notmaßnahmensverodnungen". Eine ausführliche Aufstellung findet sich in: https://www.steuerberatung-strableg.at/corona-gesetze-und-verordnungen/ (abgerufen am 27. 5. 2025).

[119]) "Den Verordnungen angepasste, aktuelle Informationen für alle WKO-Mitgliedsbetriebe: Welche Betriebe müssen geschlossen bleiben? Welche Betriebe dürfen offen bleiben?", z. B.: https://www.wko.at/stmk/news/kriterienliste-covid-notmassnahmenverordnung-stand-24122020-.pdf (abgerufen am 27. 5. 2025). Die Seiten zu "Coronavirus: Wirtschaftskammer als Anlaufstelle für Unternehmen - Info-Service zu COVID-19/Corona für betroffene Firmen" sind nicht mehr direkt über die WKO-Websites abrufbar. Archiviert zu finden auf https://web.archive.org/web/20200615000000*/wko.at/corona (abgerufen am 27. 5. 2025).

[120]) Bundesrichtlinien ab AMF 24/2020 enthalten in der Regel eine Liste der direkt vom Lockdown betroffenen ÖNACE-Klassifikationen. Unter 6.4. Voraussetzungen für die Beihilfengewährung, 6.4.1. Vorübergehende wirtschaftliche Schwierigkeiten heißt es wie folgt: "Für Unternehmen, die vom Lockdown direkt betroffen sind, oder die Kurzarbeit nur für die Zeit des Lockdowns beantragen, entfällt die Bestätigung durch die Steuerberaterin/den Steuerberater/innen (etc.). Nach der geltenden COVID-19-Schutzmaßnahmenverordgnung, BGBL II Nr. 463/2020 sind Unternehmen mit den in der Beilage (Punkt 10) aufgelisteten Klassifikationen nach ÖNACE 2008 direkt vom Lockdown betroffen."

Übersicht A 5: **Lockdown-Einschätzung (0/1) für die ÖNACE-Fünfsteller in den AMS-BRL**

NACE	LD	
45.11-2		Einzelhandel mit Kraftwagen mit einem Gesamtgewicht von 3,5t oder weniger
45.11	1	Handel mit Kraftwagen mit einem Gesamtgewicht von 3,5 t oder weniger
		Begründung: Zwar war der KFZ-Großhandel nach obiger Definition nicht direkt vom Lockdown betroffen, auf Grund der Annahme[121]), dass im Vergleich zu 45.11-2 in 45.11-1 "Großhandel mit Kraftwagen mit einem Gesamtgewicht von 3,5 t oder weniger" eine wesentlich geringere Anzahl der Beschäftigten arbeitet, wurde entschieden, die Lockdown-Wahrscheinlichkeit in diesem Fall auf die gesamte Klasse 45.11 anzuwenden.
49.31-2		Autobusliniennahverkehr
49.31	0	Personenbeförderung im Nahverkehr zu Lande (ohne Taxis)
		Begründung: Große Bereiche von 49.31 waren nicht vom Lockdown betroffen waren (49.31-1 Straßenbahn-, O-Bus, U-Bahn- und Schnellbahnlinienverkehr) wurde 49.31-2 Autobusliniennahverkehr daher nicht in der Lockdown-Matrix berücksichtigt.
49.39-1		Seilbahnen und Lifte
49.39-9		Sonstige Personenbeförderung im Landverkehr anderweitig nicht genannt (ohne Seilbahnwirtschaft)
49.39	1	Sonstige Personenbeförderung im Landverkehr anderweitig nicht genannt
		Begründung: Neben den beiden angeführten Unterklassen gibt es in 49.39 keine weiteren Unterklassen. Es werden für 49.39-9 die gleichen Regelungen wie für 49.39-1 angenommen. Anmerkung: Seilbahnen waren abweichend von den BRL ab Dezember 2020 der Betrieb unter Auflagen gestattet.
79.90-1		Reise- und Fremdenführer:innen
79.90	0	Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen
		Anmerkung: *Reise- und Fremdenführer:innen sind im Vergleich zu den anderen beiden Fünfstellern von geringerer Bedeutung: Von 52 bilanzierenden Unternehmen 2021/2022 in N 79.90 waren 37 in 79.90-2 Tourismusbüros und 13 in 79.90-9 Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen daher wurde keine Lockdown Betroffenheit angesetzt.*
86.90-9		Sonstiges Gesundheitswesen
86.90	0	Gesundheitswesen anderweitig nicht genannt
		Begründung: Da die Analysedaten nur für Viersteller vorliegen und große Bereiche von 86.90 nicht vom Lockdown betroffen waren (86.90-1 Krankentransporte und Rettungsdienste; 86.90-2 Hauskrankenpflege; 86.90-3 Psychotherapeut:innen, klinische und Gesundheitspsycholog:innen) wurde 86.90-9 sonstiges Gesundheitswesen nicht in der Lockdown-Matrix berücksichtigt.
96.04-1		Schlankheits- und Massagezentren
96.04-9		Saunas, Solarien, Dampfbäder, etc.
96.04	1	Saunas, Solarien, Bäder und Ähnliches
		Begründung: Die Lockdown-Wahrscheinlichkeit auf die übergeordnete Klasse angewendet: Als maßgeblich für die Lockdown-Wahrscheinlichkeit der Klasse 96.04 wurde 96.04-9 Saunas, Solarien, Dampfbäder herangezogen - ebenfalls in den BRL angeführt, wenn auch mit geringfügig abweichender Betroffenheit in wenigen Monaten: 96.04-1 Schlankheits- und Massagezentren. Durch die Anwendung auf die Klasse 96.04 wurden auch die nicht angeführte Unterklassen 96.04-2 Heil-, Kur- und Thermalbäder in die Analyse mit einbezogen.

Q: Eigene Darstellung. – LD steht für Lockdown-Wahrscheinlichkeit. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit im Lockdown ist mit 1 codiert, mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht im Lockdown ist mit 0 codiert.

[121]) Als Anhaltspunkt dient hier die Anzahl der Jahresabschlüsse bilanzierender Unternehmen nach ÖNACE 2008: In Sektor G 45.11.1 waren dies 34, in G 45.11.2 hingegen 1.177 Unternehmen (Bilanzdatenbank 2021/2022; https://www.kmuforschung.ac.at/wp-content/uploads/2023/08/2021-Oenace.pdf, Stand Juli 2023; abgerufen am 20. 8. 2024)

Übersicht A 6: **Direkt betroffene ÖNACE 2008-Klassifikationen in Monaten mit Lockdowns**

	2020						2021						
	3	4	5	6	11	12	1	2	3	4	5	11	12
45.11 Handel mit Kraftwagen mit einem Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen oder weniger	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
45.11 Handel mit Kraftwagen mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
45.32 Einzelhandel mit Kraftwagenteilen und -zubehör	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
45.40 Handel mit Krafträdern, Kraftradteilen u. -zubehör, Instandhaltung und Reparatur von Krafträdern	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.19 Sonstiger Einzelhandel mit Waren verschiedener Art	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.4 Einzelhandel mit Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik (in Verkaufsräumen)	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.5 Einzelhandel mit sonstigen Haushaltsgeräten, Textilien, Heimwerker- und Einrichtungsbedarf (in Verkaufsräumen)	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.6 Einzelhandel mit Verlagsprodukten, Sportausrüstungen und Spielwaren (in Verkaufsräumen)	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.71 Einzelhandel mit Bekleidung	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.72 Einzelhandel mit Schuhen und Lederwaren	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.75 Einzelhandel mit kosmetischen Erzeugnissen und Körperpflegemitteln	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.76 Einzelhandel mit Blumen, Pflanzen, Sämereien, Düngemitteln, zoologischem Bedarf und lebenden Tieren	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.77 Einzelhandel mit Uhren und Schmuck	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.78 Sonstiger Einzelhandel in Verkaufsräumen (ohne Antiquitäten und Gebrauchtwaren)	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.79 Einzelhandel mit Antiquitäten und Gebrauchtwaren	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
47.8 Einzelhandel an Verkaufsständen und auf Märkten	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
49.39 Sonstige Personenbeförderung im Landverkehr anderweitig nicht genannt	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
50.30 Personenbeförderung in der Binnenschifffahrt	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
51.10 Personenbeförderung in der Luftfahrt	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
52.23 Erbringung von sonstigen Leistungen für die Luftfahrt	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
55 Beherbergung	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
56 Gaststätten	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
59.14 Kinos	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
77.21 Vermietung von Sport- und Freizeitgeräten	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1
79.11 Reisebüros	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
79.12 Reiseveranstalter:innen	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1

	2020						2021						
	3	4	5	6	11	12	1	2	3	4	5	11	12
82.30 Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter:innen	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
85.51 Sport- und Freizeitunterricht	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
85.52 Kulturunterricht	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
85.53 Fahr- und Flugschulen	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1
85.59 Sonstiger Unterricht anderweitig nicht genannt	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
90 Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
91 Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1
92 Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
93 Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
95 Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
96.02 Friseur- und Kosmetiksalons	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1
96.04 Saunas, Solarien, Bäder und Ähnliches	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
96.09 Erbringung von sonstigen Dienstleistungen anderweitig nicht genannt	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	1	1

Q: Eigene Darstellung. – Codierung 0 bedeutet "mit hoher Wahrscheinlichkeit NICHT vom Lockdown betroffen", Codierung 1 bedeutet "mit hoher Wahrscheinlichkeit von Lockdown betroffen". ÖNACE 2- und ÖNACE 3-Steller fett markiert. In den ÖNACE-Abteilungen I 55 "Beherbergung" und I 56 "Gastronomie" waren jeweils alle untergeordneten Klassen betroffen. Anzumerken ist hier jedoch, dass die Verordnungen für I 55 erst ab April 2020 galten[122]). – Da es ab dem 3. Lockdown für 85.53 "Fahr- und Flugschulen" und ab dem 2. Lockdown für 85.59 "Sonstiger Unterricht" Ausnahmen gab, wird die Lockdown-Betroffenheit nicht wie in den BRL auf die gesamte ÖANCE-Gruppe 85.5 "Sonstiger Unterricht" (Dreisteller) angewendet, sondern stattdessen für die Klassen (Viersteller) von 85.5 getrennt angegeben. – Im ÖNACE 2008-Abschnitt R "Kunst, Unterhaltung, Erholung" wurde die Lockdown-Betroffenheit der darunter subsumierten vier ÖNACE-Abteilungen – 90 "Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten"; 91 "Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten"; 92 "Spiel-, Wett- und Lotteriewesen"; 93 "Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung" – auf alle untergeordneten Klassen (Viersteller) angewendet. – Die ÖNACE 2008-Abteilung 95 "Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern: Reparaturen aller Art" wurden erst ab der Verordnung für den 2. Lockdown unter den Ausnahmen angeführt – daher wurde ab diesem Zeitpunkt für S 95 keine weitere Lockdown-Betroffenheit angesetzt.

[122]) 130. Verordnung / 2.4.2020 – § 4. (1) Das Betreten von Beherbergungsbetrieben zum Zweck der Erholung und Freizeitgestaltung ist untersagt. – Lockdown ab 4.4.2020.

A V. Technischer Anhang zur Wirkungsanalyse auf Personenebene

"Sowieso"-Arbeitslose

In der Analyse sollen jene Personen ausgeschlossen werden, die auch ohne COVID-19-Krise Ende April 2020 arbeitslos geworden wären. Um diese Personengruppe zu identifizieren, kommt eine Kombination aus maschinellem Lernen und Mahalanobis-Distanz-Matching zum Einsatz, mit der wir die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit auf Grundlage der bisherigen Arbeitsmarktbiografie und individueller Faktoren vorhersagen können. Wir prognostizieren die Wahrscheinlichkeit, dass Personen, die Ende Februar 2020 beschäftigt waren und Ende April 2020 arbeitslos wurden, auch ohne die COVID-19-Krise arbeitslos geworden wären, indem wir aus der Vergangenheit lernen.

Zunächst entwickeln wir ein Prognosemodell, mit dessen Hilfe wir die Wahrscheinlichkeit schätzen, dass Ende Februar 2018 Beschäftigte zwei Monate später (Ende April 2018) arbeitslos waren. Wir testen und vergleichen verschiedene Modelle und Parameter, insbesondere auch auf ihre Vorhersagegenauigkeit: Geprüft wird, wie gut sie für Personen, die Ende Februar 2019 beschäftigt waren, voraussagen können, ob sie Ende April 2019 arbeitslos waren. Unter den Modellen mit ähnlicher Vorhersageleistung wählen wir schließlich ein Random-Forest-Modell aus. Mithilfe dieses Modells und einer Vielzahl von Kontrollvariablen schätzen wir die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden (Score). Anschließend trainieren wir das Modell mit Daten aus dem Jahr 2019, um vorherzusagen, wer von den im Februar 2020 Beschäftigten ohne die COVID-19-Pandemie im April 2020 arbeitslos geworden wäre.

Mit der berechneten Wahrscheinlichkeit (Score) und einer Auswahl an wichtigen Kontrollvariablen führen wir anschließend ein Mahalanobis-Distanz-Matching (ohne Zurücklegen) unter denjenigen durch, die im April 2020 arbeitslos waren. Ziel ist es, Personen auszuwählen, die den Arbeitslosen im April 2019 aufgrund ihrer Merkmale am ähnlichsten sind, wobei eine Zahl gewählt wird, die der Zahl der Nicht-Krisenarbeitslosen im Jahr 2019 entspricht. Die mit dieser Methode ermittelten "Sowieso"-Arbeitslosen weisen eine hohe Ähnlichkeit mit den Arbeitslosen von 2019[123]). auf. Daher können wir sie aus unserer Stichprobe ausschließen, um die Wirkungsanalyse auf diejenigen zu konzentrieren, die aufgrund der COVID-19-Pandemie arbeitslos wurden.

A VI. Technischer Anhang zur Wirkungsanalyse auf Unternehmensebene

Matching-Ansatz

Im technischen Anhang wird der Matching-Ansatz formal kurz beschrieben. Die Matching-Variable $p(X)$, der Propensity Score, misst die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen mit Merkmalen X (was eine Vielzahl von Unternehmensmerkmalen umfasst) Kurzarbeit in Anspruch nimmt ($KUA = 1$).

[123]) Ende Februar 2019 Beschäftigte und Ende April 2019 Arbeitslose.

Der Propensity Score $p(X)$ wird durch ein Probit-Modell geschätzt:

$$p(X) = P(KUA = 1|X) \text{ (A.1)}$$

Das Probit-Modell basiert auf einer Maximum-Likelihood-Schätzung, bei der die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch nimmt, als Funktion der Charakteristika des Unternehmens modelliert wird. Diese Charakteristika umfassen Unternehmensgröße, Umsatzentwicklung, Branchenspezifika sowie regionale Faktoren aus den Jahren 2017 bis 2019:

- Anzahl unselbständig und geringfügig Beschäftigte
- Jahres- und Monatsumsatz
- Beschäftigungswachstum sowie Churning- und Turnoverquote[124])
- Zusammensetzung der Beschäftigung (Anteil Nationalitäten, Geschlecht, Alter, Unternehmenszugehörigkeit, sozialrechtlicher Status, Recalls)
- Region und Branche

Zusätzlich verwenden wir den Umsatzrückgang zwischen 2019 und 2020, um Unternehmen zu vergleichen, welche ähnlich stark von der COVID-19-Pandemie betroffen waren. Für die Schätzung des Probit-Modells verwenden wir alle Unternehmen mit Beschäftigten im Jahr 2019 (insgesamt 246.622 Unternehmen, davon 111.076 mit Anspruch auf Kurzarbeit). Die Matching-Partner werden auf Basis des kleinsten Abstands im Propensity Score über Nearest-Neighbour-Matching mit Zurücklegen bestimmt. Diese Methode gewährleistet eine bessere Balance zwischen den Gruppen und reduziert Verzerrungen durch unbeobachtete Heterogenität.

Event-Study-Design

Das Event-Study-Design analysiert die Effekte der Kurzarbeit mit folgender Regressionsspezifikation:

$$Y_{it} = \delta_t + \sum_{k=-K}^{K} \beta_k D_{it+k} + \varepsilon_{it} \text{ (A.2)}$$

Wobei Y_{it} die betrachtete Unternehmensvariable ist (z. B. Beschäftigung oder Umsatz) und δ_t der fixe Zeiteffekt. Die Event-Study-Analyse verwendet ein dynamisches Fixed-Effects-Modell, wobei D_{it+k} eine Dummy-Variable ist, welche für eine Beobachtung in der Periode $t+k$ den Wert 1 annimmt und ansonsten 0. Der Index k gibt den Zeitraum seit dem "event" (welcher in Periode 0) stattfindet an; K ist der Zeitraum (Anzahl Perioden vor und nach dem "event", welche in der Analyse berücksichtigt werden), bei dem die Koeffizienten β_k die Differenz in der Entwicklung der durchschnittlichen Ergebnisvariablen zwischen den Gruppen über die Zeit hinweg quantifizieren. ε_{it} ist ein Fehlerterm, welche unbeobachtete Faktoren abbildet, die die Ergebnisvariable beeinflussen.

---

[124]) Die Turnoverquote ist der Beschäftigungsumschlag in einem Jahr, gemessen als Summe der Beschäftigungsaufnahmen und -abgänge, in Relation zur Jahresdurchschnittsbeschäftigung. Die Churningquote ist der Beschäftigungsumschlag (Summe der Beschäftigungsaufnahmen und -beendigungen in einem Jahr) abzüglich der absoluten Beschäftigungsveränderung, in Relation zur Beschäftigung im Jahresdurchschnitt. Mit der Churningquote wird die Arbeitskräftefluktuation auf Unternehmensebene gemessen, die über die Bestandsveränderung der Beschäftigung hinausgeht.

A VII. Technischer Anhang zur gesamtwirtschaftlichen Analyse

Das Modell

Annahmen des Modells

Die Volkswirtschaft besteht aus vielen Arbeitnehmer:innen und vielen ex-ante identischen Unternehmen. Die Arbeitnehmer:innen unterscheiden sich in drei Dimensionen: (i) Typ $i \in \{1, \ldots, I\}$, (ii) Sektor $s \in \{1, \ldots, S\}$ und (iii) Qualifikation $x \sim F_{is}$. Sowohl Arbeitnehmer:innen als auch Unternehmen diskontieren die Zukunft mit demselben Faktor $\beta \in (0,\ 1)$.

Die Volkswirtschaft besteht aus $I \times S$ nach Arbeitertyp und Sektor segmentierten Arbeitsmärkten. Auf jedem Arbeitsmarkt (i, s) schreiben Unternehmen offene Stellen aus. Sie bieten einen Lohn w_{is} an, der dem:der Arbeitnehmer:in für die gesamte Dauer eines Jobs gezahlt wird. Die Stellenausschreibung ist mit Kosten pro Periode κ_{is} verbunden. Akzeptiert ein:e Arbeitnehmer:in mit Qualifikation x einen Job auf dem Arbeitsmarkt (i, s), so produziert er:sie für das Unternehmen einen Output von xz_{is}. Die Arbeitnehmer:innen können den Job am Arbeitsmarkt (i, s) nicht wechseln. Werden sie arbeitslos, so richten sie ihre Suche auf die Stelle am Arbeitsmarkt (i, s) aus, die ihnen den höchsten erwarteten Nutzen bringt.

Das Modell unterstellt einen friktionellen Arbeitsmarkt mit einer Matching-Funktion (mit konstanten Skalenerträgen) $\mathcal{M}_{is}\left(v_{is}, u_{is}\right)$, wobei v_{is} die Anzahl offener Stellen, u_{is} die Anzahl arbeitsloser Personen auf dem Arbeitsmarkt (i, s) und $\mathcal{M}_{is}\left(v_{is}, u_{is}\right)$ die Anzahl neuer Beschäftigungsverhältnisse ("matches") pro Periode bezeichnen. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine arbeitslose Person, die sich auf eine Stelle mit Lohn w_{is} bewirbt, tatsächlich eine Stelle findet, ist gegeben durch $\lambda_{is}\left(\theta_{is}\left(w_{is}\right)\right) = \frac{\mathcal{M}_{is}(v_{is}(w_{is}), u_{is}(w_{is}))}{u_{is}(w_{is})} = \mathcal{M}_{is}\left(\theta_{is}\left(w_{is}\right), 1\right)$, wobei $\theta_{is}\left(w_{is}\right) \equiv \frac{v_{is}(w_{is})}{u_{is}(w_{is})}$ das Verhältnis zwischen der Anzahl Stellenangebote mit Lohn w_{is} und der Anzahl Arbeitslose, die nach einem Job mit Lohn mit Lohn w_{is} suchen, bezeichnet (Stellenandrang, "labour market tightness"). Analog dazu kann ein Unternehmen eine Stelle mit Lohn w_{is} mit Wahrscheinlichkeit $q_{is}\left(\theta_{is}\left(w_{is}\right)\right) = \frac{\mathcal{M}_{is}(v_{is}(w), u_{is}(w))}{v_{is}(w)} = \mathcal{M}_{is}\left(1, \frac{1}{\theta_{is}(w_{is})}\right)$ besetzen. Wir unterstellen eine Cobb-Douglas-Matching-Funktion: $\mathcal{M}_{is}\left(v_{is}(w), u_{is}(w)\right) = \chi_{is} v_{is}(w)^{\alpha} u_{is}(w)^{1-\alpha}, \alpha \in (0, 1)$, wobei χ_{is} die Matching-Effizienz auf dem Arbeitsmarkt (i, s) darstellt. Die Jobs lösen sich in jeder Periode mit exogener Wahrscheinlichkeit δ_{is} auf.

Der Staat

Der Staat erhebt von Arbeitnehmer:innen und Unternehmen Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Die Einkommensteuersatz, $\tau(w)$, ist progressiv und steigt mit der Höhe des Einkommens. Darüber hinaus zahlt der Staat Arbeitslosenunterstützung $b_{is}x$ an arbeitslose Personen. In einer Rezession kann der Staat ein Kurzarbeitsmodell einführen. Schließlich erhebt der Staat eine Umsatzsteuer mit einem einheitlichen Satz τ_{VA}.

Die Arbeitnehmer:innen

Arbeitskräfte können beschäftigt oder arbeitslos sein. Der Wert der Beschäftigung für eine:n Arbeitnehmer:in des Typs i mit Qualifikation x im Sektor s, der:die mit Produktivität $\tilde{z}$ eingestellt wurde und dessen:deren aktuelle Produktivität gleich z ist, ist gegeben mit:

$$\mathcal{W}_{is}\left(\widetilde{z},z,x\right)=\left(1-\tau_{ss}^{w}\right)\left(1-\tau\left(w_{is}\left(\widetilde{z},x\right)\right)\right)w_{is}\left(\widetilde{z},x\right)+\beta\mathbb{E}_{z'|z}\left[\mathcal{W}_{is}\left(\widetilde{z},z',x\right)+\delta_{is}\left(U_{is}\left(z',x\right)-\mathcal{W}_{is}\left(\widetilde{z},z',x\right)\right)\right] \tag{A.3}$$

wobei τ_{ss}^{w} der Sozialversicherungsbeitragssatz für Arbeitskräfte ist und $\tau\left(w_{is}\left(\widetilde{z},x\right)\right)$ den individuellen Einkommensteuersatz darstellt.

Der Wert der Arbeitslosigkeit für eine:n Arbeitnehmer:in des Typs i mit Qualifikation x im Sektor s mit aktueller sektoraler Produktivität z ist gegeben durch:

$$U_{is}(z,x)=b_{is}x+\beta\mathbb{E}_{z'|z}\left[U_{is}\left(z',x\right)+\lambda\left(\theta_{is}(z,x)\right)\left(\mathcal{W}_{is}\left(z',z',x\right)-U_{is}\left(z',x\right)\right)\right] \tag{A.4}$$

Arbeitslose Arbeitskräfte richten ihre Suche auf Stellen mit einem bestimmten Lohn, indem sie den höheren Beschäftigungswert gegen eine geringere Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu bekommen, abwägen. Der Lohn, den der:die Arbeitnehmer:in bei der Suche anstrebt, ist gegeben mit:

$$w_{is}(z,x)=arg\,max_{w}\ \lambda\left(\theta_{is}(w,z,x)\right)\mathbb{E}_{z'|z}\left[\mathcal{W}_{is}(w,z,x)-U_{is}(z,x)\right] \tag{A.5}$$

Die Unternehmen

Die Produktionsfunktion eines Unternehmens ist linear in der Anzahl der Beschäftigten $\updownarrow$ und schwach konkav in den Arbeitsstunden pro Beschäftigten:r h. Innerhalb eines Sektors ist die Produktivität A für alle Unternehmen gleich, während sich Arbeitnehmer:innen hinsichtlich ihrer Qualifikation x unterscheiden. Sowohl die Produktivität des Unternehmens als auch die Qualifikation der Arbeitnehmer:innen gehen linear in die Produktionsfunktion ein. Formal ergibt sich die Produktion auf Unternehmensebene zu $y_{is}\left(A,x,h,\updownarrow\right)=Ah^{d}x\updownarrow$, mit $d\in(0,1]$. Die Arbeitsproduktivität pro Stunde und Qualifikationseinheit ist definiert als $z\equiv\frac{Ah^{d}}{h}$. In normalen Zeiten arbeiten alle Arbeitnehmer:innen Vollzeit, d. h. $h=1$. Sowohl Arbeitnehmer:innen als auch Unternehmen können das Arbeitsverhältnis einseitig beenden.

Der Wert eines Jobs eines:r Arbeitsnehmers:in des Typs i mit Qualifikation x, der:die mit (sektoraler) Produktivität $\widetilde{z}$ eingestellt wurde und gegenwärtig z beträgt, ist gegeben mit:

$$J_{is}\left(z,\widetilde{z},x\right)=zx-\left(1+\tau_{ss}^{f}\right)w_{is}\left(\widetilde{z},x\right)+\beta\mathbb{E}_{z'|z}\left[J_{is}\left(z',\widetilde{z},x\right)+\delta_{is}\left(V_{is}\left(w_{is}\left(z',x\right)\right)-J_{is}\left(z',\widetilde{z},x\right)\right)\right] \tag{A.6}$$

wobei τ_{ss}^{f} der Sozialversicherungsbeitragssatz der Unternehmen ist.

Der Wert einer offenen Stelle mit Lohnangebot $w_{is}(z,x)$ für Arbeitsuchende vom Typ i, Qualifikation x und Sektor s bei aktueller sektoraler Produktivität z ist gegeben mit:

$$V_{is}\left(w_{is}(z,x)\right)=\quad-\kappa_{is}x+\beta\mathbb{E}_{z'|z}\left[V_{is}\left(w_{is}\left(z',x\right)\right)+q\left(\theta_{is}(w_{is}(z,x)\right)\left(J_{is}\left(z',x\right)-V_{is}\left(w_{is}\left(z',x\right)\right)\right)\right] \tag{A.7}$$

Das Gleichgewicht ist durch freien Markteintritt gekennzeichnet; die erwarteten Gewinne eines Unternehmens, welches eine neue Stelle ausschreibt, sind damit gleich 0. Der Wert einer offenen Stelle ist also:

$$V_{is}\left(w_{is}(z,x)\right)=0\quad\forall i,s,z,x \tag{A.8}$$

Das stationäre Gleichgewicht

Wir nehmen nun an, dass sich die Wirtschaft vor dem COVID-19-Schock in einem stationären Gleichgewicht befand, d. h. $\mathbb{P}r\left(z_{is}^{'} \neq z_{is}\right) \rightarrow 0$. Das optimale zielgerichtete Suchverhalten der arbeitslosen Personen ("directed search") und der freie Markteintritt der Unternehmen implizieren den folgenden Gleichgewichtslohn und einen Stellenandrang ("labour market tightness") für Arbeitsuchende vom Typ i, mit Qualifikation x im Sektor s, welche gegeben sind durch:

$$\begin{aligned} w_{is}(z,x) &= \frac{\alpha\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)b_{is}+(1-\alpha)z_{is}+(1-\alpha)\kappa_{is}\theta_{is}(x)}{\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)\left[1-\alpha\left(1-\left(1-\tau_{SS}^{w}\right)(1-\tau(w_{is}(x)))\right)\right]}x \\ \theta_{is}(z,x) &= \left[\frac{\beta}{1-\beta(1-\delta_{is})}\frac{\chi_{is}}{\kappa_{is}x}\left(z_{is}x-\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)w_{is}(z,x)\right)\right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \end{aligned} \quad \text{(A.8)}$$

Im Gleichgewicht sind auf jedem Arbeitsmarkt der Zustrom in Beschäftigung und Abgang aus Beschäftigung gleich groß. Damit ist die Arbeitslosenquote in Sektor s für Arbeitssuchende vom Typ i mit Qualifikation x gegeben durch:

$$u_{is}(x) = \frac{\delta_{is}}{\delta_{is}+\lambda_{is}(\theta_{is}(x))} \quad \text{(A.9)}$$

Der COVID-19-Schock

Wir modellieren den COVID-19-Schock als einen unerwarteten, einmaligen, qualifikationsabhängigen negativen Produktivitätsschock A_{is}. Während der Rezession sei die Produktivität $\underline{A}_{is}(x) \leq A_{is}$.

Während der COVID-19-Periode (nachdem der Schock realisiert wurde), kann es sein, dass die Produktivität eines Sektors wieder zu seiner ursprünglichen Produktivität zurückkehrt. Es gibt also zwei mögliche Produktivitätszustände $\{\underline{A}_{is}(x), A_{is}\}$, mit folgender Übergangsmatrix:

$$\mathbb{P}r\left(A_{is}|\underline{A}_{is}(x)\right) = \rho_{is},\ \mathbb{P}r\left(\underline{A}_{is}(x)|A_{is}\right) = 0 \quad \text{(A.10)}$$

Das bedeutet, dass ein Arbeitsmarkt, der vom negativen Schock getroffen wurde, mit Wahrscheinlichkeit ρ_{is} wieder in den Normalzustand zurückkehrt. Ist der negative Schock vorbei, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein neuerlicher Schock passiert, gleich 0. (Damit wird der Einfachheit halber angenommen, dass der COVID-19-Schock ein einmaliger Schock war, und es wird davon abstrahiert, dass dieser Schock in Wellen verlief und den Arbeitsmarkt in aufeinanderfolgende Lockdowns getroffen hat). Weil sowohl A_{is} und $\underline{A}_{is}$ als auch ρ_{is} zwischen den Arbeitsmärkten variieren, lässt das Modell zu, dass der COVID-19-Schock die einzelnen Arbeitsmärkte unterschiedlich stark und unterschiedlich lange getroffen hat. Eine weitere wichtige Annahme ist, dass die Löhne rigide sind und nach dem COVID-19-Schock nicht gesenkt werden können. Das bedeutet, dass nach dem COVID-19-Schock die Unternehmen unprofitable Beschäftigungsverhältnisse auflösen.

Die Regierung implementiert ein Kurzarbeitsmodell, bei der Unternehmen die Arbeitszeit auf $h_{is} \in (0,1)$ reduzieren können, wobei der Staat den Anteil $RR(w) - h_{is}$ des Bruttolohnes vor der Krise subventioniert. Sozialversicherungsbeiträge der Arbeiter:innen beziehen sich auf den tatsächlich gezahlten Bruttolohn. Unternehmen leisten Beiträge auf den tatsächlich gezahlten Lohn und gleichen zusätzlich die Differenz zur Beitragslast vor der Krise aus.

Daraus ergibt sich der Wert eines bestehenden Jobs:

$$J_{is}\left(\underline{z},z,x\right)= \quad max\{\frac{h_{is}\left(\underline{z}_{is}(x,h)x-\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)w_{is}(z,x)\right)-\left[(1-h_{is})\tau_{SS}^{f}+(1-RR(w_{is}(z,x))\tau_{SS}^{w}w_{is}(z,x)\right]}{1-\beta(1-\delta_{is})(1-\rho_{is})}\ldots$$
$$\frac{+\beta(1-\delta_{is})\rho_{is}J_{is}(z,z,x)}{},\ \frac{\underline{z}_{is}(x,1)x-\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)w_{is}(z,x)+\beta(1-\delta_{is})\rho_{is}J_{is}(z,z,x)}{1-\beta(1-\delta_{is})(1-\rho_{is})}\}$$

(A.11)

Der erste Ausdruck stellt den Wert eines Jobs dar, bei dem der:die Arbeitnehmer:in in Kurzarbeit ist. Der zweite Ausdruck ist der Wert eines Jobs, bei dem der:die Arbeitnehmer:in regulär, d. h. ohne Reduktion der Arbeitszeit, weiterbeschäftigt bleibt.

Ist der Schock so groß, dass $J_{is}\left(\underline{z},z,x\right)<0$, löst das Unternehmen das Beschäftigungsverhältnis auf, da der Job nicht mehr profitabel ist.

Per Annahme können im Modell Arbeitsverhältnisse einseitig beendet werden, sodass mit dem COVID-19-Schock von den Unternehmen Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst werden, die eigentlich produktiv sind ("inefficient separations"). Dies passiert, wenn gilt[125]):

$$\begin{cases} J_{is}\left(\underline{z},z,x\right)+\mathcal{W}_{is}\left(\underline{z},z,x\right)\geq U_{is}\left(\underline{z},x\right), \\ J_{is}\left(\underline{z},z,x\right)<0. \end{cases} \qquad \text{(A.12)}$$

Aus dieser letzten Bedingung wird ersichtlich, dass Kurzarbeit aktuelle Verluste reduziert. Kurzarbeit kann somit ineffiziente Kündigungen verhindern. Kurzarbeit kann jedoch auch Arbeitsverhältnisse subventionieren, die gar nicht gefährdet sind (Mitnahmeeffekte). Ob Kurzarbeit die Volkswirtschaft in einen effizienteren Zustand bringt oder nicht, hängt von der relativen Größe von verhinderten ineffizienten Kündigungen einerseits und den Mitnahmeeffekten andererseits ab.

Neueinstellungen sind von schlechteren Arbeitsmarktbedingungen betroffen, was sich in niedrigeren Löhnen und geringerer Marktanspannung widerspiegelt:

$$\begin{aligned} \underline{w}_{is}\left(\underline{z},x\right)= & \quad \frac{\alpha\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)b_{is}+(1-\alpha)\zeta_{is}(x)\mathbb{E}_{is}[z_{is}(x)]}{\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)\left[\alpha\left(1-\tau_{SS}^{w}\right)(1-\tau(w_{is}(\underline{z},x)))+(1-\alpha)\zeta_{is}(x)\right]}x, \\ \theta_{is}\left(\underline{z},x\right)= & \quad \left[\frac{\beta}{1-\beta(1-\delta_{is})}\frac{\chi_{is}}{\kappa_{is}x}\left(\mathbb{E}_{is}\left[z_{is}(x)\right]x-\left(1+\tau_{SS}^{f}\right)w_{is}\left(\underline{z},x\right)\right)\right]^{\frac{1}{1-\alpha}} \end{aligned} \qquad \text{(A.13)}$$

wobei der Operator $\zeta_{is}(x)$ die Unsicherheit über die zukünftigen Arbeitsmarktbedingungen und $\mathbb{E}_{is}\left[z_{is}\right]$ die erwartete Arbeitsproduktivität bezeichnen:

$$\begin{aligned} N_{is}(x)\equiv & \quad 1-\beta\left(1-\rho_{is}\right)\left[\rho_{is}\left(1-\delta_{is}-\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right)\right)+\left(1-\rho_{is}\right)\left(1-\delta_{is}-\lambda\left(\theta_{is}(x)\right)\right)\right] \\ D_{is}(x)\equiv & \quad N_{is}(x)-\rho_{is}\left(1-\rho_{is}\right)\frac{(1-\beta)(1-\delta_{is}-\lambda(\theta_{is}(x)))}{1-\beta(1-\rho_{is})\left(1-\delta_{is}-\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right)\right)}\beta\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right) \\ & -\beta\left(\frac{\theta_{is}(x)}{\underline{\theta}_{is}(x)}\right)^{\alpha-1}\left[\rho_{is}\frac{(1-\beta(1-\rho_{is})(\lambda\left(\theta_{is}(x)-\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right)\right)}{1-\beta(1-\delta_{is}-\lambda(\theta_{is}(x)))}\lambda\left(\theta_{is}(x)\right)\right. \\ & \left.+\ \left(1-\rho_{is}\right)\frac{\rho_{is}\lambda(\theta_{is}(x))+(1-\rho_{is})(1-\beta(1-\delta_{is}-\lambda(\theta_{is}(x))))\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right)}{1-\beta(1-\rho_{is})\left(1-\delta_{is}-\lambda\left(\underline{\theta}_{is}(x)\right)\right)}\right] \\ \zeta_{is}(x)\equiv & \quad \frac{N_{is}(x)}{D_{is}(x)}, \\ \mathbb{E}_{is}\left[z_{is}(x)\right]= & \quad \rho_{is}z_{is}+\left(1-\rho_{is}\right)\frac{[1-\beta(1-\delta_{is})]\underline{z}_{is}(x)+\beta(1-\delta_{is})\rho_{is}z_{is}}{1-\beta(1-\delta_{is})(1-\rho_{is})} \end{aligned} \qquad \text{(A.14)}$$

[125]) Da Arbeitslosengeld steuerfinanziert ist, stellt diese Bedingung eine Untergrenze für ineffiziente Auflösungen eines Beschäftigungsverhältnisses dar.

wobei $\underline{\theta}_{is}(x) \equiv \theta_{is}(\underline{z}, x)$. Da Löhne über die gesamte erwartete Dauer eines Jobs fixiert sind, haben Rezessionen anhaltende Auswirkungen auf die zukünftigen Arbeitsmarktkarrieren von Arbeitnehmer:innen.

Strukturelle Schätzung

Wir schätzen das strukturelle Modell in zwei Schritten. Zunächst schätzen wir die strukturellen Parameter der österreichischen Volkswirtschaft, sodass ausgewählte Zielgrößen aus der Zeit vor COVID-19 (2017 bis 2019) mit dem Modell abgebildet werden können. In einem zweiten Schritt schätzen wir die Stärke des COVID-19-Schocks, indem wir die Parameter des Modells so wählen, dass sie tatsächliche Inanspruchnahme von Kurzarbeit während der COVID-19-Periode sowie die Zahl der Entlassungen während der COVID-19-Periode abbilden.

Die Periode vor COVID-19

Wir betrachten Arbeiter:innen und Angestellte, $I = 2$ und $S = 21$ Sektoren, entsprechend den NACE-1-Steller-Sektoren. Wir nehmen an, dass die Qualifikation der Arbeitnehmer:innen einer Betaverteilung folgt: $x_{is} \sim x_{0is} + (A_{is}, B_{is})$. Die Betaverteilung wird gewählt, da sie flexibel ist und eine Vielzahl gängiger Verteilungen abbilden kann.

Ein Teil der Parameter des Modells wird "extern" festgesetzt. Das wird in Übersicht A 7 zusammengefasst.

Übersicht A 7: **Extern festgelegte Parameter**

Periode	Parameter	Beschreibung	Wert	Quelle
Vor COVID-19	Marktstruktur			
	I	Anzahl der Qualifikationstypen	2	Fach- und Hilfskräfte
	S	Anzahl der Sektoren	21	NACE-1-Steller-Sektoren
	L_{is}	Erwerbsbevölkerung nach Arbeitsmarkt		Beschäftigung + Arbeitslosenquote
	Strukturelle Parameter			
	β	Monatlicher Diskontfaktor	0,996	Davis & von Wachter 2021
	α	Elastizität der Matching-Funktion bezüglich Vakanzen	0,5	Such- und Matching-Literatur
	δ_{is}	Separationswahrscheinlichkeit nach Qualifikation und Sektor		Monatliche Übergangswahrscheinlichkeit von Beschäftigung in Arbeitslosigkeit nach Qualifikation und Sektor
	sr	Sparquote	0,10	Literatur zur öffentlichen Finanzwissenschaft
	Steuersystem			
	τ_{SS}^{w}	Sozialversicherungsbeitragssatz (Arbeiter:innen)	0,1812	Österreichisches Steuersystem
	τ_{SS}^{f}	Sozialversicherungsbeitragssatz (Unternehmen)	0,2123	Österreichisches Steuersystem
	$\tau(w)$	Grenzsteuersatz auf Einkommen		Österreichisches Steuersystem
	τ_{VA}	Umsatzsteuersatz	0,15	Durchschnittlicher Umsatzsteuersatz
COVID-19-Periode	h_{is}	Gearbeitete Stunden in Kurzarbeit nach Qualifikation und Sektor		Durchschnittlicher Anteil der Vollzeitstunden in Kurzarbeit im jeweiligen Sektor
	$RR(w)$	Ersatzrate in Kurzarbeit vom monatlichen Bruttolohn nach Lohnhöhe	Siehe Formel A.16	Österreichisches KUA-COVID-19-Gesetz

Q: Eigene Darstellung.

Die übrigen Parameter schätzen wir anhand der Gleichgewichtsbedingungen des Modells mittels der Simulierten Methode der Momente (SMM). Wenn wir mit Θ den Vektor der noch zu bestimmenden Parameter festlegen, dann wählen wir die Parameterwerte so, dass die gewichtete Summe der quadrierten prozentualen Abweichungen zwischen den in den Daten beobachteten Momenten μ_m und jenen aus dem Modell geschätzten Parametern $\widehat{\mu}_m$ minimiert wird:

$$\Theta^* = arg\,min_{\Theta \in \overline{\Theta}} \sum_{m \in \mathcal{M}} \left(\frac{\widehat{\mu}_m(\Theta) - \mu_m}{\mu_m} \right)^2 \quad \text{(A.15)}$$

wobei $\overline{\Theta}$ den Parameterraum und $\mathcal{M}$ die Menge der Zielmomente bezeichnet. Übersicht A 10 fasst unsere intern geschätzten Parameter zusammen.

Übersicht A 8: **Intern geschätzte Parameter**

Periode	Parameter	Beschreibung	Zielgröße
Vor COVID-19	z_{is}	Stundenproduktivität je Qualifikationseinheit	Durchschnittslohn nach Qualifikation und Sektor
	κ_{is}	Kosten der Vakanzschätzung	Monatliche Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nach Qualifikation und Sektor
	χ_{is}	Effizienz der Matching-Funktion	50. Perzentil der Lohnverteilung nach Qualifikation und Sektor
	A_{is}	Erster Formparameter der Qualifikationsverteilung	10. Perzentil der Lohnverteilung nach Qualifikation und Sektor
	B_{is}	Zweiter Formparameter der Qualifikationsverteilung	90. Perzentil der Lohnverteilung nach Qualifikation und Sektor
	$b_{is}x$	Monatliche Ausgaben pro Arbeitslosem:r	$293,23 + 0,6005\ w_{is}(x)$ = monatliche Kosten für Arbeitslosengeld und Unterstützung bei der Arbeitssuche
	x_{0is}	Verschiebung der Qualifikationsverteilung	Verhältnis Arbeitslosengeld zu Durchschnittslohn (Konsistenz)
COVID-19-Periode	$[\underline{A}_{is},\ d_s]$	Produktivitätsschock, Konkavität der Produktionsfunktion	Durchschnittlicher Anteil Kurzarbeit März und April 2020 nach Sektor
	ρ_{is}	Inverses Maß der erwarteten Schockdauer	Durchschnittliche Separationswahrscheinlichkeit im März und April 2020 nach Sektor

Der COVID-19-Schock

Im zweiten Schritt der strukturellen Schätzung schätzen wir die Stärke und Dauer des COVID-19-Schocks in jedem Arbeitsmarkt – also die Parameter $\underline{A}_{is}$ und ρ_{is} – sodass das Modell das Verhalten der Unternehmen während der COVID-19-Rezession replizieren kann. Dafür setzen wir die Stundenreduktion fest, welche wir in einem Arbeitsmarkt beobachten (der Einfachheit halber wird angenommen, dass alle Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit desselben Arbeitsmarkts dieselbe Arbeitszeitreduktion haben). Wir replizieren die österreichische COVID-19-Kurzarbeitsregelung anhand der folgenden Einkommensersatzregel für Personen in Kurzarbeit:

$$RR(w) = \begin{cases} 0,90 & \text{wenn } w < 1.700 \\ 0,85 & \text{wenn } w \in (1.700, 2.685] \\ 0,80 & \text{wenn } w > 2.685. \end{cases} \qquad \text{(A.16)}$$

In dieser Schätzung nehmen wir an, dass ein Sektor so lange dem negativen COVID-19-Schock ausgesetzt ist, solange sich mehr als 2% der Beschäftigten in Kurzarbeit befinden. Zudem nehmen wir an, dass gering qualifizierte Arbeitskräfte von Produktivitätsschocks stärker betroffen sind als besser Qualifizierte. Konkret unterstellen wir, dass $\underline{A}_{is}(x) = \frac{x}{\bar{x}_{is}} A_{is} + \left(1 - \frac{x}{\bar{x}_{is}}\right) \underline{A}_{is}$.

Damit können die Produktivitätsschocks $\underline{A}_{is}$ und deren erwartete Dauer ρ_{is} (sowie den Produktivitätsgewinn durch Stundenkürzungen d_s) schätzen. Diese Parameter werden so gewählt, dass

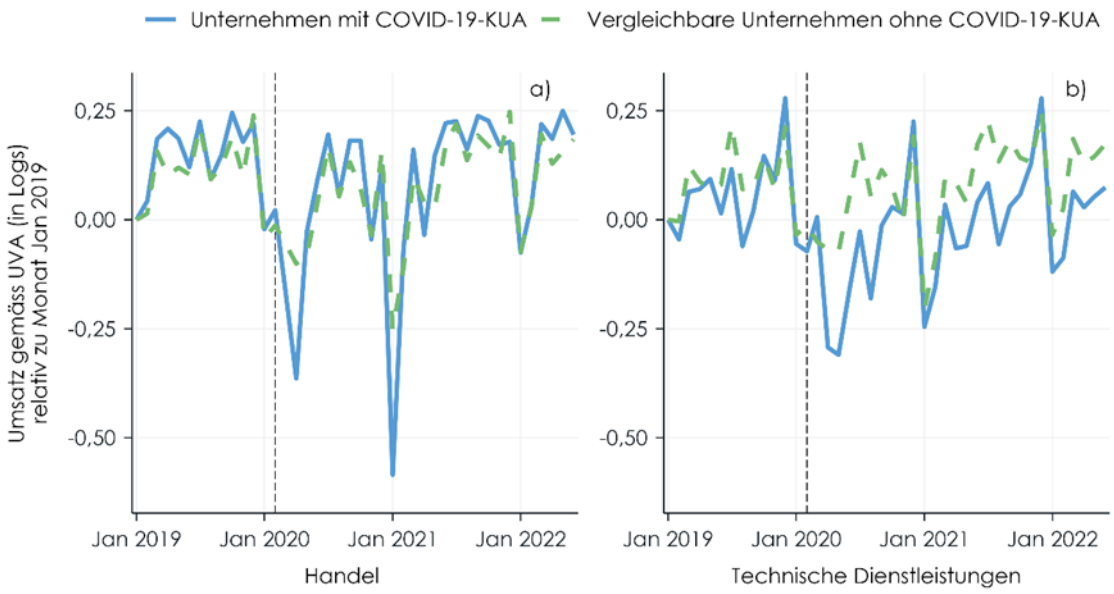
die beobachtete Inanspruchnahme von Kurzarbeit und die Zahl der Entlassungen in den einzelnen Arbeitsmärken mit Hilfe der Modellparameter abgebildet werden können[126]).

Kontrafaktische Analyse

Wir führen zwei kontrafaktische Experimente mit dem geschätzten Modell durch. Zuerst simulieren wir, wie sich die COVID-19-Rezession ohne die Kurzarbeitsbeihilfe ausgewirkt hätte. Unternehmen hätten dann bei einem negativen Schock nur die Wahl, Arbeitnehmer:innen in Vollzeit zu behalten oder das Beschäftigungsverhältnis zu kündigen. Zweitens simulieren wir, wie sich die österreichische Wirtschaft angepasst hätte, wenn die Ersatzrate für nicht gearbeitete Stunden in Kurzarbeit genauso hoch gewesen wäre wie jene in der Arbeitslosenversicherung.

A VIII. Abbildungen zur Wirkungsanalyse auf Unternehmensebene

Abbildung A 1: **Umsatzentwicklung ausgewählter Branchen**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit

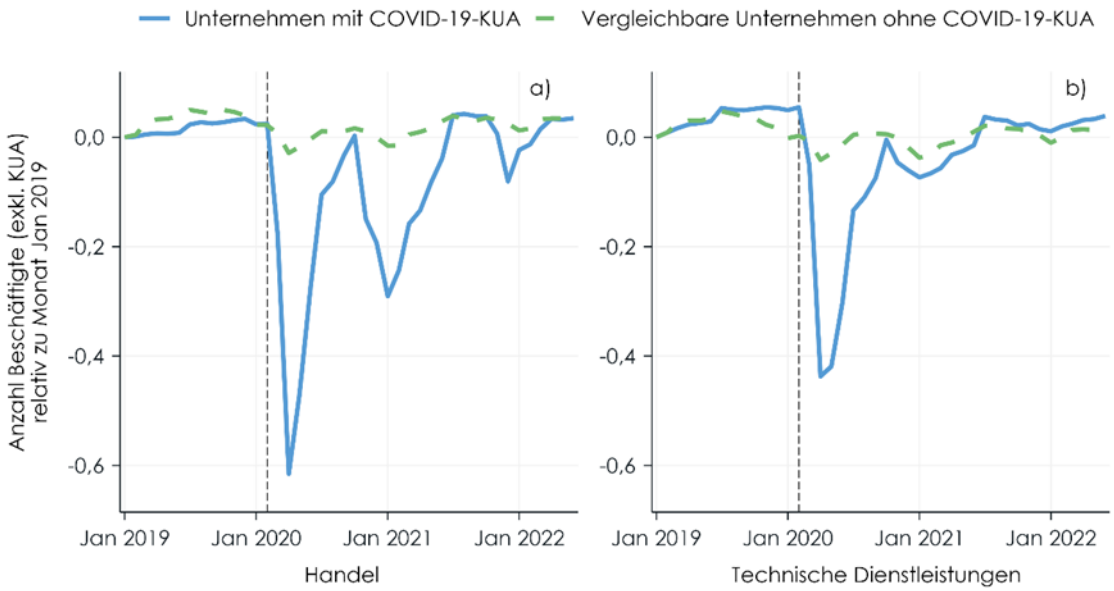


Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – Technische Dienstleistungen entsprechen dem ÖNACE Abschnitt M – „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen".

[126]) Eine konkave Produktionsfunktion ist notwendig, damit Unternehmen Kurzarbeit unter dem geltenden Sozialversicherungssystem als optimal ansehen. Die Konkavität wird sektorübergreifend gleichgesetzt, um Überidentifikation zu vermeiden.

Abbildung A 2: **Entwicklung der Beschäftigung (exklusive Arbeitnehmer:innen in Kurzarbeit) ausgewählter Branchen**

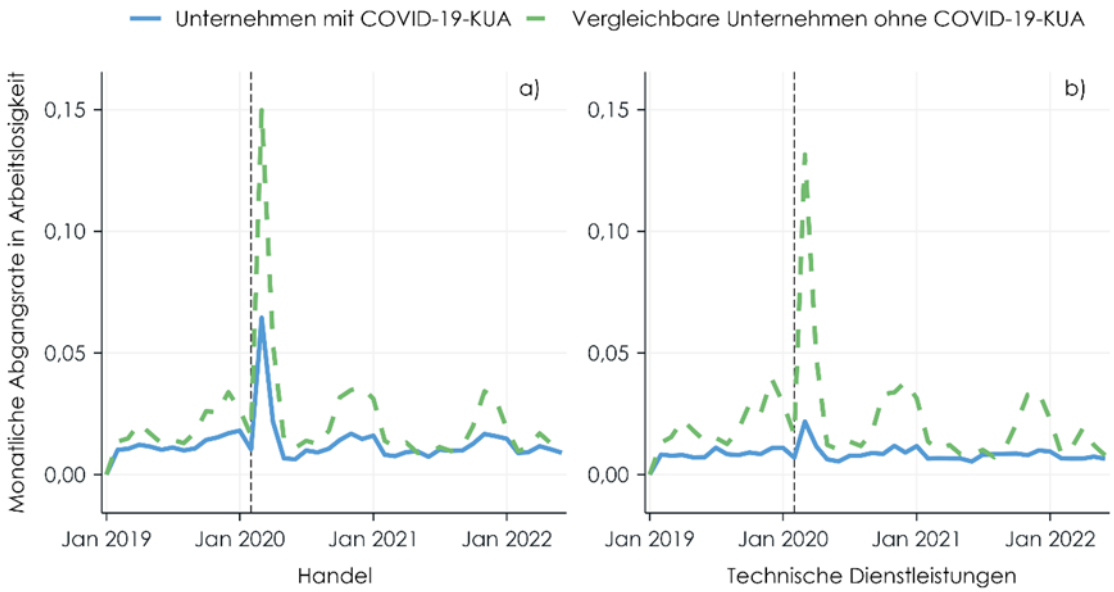
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – Technische Dienstleistungen entsprechen dem ÖNACE Abschnitt M – „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen".

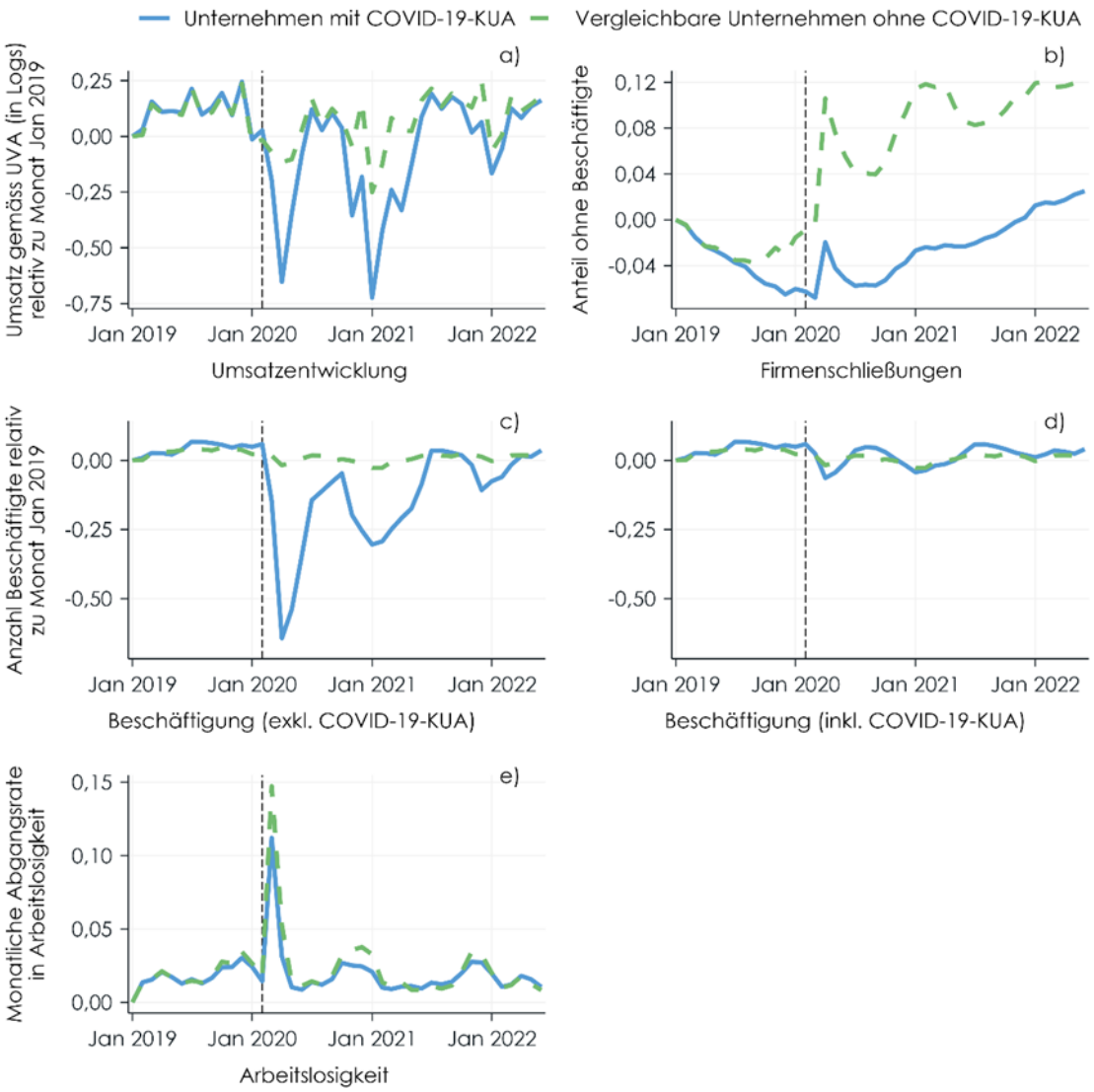
Abbildung A 3: **Abgänge in Arbeitslosigkeit ausgewählter Branchen**

Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – Technische Dienstleistungen entsprechen dem ÖNACE Abschnitt M – „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen".

Abbildung A 4: **Umsatz und Beschäftigung in KMUs**
Kurzarbeitsunternehmen versus Unternehmen ohne Kurzarbeit



Q: Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – Abgrenzung KMUs: Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigte im Jahr 2019.

A IX. Grundlagen der Bearbeitung der qualitativen Evaluationsfragestellungen

Zur Bearbeitung der qualitativen Fragestellungen sowie zur Beschreibung der Umsetzungserfahrungen mit der COVID-19-Kurzarbeit setzte prospect Unternehmensberatung folgende Analyseschritte und Erhebungen ein:

- Desk Research

- Online-Unternehmensbefragung
- Qualitative Befragung von Stakeholdern (AMS-Expert:innen, Vertreter:innen von Sozialpartnerorganisationen, Vertreter:innen anderer für die Themenbearbeitung relevanter Organisationen)
- Unternehmens-Casestudies
- Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich

Desk Research

Folgende Dokumente bildeten die zentralen Grundlagen für die Beschreibung der Ausgangslage und Erfahrungen in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit:

- AMS-Bundesrichtlinien (AMS BRL) zur Kurzarbeitsbeihilfe (COVID-19-Kurzarbeit) inklusive der zugehörigen Sozialpartnervereinbarungen (SPV) – sowohl als Betriebs- als auch Einzelvereinbarungen
- Vertiefungen und Ergänzungen im Rahmen des Kurzarbeit-Wikis des AMS
- Rechnungshof (2022): *COVID-19-Kurzarbeit: Bericht des Rechnungshofes*. Rechnungshof Österreich 2022. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2022-7_COVID_19_Kurzarbeit.pdf (abgerufen am 25. 10. 2022)[127])
- Bundesministerium für Arbeit (2021): Kurzarbeit in Österreich
- Vergleich der Kurzarbeits-Fördermodelle 2020 und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe

Weiters wurden Studien und Evaluationen zum Thema Kurzarbeit im europäischen Kontext in die Desk Research integriert, siehe dazu das Literaturverzeichnis.

Um die Umsetzungserfahrungen aus Sicht von Unternehmen beschreiben zu können, wurde eine Unternehmensbefragung umgesetzt. Dazu wurden alle Unternehmen[128]), die COVID-19-Kurzarbeit genutzt hatten, kontaktiert. So konnten insgesamt genau 7.000 Fragebögen von Unternehmensvertreter:innen in die Analysen einbezogen werden.

Qualitative Befragung von Stakeholdern

Ergänzend zu den Sichtweisen und Bewertungen durch Unternehmen wurden auch die Erfahrungen der direkt mit der COVID-19-Kurzarbeit beschäftigten Stakeholder erhoben: Im April 2024 wurden Vertreter:innen aller AMS-Landesgeschäftsstellen befragt. Dabei bestand für sie nicht nur die Möglichkeit, Verbesserungs- und Veränderungsvorschläge für die Gestaltung der zukünftigen Kurzarbeit einzubringen, sondern auch die Gegebenheiten der vergangenen COVID-19-Kurzarbeitsphasen Revue passieren lassen, um daraus entsprechende Weiterentwicklungsmaßnahmen ziehen zu können.

---

[127]) Das AMS hat die Kritikpunkte des Rechnungshofberichtes umfassend aufgegriffen und entsprechende Maßnahmen gesetzt. Ein Überblick über diese gesetzten Maßnahmen finden sich im Anhang in Kapitel A XIV.

[128]) Nicht kontaktiert wurden ausschließlich jene Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit nutzten und bei denen ein gerichtliches Verfahren anhängig war.

Sieben Interviews fanden online via MS Teams statt, zwei wurden vor Ort (in den Landesgeschäftsstellen des AMS Wien und Niederösterreich) durchgeführt. Die Interviews dauerten zwischen 60 und 90 Minuten, wurden aufgezeichnet und im Anschluss qualitativ und anonymisiert ausgewertet.

Weiters wurden teilstandardisierte, qualitative Interviews mit insgesamt zehn Vertreter:innen von Prüfbehörden, Sozialpartnerorganisationen und der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice, des waff (Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds) und Vertreter:innen jenes Schulungsinstituts, welches das Wiener Ausbildungsverbundmodell für Lehrlinge operativ gestaltete, durchgeführt. Auch in diesen 60- bis 90-minütigen Face-to-Face-Interviews ging es darum, die Erfahrungen und vor allem Verbesserungsvorschläge sowie Resonanzen auf Verbesserungsvorschläge des Forschungsteams einzuholen.

Casestudies in Unternehmen

Durchgeführt wurden weiters zwei Casestudies mit Unternehmen, die aus einer Liste der von AMS-Kurzarbeitsexpert:innen der Landesorganisationen vorgeschlagenen Unternehmen nach folgenden Kriterien ausgewählt wurden: Es sollte ein Produktionsunternehmen mit Schichtbetrieb, ein Handelsunternehmen sowie ein Tourismusunternehmen befragt werden. Die teilstandardisierte Befragung war so aufgebaut, dass der gesamte Prozess der Kurzarbeit – von der Entscheidungsfindung bis zur Abrechnung – gemeinsam nachgezeichnet und reflektiert wurde. Geplant waren drei Casestudies; trotz intensiver Anstrengungen konnten nur zwei Casestudies realisiert werden: Alle Vertreter:innen von Tourismusunternehmen sagten ihre Beteiligung letztlich ab.

Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich

Um den vom Forschungsteam entwickelten Vorschlag einer "Massenkurzarbeit" kritisch zu reflektieren, wurde ein Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich durchgeführt, bei dem sowohl die Ergebnisse der durchgeführten Unternehmensbefragung als auch der Vorschlag einer "Massenkurzarbeitsregelung" präsentiert wurden. So konnten auch erste Rückmeldungen der Verwaltungsratsmitglieder in den weiteren Forschungs- und Entwicklungsprozess integriert werden.

A X. Ergebnisse der Desk Research

"Vorliegen vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten"

Überprüfung und Unterscheidung der Betroffenheit

Um zu Beginn der COVID-19-Pandemie eine rasche Förderung von Unternehmen zu gewährleisten, wurde mit 1. März mit § 37b Abs. 7 AMSG definiert, dass "Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten" gelten. Dies führte in den Phasen 1 und 2 der Umsetzung von COVID-19-Kurzarbeit dazu, dass auf eine tiefergehende Überprüfung des Vorliegens dieser Grundvoraussetzung weitestgehend verzichtet wurde.

Ab Phase 3 der Kurzarbeit: Überprüfung durch Steuerberater:innen

Mit Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) erfolgte die Präzisierung, dass die Begründung für die unternehmensexternen Umstände durch die kollektivvertragsfähigen Körperschaften (Sozialpartner) im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung (SPV) geprüft wird.

Zusätzlich wurde in Phase 3 eingeführt, dass ein:e Steuerberater:in, Wirtschaftsprüfer:in oder Bilanzbuchhalter:in die Darlegungen zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens bestätigen müssen, sofern mehr als fünf Arbeitnehmer:innen bzw. Lehrlinge vom Kurzarbeitsvorhaben umfasst sind. Hierfür war die Beilage 1 der Sozialpartnervereinbarung zur Wirtschaftlichen Begründung auszufüllen.

Bereits in einer der nächsten veröffentlichten Bundesrichtlinien (AMS BRL AMF/25-2020, veröffentlicht am 11. Dezember 2020, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) wurde betreffend die Prüfung durch Steuerberater:innen etc. der Passus eingefügt, dass direkt vom Lockdown betroffene Unternehmen bzw. Unternehmen, welche Kurzarbeit lediglich für die Zeit des Lockdowns beantragen, diese Bestätigung durch die Steuerberater:innen etc. nicht erbringen müssen. Hierfür wurde auf bestimmte Klassifikationen von Unternehmen, die direkt vom Lockdown betroffen waren und die anhand einer ÖNACE-Liste aufgezählt wurden, verwiesen. Zusätzlich wurde auch stets der Zeitraum des aktuellen Lockdowns in der Bundesrichtlinie angeführt. Aufgrund der höchst volatilen Situation während der COVID-19-Pandemie, in der Anpassungen und Neuregelungen oftmals schnell und auch rückwirkend beschlossen werden mussten, wurde ebenfalls ab der BRL AMF/25-2020 (veröffentlicht am 11. Dezember 2020, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) die Ermächtigung des (AMS, Anmerkung) Vorstandes hinzugefügt, "den sachlichen und zeitlichen Umfang dieser Ausnahmebestimmung anzupassen, wenn sich die genannte Lockdown-Verordnung ändert". Ab Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) wurde der Verweis auf Lockdowns gestrichen und durch den Passus "Unternehmen, die von einem verordneten Betretungsverbot direkt betroffen sind" ersetzt.

Mit Phase 5: Unterscheidung der Betroffenheit

Ebenfalls in Phase 5 erfolgte die Einteilung der Kurzarbeit beantragenden Unternehmen in "reguläre" und "besonders betroffene" Unternehmen. Damit einher ging die prinzipielle Kürzung der Kurzarbeitsbeihilfe auf 85%, es sei denn, es handelt sich um ein von der COVID-19-Pandemie besonders betroffenes Unternehmen. "Besonders betroffene Unternehmen" waren entweder von einem nach 1. Juli 2021 verordneten Betretungsverbot direkt betroffen oder 2020 und 2019 zur Umsatzsteuer veranlagt und konnten nachweisen, dass der Umsatzrückgang im 3. Quartal 2020 im Vergleich zum 3. Quartal 2019 50% oder mehr betrug.

Regelungen in Deutschland und der Schweiz[129])

In **Deutschland** wird das Kurzarbeitergeld (Kug) gewährt, wenn in Betrieben oder Betriebsabteilungen die regelmäßige betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit infolge wirtschaftlicher Ursachen oder eines unabwendbaren Ereignisses vorübergehend verkürzt wird (§ 96 SGB III). Dies

[129]) In den folgenden Kapiteln wird zur Veranschaulichung auch die Kurzarbeit in Deutschland und der Schweiz angesprochen. Eine vertiefte Darstellung unterbleibt jedoch, da sich die Systeme stark vom österreichischen unterscheiden.

ist beispielsweise der Fall, wenn Lieferungen ausbleiben und die Produktion eingeschränkt werden muss. Ein unabwendbares Ereignis liegt auch dann vor, wenn beispielsweise durch staatliche Schutzmaßnahmen Betriebe geschlossen werden.

Ob Voraussetzungen für die Gewährung des Kurzarbeitergeldes vorliegen, entscheidet die zuständige Agentur für Arbeit.

Ein erheblicher Arbeitsausfall ist gegeben, wenn er auf wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht, er vorübergehend ist, er nicht vermeidbar ist und wenn im jeweiligen Kalendermonat mindestens ein Drittel der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer:innen von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als 10% ihres monatlichen Bruttoentgelts betroffen ist.

All diese Voraussetzungen waren während der COVID-19-Pandemie gegeben, weil einerseits Lieferungen ausblieben und dadurch die Arbeitszeit verringert werden musste oder andererseits staatliche Schutzmaßnahmen dafür sorgten, dass Betriebe vorübergehend geschlossen werden mussten.

Zusätzlich wurden die Regeln während der COVID-19-Pandemie adaptiert und erleichtert – so wurde beispielsweise das oben beschriebene Quorum der im Betrieb Beschäftigten, die vom Arbeitsausfall betroffen sein mussten, auf bis zu 10% abgesenkt (statt mindestens ein Drittel), d. h. mindestens 10% der beschäftigten Arbeitnehmer:innen müssen einen Entgeltausfall von mehr als 10 Prozent haben.

Auch in der **Schweiz** sollte die Kurzarbeit vorübergehende Beschäftigungseinbrüche ausgleichen und so Arbeitsplätze erhalten werden. Die Beantragung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) war dabei unter zwei Voraussetzungen möglich: Entweder, weil es sich um einen Arbeitsausfall aufgrund behördlicher Maßnahmen handelt oder weil sich dieser auf wirtschaftliche Gründe zurückführen lässt.

Behördliche Maßnahmen begründen die Entschädigung von Arbeitsausfällen durch KAE, wenn sie auf eben diese behördlichen Maßnahmen oder andere nicht von dem:der Arbeitgeber:in zu vertretende Umstände zurückzuführen sind. Dies unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Arbeitgeber:innen die Arbeitsausfälle nicht durch geeignete, wirtschaftlich tragbare Maßnahmen (wie beispielsweise der Erweiterung der Terrasse im Gastrobetrieb) vermieden und keine Dritten für den Schaden haftbar machen können.

Die Entschädigung von Arbeitsausfällen durch KAE betrifft dann wirtschaftliche Gründe, wenn diese unvermeidbar sind, wobei diese sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Gründe umfassen, welche einen Nachfrage- bzw. Umsatzrückgang zur Folge haben.

In beiden Fällen muss der Arbeitsausfall voraussichtlich vorübergehend sein und es darf erwartet werden, dass durch die Einführung von Kurzarbeit die Arbeitsplätze erhalten werden können. Auch muss der Arbeitsausfall je Abrechnungsperiode mindestens 10% der Arbeitsstunden ausmachen und darf nicht durch Umstände verursacht werden, die zum normalen Betriebsrisiko gehören.

Behaltefrist, -pflicht, Beschäftigtenstand und Geltungsbereich

Der Beschäftigtenstand im – in der Sozialpartnervereinbarung – festgelegten Geltungsbereich muss während des Kurzarbeitszeitraumes (als Behaltepflicht) und gegebenenfalls über einen darüber hinaus gehenden zusätzlich vereinbarten Zeitraum (als Behaltefrist, in der Regel ein Monat) beibehalten werden.

In der Sozialpartnervereinbarung (Betriebsvereinbarung mit Betriebsrat/Einzelvereinbarung) sind für den räumlichen, sachlichen und personellen Geltungsbereich die betroffenen Unternehmen(steile) und ihre Standorte zu benennen, an diese sich das Beihilfenbegehren grundsätzlich richten.

Bei einer allenfalls über den Kurzarbeitszeitraum hinausgehend vereinbarten Behaltefrist konnte auch ein eingeschränkter sachlicher und personeller Geltungsbereich vereinbart werden. Bei der Verlängerung der Kurzarbeit waren für den Verlängerungszeitraum nur jene Unternehmen bzw. Unternehmensteile miteinzubeziehen, die weiterhin von COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen waren. Ergänzend konnten auch bisher nicht betroffene (fachliche und organisatorisch abgegrenzte) Unternehmensteile hinzukommen.

Die Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes im festgelegten Geltungsbereich während und allenfalls über den Kurzarbeitszeitrum hinaus gehend ist – als Teil der Sozialpartnervereinbarung – zwingender Bestandteil der Kurzarbeitsvereinbarung.

Definition

Beschäftigtenstand richtet sich nach Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn der Kurzarbeit

Der Beschäftigtenstand richtet sich nach dem Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn des jeweiligen Kurzarbeitszeitraumes und entsprechend dem Geltungsbereich der Sozialpartnervereinbarung auf alle im Unternehmen(steil) beschäftigten Arbeitnehmer:innen, sofern nicht bereits vorher festgelegte Änderungen zu berücksichtigen sind. Diese Änderungen beziehen sich in Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) auf die Sozialpartnervereinbarung Punkt I.3. lit 3, in Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) und auf die Sozialpartnervereinbarung Punkt IV. Z. 2 lit c.

Die Arbeitnehmer:innen, die mit in Kurzarbeit einbezogen werden können, sind Arbeiter:innen, Angestellte, Lehrlinge, freie Dienstnehmer:innen (wenn sie eine wöchentliche Normalarbeitszeit darstellen können, ein Entgelt über der Geringfügigkeitsgrenze erhalten und von der Sozialpartnervereinbarung umschlossen sind) und überlassene Arbeitskräfte. Da sich die Kurzarbeit auf arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigte bezieht, werden geringfügig Beschäftigte hier nicht erfasst – diese konnten auch nicht in die Kurzarbeit mit aufgenommen werden. Es bedurfte jedoch einer besonderen Lösung für ältere Arbeitnehmer:innen ohne Arbeitslosenversicherungspflicht. Dabei handelt es sich um Arbeitnehmer:innen, die das gesetzliche Pensionsalter bereits erreicht hatten sowie um Arbeitnehmer:innen, die – aufgrund einer sehr niedrigen Einkommenshöhe – von der Arbeitslosenversicherungspflicht befreit waren: Die Lösung war das Feststellen der grundsätzlichen Arbeitslosenversicherungspflicht, die in diesen Fällen aufgrund des Alters bzw. wegen der Einkommenshöhe nicht schlagend wird.

Der Beschäftigtenstand im Rahmen der Behaltefrist nach der Kurzarbeit bezieht sich nur auf jene Arbeitnehmer:innen, die von Kurzarbeit betroffen waren – dabei ist es jedoch unerheblich, ob für die betroffenen Arbeitnehmer:innen Ausfallstunden verrechnet wurden oder nicht.

Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes wurde in den verschiedenen Phasen präzisiert und Ausnahmen davon festgelegt. Vor allem begründeten bestimmte Beendigungsarten von Arbeitsverhältnissen keine Auffüllpflicht (s. u.). Für diesen "Soll-Beschäftigtenstand" ist hingegen die Beendigung von Arbeitsverhältnissen mit Auffüllpflicht relevant. Zu beachten sind dabei nur jene Beendigungen, die eine Verminderung des Beschäftigtenstandes während der Kurzarbeit (also in der Behaltepflicht) bzw. in der darüberhinausgehenden Behaltefrist bewirken, und nicht solche, die erst danach wirksam werden.

Eine zufällige Unterschreitung des Beschäftigtenstandes aufgrund der üblichen Fluktuation im Unternehmen ist dabei unerheblich.

Kündigungen lösen nur in bestimmten Fällen keine Auffüllpflicht aus

Grundsätzlich dürfen Kündigungen durch die:den Arbeitgeber:in frühestens nach Ablauf der Behaltefrist ausgesprochen werden. Davon ausgenommen waren Fälle, in denen eine Beendigung von Arbeitsverhältnissen keine Auffüllpflicht auslöste. Diese waren:

- vor Beginn der Kurzarbeit gekündigte Arbeitsverhältnisse, deren Kündigungsfrist in den Zeitraum der Kurzarbeit oder der Behaltefrist fiel,
- Zeitablauf eines vor Beginn der Kurzarbeit begonnen befristeten Arbeitsverhältnisses, dessen Endtermin in den Zeitraum der Kurzarbeit oder der Behaltefrist fiel,
- Kündigungen durch den:die Arbeitnehmer:in,
- berechtigte Entlassung und unberechtigter Austritt,
- einvernehmliche Auflösung, wenn der:die Arbeitnehmer:in vor Abgabe der Willenserklärung vom Betriebsrat (SPV-Betriebsvereinbarung) oder von der Gewerkschaft bzw. Arbeiterkammer (SPV-Einzelvereinbarung) über die Folgen der Auflösung beraten wurde,
- Beendigung in Folge des Todes des:der Arbeitnehmer:in,
- Beendigung aufgrund eines Pensionsanspruchs, unabhängig von der Beendigungsart,
- Auflösung während der Probezeit,
- Kündigungen durch den:die Arbeitgeber:in zum Zweck der Verringerung des Beschäftigtenstandes, wenn der Betriebsrat (SPV-Betriebsvereinbarung) bzw. die Gewerkschaft (SPV-Einzelvereinbarung) zustimmt oder innerhalb von sieben Werktagen kein Veto einlegt (Sozialpartnervereinbarung Formularversion 4.0 und 6.0) bzw. wenn der Fortbestand des Unternehmens bzw. Betriebsstandortes in hohem Maße gefährdet ist und der Betriebsrat (SPV-Betriebsvereinbarung) bzw. die Gewerkschaft (SPV-Einzelvereinbarung) innerhalb von sieben Tagen zustimmt (ab Sozialpartnervereinbarung Formularversion 7.0).
- Ab Sozialpartnervereinbarung Version 10.0 ebenfalls von der Auffüllpflicht befreit wurden Beendigungen, die vor Beginn der Kurzarbeitsvereinbarung zum Frühwarnsystem angemeldet worden sind, sofern die Sozialpartner die Beilage 3 der Sozialpartnervereinbarung (dies ist die Ausnahme bei Massenbeendigungen nach § 45a AMFG – Frühwarnsystem)

unterschrieben haben und die davon Betroffenen nicht in diese Kurzarbeitsvereinbarung einbezogen sind.

Wiederum andere Beendigungen von Arbeitsverhältnissen während der Kurzarbeit bzw. während der Behaltefrist lösten hingegen eine Auffüllpflicht aus:

- Kündigung durch den:die Arbeitgeber:in aus personenbezogenen Gründen, wenn die Kündigung während der Kurzarbeit oder vor Ablauf der Behaltefrist ausgesprochen wird,
- unberechtigte Entlassung oder berechtigter vorzeitiger Austritt,
- einvernehmliche Auflösung ohne vorherige Beratung durch den Betriebsrat/die Gewerkschaft bzw. Arbeiterkammer.

Abweichungen vom Beschäftigtenstand wurden in den Kurzarbeits-Phasen unterschiedlich geregelt

Der vereinbarte Beschäftigtenstand war grundsätzlich während der Behaltepflicht und gegebenenfalls während der darüberhinausgehenden Behaltefrist aufrechtzuerhalten. Im Falle der Nichterfüllbarkeit dieses Punktes konnte das Unternehmen bei der für den jeweiligen Unternehmensstandort zuständigen Regionalen Geschäftsstelle des AMS (RGS) einen Antrag auf Ausnahmebewilligung einbringen. Dabei hat das Unternehmen zu begründen, warum durch die Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes der Fortbestand des Unternehmens bzw. des Unternehmensstandortes in hohem Maß gefährdet ist. Über diese Anträge entscheidet in Phase 1 der Regionalbeirat des AMS.

Ab Phase 2 (AMS BRL AMF/8-2020, gültig ab 1. Juni 2020) musste entweder bei Nichterfüllbarkeit der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes oder bei fehlender Zustimmung zur Reduktion des Beschäftigtenstandes durch den Betriebsrat bzw. wenn kein Betriebsrat vorhanden ist der Gewerkschaft eine Ausnahmebewilligung bei der Regionalen Geschäftsstelle des AMS eingebracht werden. Weiters entschied ab dieser Phase die Regionale Geschäftsstelle nach Anhörung des Regionalbeirates des AMS über Anträge auf Herabsetzung des Beschäftigtenstandes sowie Verkürzung oder Entfall der Behaltefrist.

Ab Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) wurde ein Passus in die Bundesrichtlinie hinzugefügt, in dem Abweichungen vom Grundsatz der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes des in der Sozialpartnervereinbarung vereinbarten Rahmens thematisiert werden. So sind Abweichungen zulässig, wenn bereits gemäß § 45a AMFG dem AMS Personalstandreduktionen angezeigt wurden, jedoch nur, wenn dem die Sozialpartner explizit zustimmten. Diese Beschäftigten, die beim AMS in Form eines Frühwarnsystems angemeldet wurden, konnten nicht in das Kurzarbeitsprojekt aufgenommen werden und zählten auch nicht zu den auffüllpflichtigen Personalreduktionen, sollte ein Personalabbau tatsächlich während der Kurzarbeitsphase oder innerhalb der Behaltefrist stattfinden (siehe oben).

Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes wurde im Durchführungsbericht kontrolliert

Wenn ein Arbeitsverhältnis beendet und dadurch eine Auffüllverpflichtung ausgelöst wird, so steht dem:der Arbeitgeber:in eine angemessene Zeit zur Personalsuche zur Verfügung. Die Glaubhaftmachung von entsprechenden Suchaktivitäten (etwa die Vorlage einer

entsprechenden Stellenausschreibung, oder der Nachweis der Meldung freier Stellen an das AMS) ist dabei ausreichend.

Die Einhaltung der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes war nach Ende des Kurzarbeitszeitraumes und nach Ablauf der Behaltefrist im Durchführungsbericht, welcher im Rahmen der Endabrechnung übermittelt wurde, entweder vom Betriebsrat bzw. der zuständigen Fachgewerkschaft zu bestätigen.

Nichteinhaltung kann zu Rückforderung führen

Bei Nichteinhaltung des Beschäftigtenstandes geht es aus beihilfenrechtlicher Sicht zunächst um die Klärung, ob und inwieweit ein Rückforderungstatbestand vorliegt.

Wurde der "Soll-Beschäftigtenstand" (unter Berücksichtigung von Beendigungen ohne Auffüllpflicht, siehe oben) während der Kurzarbeit (Behaltepflicht) bzw. während der Behaltefrist verringert und gibt es weder eine entsprechende Zustimmung des Betriebsrates oder der Gewerkschaft noch eine Ausnahmebewilligung des RGS-Regionalbeirates, so wird die Kurzarbeitsbeihilfe anteilig gekürzt.

Dies hat beispielsweise zur Folge, dass wenn sich der "Soll-Beschäftigtenstand" während der Kurzarbeit um 5% verringert, auch 5% des Beihilfengesamtbetrages zurückgefordert bzw. mit der Anweisung für den letzten Abrechnungsmonat gegengerechnet wird.

Es obliegt jedoch nicht dem AMS, die Frage nach der Rechtswirksamkeit bzw. Rechtsunwirksamkeit von Kündigungen, die vor Ablauf der Behaltefrist durch den:die Arbeitgeber:in ausgesprochen wurden, zu beantworten.

Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht)

Der Rechnungshof wies in seinem Bericht darauf hin, dass das AMS davon ausging, dass die Sozialpartner wesentliche Unternehmensangaben zur Kurzarbeit prüften bzw. plausibilisierten, wie beispielsweise die Begründung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, und auch, dass das AMS den Sozialpartnern die Festlegung der allfälligen Behaltefrist nach Kurzarbeitsende überließ.

"Ohne Sozialpartnervereinbarung keine Kurzarbeit": Dies hat der Rechnungshof als "zurecht normiert" in der Bundesrichtlinien angesehen (was sich auch aus dem § 37b AMSG ergibt, der die "Zustimmung der Kollektivvertragspartner zur Kurzarbeit" als Fördervoraussetzung für die Beihilfe normiert). Diese Zustimmung ist durch den Einsatz der Sozialpartnervereinbarung gleichsam ersetzt. Dennoch blieb nach längeren Verhandlungen zwischen AMS, Gewerkschaft und Arbeitgeber:innenvertretung zuletzt eine 72-Stunden-Frist für die Gewerkschaft, die durch ein Veto innerhalb dieser Frist ein Kurzarbeitsprojekt verhindern hätte können.

Auch wenn die Sozialpartnervereinbarung als Antragsvoraussetzung für Kurzarbeit anzusehen ist, wurden die Sozialpartnervereinbarungen in den AMS-Bundesrichtlinien nicht als geeignetes Rechtsinstrument angesehen, um den Sozialpartnern als Dritten Prüfungs- bzw. Plausibilisierungsaufgaben für die Zuerkennung der Kurzarbeitsbeihilfe aufzuerlegen. Betont wurde dabei, dass von Arbeitgeber:innenseite die Sozialpartnervereinbarungen betreffend

Pauschalzustimmungen gegeben wurden und dass die Interessen der Sozialpartner nicht kongruent mit denen des Fördergebers waren.

Aus diesem Grund empfahl der Rechnungshof (2022, S. 41) dem Ministerium und dem AMS, die Fördervoraussetzungen klarer von den in den Sozialpartnervereinbarungen festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abzugrenzen und Kriterien zu definieren, die die Fördervoraussetzungen darstellen sollten.

Folglich sollte das AMS als Fördergeber sowohl die Voraussetzungen der Förderungen festlegen und diese auch selbst überprüfen. Und: "Aus der Vertretung der Sozialpartner in den Gremien des AMS ließ sich nicht ableiten, dass diese im Rahmen ihrer Aufgaben der arbeitsrechtlichen Interessenvertretung auch die Interessen des AMS als Fördergeber wahrzunehmen hätten."

Bezüglich des Geltungsbereiches der Kurzarbeit erwähnt der Rechnungshof in seinem Bericht diesen nur in folgendem Passus: "Das AMS prüfte bei der Antragsgenehmigung, ob die Daten am Antrag mit jenen der Sozialpartnervereinbarung übereinstimmten und ob sie rechnerisch schlüssig waren. Die Festlegungen betreffend sachlichen, persönlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Kurzarbeit in den Sozialpartnervereinbarungen akzeptierte das AMS stets" (Rechnungshof, 2022, S. 39).

Regelungen in Deutschland und der Schweiz

Weder in Deutschland noch in der Schweiz gab es ähnliche Regelungen wie in Österreich.

In **Deutschland** wurde die Kurzarbeit bei vorübergehendem Arbeitsausfall als milderes Mittel im Gegensatz zu einer betriebsbedingten Kündigung angesehen. Kurzarbeit per se schließt jedoch betriebsbedingte Kündigungen nicht aus, wenn die Beschäftigungsmöglichkeit der betreffenden Arbeitnehmer:innen dauerhaft entfällt. Bei erfolgter Kündigung konnte jedoch kein Kurzarbeitergeld mehr bezogen werden.

Der Bezug von Kurzarbeitergeld war gegenüber der Vermittlung in Arbeit nachrangig (nach § 4 Abs. 2 SGB III), was bedeutete, dass die Agenturen für Arbeit prüfen konnten, ob die Lage auf dem Arbeitsmarkt es erforderte, die Bezieher:innen von Kurzarbeitergeld in andere zumutbare befristete oder unbefristete Arbeitsverhältnisse zu vermitteln.

In der **Schweiz** hatten Arbeitnehmer:innen das Recht, die Kurzarbeitsentschädigung abzulehnen. In einem solchen Fall musste der:die Arbeitgeber:in weiterhin den Arbeitnehmer:innen den vollen Lohn auszahlen. Gleichsam bestand in diesem Fall für die Arbeitnehmer:innen jedoch das erhöhte Risiko, die Kündigung zu erhalten. Sowohl Arbeitnehmer:innen als auch Arbeitgeber:innen hatten während der Kurzarbeit weiterhin das Recht, das Arbeitsverhältnis zu kündigen.

Weiters konnten von Kurzarbeit betroffene Arbeitnehmer:innen vorübergehend in anderen Unternehmen, die sich in einem personellen Engpass befinden, eingesetzt werden. Dabei wird zwischen den Arbeitgeber:innen der Zwischenbeschäftigung und den arbeitnehmenden Personen ein Arbeitsverhältnis begründet, ohne dass das ursprüngliche Arbeitsverhältnis aufgegeben wird. Somit sind die gegenüber dem:der ursprünglichen Arbeitgeber:in bestehenden arbeitsvertraglichen Verpflichtungen (z. B. Geheimhaltungspflichten) weiterhin zu beachten. Wichtig ist jedoch dabei, dass das durch die Zwischenbeschäftigung (oder durch

selbstständige Tätigkeit) erzielte Einkommen dem:der Arbeitgeber:in mitgeteilt wird, welches dann wiederum der Arbeitslosenkasse deklariert wird, damit dieses Einkommen nicht höher ausfällt als die Kurzarbeitsentschädigung (KAE).

Auch einen expliziten Kündigungsschutz während der Kurzarbeit gab es weder in **Deutschland** noch in der **Schweiz**. Nach dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) mussten im Jahr 2020 20% der Betriebe in Deutschland, die Kurzarbeit beantragt haben, Entlassungen vornehmen – im Gegenzug zu nur 9% der Betriebe, die keine Kurzarbeit beantragt haben[130]).

A XI. Bemessung der Beihilfenintensität

Beihilfenhöhe

Zu Beginn der COVID-19-Kurzarbeit erfolgte die Kurzarbeitsbeihilfenberechnung anhand der Pauschalsatzmethode: Das AMS ersetzte den Arbeitgeber:innen gemäß den festgelegten Pauschalsätzen die Kosten für die angefallenen Ausfallstunden. In diesen Pauschalsätzen waren auch die anteiligen Sonderzahlungen im Ausmaß von einem Sechstel, die anteiligen Beiträge zur Sozialversicherung (bezogen auf das Entgelt vor Einführung der Kurzarbeit) und die sonstigen lohnbezogenen Dienstgeberabgaben enthalten.

Chronologie der Kurzarbeitsbeihilfenberechnung

Umstellung von Pauschalsatz- auf Differenzmethode in Phase 2

Ab Phase 2 (AMS BRL AMF/8-2020, gültig ab 1. Juni 2020) wurde die Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe auf die Differenzmethode umgestellt, wobei für Projekte mit einem Beginndatum bis zum 31. Mai 2020 weiterhin die Kurzarbeitsbeihilfe in Form von Pauschalsätzen je Ausfallstunden berechnet wurde.

Für Kurzarbeitsprojekte mit einem Beginn ab dem 1. Juni 2020 wurde die Kurzarbeitsbeihilfe ausschließlich anhand der Differenzmethode berechnet. Dabei ergibt sich die Höhe der Kurzarbeitsbeihilfe aus der Summe der nachfolgenden Beihilfenteilbeträge: Die Höhe der erstatteten Kurzarbeitsunterstützung errechnet sich aus der Differenz zwischen dem "Mindestbruttoentgelt" (dieses ist aus einer vom damaligen BMA erstellten Kurzarbeits-Mindestbruttoentgelt-Tabelle zu entnehmen) und dem anteiligen Entgelt, bemessen am Bruttoentgelt vor Kurzarbeit für die geleisteten Arbeitsstunden und für Stunden mit Entgeltfortzahlungs- und Ersatzleistungsansprüchen.

Das kalkulatorische "Arbeitsentgelt" wurde zunächst anhand der Normalarbeitszeitstunden im Monat (Anzahl der Arbeitstage einer Fünf-Tage-Woche) und anhand der in der monatlichen Abrechnung angegeben Stunden zur Berechnung der Ausfallstunden ermittelt.

---

[130]) vgl. IAB (2020): Kurzarbeit ist nicht alles: Was Betriebe tun, um Entlassungen in der Krise zu vermeiden. https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-ist-nicht-alles-was-betriebe-tun-um-entlassungen-in-der-krise-zu-vermeiden/ (abgerufen am 9. 8. 2024)

Weitere Anpassung der Berechnung in Phase 4

Mit Phase 4 (AMS BRL AMF/9-2021, gültig ab 1. April 2021) erfolgte eine weitere vertiefende Erklärung zur Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe anhand der Differenzmethode: Zunächst soll die Höhe der Kurzarbeitsunterstützung ermittelt werden, welche sich aus der Differenz zwischen dem Mindestbruttoentgelt (dieses ist aus der Kurzarbeits-Mindestbruttoentgelt-Tabelle des BMAFJ zu entnehmen) und dem anteiligen Entgelt für die geleisteten Arbeitsstunden und für Stunden mit Entgeltfortzahlungs- und Ersatzleistungsansprüchen errechnet. Dieses kalkulatorische "Arbeitsentgelt" wird durch Division des Entgelts vor Kurzarbeit durch die Normalarbeitszeitstunden im Abrechnungsmonat (unter der Annahme einer Fünf-Tage-Woche) und Multiplikation mit der Summe der Abzugsstunden (geleistete Arbeitszeit, Urlaubskonsum, Zeitausgleich, Krankenstand und dergleichen) errechnet.

Kurzarbeitsbeihilfe beinhaltete auch Beiträge zur Sozialversicherung und Sonderzahlungen

Unabhängig von der Phase wurden dann von der so ermittelten Kurzarbeitsunterstützung die Dienstgeber-Beiträge zur Sozialversicherung und sonstige Dienstgeber-Abgaben pauschal im Ausmaß von 27% berücksichtigt.

Wenn das anteilige "Arbeitsentgelt" größer oder gleich dem "Mindestbruttoentgelt" ist, ist die Mindestentgeltgarantie erfüllt und es bedarf keiner zu erstattenden Kurzarbeitsunterstützung. Die Höhe der anteiligen Sonderzahlungen wird aus der Differenz zwischen dem "Bruttoentgelt vor Kurzarbeit" und dem "Arbeitsentgelt" errechnet und wird pauschal im Ausmaß von einem Sechstel zuzüglich 30% für Dienstgeber-Beiträge zur Sozialversicherung und sonstige Dienstgeber-Abgaben berücksichtigt.

Die Höhe der besonderen Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung errechnet sich wiederum aus der Differenz zwischen dem "Bruttoentgelt vor Kurzarbeit" und dem errechneten Bruttoeinkommen während Kurzarbeit (dies sind das "Arbeitsentgelt" und die Kurzarbeitsunterstützung) und wird pauschal im Ausmaß von 39% für Dienstgeber- und Dienstnehmer-Beiträge berücksichtigt.

Ergibt sich keine zu erstattende Kurzarbeitsunterstützung, so wird bis zu einem "Bruttoentgelt vor Kurzarbeit" von 5.370 € (ab 1. Jänner 2021: 5.550 €, ab 1. Jänner 2022: 5.670 €) ein Kostenersatz für anteilige Sonderzahlungen und für die besondere Sozialversicherungs-Beitragsgrundlage gewährt, sofern das "Arbeitsentgelt" niedriger ist als 5.370 € (bzw. 5.550 €/5.670 €).

Für Einkommensanteile über der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage (2020: 5.370 €, 2021: 5.550 €, 2022: 5.670 €) gebührte unabhängig von der Berechnungsmethode keine Beihilfe.

Kurzarbeitsunterstützung betrug zwischen 80% und 90% des vor Kurzarbeit bezogenen Nettoentgelts

Während der Dauer der Kurzarbeit erhielten die Arbeitnehmer:innen zumindest 90% vom vor der Kurzarbeit bezogenen Nettoentgelt, wenn das zuvor bezogene Bruttoentgelt bis zu 1.700 € betrug, 85% bei einem Bruttoentgelt zwischen 1.700 € und 2.685 € und 80% bei höheren Bruttoentgelten.

Lehrlinge erhielten stets 100% des vom vor der Kurzarbeit bezogenen Bruttoentgeltes. Ab Sozialpartnervereinbarung Formularversion 7.0 (gültig ab 1. Juni 2020) wurde präzisiert, dass bei einem Wechsel des Lehrjahres (z. B. vom ersten in das zweite Lehrjahr) innerhalb des Kurzarbeitszeitraumes ein Entgelt in Höhe von 100% auf Basis des jeweils aktuellen Lehrjahres gebührte, wobei kollektivvertragliche Sonderregelungen davon unberührt blieben.

Ab Einführung der Differenzmethode galt weiters, dass sobald das arbeitsvertraglich vereinbarte Bruttoentgelt für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit höher ist als das Bruttoentgelt, welches sich aus der Nettoersatzrate ergibt, in diesem Monat das Bruttoentgelt für die geleistete Arbeitszeit gebührte.

Ab Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) wurde zusätzlich die angeordnete Aus- und Weiterbildungszeit in der Menge der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit inkludiert.

Mehrmalige Änderungen betreffend die Berechnung des der Kurzarbeit zugrundeliegenden Entgelts

Bezüglich dem der Berechnung zugrundeliegenden Entgelts (§49 ASVG) gab es mehrere Änderungen in den Bundesrichtlinien.

In Phase 1 ist das Entgelt (§49 ASVG) des letzten vollentlohnten Monats/der letzten vollentlohnten vier Wochen[131]) vor Einführung der Kurzarbeit heranzuziehen, inklusive Zulagen und Zuschläge, jedoch ohne Überstundenentgelte. Wenn kein regelmäßiges Entgelt vorliegt (etwa bei Schichtbetrieb), so ist der Durchschnitt der letzten drei Monate bzw. der letzten 13 Wochen heranzuziehen.

Ab AMS BRL AMF/2(a)-2020 (Phase 1, veröffentlicht am 27. März 2020, rückwirkend gültig mit 1. März 2020) erfolgte eine genauere Definition der Überstundenentgelte. Als diese gelten in diesem Sinne auch widerrufliche Überstundenpauschalen, aber nicht unwiderrufliche Überstundenpauschalen und Anteile von All-Inclusive-Entgelten, die der Abgeltung allfälliger Überstundenleistungen gewidmet sind.

Mit der AMS Bundesrichtlinie AMF/13-2020 in Phase 3 (gültig ab 1. Oktober 2020) erfolgte eine weitere Definition der heranzuziehenden Bemessungsgrundlage: Maßgeblich für die Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe ist das Bruttoentgelt (§49 ASVG) des letzten vollentlohnten Kalendermonats vor Beginn der Kurzarbeit inklusive Zulagen und Zuschläge, aber ohne Überstundenentgelte (Bemessungsgrundlage). Davon abweichend sind folgende Entgeltbestandteile in die Berechnungsgrundlage einzubeziehen: bei Beginn der Kurzarbeit nicht widerrufene Überstundenpauschalen, unwiderrufliche Überstundenpauschalen und Anteile von All-Inclusive-Entgelten, die der Abgeltung allfälliger Überstundenleistungen gewidmet sind. Bei monatlich schwankenden Entgeltbestandteilen (z. B. Zulagen, Provisionen oder bei Leistungslohn in unterschiedlicher Höhe) ist bei diesen der Durchschnitt der letzten drei Monate heranzuziehen.

---

[131]) Mit AMS BRL AMF/5-2020 (veröffentlicht am 16. 5. 2020, rückwirkend gültig mit 1. 6. 2020) erfolgte die Präzisierung, dass das heranzuziehende Entgelt (§ 49 ASVG) der letzten vollentlohnten vier Wochen nur bei Wochenentlohnung zu berücksichtigen ist. Auch in der Förderpraxis wurde – vermutlich aus pragmatischen Gründen – zuvor auf den letzten vollentlohnten Kalendermonat abgestellt.

Ab Phase 3 wurde die Erhöhung des Einkommens um maximal 5% ermöglicht

Die Erhöhung des Einkommens während des gesamten Kurzarbeitszeitraumes blieb für die Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe unberücksichtigt, jedoch wurde mit Phase 3 die Tolerierung von Abweichungen nach oben (z. B. aufgrund von kollektivvertraglichen Anpassungen, Vorrückungen und dergleichen) im geringen Maße (maximal 5%) eingeführt.

Mit der AMS BRL AMF/24-2020 (Phase 3, veröffentlicht am 19. November 2020, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Unternehmen bestimmter ÖNACE-Klassifikationen für den Abrechnungsmonat November 2020 das zur Abrechnung eingereichte Einkommen um 80 € erhöhen, um so den Trinkgeldentfall der Arbeitnehmer:innen abzugelten. Aus diesen 80 € werden in der Beihilfe ca. 100 €. Mit der nächsten Bundesrichtlinie (AMS BRL AMF/25-2020) erfolgte die Ausweitung auf weitere Unternehmen ausgewählter ÖNACE-Klassifikationen, die den Trinkgeldausfall für die Monate November und Dezember 2020 abgegolten bekommen konnten.

Zusätzlich wurde mit der Bundesrichtlinie AMS BRL AMF/8-2021 (ebenfalls Phase 3, veröffentlicht am 29. März 2021, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) die Möglichkeit geschaffen, dass Arbeitgeber:innen der in Beilage 2 zur Bundesrichtlinie aufgelisteten ÖNACE-Klassifikationen für im März 2021 kurzarbeitende Mitarbeiter:innen einen Kurzarbeitsbonus beantragen konnten, und so um bis zu 950 € erhöhte Entgelte abrechnen konnten. Teile dieses Bonus mussten an die Mitarbeiter:innen in Form eines erhöhten Mindestentgelts während Kurzarbeit weitergegeben werden, nämlich für Entgelte während Kurzarbeit bis 1.700 € mindestens 300 €, für darüberliegende Entgelte 350 €.

Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht)

In Phase 1 der Kurzarbeit wurde den Arbeitgeber:innen die Kurzarbeitsbeihilfe auf Basis von Pauschalsätzen gewährt, deren Höhe je nach Bruttoentgelt und Normalarbeitszeit (vor Kurzarbeit) der Arbeitnehmer:innen variierte. Diese Pauschalsätze wurden im März 2020 unter hohem Zeitdruck errechnet und in der AMS-Bundesrichtlinie festgeschrieben.

Die "Pauschalsatzmethode" gewährte die Kurzarbeit in Pauschalsätzen je Ausfallstunde, welche darauf abstellen, dem:der Dienstgeber:in die Arbeitskosten für die wegen Kurzarbeit entstehenden Ausfallstunden als Kurzarbeitsbeihilfe abzugelten, indem der jeweilige Pauschalsatz (welcher vom damaligen Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend in einer Pauschalsatztabelle entnommen werden konnte) mit der Anzahl der Ausfallstunden multipliziert wurde. In diesen Pauschalsätzen waren auch die Leistungen der Sozialversicherung nach der letzten Beitragsgrundlage vor Eintritt in die Kurzarbeit enthalten, ebenso wie alle sonstigen lohnbezogenen Dienstgeberabgaben wie auch die anteiligen Sonderzahlungen (Urlaubs-/Weihnachtsgeld). Der:Die Dienstgeber:in hatte – je nach Höhe des durchschnittlichen Bruttoentgelts – dem:der Dienstnehmer:in 80% bis 90% des Nettoentgelts vor Kurzarbeit zu ersetzen (sogenannte "Nettoersatzrate"). Diese ab Phase 2 durch die Differenzmethode abgelöste Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfe wurde vom Rechnungshof kritisiert, da sie bei Beschäftigten mit geringen Ausfallszeiten zu Überförderung führte.

Mit der oben beschriebenen "Pauschalsatzmethode" wurde somit in Phase 1 ein gänzlich neues Berechnungsmodell für die Kurzarbeit entwickelt, welches ab Phase 2 bzw. 3 von der

"Differenzmethode" abgelöst wurde. Mit April 2020 wurde zunehmend klar, dass das AMS den Arbeitgeber:innen mit dieser Berechnungsmethode mehr abgalt als mit dem COVID-19-Kurzarbeitsmodell vorgesehen war, da die Pauschalsätze so angesetzt waren, dass sie über den für nicht geleistete Arbeitsstunden anfallenden Kosten der Arbeitgeber:innen lagen.

Deshalb bemühten sich sowohl Ministerium als auch AMS, allen voran jedoch die Arbeitnehmer:innenvertretung in der Folge um eine die Lohnkosten besser abbildende Berechnungsmethode für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, welche als Differenzmethode ab Juni 2020 eingesetzt wurde. Zusätzlich gab es die Anweisung, die Überzahlungen aus Phase 1 durch die Pauschalsatzmethode nicht zurückzufordern.

Nach Berechnungen des Rechnungshofes führte die Verwendung der Pauschalsatzmethode in Phase 1 zu Überbezahlungen in der Größenordnung von 500 Millionen €.

Kritisiert wurde, dass sowohl AMS als auch das Ministerium zu langsam auf die bereits im April 2020 offensichtlich gewordene Überförderungsproblematik reagierten – das AMS implementierte im Juli 2020 rückwirkend für Juni 2020 eine neue Berechnungsmethode (Differenzmethode), die Überbezahlungen vermeiden sollte. Gleichermaßen wurde kritisiert, dass es bis zum Stichtag 31. Mai 2020 noch möglich war, Kurzarbeitsanträge einzubringen, welche weiterhin – bis einschließlich Ende September 2020 – mittels Pauschalsatzmethode abgerechnet wurden.

Der Rechnungshof (2022, S. 48ff.) empfahl daher in weiterer Folge, die für die Ermittlung der Förderhöhen erstellten Berechnungsmodelle hinsichtlich der maßgeblichen Berechnungsschritte einer Qualitätssicherung zu unterziehen, um nicht-intendierte Überzahlungen zu vermeiden.

Ebenfalls wurde vom Rechnungshof festgehalten, dass das Abgehen von der Logik des Kurzarbeitsmodells vor der COVID-19-Pandemie hin zur Logik des Sich-am-Nettoentgelt-der-Arbeitnehmer:innen-Orientierens zu zusätzlicher Komplexität führte.

Regelungen in Deutschland und der Schweiz

In **Deutschland** richtet sich die Höhe des Kug (Kurzarbeitergeldes) nach dem pauschalierten Nettoentgeltausfall im Anspruchszeitraum (Kalendermonat). Dieser Nettoentgeltausfall ist die Nettodifferenz zwischen dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Soll-Entgelt und dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Ist-Entgelt. Das Kurzarbeitergeld richtet sich somit nach dem pauschalierten Nettoentgeltausfall im jeweiligen Anspruchsmonat.

Das Soll-Entgelt ist das Bruttoarbeitsentgelt, das der:die Arbeitnehmer:in ohne den Arbeitsausfall im Kalendermonat bei Vollarbeit erzielt hätte, soweit dieser Verdienst als beitragspflichtige Einnahme im Sinne des SGB III (§§ 342 ff.) und als Entgelt im Sinne der Sozialversicherung anzusehen ist. Einmalig gezahltes Arbeitsentgelt und Entgelt für Mehrarbeit sind dabei nicht zu berücksichtigen.

Das Ist-Entgelt ist das im jeweiligen Kalendermonat (Anspruchszeitraum) erzielte Bruttoarbeitsentgelt zuzüglich aller zustehenden Entgeltanteile (einschließlich der Entgelte für Mehrarbeit, Nebeneinkommen). Einmalig gezahlte Arbeitsentgelte bleiben außer Betracht.

Das Soll- und Ist-Entgelt werden auf den nächsten durch 20 teilbaren Euro-Betrag gerundet.

Das pauschalierte monatliche Nettoentgelt wird ermittelt, indem das gerundete Soll-Entgelt und das gerundete Ist-Entgelt um bestimmte pauschalierte Abzüge vermindert wird. Diese sind die Sozialversicherungspauschale in Höhe von 20 von Hundert (2022), die Lohnsteuer nach Lohnsteuerklasse und der Solidaritätszuschlag.

Das Kurzarbeitergeld wird in Deutschland in zwei unterschiedlichen Leistungssätzen ausbezahlt.

Einerseits gibt es den allgemeinen Leistungssatz in Höhe von 60% und andererseits den erhöhten Leistungssatz in Höhe von 67% für Arbeitnehmer:innen, die mindestens ein Kind haben, sowie Arbeitnehmer:innen, deren Ehegatt:in mindestens ein Kind hat, wenn beide Ehegatt:innen unbeschränkt einkommenssteuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben. Die Anzahl der Kinder ist dabei unerheblich, ebenso, ob es sich um leibliche, angenommene oder Pflegekinder handelt.

Im Zuge der COVID-19-Kurzarbeit wurde im Mai 2020 eine Erhöhung des Kurzarbeitergeldes beschlossen, welche gestaffelt erfolgte. Von der Erhöhung profitierten Arbeitnehmer:innen, deren Arbeitszeit aufgrund von Kurzarbeit um mindestens 50% reduziert wurde: Ab dem 4. Monat in Kurzarbeit erhielten diese Personen 70% (bzw. 77% mit Kind, siehe oben) Kurzarbeitergeld. Ab dem 7. Monat in Kurzarbeit wurde das Kurzarbeitergeld auf 80% bzw. 87% (mit Kind) erhöht.

Die vollständige Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Agentur für Arbeit während der Kurzarbeit endete am 31. Dezember 2021, danach (von 1. Jänner 2022 bis 31. März 2022) wurden die Sozialversicherungsbeiträge nur noch in der Höhe von 50% erstattet.

Während dieser Zeit hatten die Arbeitgeber:innen die Möglichkeit, auch die restlichen 50% der Sozialversicherungsbeiträge erstattet zu bekommen, und zwar, wenn die Beschäftigten während der Kurzarbeit an einer unter bestimmten Voraussetzungen geförderten beruflichen Weiterbildung teilnahmen. Auch die Kosten dieser Lehrgänge konnten – abhängig von der Unternehmensgröße – gänzlich oder teilweise erstattet werden.

Ab dem 1. April 2022 wurden die Sozialversicherungsbeiträge den Arbeitgeber:innen nur noch dann zu 50% erstattet, wenn die Kurzarbeit mit Qualifizierung verbunden wurde, wobei die entsprechende Weiterbildungsmaßnahme den Fördervoraussetzungen nach § 106a Abs. 1 S.1 Nr. 2 SGB III erfüllen musste.

In der **Schweiz** wurde die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) dem:der Arbeitgeber:in üblicherweise nach der Karenzzeit (= Selbstbehalt des:der Arbeitgeber:in; beträgt einen Arbeitstag pro Monat) ausbezahlt; dies wurde jedoch im Rahmen unterschiedlicher COVID-Verordnungen mehrmals (rückwirkend) aufgehoben und danach wieder eingeführt. Die KAE beträgt in der Regel 80% des auf die ausgefallenen Arbeitsstunden anrechenbaren Verdienstausfalls (mit Ausnahme der Geringverdienenden, dazu mehr weiter unten).

Die Arbeitslosenversicherung vergütet bei der Kurzarbeitsentschädigung auch den Arbeitgeberbeitrag an die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, Erwerbsersatzordnung und Arbeitslosenversicherung. Der Arbeitgeberanteil an die Sozialversicherungsbeiträge betrug seit 1. Jänner 2021 6,4%.

Als Geringverdienende gelten grundsätzlich Arbeitnehmer:innen, die bei einem Vollzeitpensum einschließlich 13. Monatslohn über ein monatliches Einkommen von maximal 4.340 Franken

(brutto) verfügen. Im Zusammenhang mit der KAE-Regelung für Geringverdienende galt vom 1. Dezember 2020 bis 31. Dezember 2022, dass für Arbeitnehmer:innen, deren monatliches Einkommen bei einem Vollzeitpensum kleiner oder gleich 3.470 Franken ist, die Kurzarbeitsentschädigung 100% des ausgefallenen Lohnes beträgt. Für Arbeitnehmer:innen, deren monatliches Einkommen bei einem Vollzeitpensum größer oder gleich 4.340 Franken ist, beträgt in diesen Fällen die KAE 80% des ausgefallenen Lohnes. Und Arbeitnehmer:innen, deren Lohn bei einem Vollzeitpensum zwischen 3.470 und 4.340 Franken liegt, erhalten grundsätzlich 3.470 Franken bei einem vollständigen Verdienstausfall, was einer KAE von zwischen 80 bis 100% entspricht. Entsteht kein vollständiger Arbeitsausfall, wird der Verdienstausfall entsprechend anteilig berechnet. Bei einem Teilzeitpensum wird die Kurzarbeitsentschädigungs-Pauschale von 3.470 Franken ebenfalls anteilig berechnet. Die Einstufung von Teilzeitlöhnen findet anhand des auf ein Vollzeitpensum hochgerechneten Lohns statt.

Dabei wird die Regelung für Geringverdienende durch eine Selbstdeklaration der Arbeitgeber:innen umgesetzt. Somit sind diese dafür verantwortlich, die geringverdienenden Arbeitnehmer:innen, die von dieser Regelung profitieren können, zu identifizieren und in der Abrechnung korrekt zu deklarieren. Die Arbeitgeber:innen sind auch dafür verantwortlich, den Betroffenen die Kurzarbeitsentschädigung je nach Einkommenskategorie zu 100% bzw. mit einem Ansatz von 3.470 Franken für ein Vollzeitpensum auszubezahlen.

Bezugsdauer

Zu Beginn der COVID-19-Kurzarbeit wurde die Dauer der Beihilfengewährung zunächst auf drei Monate – bei Erstgewährung – begrenzt. Wenn die in der Bundesrichtlinie genannten Voraussetzungen (vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten) auch nach der Erstgewährung weiterhin vorlagen, konnten die Beihilfengewährungen unmittelbar um maximal drei weitere Monate im Zuge einer Verlängerung bezogen werden. Dieser Grundsatz der Möglichkeit des Bezugs von Kurzarbeit für drei Monate bei Erstbegehren und einer Verlängerungsoption auf drei weitere Monate bei Verlängerungsbegehren wurde auch bei allen anderen AMS-Bundesrichtlinien zur COVID-19-Kurzarbeit beibehalten.

Ab Bundesrichtlinie AMS BRL AMF/11-2020 (veröffentlicht am 31. August 2020, rückwirkend gültig mit 21. August 2020) erfolgte der Hinweis, dass wenn drei Monate Erstgewährung plus drei Monate Verlängerung bereits ausgeschöpft waren und die oben genannten Voraussetzungen weiterhin vorlagen, die Beihilfengewährung mit einem Änderungsbegehren bis längstens 30. September 2020 möglich war (einschließlich Abschluss der sogenannten Prolongierungsvereinbarung mit den Sozialpartnern).

Ab Phase 3 (AMS BRL AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) wurde die Dauer der Beihilfengewährung mit höchstens sechs Monaten beschränkt und musste mit 31. März 2021 enden. Wurde beim Erstbegehren ein kürzerer Bezugszeitraum genehmigt und liegen die oben genannten Voraussetzungen für den Beihilfenbezug weiterhin vor, so konnte nach Ablauf des Zeitraums die Gewährung der Beihilfe unmittelbar (mit maximal vier Tagen dazwischen) bis 31. März 2021 verlängert werden.

Mit Phase 4 erfolgte eine Ausweitung der Beihilfengewährung bis längstens 30. Juni 2021, mit Phase 5 schließlich bis 30. Juni 2022.

In Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021) wurde weiters definiert, dass gemäß § 37b Abs. 4 AMSG die Kurzarbeit auf maximal 24 Monate begrenzt ist, sollten nicht besondere Umstände vorliegen. Kurzarbeitszeiten vor dem 15. März 2020 (Tag der Einführung der COVID-19-Kurzarbeit) wurden dabei nicht auf die maximale Dauer der Kurzarbeit (24 Monate) angerechnet.

Ebenfalls in Phase 5 neu aufgenommen wurde (mit AMS BRL AMF/24-2021, veröffentlicht am 3. Jänner 2022, rückwirkend gültig mit 1. Juli 2021), dass für den Bezug von Kurzarbeit über 24 Monate hinaus weitere, außerhalb des Begründungszusammenhangs mit der COVID-19-Pandemie liegender Umstände vorliegen müssen, die eine noch längere Dauer der Beihilfengewährung rechtfertigen. Dies seien vor allem Elementarereignisse, (Arbeits-)Unfälle und dergleichen.

Mit AMS BRL AMF/5-2022 (veröffentlicht am 31. März 2022, rückwirkend gültig mit 22. November 2021) erfolgte eine weitere Ausdehnung der maximalen Beihilfengewährung von 24 auf 26 Monate – ein Bezug war somit bis maximal 31. März 2022 möglich.

Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht)

Diese Thematik wurde im Bericht des Rechnungshofs nicht behandelt, jedoch wurden die zahlreichenden rückwirkenden Änderungen der AMS-Bundesrichtlinien vom Rechnungshof kritisiert.

Regelungen in Deutschland und der Schweiz

Das Kurzarbeitergeld (Kug) konnte in **Deutschland** in einem Betrieb für die Dauer von maximal zwölf Monaten gewährt werden.

Die Bezugsdauer beginnt dabei mit dem ersten Kalendermonat, für den Kurzarbeitergeld im Betrieb gezahlt wird, wobei hierfür der erste Kalendermonat anzusehen ist, in dem die Mindesterfordernisse erstmalig erfüllt wurden.

Die Regelbezugsdauer war kalendermäßig definiert, d.h. sie legte fest, wie viele Monate maximal Anspruch auf Kug gewährt werden konnte. Die betriebliche Regelbezugsdauer lief in jedem Fall bis zum letzten Tag des Kalendermonats, auch wenn im Laufe dieses Kalendermonats wieder zur Vollarbeit übergegangen wurde – die betriebliche Regelbezugsdauer galt somit für die Abrechnung im Betrieb. Wurde für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens einem Monat kein Kurzarbeitergeld gewährt, so verlängerte sich die Bezugsdauer um eben diesen Zeitraum.

Lagen auf dem gesamten Arbeitsmarkt außergewöhnliche Verhältnisse vor, konnte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch eine Rechtsverordnung die Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate verlängern.

Dieses konnte außerdem erneut für die Bezugsdauer (bzw. eventuell auch abermals verlängert) gewährt werden, wenn seit dem letzten Kalendermonat, für den Kurzarbeitergeld gewährt wurde, drei Monate vergangen sind und die Fördervoraussetzungen erneut erfüllt waren. In diesen Fällen ist jedoch erneut eine Anzeige über Arbeitsausfall zu erstatten.

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wurde die maximale Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld zunächst von zwölf auf 24 und anschließend auf 28 Monate verlängert.

In der **Schweiz** ist die sogenannte Rahmenfrist maßgeblich für die Höchstbezugsdauer wie auch für die Anzahl der Monate, für die ein Arbeitsausfall von mehr als 85% geltend gemacht werden kann. Sobald die erste Abrechnungsperiode bezogen wurde, wird eine solche Rahmenfrist eröffnet.

Ursprünglich konnte ein Betrieb pro Rahmenfrist maximal vier Abrechnungsperioden KAE mit einem Arbeitsausfall von mehr als 85% geltend machen. Diese Beschränkung wurde im Zuge der COVID-19-Pandemie bis 31. März 2022 aufgehoben.

Während einer laufenden Rahmenfrist konnte für denselben Betrieb oder dieselbe Betriebsabteilung keine zweite, überschneidende Rahmenfrist eröffnet werden, jedoch konnte nach Ende der Rahmenfrist eine neue eröffnet werden, sofern der Betrieb erneut Kurzarbeitsentschädigung geltend machte. Während der neuen Rahmenfrist konnte wiederum von der gesamten jeweils geltenden Höchstbezugsdauer Gebrauch gemacht werden.

Die Höchstdauer für den Bezug der Kurzarbeitsentschädigung betrugt zwölf Monate pro zweijähriger Rahmenfrist, wobei der maximale Leistungsbezug mehrmals im Rahmen der COVID-Verordnungen ausgeweitet wurde, und zwar zunächst auf 18 und anschließend auf 24 Monate (bis maximal 30. Juni 2022).

A XII. Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems

Regelungen in Deutschland und der Schweiz

Die Kontrolle der Kurzarbeit im Betrieb erfolgte in **Deutschland** durch die Abschlussprüfung im Nachhinein. Zunächst bewilligte die Agentur für Arbeit das Kurzarbeitergeld grundsätzlich und zunächst vorläufig im Zuge eines vereinfachten Verwaltungsverfahrens.

Im Rahmen der Abschlussprüfung prüfte dann die Agentur für Arbeit sämtliche Nachweise und Unterlagen, die vorher übermittelt wurden. So sollte sichergestellt werden, dass alle Voraussetzungen für die Kurzarbeit korrekt erfüllt waren und das Unternehmen finanzielle Hilfe in der richtigen Höhe erhielt.

Das Ergebnis dieser Abschlussprüfung führte dann zu einer endgültigen Entscheidung, welche dem Unternehmen schriftlich mitgeteilt wurde, wodurch wiederum ein rechtssicherer Abschluss des Leistungsfalls gewährleistet wurde. Dabei kann die Abschlussprüfung auch im für den Betrieb verantwortlichen Lohnbüro stattfinden bzw. am Sitz der Lohnabrechnungsstelle des Unternehmens.

Die Überprüfung findet in drei Schritten statt.

Zunächst erfolgt die schriftliche Aufforderung der Agentur für Arbeit, bestimmte Unterlagen zu übermitteln, wie beispielsweise Arbeitszeitnachweise und das Arbeitszeitkonto, Entgeltabrechnungen (für Gehalt und Lohn), Einzelvereinbarungen mit den Beschäftigten bzw. die entsprechende Betriebsvereinbarung mit dem Betriebsrat, Kündigungsschreiben und Urlaubspläne. Gegebenenfalls können auch weitere Nachweise erforderlich sein wie etwa Lohnjournale, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen und dergleichen.

Im nächsten Schritt werden zunächst die übermittelten Unterlagen von der Agentur für Arbeit auf ihre Vollständigkeit überprüft. Anschließend erfolgt die Prüfung, ob die Ist- und Soll-Entgelte korrekt berechnet wurden, ob ungeschützte Arbeitszeitguthaben und Urlaube im Vorhinein aufgebraucht wurden, um Kurzarbeit zu vermeiden, und ob Kurzarbeitergeld für Personen verrechnet wurde, deren Beschäftigungsverhältnis endete.

Als dritten, optionalen, Punkt der Prüfung gibt es die Möglichkeit der Korrektur der Entgeltabrechnung.

Nach Beendigung der Abschlussprüfung wird dem Unternehmen ein entsprechender Bescheid[132]) übermittelt.

Bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Handlungen der Unternehmen wie auch bei Nichterfüllung der Verpflichtungen ist die Bundesagentur für Arbeit zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet. Wurden beispielsweise unrichtige Angaben gemacht und dadurch erwirkt, unrechtmäßig Kurzarbeitergeld bezogen zu haben, so sind die zu Unrecht gewährten Beträge von dem:der Arbeitgeber:in zu erstatten. Bei strafrechtlich relevanten Aspekten ist Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft zu erstatten.

In der **Schweiz** gab es zwei Prüfarten bei unrechtmäßigen Leistungsbezügen der Kurzarbeit. Durch die enorme Anzahl von Bewilligungen an Kurzarbeits-Anträgen und der damit einhergehenden außergewöhnlichen Höhe der von der Arbeitslosenversicherung ausbezahlten Leistungen ging in der Schweiz auch ein erhöhtes Maß an Prüfungen einher, um etwaige unrechtmäßige Leistungsbezüge aufzudecken.

Dabei wurde zwischen zwei Prüfarten unterschieden. Einerseits gab es Meldungen unrechtmäßiger Leistungsbezüge, welche von Amts wegen verfolgt wurden und auch die Rechtskonformität mit Fokus auf Missbrauchsbekämpfung wurde geprüft. Zusätzlich wurden mit Hilfe von Datenanalysen bestimmte Fallkonstellationen erarbeitet, welche mit einer Risikoeinschätzung versehen wurden. Dadurch lassen sich bestimmte Missbräuche der Leistungen in bestimmten Fallkonstellationen abbilden.

Zur Risikoeinschätzung wurden hierfür einerseits die Eintrittswahrscheinlichkeit des Missbrauchs und andererseits die jeweilige finanzielle Auswirkung des Missbrauchs betrachtet. Je Fallkonstellation wurden somit die Eintrittswahrscheinlichkeit auf einer dreigliedrigen Skala betrachtet (zwischen 1 – tritt wenig ein und 3 – tritt sehr häufig ein), wie auch die finanzielle Auswirkung (zwischen 1 – wirkt sich gering aus und 3 – wirkt sich besonders stark aus). Die jeweiligen Skalenwerte wurden anschließend multipliziert und so das Risiko für die bestimmte Fallkonstellation zum Ausdruck gebracht. War der so errechnete Wert ≤ 2, so wurde von einem geringen Risiko ausgegangen. Bei einem Wert zwischen 3 und 6 wurde das Risiko als mittel eingeschätzt; Werte über 7 galten als hohes Risiko betreffend den Missbrauch.

[132]) Dies im Unterschied zu Österreich, wo kein Bescheid ausgestellt wurde, sondern ein Fördervertrag für ein Kurzarbeitsprojekt.

A XIII. Lehrlingsausbildung während Kurzarbeit

Verpflichtende Aus- und Weiterbildung von Lehrlingen in Kurzarbeit

Wie auch die Aus- und Weiterbildung der sich in Kurzarbeit befindlichen Arbeitnehmer:innen wurde die Lehrlingsausbildung erst in Phase 3 der Kurzarbeit zum Thema.

Ab AMS BRL AMF/13-2020 (gültig ab 1. Oktober 2020) bestand die Verpflichtung bei der Einbeziehung von Lehrlingen in die Kurzarbeit, mindestens 50% ihrer Ausfallzeit für Aus- und Weiterbildungen zu nutzen, wobei mit der AMS BRL AMF/28-2020 (veröffentlicht am 13. Jänner 2021, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) Zeiten des verordneten Lockdowns von dieser Verpflichtung ausgenommen wurden.

Der gesamte Passus, dass die Ausfallzeit von Lehrlingen zu 50% mit Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden musste, wurde in AMS BRL AMF/7-2021 (Veröffentlichungsdatum nicht ausgewiesen, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) ersatzlos gestrichen, ab Phase 4 mit AMS BRL AMF/9-2021 (gültig ab 1. April 2021) jedoch wieder mit dem Hinweis, dass sich die besagte Verpflichtung bis zum Monat vor der positiven Ablegung der Lehrabschlussprüfung bezieht, wieder hinzugefügt.

Ebenfalls thematisiert wird die Weiterbildungsverpflichtung von Lehrlingen im Kapitel "Rückforderung von Beihilfen" der AMS-Bundesrichtlinie zur COVID-19-Kurzarbeit. Ab AMS BRL AMF/13-2020 (gültig ab 1. Oktober 2020) galt nicht nur die Verpflichtung, mindestens 50% der ausgefallenen Arbeitszeit für Aus- und Weiterbildung von Lehrlingen aufzuwenden, sondern auch der Hinweis, dass die Nichteinhaltung zu einer (teilweisen) Rückforderung der Beihilfe führen kann. Bereits in der AMS BRL AMF/24-2020 (veröffentlicht am 19. November 2020, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) findet sich in diesem Kapitel der Hinweis, dass Zeiten der Gültigkeit der Lockdown-Verordnung (nämlich November 2020) davon ausgenommen sind. Da dieser Lockdown verlängert wurde, findet sich mit der nächsten veröffentlichten Bundesrichtlinie AMS BRL AMF/25-2020 (veröffentlicht am 11. Dezember 2020, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) kein Verweis mehr auf den Lockdown-Monat November. Ebenfalls wie zuvor beschrieben wurde der Passus mit der AMS BRL AMF/7-2021 (Veröffentlichungsdatum nicht ausgewiesen, rückwirkend gültig mit 1. Oktober 2020) gestrichen und ab Phase 4 mit AMS BRL AMF/9-2021 (gültig ab 1. April 2021) wieder eingefügt.

Schlussendlich war es so, dass in Phase 3 (zwischen 1. Oktober 2020 und 31. März 2021) lediglich der Monat Oktober kein Lockdown-Monat war, weshalb die Verpflichtung, mindestens 50% der Ausfallzeit für Ausbildungsmaßnahmen für Lehrlinge aufzuwenden, für den gesamten Kurzarbeitszeitraum der Phase 3 sistiert wurde. Ab Phase 4 (mit 1. April 2021) wurde die Ausbildungsverpflichtung wieder aufgenommen – ausgenommen waren abermals nur Monate eines verordneten Lockdowns.

Die Förderung von Lehrlingen im Rahmen der SfK (Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit) war nicht möglich, jedoch konnten für die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während Kurzarbeit andere Förderungen in Anspruch genommen werden, wie beispielsweise von der Initiative "lehre.fördern" der WKO.

Definition der Problemstellung (laut Rechnungshofbericht)

Keine Erwähnung einer Problemstellung.

A XIV. Umgesetzte Maßnahmen des AMS als Reaktion auf Rechnungshofkritik

Übersicht A 9: **Überblick: Gesetzte Maßnahmen des AMS auf Grundlage von Kritikpunkten im Bericht des Rechnungshofes (2022)**

Rechnungshof-Forderung	Umsetzung
Einbezug von Arbeitsmarkt– und Förderexpert:innen in die Konzeption	Rückkehr zum regulären Verfahren bei Richtlinienbeschlüssen ist im Jänner 2022 erfolgt - beginnend ab BRL AMF/7-2022 mit Gültigkeit ab 01.07.2022.
Vermeidung rückwirkender Adaptierungen der Fördervoraussetzungen	Letzte rückwirkende Adaption im März 2022 mit BRL AMF/5-2022 (gültig ab 22.11.2021): Verlängerung der maximalen Bezugsdauer für besonders betroffene Unternehmen auf max. 26 Monate. Danach war eine vorausschauende Planung wieder möglich.
Konkrete Kriterien zur Beurteilung des Vorliegens vorübergehender wirtschaftlicher Schwierigkeiten	Verstärkte Kontroll- und Genehmigungsschritte seit April 2022 Kriterienkatalog durch externe:n Wirtschaftsprüfer:in
Abgrenzung der Fördervoraussetzungen von der Sozialpartnervereinbarung	
Qualitätssicherung der Berechnungsmodelle für die Ermittlung der Förderhöhen	Durch die Einführung der Differenzmethode mit 01.06.2020 keine **Überförderung aufgrund der Berechnungsmethode**.
Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Ergänzung der automatisierten Kontrollen	Prüfdienst des BMF und ÖGK prüften auf Basis des CFPG (COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz) gemäß Konzept (SLC-Prüfkonzept des AMS vom Juni 2022).
Beschäftigte in Kurzarbeit müssen vom Unternehmen monatlich über abgerechnete Ausfallstunden informiert werden	Erfüllt durch Richtlinie BRL AMF/7-2022 mit Gültigkeit ab 01.07.2022
AMS soll Einhaltung der Fördervoraussetzungen selbst überprüfen	Ab April 2022 verstärkte Kontroll- und Genehmigungsschritte (z.B. Beratungsverfahren: Betrieb / AMS / Sozialpartner)
Automatisierter Abgleich mit Liste der Scheinunternehmen (bei Genehmigung und Abrechnungskontrolle)	Abrechnungskontrolle und Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (PWV): seit Anfang 2022 automatisierte elektronische Schnittstelle; täglicher Abgleich mit AMS-Betriebsstammdaten Zusätzlich intellektuelle Prüfung auf Verdachtsfälle
Automatisierter Abgleich mit Insolvenzdatei (Abrechnungskontrolle)	Seit Mitte November 2022 wird eine aufrechte Insolvenz bei Betrieben in der AMS-Datenbank vermerkt; Einspielung der Information auch in Prüfberichte zur Abrechnung und PWV; bei Zuordnung eines Insolvenzfalls zu einem Datensatz erhält das Service für Unternehmen eine automatische Benachrichtigung.
Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen: Berücksichtigung auszahlungsrelevanter Mängel laut Abrechnungskontrolle	Bei Feststellung von Mängeln Auszahlung erst nach Vorlage einer korrigierten Monatsabrechnung. Seit 01.10.2023 wird dies verstärkt, indem pro monatlicher Teilabrechnung 10 % des auszuzahlenden Betrages einbehalten werden. Der Rückbehalt wird je nach Ergebnis der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung, nach geprüfter der Endabrechnung ausbezahlt.
Abrechnungskontrolle: Klärung, ob automatisierte/ sequenzielle/ stichprobenartige Abfrage der Transparenzdatenbank zweckmäßig	

Endabrechnung: strenge Kontrollmaßstäbe, keine/ niedrige Toleranzgrenzen	Seit Sommer 2020 werden alle Monatsabrechnungen überprüft.
Aufnahme in das standardisierte Controlling/ in den Bericht an den Nationalrat: Verfahrensdauer, Höhe der Rückforderungen, abgerechnete Ausfallstunden; Inanspruchnahme: Dauer, nach Geschlecht	Entsprechende Schritte wurden eingeleitet.
Zeitnahe Aktualisierung bei rechtlichen Änderungen im Transparenzportal	AMS ist um umgehende Aktualisierungen bemüht.

Q: Internes Dokument BMASGPK.

A XV. Konzeption und Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Zwischen dem 16. Juni 2024 und dem 15. Juli 2024 fand eine Vollerhebung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nutzenden Unternehmen statt. Diese Befragung wurde als Onlinebefragung realisiert. Folgende Fragestellungen standen im Vordergrund:

- Wie bewerten Unternehmen die COVID-19-Kurzarbeit in Hinblick auf ihre beschäftigungs- und liquiditätssichernde Funktion?
- Wie bewerten sie die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit?
- Wie kann die Inanspruchnahme von Qualifizierungen von Beschäftigten in Kurzarbeit forciert werden? Welche qualitätssichernden Maßnahmen wären hierfür zu empfehlen?
- Wie kann die Lehrlingsausbildung während der Kurzarbeit gewährleistet werden?
- Wie kann der Förderprozess verbessert werden in Hinblick auf Effizienz, Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit, größtmögliche Serviceorientierung und Kund:innenfreundlichkeit, Gesetzes- und Richtlinienkonformität und Ökonomie […] ?

Zusätzlich wurden mit dem Fragebogen auch weitere Themen abgefragt, beispielsweise ob Mitarbeiter:innen trotz Kurzarbeit gekündigt werden mussten oder ob die Unternehmen bei einer neuerlichen großflächigen wirtschaftlichen Störung erneut Kurzarbeit beziehen würden. Ebenfalls erhoben wurden die Unternehmensgröße, das Hauptgeschäftsfeld des Unternehmens und die gesamte Dauer des Kurzarbeitsbeihilfen-Bezugs. Auch wurden den Unternehmensverantwortlichen einzelne Aussagen zur Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit zur Bewertung vorgelegt, um die Sichtweise und Erfahrungen der Unternehmen abbilden zu können.

Onlinebefragung

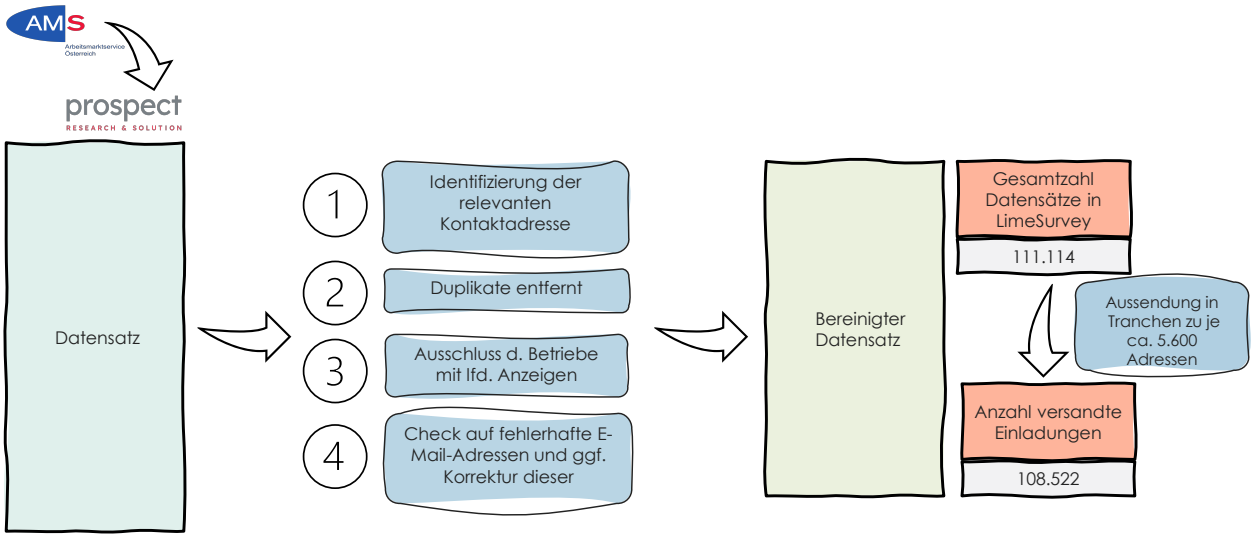
Der Fragebogen wurde in enger Abstimmung mit den Auftraggebern BMAW und AMS Österreich von prospect Unternehmensberatung erarbeitet und anschließend mittels LimeSurvey zur Umsetzung gebracht. Auf LimeSurvey wurde zurückgegriffen, weil dieser Anbieter Serverstandorte in der Europäischen Union betreibt und somit DSGVO-kompatibel ist. Sämtliche in der Onlinebefragung gestellten Fragen basierten auf Freiwilligkeit, d. h. es waren keine "Pflichtfragen" in der Umfrage enthalten.

Die Einladung zur Teilnahme am Fragebogen wurde von prospect Unternehmensberatung an die Unternehmen über das Onlinetool LimeSurvey ausgeschickt; die E-Mail-Adresse des Absenders wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft eingerichtet. Letzteres erfolgte, um einen ausreichend hohen Rücklauf zu erzielen.

Die Kontakt-E-Mail-Adressen der Unternehmen wurden prospect Unternehmensberatung vom AMS Österreich in Form eines Excel-Datensatzes zur Verfügung gestellt. Dieser Datensatz wurde in mehreren Schritten vom Befragungsteam aufbereitet (Abbildung A 5): Zunächst wurden die relevanten Kontaktadressen im Datensatz identifiziert – es sollten nur Unternehmen, nicht jedoch beispielsweise Steuerberater:innen, die die Kurzarbeitsprojekte für die Unternehmen abwickelten, kontaktiert werden. Danach wurden Adressduplikate entfernt und Unternehmen, bei denen ein laufendes Verfahren anhängig war, ausgeschlossen[133]). Im letzten Schritt wurden die E-Mail-Adressen auf offensichtliche Fehler überprüft und diese – soweit möglich – korrigiert. So konnten von ursprünglich 230 ungültigen E-Mail-Adressen 139 korrigiert werden.

So umfasste der bereinigte Datensatz schlussendlich insgesamt 111.114 Kontakt-E-Mail-Adressen.

Abbildung A 5: **Der Prozess der Datengenerierung und -bereinigung im Vorfeld der Unternehmensbefragung**



Q: Eigene Darstellung.

Aussendung in mehreren Tranchen

Aufgrund der hohen Anzahl auszusendender Einladungs-E-Mails erfolgte die Übermittlung der Einladungen zur Teilnahme an der Onlineumfrage in insgesamt 20 Tranchen zu je ca. 5.600 E-Mails. Die Erstaussendung fand zwischen 16. Juni und 1. Juli 2024 statt. Insgesamt

[133]) Unternehmen, bei denen es zu (teilweisen) Rückforderungen der Kurzarbeitsbeihilfe kam, wurden hingegen kontaktiert.

wurden an **108.522 E-Mail-Adressen Einladungen** zur Teilnahme an der Onlineumfrage ausgeschickt[134]).

Zusätzlich wurden nach ca. drei Wochen an jene Unternehmen, die noch nicht an der Umfrage teilgenommen hatten, Erinnerungsmails – ebenfalls in Tranchen – ausgesendet, um den Rücklauf weiter zu steigern. Diese Erinnerungsmails wurden zwischen 9. Juli und 15. Juli 2024 ausgeschickt. Ziel war, dass mindestens 5% der kontaktierten Unternehmen an der Umfrage teilnehmen. Dieser Wert konnte mit insgesamt **6,3% Rücklaufquote** übertroffen werden.

Umfragelink nur einmalig nutzbar

Der im E-Mail ausgesendete Link zur Onlineumfrage konnte nur einmalig verwendet werden und war dadurch nicht übertragbar. So konnte sichergestellt werden, dass der Umfragelink nicht mit anderen geteilt und zum mehrmaligen Ausfüllen weitergeschickt werden konnte.

Für etwaige Rückfragen zur Umfrage wurde den Unternehmen eine von prospect Unternehmensberatung betriebene E-Mail-Adresse zur Verfügung gestellt. Sechs auf diesem Weg eingegangene Rückmeldungen bezogen sich darauf, dass das jeweilige Unternehmen nach Eigenangabe keine Kurzarbeitsbeihilfe bezogen hatte. Worauf die unterschiedlichen Aussagen zur Nutzung von Kurzarbeit zurückzuführen sind, lässt sich nicht feststellen.

Fragebogenaufbau

- Den Unternehmen wurden im Fragebogen allgemeine statistische Fragen gestellt, wie auch Aussagen zur Bewertung vorgelegt. Diese konnten auf einer sechsteiligen Skala (von 1 "stimme sehr zu" bis 6 "stimme gar nicht zu") beurteilt werden.
- Bei negativer Bewertung (Skalen 4 bis 6) der Aussagen bestand für die an der Umfrage Teilnehmenden die Möglichkeit, in einem Textfeld Verbesserungsvorschläge zu geben bzw. detaillierter auf die Thematik einzugehen. Zusätzlich gab es offene Fragen, welche allen Umfrageteilnehmer:innen gestellt wurden. Alle offenen Antworten wurden im Anschluss mittels ChatGPT analysiert und zusammengefasst und in weiterer Folge überprüft und plausibilisiert.

Stichprobenbeschreibung

Der Fragebogen wurde insgesamt 8.526-mal begonnen, wobei in dieser Anzahl auch jene Fälle inkludiert sind, in denen etwa nur eine Frage beantwortet wurde oder der Fragebogen nach der ersten Seite wieder beendet wurde. **In die Analyse eingeschlossen wurden alle Fragebögen, bei denen mindestens 50% der allgemein relevanten Fragen beantwortet** wurden; alle anderen wurden als "unvollständig" gewertet und nicht ausgewertet. In die Ermittlung der 50-prozentigen Antwortquote wurden nur Fragen einbezogen, die für alle Befragten relevant waren, d. h. dass beispielsweise gruppenspezifische Fragenblocks wie Fragen zu Qualifizierungsmaßnahmen nicht berücksichtigt wurden. Dies, weil nicht alle Unternehmen

[134]) Der Unterschied zur Anzahl der ursprünglich in LimeSurvey hochgeladenen E-Mail-Adressen (111.114) erklärt sich dadurch, dass es beim Aussenden der E-Mails in manchen Fällen entweder zu Serverfehlern bei den Empfänger:innen kam oder dass beispielsweise manche E-Mail-Adressen falsch angegeben oder nicht mehr verfügbar waren.

Qualifizierungsmaßnahmen setzten und die entsprechenden Fragen für sie daher auch nicht relevant waren.

Nach Ausschluss der unvollständigen Antworten kristallisierten sich genau 7.000 Fragebögen als grundsätzlich relevant für die Analyse heraus, wobei die Anzahl der gültigen Fälle je nach Fragestellung schwankt, da auf sogenannte "Pflichtfragen" bewusst verzichtet wurde.

Die befragten Unternehmen wurden zunächst gebeten, das Bundesland anzugeben, in dem das Unternehmen bzw. der Unternehmensstandort, für den der Fragebogen beantwortet wird, angesiedelt ist. Von den insgesamt 6.983 Antworten auf diese Frage entfielen 21,3% auf Wien, gefolgt von 17,4% auf Niederösterreich und 16,6% auf Oberösterreich. Die größenbedingt geringste Beteiligung gab es in Vorarlberg mit 5,4% und dem Burgenland mit 3,3%.

Wird die Teilnahme an der Onlinebefragung nach Bundesländern (n = 6.983) der Grundgesamtheit[135]) der kontaktierten Unternehmen nach Bundesländern (n = 110.938) gegenübergestellt, so ergeben sich nur geringe Abweichungen zwischen –1,6% in der Steiermark (Onlinebefragung: 12,0%, Grundgesamtheit: 13,6%) **und +1,2%** in Oberösterreich (Onlinebefragung: 16,6%, Grundgesamtheit: 15,4%) (Übersicht A 10, Abbildung A 6).

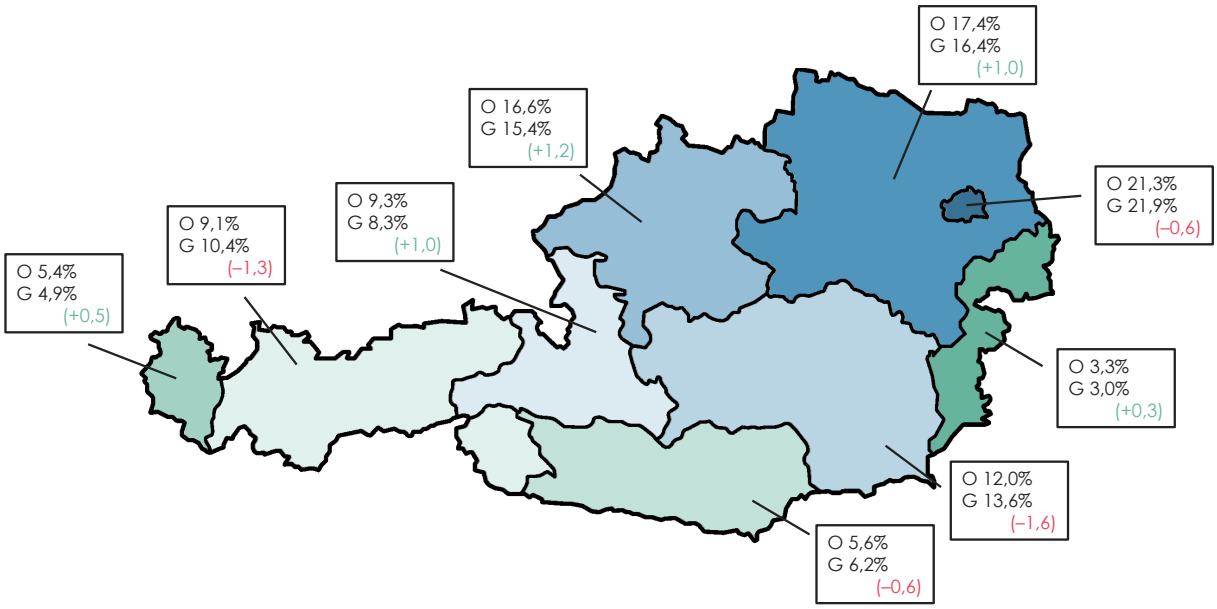
Übersicht A 10: **Teilnahme an der Umfrage nach Bundesländern einschließlich Gegenüberstellung mit Sampling-Basis**

Bundesland	Onlinebefragung (n = 6.983, Anteil in %)	Sampling-Basis anhand AMS-Daten (n = 110.938, Anteil in %)	Differenz (Prozentpunkte)
Burgenland	3,3	3,0	+0,3
Kärnten	5,6	6,2	–0,6
Niederösterreich	17,4	16,4	+1,0
Oberösterreich	16,6	15,4	+1,2
Salzburg	9,3	8,3	+1,0
Steiermark	12,0	13,6	–1,6
Tirol	9,1	10,4	–1,3
Vorarlberg	5,4	4,9	+0,5
Wien	21,3	21,9	–0,6

Q: Basis Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

[135]) Ausgehend vom (bereinigten) AMS-Datensatz der Kontakt-E-Mail-Adressen der Unternehmen wurde die Bundesland-Zuordnung der Grundgesamtheit über die darin angegeben Postleitzahlen vorgenommen. Da einige Postleitzahlen im AMS-Datensatz jedoch ungültig angegeben bzw. nicht (eindeutig) zuordenbar waren, differiert die hier angegebene Grundgesamtheit von 110.938 mit jener des bereinigten Datensatzes, welcher in LimeSurvey geladen wurde (111.114 Kontakt-E-Mail-Adressen).

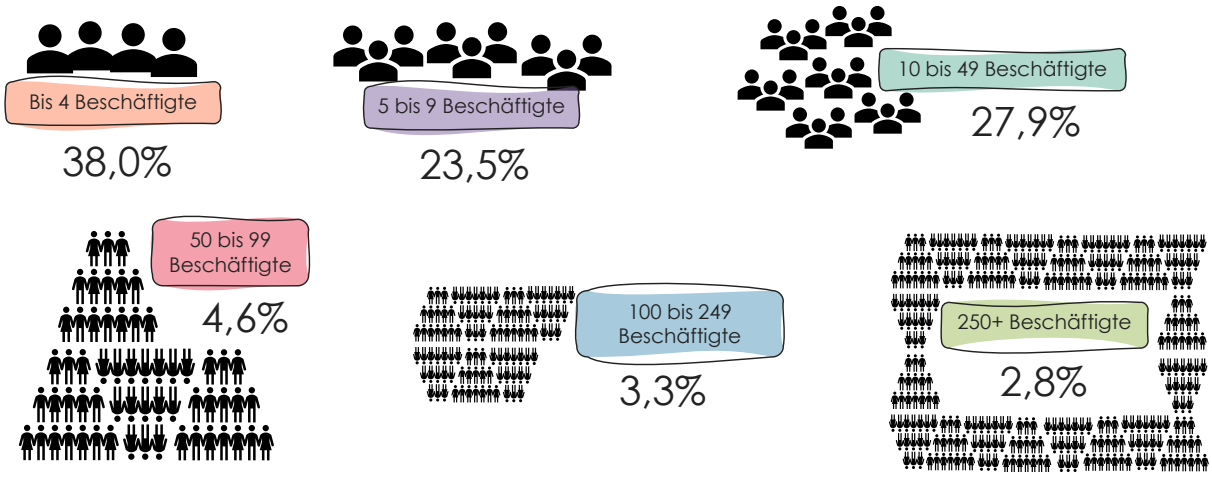
Abbildung A 6: **Gegenüberstellung: Teilnahme an der Onlinebefragung (O) nach Bundesland (n = 6.983) und Grundgesamtheit (G) der kontaktierten Unternehmen nach Bundesland (n = 110.983)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect. – Dargestellt sind die prozentualen Anteile der Bundesländer in der Onlinebefragung (O) und in der Grundgesamtheit (G) sowie deren Differenz in Prozentpunkten.

38% der befragten Unternehmensvertreter:innen repräsentierten Unternehmen mit maximal vier Beschäftigten, weitere 24% Unternehmen mit fünf bis neun und 28% Unternehmen mit zehn bis 49 Beschäftigten. 3% der Befragten repräsentierten Unternehmen mit 250 Mitarbeiter:innen oder mehr (n = 6.971; Abbildung A 7).

Abbildung A 7: **"Wie viele Mitarbeiter:innen sind aktuell in diesem Unternehmen/an diesem Unternehmensstandort beschäftigt?" (n = 6.971)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Die Selbstzuordnung des Hauptgeschäftsfeldes der befragten Unternehmen zeigt, dass 17,0% der mit der Befragung erreichten Unternehmen der Branche Beherbergung und Gastronomie (ÖNACE I) zuzuordnen sind, gefolgt von Handelsunternehmen bzw. Unternehmen, welche Kraftfahrzeuge instandhalten bzw. reparieren (ÖNACE G) mit 15,4%. Weitere 10,4% der befragten Unternehmen erbringen Sonstige Dienstleistungen (darunter fallen z. B. Friseur:innen oder Kosmetikstudios, ÖNACE S), gefolgt von Unternehmen des Gesundheits- und Sozialwesens mit 9,4%[136]) (ÖNACE Q), sowie der Herstellung von Waren (ÖNACE C) mit 9,2% (n = 6.676) (Übersicht A 11).

[136]) Zusammenfassung der ÖNACE-Klassen Q (Gesundheits- und Sozialwesen) und O (öffentliche Verwaltung).

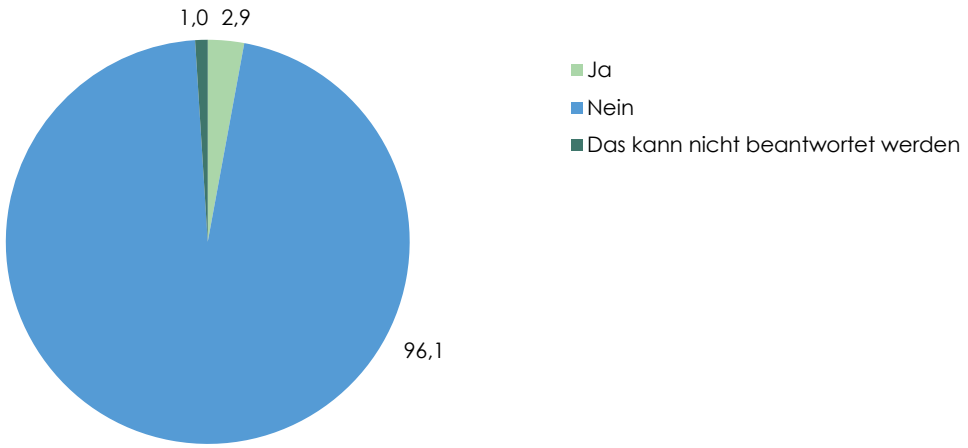
Übersicht A 11: **"Welcher Branche ist das Hauptgeschäftsfeld dieses Unternehmens zuzuordnen?" (n = 6.676)**

ÖNACE-Klasse(n)	Branche(n)	Anteil in %
A & B	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	1,3
C	Herstellung von Waren	9,2
D & E	Energieversorgung; Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	1,1
F	Bau	7,9
G	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	15,4
H	Verkehr und Lagerei	3,2
I	Beherbergung und Gastronomie	17,0
J	Information und Kommunikation	5,4
K & L	Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; Grundstücks- und Wohnungswesen	2,0
M	Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	4,7
N	Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	5,0
Q & O	Gesundheits- und Sozialwesen; Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung;	9,4
P	Erziehung und Unterricht	2,0
R	Kunst, Unterhaltung und Erholung	3,2
S	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	10,4
	Anderes/keine Angabe	2,8

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect. – Branchen teilweise zusammengefasst.

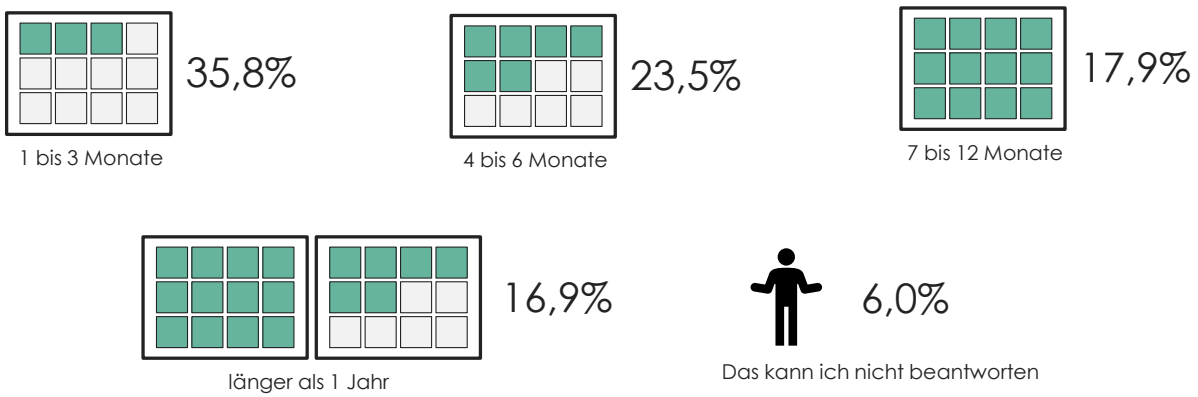
Die Frage, ob das Unternehmen bzw. der Unternehmensstandort, für den der Fragebogen beantwortet wird, bereits vor der COVID-19-Pandemie (also vor 2020) Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen hatte, wurde von mehr als neun von zehn Unternehmen verneint: 96,1% gaben an, bislang noch nie Kurzarbeitsbeihilfe bezogen zu haben, 2,9% bejahten diese Frage. In 1,0% der Fälle konnte diese Frage nicht beantwortet werden (n = 6.989) (Abbildung A 8).

Abbildung A 8: **"Hat dieses Unternehmen/dieser Unternehmensstandort bereits vor der Corona-Pandemie (also vor 2020) Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen? (n = 6.989)**



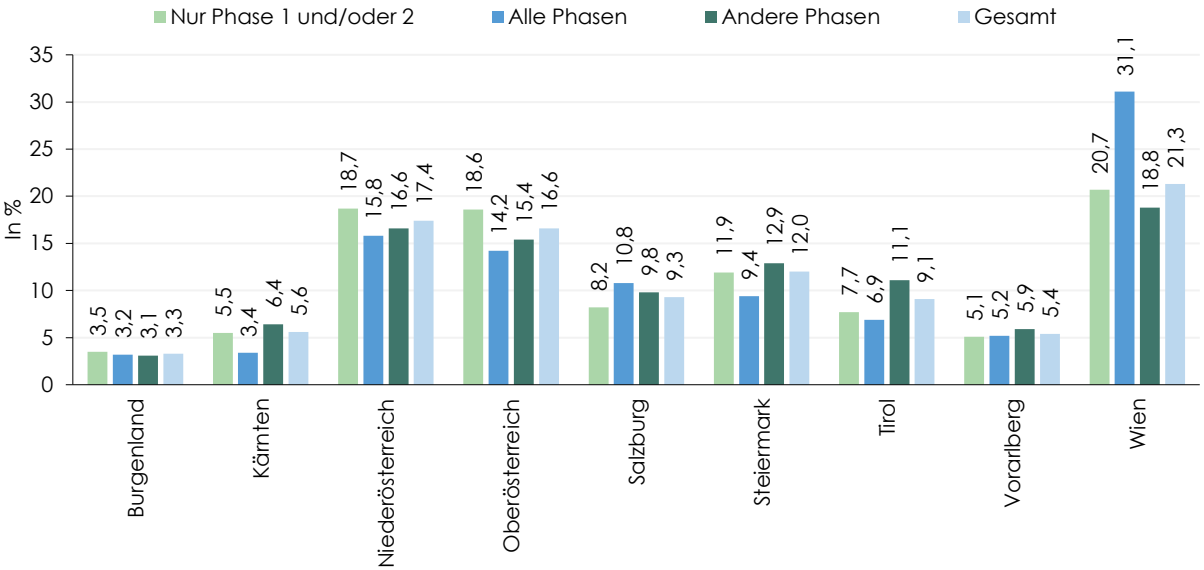
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Abbildung A 9: **"Wie lange hat dieses Unternehmen/dieser Unternehmensstandort insgesamt und in Summe COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen?" (n = 6.797)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Abbildung A 10: **Mit der Befragung erreichte Unternehmen nach Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und Bundesland (nur Phase 1 und/oder 2 n = 2.945, alle Phasen n = 985, andere Phasen n = 3.052)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

A XVI. Befragungsergebnisse differenziert nach Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeit

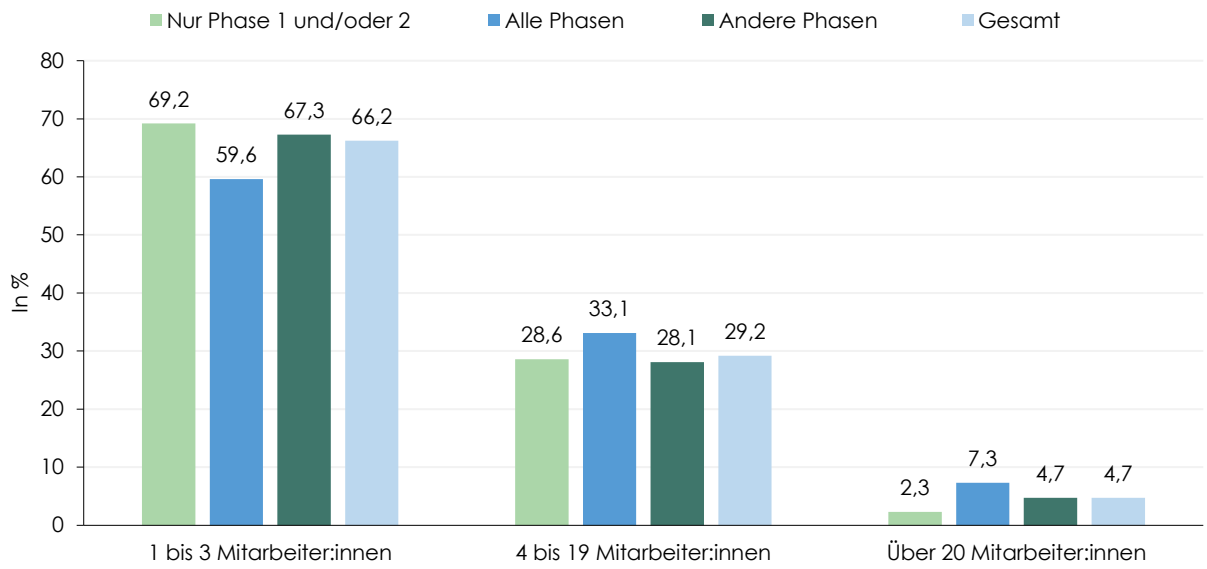
Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung werden im Folgenden differenziert nach Intensität der Nutzung von COVID-19-Kurzarbeit dargestellt. Diese Darstellungsform wurde gewählt, weil sich grundsätzlich eher geringe Unterschiede im Antwortverhalten der Unternehmen zeigten. So antworten Unternehmensvertreter:innen einzelner Bundesländer ebenso vergleichbar wie Unternehmensvertreter:innen unterschiedlicher Unternehmensgröße oder Branchen. Auf diesbezügliche Besonderheiten, etwa auf die Besonderheit Wiener Unternehmen, wird in einer speziellen Auswertung, die nach der Anzahl berichteter Problembereiche differenziert, eingegangen. Unterschieden wurde in Anlehnung an die Differenzierungen in der quantitativen Analyse zwischen

- Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit ausschließlich im Phase 1 und 2, also zwischen 1. März 2020 und 30. September 2020 nutzten,
- Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in allen fünf Phasen nutzten – also zwischen 1. März 2020 und 30. September 2022 teilweise durchgängig, teilweise in unterbrochenen Episoden, und
- Unternehmen, die andere Phasenkombinationen in Anspruch genommen haben.

Allgemeine Bewertungen der COVID-19-Kurzarbeit

Zwei Drittel der Befragten (n= 545), die angaben, Mitarbeiter:innen trotz Kurzarbeit gekündigt zu haben, geben an, ein bis drei Personen freigesetzt zu haben. Je kürzer Kurzarbeit andauerte, so legen die Aussagen der Befragten nahe, desto eher wurden wenige Beschäftigte des jeweiligen Unternehmens freigesetzt: 7% der Unternehmen, die Kurzarbeit in allen Phasen nutzten, setzten 20 und mehr Mitarbeiter:innen frei; bei Unternehmen, die nur in Phase 1 und/oder 2 in Kurzarbeit waren, betraf dies nur 2% der Unternehmen. Nach Anzahl der im Unternehmen beschäftigten Personen zeigt sich, dass Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten weitaus überwiegend angaben, ein bis drei Mitarbeiter:innen gekündigt zu haben (86,2%, n = 311); bei Unternehmen mit 100 und mehr Beschäftigten sind dies 14,6% (n = 41). Umgekehrt geben 36,5% (n = 41) der Befragten von Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten an, 20 oder mehr Mitarbeiter:innen gekündigt zu haben, darunter Vereinzelte (zwei Unternehmen mit 100 bis 149 Beschäftigten, n = 23 und vier Unternehmen mit 250 oder mehr Beschäftigten), die von Freisetzungen von mehr als 90 Beschäftigten berichten (Abbildung A 11).

Abbildung A 11: **"Wenn trotz Kurzarbeit Mitarbeiter:innen gekündigt werden mussten: Wie viele Mitarbeiter:innen mussten Sie kündigen?" (n = 545)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Zur Bewertung des Förderungsprozesses

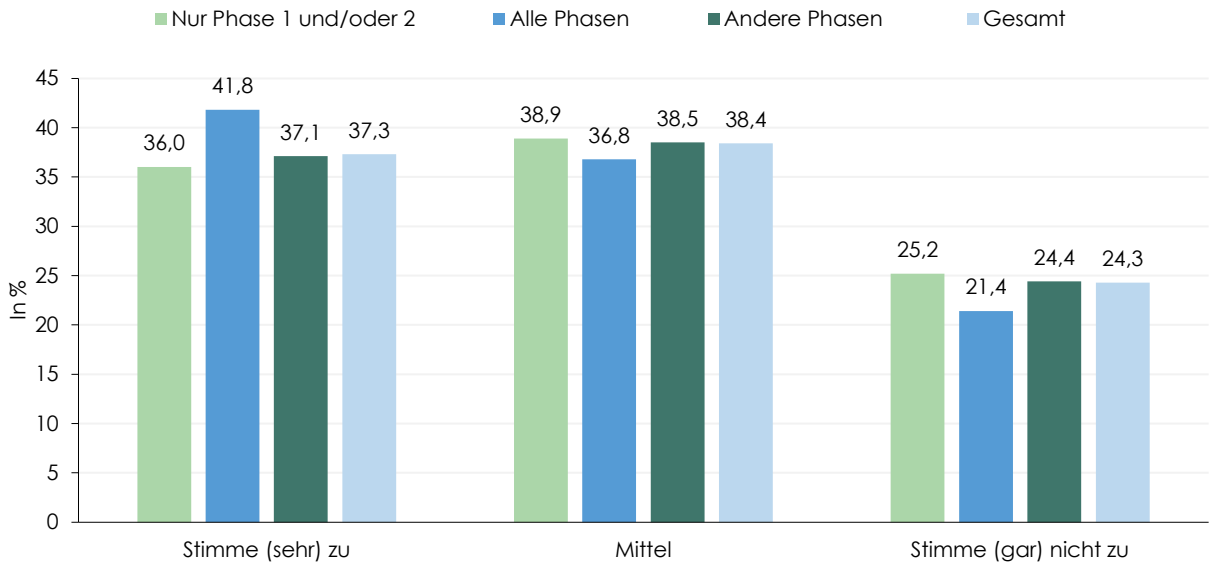
Eine Abfolge weiterer Fragen konzentrierte sich auf den Förderungsprozess. So wurden Unternehmen eingeladen, die Phase der Beantragung genauso zu bewerten wie die innerorganisatorische Abwicklung der Kurzarbeit oder die Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe.

Der Beantragungsprozess von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe aus Sicht der Befragten

Die Bewertung der Antragstellung fällt unabhängig davon, in welcher Intensität COVID-19-Kurzarbeit genutzt wurde, grundsätzlich mehrheitlich positiv aus: Rund 37% (n = 6.935) beschreiben diese als (eher) einfach; in etwa gleich hoch ist der Anteil derer, die die Beantragung als mittelmäßig komplex bewerten und jede:r Vierte bewertet die Beantragung als nicht oder gar nicht einfach (Abbildung A 12). Letztere begründeten ihre Bewertungen vor allem wie folgt (n =1.954):

- Viele Befragte berichten, dass die Beantragung der Kurzarbeitsbeihilfe ohne Unterstützung eines:r Steuerberater:in sehr schwierig oder nahezu unmöglich war.
- Der gesamte Prozess wird als komplex, umständlich und/oder unklar beschrieben. Hingewiesen wird auch auf einen aus Sicht einzelner Befragter unnötig komplizierten Antrag.
- Die Formulare werden als schwer verständlich bezeichnet.
- Der mit der Beantragung verbundene bürokratische Aufwand wird kritisiert.

Abbildung A 12: **"Die Beantragung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.935)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Folgende Zitate veranschaulichen exemplarisch die getätigten kritischen Rückmeldungen:

"Der bürokratische Aufwand war unerträglich und ohne Steuerberater (der natürlich auch wieder sehr teuer ist) kaum bewältigbar" // "Bürokratisch von Anfang bis Ende" // "Bestes Geschäft für Steuerberater" // "Anstatt der Kurzarbeit für von Lockdown betroffene Betriebe hätte im Pandemiegesetz einfach die Weiterzahlung der Löhne/Gehälter verankert werden sollen. Damit wären Lockdown [sic] nicht leichtfertig verlängert worden und wir hätten auch unternehmerisch planen können."

Bewertung der unternehmensinternen Abwicklung von Kurzarbeit durch die Befragten

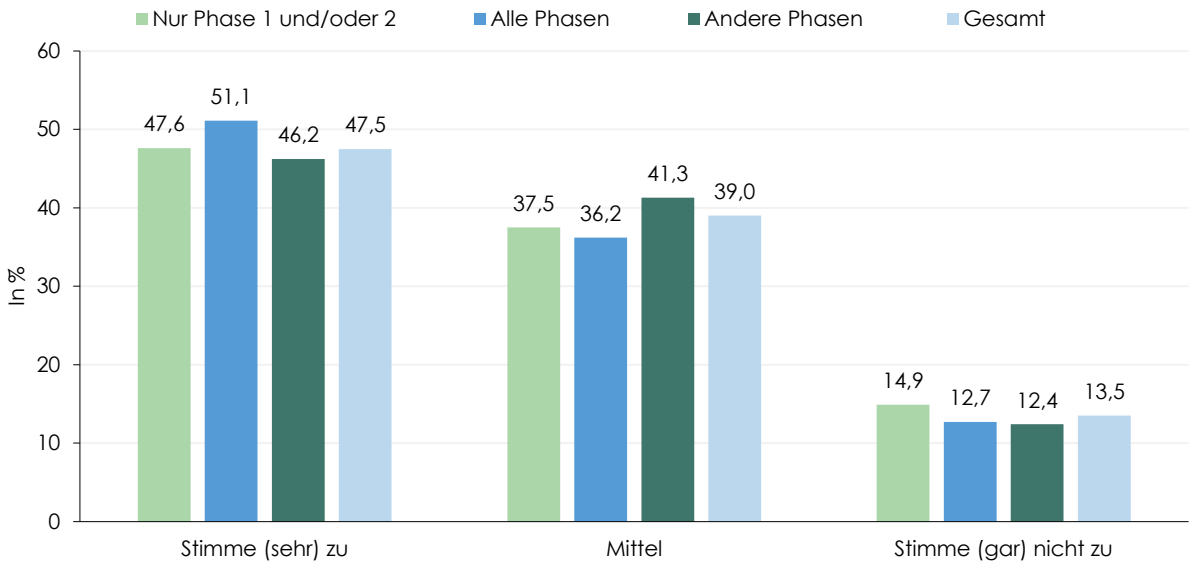
Unternehmensintern dürfte – laut Aussagen der Befragten – die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit vergleichsweise einfacher umzusetzen gewesen sein: So stimmt nicht ganz jede:r Zweite (48%, n = 6.954) der Aussage zu, dass die unternehmensinterne Abwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach war. Auch dies weitgehend unabhängig davon, in welcher Intensität Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen wurde. Umgekehrt stimmten rund 14% dieser Aussage nicht oder gar nicht zu (Abbildung A 13). Tendenziell betonen Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit nur kurz nutzten etwas stärker, dass die unternehmensinterne Abwicklung herausfordernd war.

985 Befragte führten die Herausforderungen näher aus:

- Die Prozesse und Verfahren im Zusammenhang mit der Kurzarbeitsbeihilfe wurden als schwer verständlich und unübersichtlich bewertet.
- Die Komplexität der Dokumente und Formulare wurde hervorgehoben.

- Viele Befragte fühlten sich durch den zusätzlichen administrativen und den damit verbundenen personellen Aufwand belastet.
- Die Prozesse wurden als starr und unnötig bürokratisch empfunden.

Abbildung A 13: **"Die unternehmensinterne Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bei uns im Unternehmen war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.954)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Die exemplarischen Zitate veranschaulichen ebenso wie die beschriebenen Begründungen für die beschriebenen Herausforderungen, dass die Befragten sich nicht immer auf die unternehmensinterne Abwicklung bezogen respektive die Kurzarbeitsbeihilfe vor allem gesamthaft bewerteten. Dies zeigt sich auch an anderen Stellen in der Befragung:

"Zu kompliziert und bei geringster Abweichung Fehlermeldungen obwohl eigentlich richtig. Oft mit dem AMS Mitarbeiter hin- und hergeschrieben und die wussten teilweise nicht mal Bescheid." // "Weil es ständig Änderungen gab. Man musste immer schnell reagieren. Zusperren, Aufsperren, von einem Tag auf den anderen. Auch für Mitarbeiter:innen großteils eine Zumutung. Und damit änderte sich auch immer die Abrechnung der Kurzarbeit." // "Viel zu großer aufwand, Bürokratie ohne Ende. eine Firma mit wenigen Beschäftigen kann sich nicht mal die Beantragung und Abwicklung leisten."

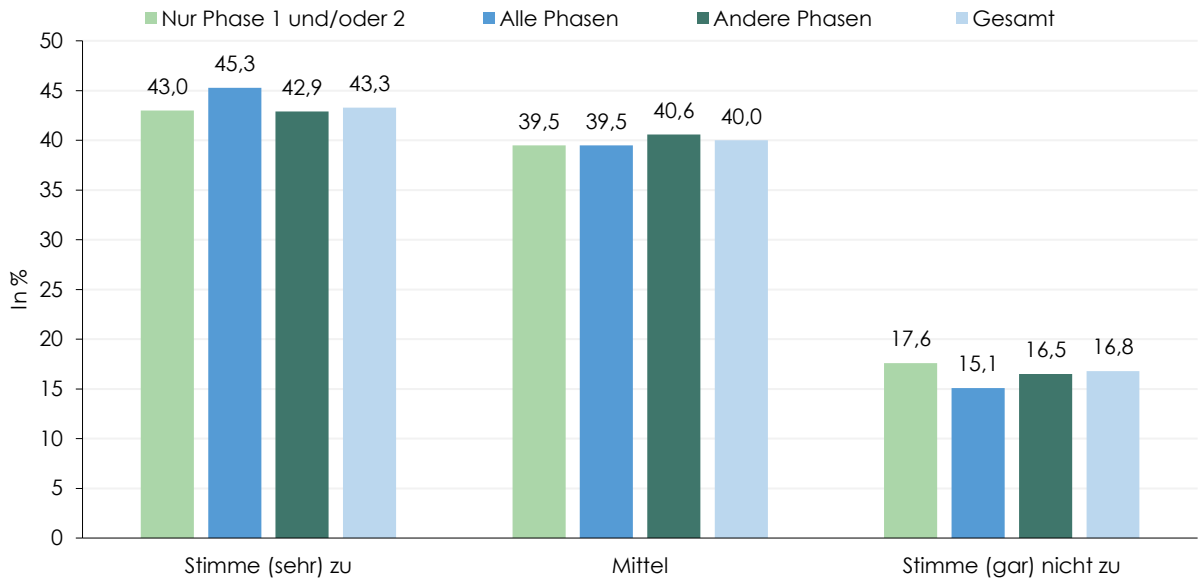
Die Bewertung des Abrechnungsprocederes durch die Befragten

Auch für die Bewertung der Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe gilt: Unabhängig davon, wie lange Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen wurde – die Abrechnung wird als einfach oder als weniger einfach bewertet (Abbildung A 14). Ersteres – die Bewertung der Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeit als einfach – trifft auf 43% (n = 6.935) zu. Immerhin rund 17% stimmen der Aussage, dass die Abrechnung nach einer gewissen Anlaufzeit alles in allem recht

einfach war, nicht oder gar nicht zu. Diese 17% (1.149 Rückmeldungen) beschreiben ihre Bewertungen wie folgt:

- Betont wird vor allem der hohe bürokratische Aufwand: Viele fühlten sich durch die Vielzahl an Formularen und "komplizierten Berechnungen" überfordert.
- Vor allem, aber nicht nur kleinere Unternehmen sahen sich durch die Intensität der mit der Abwicklung und Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe verbundenen administrativen Aufgaben überlastet.
- Weiters kritisiert wurden unklare Regelungen und mangelnde Informationen – dies führte bei den Befragten zu Verunsicherungen.

Abbildung A 14: **"Die Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach" (n = 6.935)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Auch zu diesem Themenkomplex veranschaulichen ausgewählte Zitate die eingeholten kritischen Rückmeldungen:

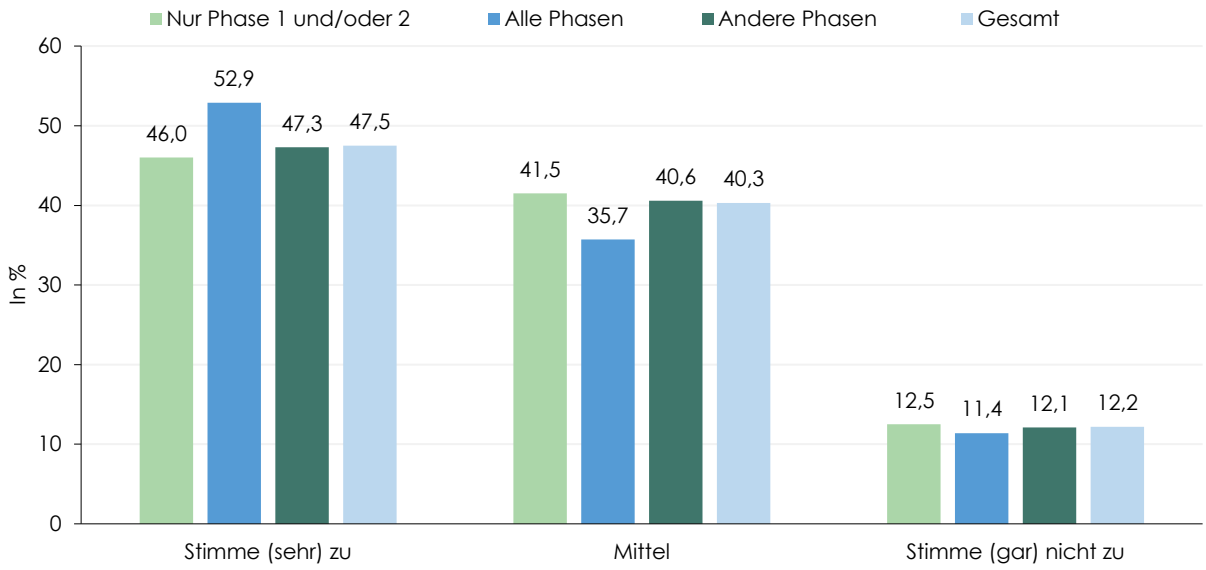
"Zu bürokratisch, die Excel-Tabelle vom AMS ein Horror" // "Wurde vom Steuerberater gemacht, allein hätten wir das nicht geschafft." // "Marginale Differenzen wurden angemahnt. Die administrative Abrechnung hat mehrere Arbeitstage in Anspruch genommen." // "Katastrophale Bürokratie! Endlose Listen und stundenlange Bearbeitung, die nicht ersetzt wird oder sehr teuer beim Steuerberater bezahlt werden musste! Jede Phase mit anderen, neuen Regeln, selbst das AMS kennt sich nicht aus und es war sehr schwierig alles zu recherchieren!"

Die Bewertung der Sozialpartnervereinbarung durch die Befragten

Auch die Sozialpartnervereinbarung wird von rund jedem:r zweiten Befragten als gut verständlich bewertet, wobei der Anteil derer, die die Sozialpartnervereinbarung als gut verständlich bewerten, in Unternehmen mit durchgängiger Nutzung von Kurzarbeit in allen Phasen mit 53% (n = 6.901) deutlich höher ist als bei jenen, die Kurzarbeitsbeihilfe nur kurz nutzten (46%) (Abbildung A 15). Durchschnittlich 12% der Befragten bewerten die Sozialpartnervereinbarung als wenig gut verständlich und beschrieben dies wie folgt (n = 812):

- Die Sozialpartnervereinbarung wurde als kompliziert und schwer verständlich beschrieben (v. a. wegen komplexer juristischer Formulierungen und Fachbegriffen, die für Laien schwer nachvollziehbar waren).
- Kritisiert wurde auch der bürokratische bzw. formelle Aufwand, der mit der Sozialpartnervereinbarung verbunden war.
- Negativ angesehen wurde auch die Länge der Vereinbarung und die Vermischung von Gesetzestexten und Vorschriften.

Abbildung A 15: **"Die für die Beantragung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe notwendige Sozialpartnervereinbarung war für uns gut verständlich" (n = 6.901)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

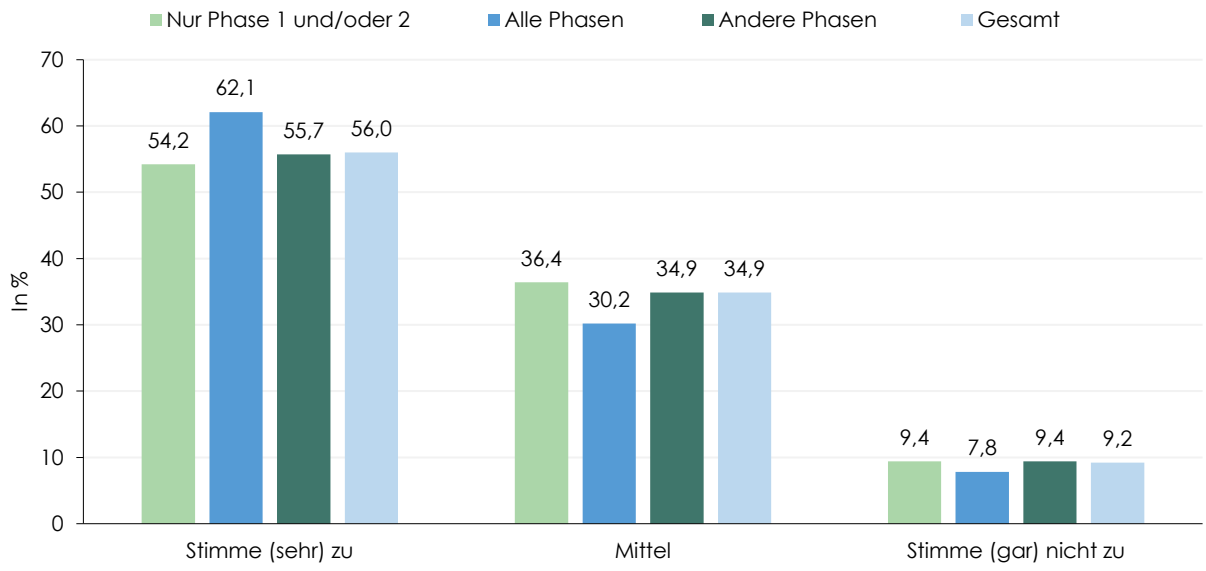
Auch diese Aussagen lassen sich durch exemplarische Zitate veranschaulichen:

"30 Seiten für eine Mitarbeiterin in Kurzarbeit ist wirklich übel" // "Alles sehr aufgebläht. Ohne Unterstützung durch den Steuerberater alles nicht machbar" // "Beamtendeutsch nicht verständlich" // "Einfachere Sprache, soll für Mitarbeiter einfach zu lesen und verstehen sein" // "Leichter verständlicher Text, also nicht so juristisch! Auch wenn der juristische Teil vermutlich notwendig ist, wären Erklärungen in 'Alltagssprache' sehr hilfreich gewesen, um sicher zu sein, dass man alles richtig macht."

Auch die Sozialpartnervereinbarung abzuschließen, wird von 56% (n = 6.910) der Befragten rückblickend als mehr oder weniger einfach (Abbildung A 16). 9% der Befragten berichten darüber, dass damit Herausforderungen verbunden waren. Diese konzentrieren sich auf folgende Themenbereiche (n=510):

- Auch hier wurde vor allem der hohe bürokratische Aufwand kritisiert, ebenso die Komplexität der Sozialpartnervereinbarung.
- Die Kritik zielt oft auf die Menge an Formularen und Dokumenten ab sowie auf den hohen Zeitaufwand, der für das "Ausfüllen" vonnöten war.
- Häufig erwähnt wurde auch die notwendige Unterstützung zum Abschluss der Sozialpartnervereinbarung durch Steuerberater:innen.
- Der Abschluss der Sozialpartnervereinbarung wurde weiters als unnötig kompliziert angesehen.

Abbildung A 16: **"Es war für uns einfach, die Sozialpartnervereinbarung abzuschließen" (n = 6.910)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Folgende Zitate veranschaulichen die Herausforderungen:

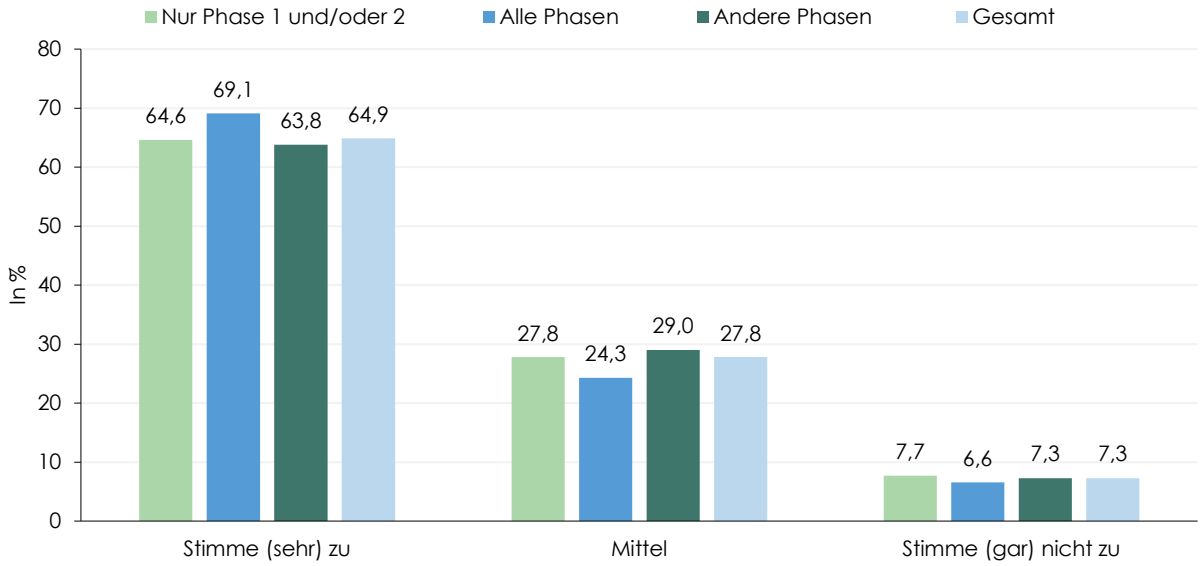
"Einerseits die Einverständniserklärung der MA zu erhalten --> Wäre einfacher gewesen diese per WhatsApp einholen zu können" // "Es war für uns absolutes Neuland, wir mussten sehr viel Zeit mit einlesen und Telefonaten verbringen" // "Ohne Betriebsrat nur Einzelvereinbarungen möglich / Zustimmungsprozedere mit Gewerkschaft/Sozialpartnern war teilweise sehr mühsam" // "Unterschriften Liste der Mitarbeitenden gerade in [sic] Lockdown kaum machbar." // "Zu hoher bürokratischer Aufwand für Kleinunternehmer, die keine Abteilung dafür haben. Und der Steuerberatungsaufwand dafür ist ebenfalls zu hoch."

Wie leicht war es, die Regelungen der Kurzarbeit den Mitarbeiter:innen zu erklären?

In der Umsetzung von Kurzarbeit scheint die Information der Mitarbeiter:innen über die Rahmenbedingungen von Kurzarbeit vergleichsweise einfach gewesen zu sein: Nur 7% der Befragten (n = 6.818), stimmen dieser Aussage nicht zu (Abbildung A 17). Rund zwei von drei Befragten geben demgegenüber an, dass es (sehr) einfach war, den Mitarbeiter:innen zu erklären, wie Kurzarbeit funktioniert. Jene 458 Befragten, die von diesbezüglichen Problemen berichteten, erläutern diese in der offenen Fragebeantwortungsmöglichkeit wie folgt:

- Häufig angesprochen wurde die Komplexität der Informationen, die mit der COVID-19-Kurzarbeit zusammenhängen.
- Viele Befragte berichten, dass die Vielzahl an neuen Regeln schwer zu verstehen waren – dies auch aufgrund der oftmaligen Änderungen.
- Ebenfalls gab es allgemeine Kommunikationsprobleme aufgrund der Komplexität der Kurzarbeit, was teilweise zu Verunsicherungen bei den Mitarbeiter:innen führte.

Abbildung A 17: **"Es war nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach, unseren Mitarbeiter:innen zu erklären, wie die COVID-19-Kurzarbeit funktioniert" (n = 6.818)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Folgende Zitate veranschaulichen exemplarisch die kritischen Rückmeldungen zu dieser Frage:

"Weil die Mitarbeiter der Meinung waren, dass sich die Firmen damit bereichern. Sie haben sich ausgenutzt gefühlt." // "Viel zu komplex, um es der breiten Masse zu erklären, wenn sich schon Experten damit schwer tun" // "War gar nicht einfach, die Mitarbeiter haben oftmals geglaubt, sie dürfen gar nicht arbeiten, das hat sehr viel Erklärungen gebraucht, das Thema war ganz einfach von den verantwortlichen Stellen schlecht kommuniziert und auch die Medien – egal ob Print oder Internet oder TV – trugen nur zur Verunsicherung bei, sprich: Die klare Linie hat gefehlt!!!" // "Weil die Mitarbeiter komplett verunsichert

waren. Weil die Mitarbeiter der Meinung waren, dass komplett alle Kosten abgedeckt waren – was nicht der Wahrheit entsprach."

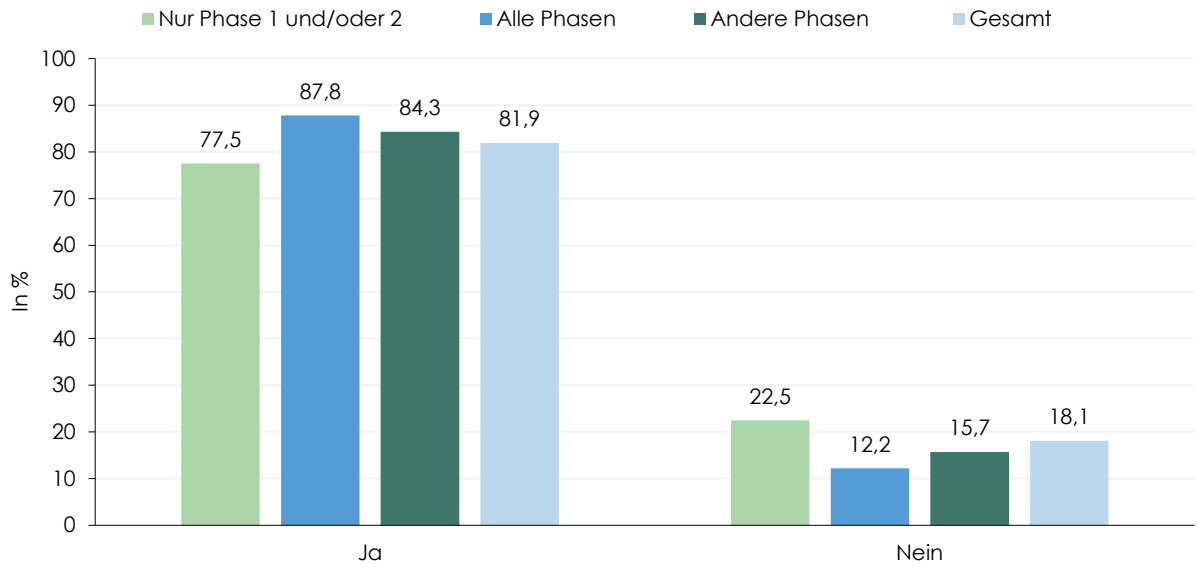
Abbau von Urlaub und Zeitguthaben

Mehr als acht von zehn Befragten (82%, n = 6.762) geben an, versucht zu haben, ihre Mitarbeiter:innen zum Abbau von Zeitguthaben sowie zur Konsumation von Urlaub animiert zu haben. Dies betonen insbesondere Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfe in mehreren Phasen nutzten, und steht vermutlich auch in Zusammenhang mit den diesbezüglichen Regelungen ab Phase 5 (AMS BRL AMF/15-2021, gültig ab 1. Juli 2021). Keine diesbezüglichen Aktivitäten setzten eher Unternehmen, die nur in Phase 1 und/oder 2 in Kurzarbeit waren (22,5%) (Abbildung A 18).

Die 969 Befragten, die angeben, diesbezüglich keine Initiativen gesetzt zu haben, begründen dies wie folgt:

- Teilweise war der Urlaub bereits von den Mitarbeiter:innen verplant oder musste wegen Schulkindern ohnehin in den Ferienzeiten genommen werden.
- Betont wurde auch vielfach, dass Mitarbeiter:innen kein Interesse daran hatten, mehr oder weniger gezwungen zu werden, Urlaubstage zu verbrauchen. Dies vor allem aufgrund der gegebenen Ausgangsbeschränkungen.
- Andere berichteten von nicht (mehr) vorhandenen Urlaubs- oder Zeitguthaben.

Abbildung A 18: **"Wir haben versucht, unsere Mitarbeiter:innen dafür zu gewinnen, zuerst Urlaubsansprüche und Zeitguthaben abzubauen und erst dann in Kurzarbeit zu gehen" (n = 6.762)**



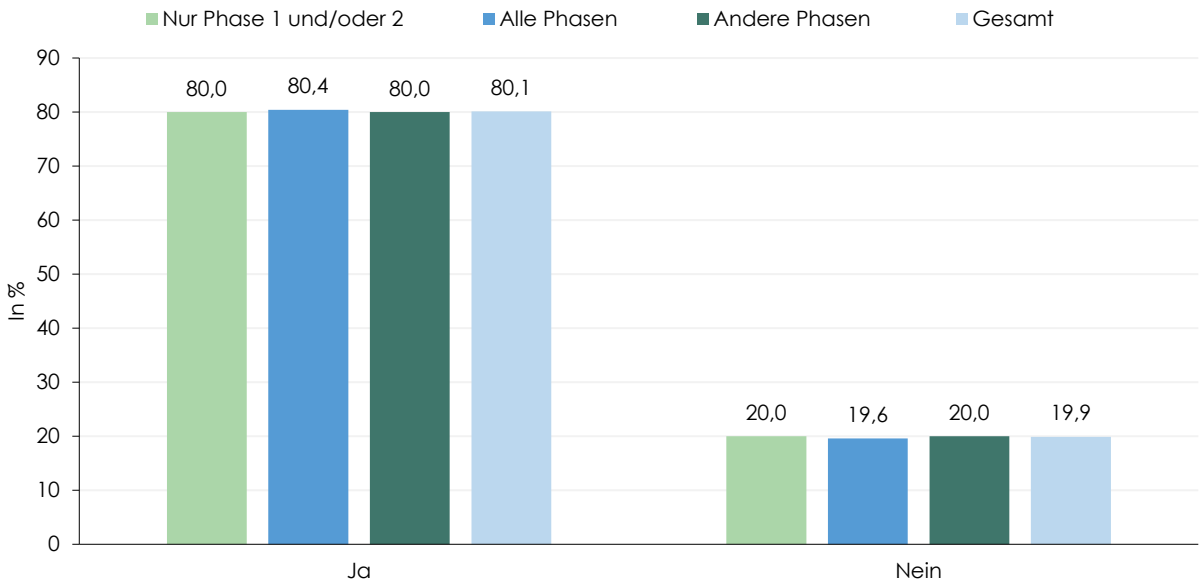
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Befragte, die in den freien Textfeldern begründeten, warum sie keine Initiativen zum Urlaubsverbrauch gesetzt hatten, führten dies exemplarisch wie folgt aus:

"Gerade in der völlig ungewissen Situation (Sperre der Betriebe) tut man sich schwer, die Mitarbeiter zu ersuchen, ihren Urlaub zu verwenden. Die Erholung war zu dieser Zeit auch kaum möglich, weil man de facto an die eigenen vier Wände gebunden war." // "Die Mitarbeiter:innen hatten keine Möglichkeit, in den Urlaub zu "fahren" und wollten daher auch keinen Urlaub in Anspruch nehmen. "// "Warum sollen Mitarbeiter ihren schwer verdienten Urlaub verbrauchen. Für den Staat. Der sie in diesem Fall zu einem Urlaub zwingt" // "Meine Mitarbeiter sollten ihren Urlaub dann nutzen, wenn es ihnen zeitlich passt" // "Niemand hatte Interesse daran, sie können niemanden zwingen, gegen seinen Willen Urlaub oder Zeitguthaben aufzubrauchen" // "Unsere Mitarbeiter hatten zu diesem Zeitpunkt kein Zeitguthaben."

Wenn Unternehmen allerdings Initiativen in Richtung Urlaubsverbrauch und/oder Abbau von Zeitguthaben setzten, dann waren diese in der überwiegenden Mehrheit der Fälle auch erfolgreich. Wie Abbildung A 19 zeigt, waren – unabhängig davon, ob Kurzarbeit in allen Phasen oder nur zu Beginn der Pandemie genutzt wurde – 80% (n= 5.463) der Unternehmen, die derartige Versuche gestartet hatten, auch erfolgreich.

Abbildung A 19: **"Wenn versucht wurde, die Mitarbeiter:innen dafür zu gewinnen, zuerst Urlaubsansprüche und Zeitguthaben abzubauen und erst dann in Kurzarbeit zu gehen. Ist dies gelungen?" (n = 5.463)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

In den 3.042 Antworten jener, die Mitarbeiter:innen dafür gewinnen konnten, Urlaubs- und/oder Zeitguthaben abzubauen, zeigt sich, dass der Erfolg vor allem in Zusammenhang mit dem allgemeinen Betriebsklima gesehen wird:

- Zusammenhalt der Mitarbeiter:innen
- Zusammenhalt im Unternehmen
- Verständnis der Mitarbeiter:innen und der Führungskräfte für die Situation

- gute Kommunikation unter den Kolleg:innen sowie zwischen Mitarbeiter:innen und Führungskräften
- persönliche Gespräche mit den Mitarbeiter:innen
- Loyalität zum Unternehmen
- höherer Anteil langjähriger Mitarbeiter:innen
- sehr gutes Verhältnis mit Mitarbeiter:innen
- gutes Betriebsklima/Arbeitsklima
- der Urlaubsverbrauch/Abbau von Zeitguthaben war für den Erhalt des Arbeitsplatzes notwendig
- aufgrund der finanziellen Situation

Zur Veranschaulichung können auch zu dieser Fragestellung exemplarische Zitate angeführt werden:

"Weil Corona alle betroffen hat und meine Mitarbeiterin mit mir an einem Strang gezogen hat" // "Hohe Loyalität der Mitarbeiter zum Unternehmen. Wir haben langjährige Mitarbeiter, die sich mit dem Erfolg des Unternehmens identifizieren" // "Es ist uns teilweise gelungen. Grund hierfür war das sehr gute Verhältnis zw. Dienstgeber u. Dienstnehmer" //

Wie Abbildung A 19 ebenfalls zeigt, gelang es jedoch umgekehrt 20% der Befragten (n = 5.463) nicht, Mitarbeiter:innen zum Urlaubsverbrauch/Abbau von Zeitguthaben zu bewegen. Diese 868 Befragten berichten in der Befragung Folgendes:

- Mitarbeiter:innen zeigten kein Verständnis dafür
- Mitarbeiter:innen wollten Urlaub nehmen, wann sie wollen bzw. diesen nicht "vergeuden"
- Mitarbeiter:innen wollten keinen Urlaub im Lockdown
- Personen mit Schulkindern wollten Urlaub in den Ferien nehmen
- Dienstnehmer:innen wollten Urlaub für Freizeitaktivitäten nutzen – dies war während der Lockdownphasen jedoch nicht möglich

Exemplarische Zitate dieser Befragten:

"Wenn ich das durchgesetzt hätte, würde ich heute ohne MA dastehen. Mitarbeiter haben mit Ihrer Kündigung gedroht. Denn jeder wollte dann Urlaub gehen, wenn er auch Urlaubsmöglichkeit hatte!!!!!" // "Mitarbeiterinnen mit schulpflichtigen Kindern wollten den Urlaub in den Sommerferien konsumieren." // "Keiner wollte Urlaub im Lockdown" // "Ausgangsbeschränkungen und Reisebeschränkungen haben Urlaube unattraktiv gemacht."

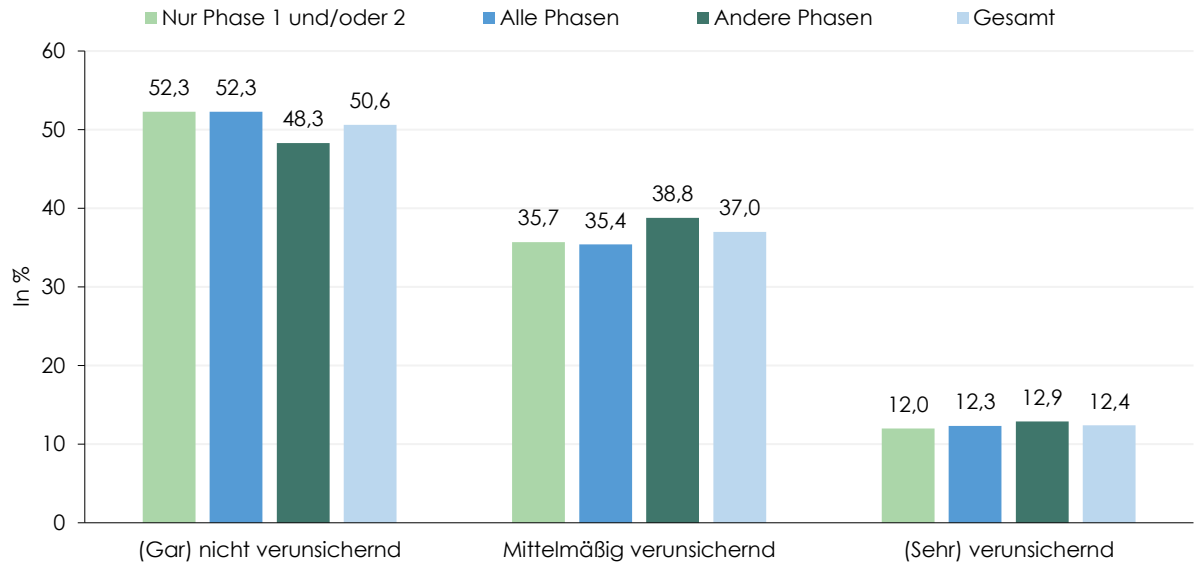
Möglichkeiten, Antworten auf offene Fragen zu erhalten

Kurzarbeit und Kurzarbeitsbeihilfe waren in der Phase der Pandemie zwar öffentlich breit diskutierte Themen – im Sinne der Weiterentwicklung der Gestaltung des Förderungsmanagement stellte sich jedoch die Frage, ob sich Unternehmen während der Pandemie ausreichend informiert fühlten und vor allem Anlaufstellen zur Beantwortung ihrer offenen Fragen fanden. Diesem Themenkomplex waren folgende Fragen der Unternehmensbefragung gewidmet.

Auswirkungen der breiten öffentlichen Diskussion von Kurzarbeit auf Unternehmen

Bedingt durch den massiven Einsatz von COVID-19-Kurzarbeit während der Pandemie, aber auch aufgrund der vielen damit verbundenen offenen Fragestellungen und Herausforderungen sowie nicht zuletzt aufgrund der mehrmaligen Änderungen der Förderbedingungen wurde diese Förderung auch massiv öffentlich diskutiert. Befragt danach, ob diese öffentlichen Diskussionen für die Betroffenen respektive die Unternehmen, die sie repräsentieren, verunsichernd waren, gehen die Meinungen auseinander: 51% (n = 6.724) der Befragten berichten, dass sie durch diese Diskussionen nicht oder kaum verunsichert waren. Von deutlicher Verunsicherung berichten dagegen 12% (Abbildung A 20).

Abbildung A 20: **"Die konkreten Förderungsbedingungen der COVID-19-Kurzarbeit wurden teilweise auch intensiv öffentlich diskutiert. War dies verunsichernd für Ihr Unternehmen/Ihren Unternehmensstandort?" (n = 6.724)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

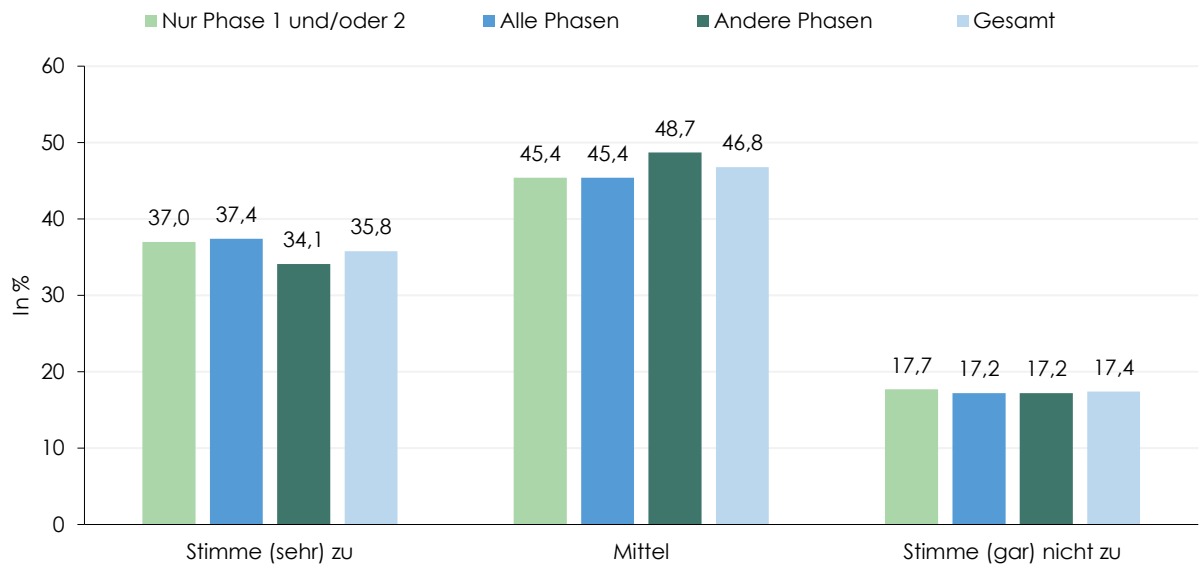
Kurzarbeitsbeihilfe – ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das bis zur COVID-19 Pandemie nur sehr wenigen Unternehmen in Österreich bekannt war – wird durch die befragten Expert:innen und Stakeholder als die komplexeste Arbeitsmarktförderung bezeichnet. Dies vor allem auch deshalb, weil die Kurzarbeitsbeihilfe voraussetzt, dass auf Unternehmensebene für einen definierten Zeitraum und für definierte Unternehmenseinheiten mit der Sozialpartnervereinbarung ein Äquivalent zu einer Betriebsvereinbarung mit spezifischen Regelungen bezüglich Arbeitszeit, Arbeitsentgelt und weiteren Rechten und Pflichten festgelegt wird. Parallel dazu sind – so Kurzarbeit nicht ausschließlich durch das Unternehmen finanziert werden soll – ein Förderantrag beim AMS zu stellen sowie entsprechende Formulare auszufüllen und Nachweise zu erbringen.

Diese mit Kurzarbeit verbundene Komplexität löste zu Beginn der COVID-19-Pandemie – und in weiterer Folge bedingt durch viele Anpassungen (siehe Kapitel A XVII und ausführlicher im

Hauptbericht) immer wieder – eine Reihe von Fragen auf allen Ebenen – so auch bei Unternehmen – aus. In der Befragung wurde mit Blick auf diesen Umstand untersucht, ob und an welchen Stellen Unternehmensvertreter:innen Antworten auf ihre Fragen fanden. Eine der möglichen Quellen waren und sind online zugängliche Informationen. Der Aussage "Wenn wir Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hatten, haben wir nach einer gewissen Anlaufzeit immer recht schnell eine passende Antwort im Internet gefunden" beantworten immerhin 36% (n = 6.875) mit "stimme (sehr) zu". 17% der befragten Unternehmen – wiederum unabhängig von der Dauer der Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfe – fanden im Internet jedoch keine geeigneten Antworten auf ihre Fragen (Abbildung A 21). Dies wird folgendermaßen beschrieben (n = 1.065):

- Viele Befragte hatten Schwierigkeiten, Informationen zu steuerlichen und abrechnungstechnischen Fragen zu finden.
- Oft wurden auch keine präzisen Antworten zu allgemeinen Fragen gefunden, was dazu führte, dass über zusätzliche Kanäle (telefonisch, per E-Mail) nachgefragt werden musste.
- Besonders in der Anfangsphase der Pandemie gab es viele Unsicherheiten, da sich die Regeln ständig änderten, und teilweise, so wird betont, konnten auch AMS-Vertreter:innen/Steuerberater:innen keine passenden Antworten geben.

Abbildung A 21: **"Wenn wir Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hatten, haben wir nach einer gewissen Anlaufzeit immer recht schnell eine passende Antwort im Internet gefunden" (n = 6.875)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Zur Illustration der Aussagen auch hier ausgewählte Zitate:

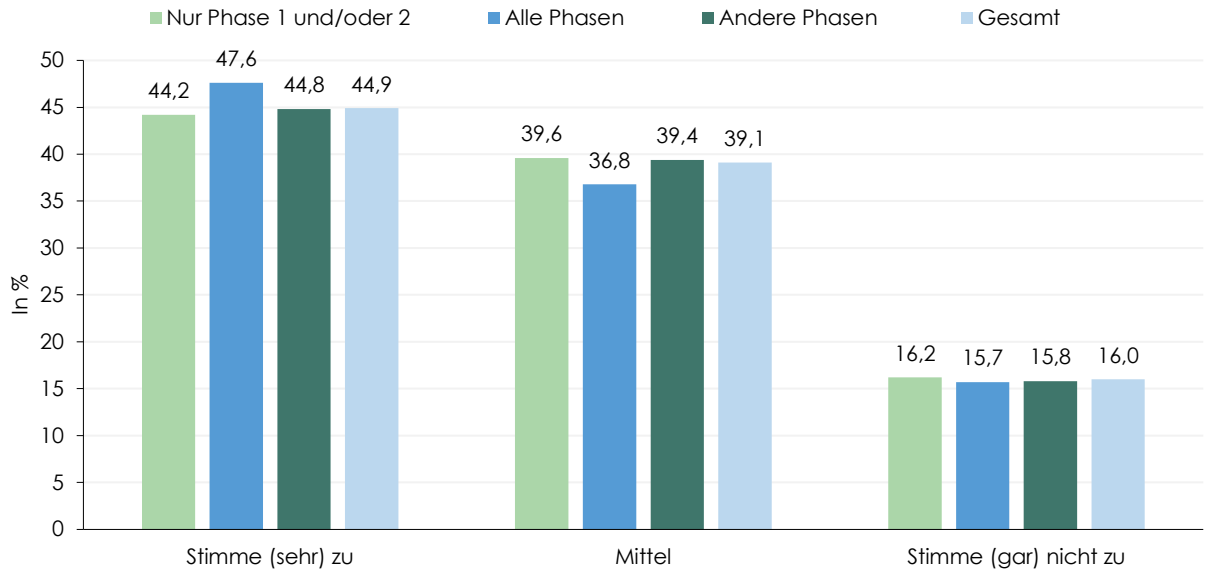
"Zu mehreren *Fragen mussten letztlich sogar die Führungsfunktionen von Institutionen einbezogen werden, da weder Internet noch Veröffentlichungen noch Sachbearbeitende klare Aussagen und Informationen geben konnten*" // *"Wir haben kaum im Internet was gefunden, sondern meist über unseren AMS-Betreuer*

die fehlenden Informationen erhalten. teilweise musste dieser selbst erst Erkundigungen einholen." // "Sehr komplex – zu viele verschiedene Lösungen – immer wieder neue Richtlinien! Am Anfang ohnedies das Chaos. Man sollte nicht bei der Pressekonferenz die Dinge aussprechen, wenn vom AMS begonnen, noch niemand Bescheid weiß".

Auch in den Institutionen – allen voran bei den einzelnen AMS-Geschäftsstellen und den Sozialpartnerorganisationen – musste sehr rasch und breit Know-how zu Kurzarbeitsbeihilfen aufgebaut werden; davon berichten alle befragten Stakeholder (siehe Kapitel A XVII). Dazu kamen auch für die Vertreter:innen dieser Organisationen die Herausforderungen, die aus der Veränderungs- und Anpassungsgeschwindigkeit im Bereich der Detailregelungen der Kurzarbeitsbeihilfe resultierten. Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass nicht einmal jede:r Zweite (45%, n = 6.789) folgender Aussage zustimmt: "Wir fanden nach einer gewissen Anlaufzeit immer kompetente Auskunftspersonen (z. B. bei WKO, AK, BMAW, BMF, AMS, etc.) für unsere Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe" (Abbildung A 22). Tendenziell höher wird dieser Anteil bei intensiverer Nutzung. 16% – dies unabhängig von der Intensität der Nutzung von Kurzarbeit – fanden jedoch auch bei diesen Stellen keine Antworten auf ihre Fragen. Dies wird wie folgt beschrieben (n = 1.068):

- Eine Vielzahl der Befragten gab an, entweder keine kompetente Auskunftsperson gefunden oder keine Antwort auf die Fragen erhalten zu haben.
- Teilweise werden die fehlende Kompetenz der Ansprechpartner:innen und die Erreichbarkeit des AMS kritisiert.
- Oft waren abermals die Steuerberater:innen die zentrale Anlaufstelle für Fragen – dies verursachte jedoch Kosten und wurde aus diesem Grund kritisiert.

Abbildung A 22: **"Wir fanden nach einer gewissen Anlaufzeit immer kompetente Auskunftspersonen (z. B. bei WKO, AK, BMAW, BMF, AMS, etc.) für unsere Fragen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe" (n = 6.789)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

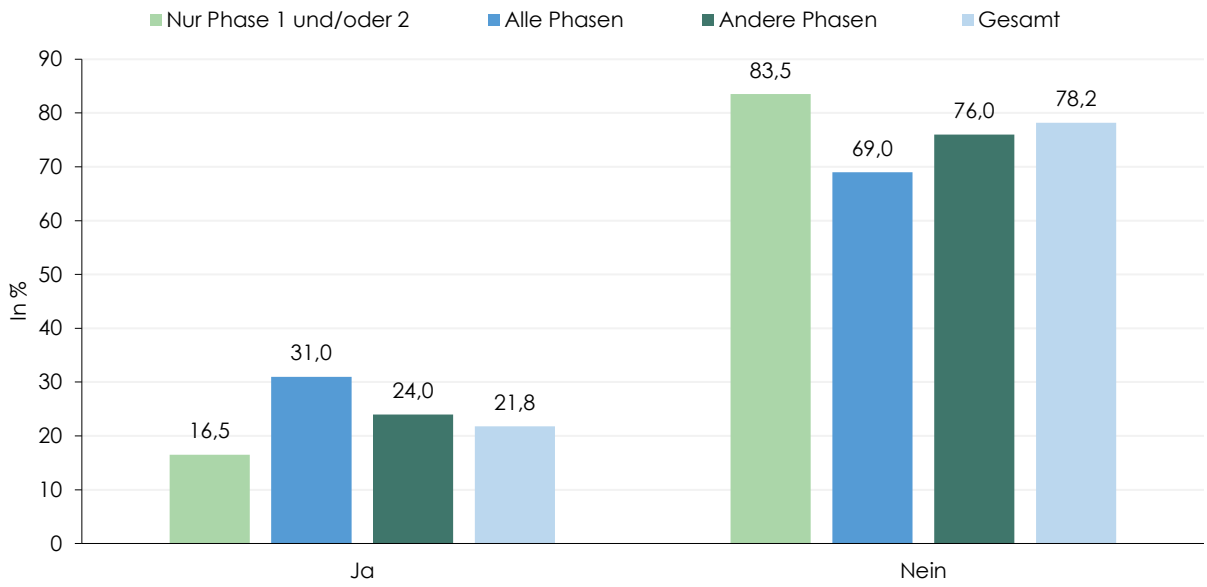
Ausgewählte Zitate auch dazu:

"Am Anfang war Chaos und oft widersprüchliche Auskünfte oder man wurde an andere Stellen verwiesen. Es war kaum ein Durchkommen - da wurde der Steuerberater als Anlaufstation wichtig." // "Am Wissensstand der benannten Auskunftspersonen (Hotlines, AMS/WKO direkt etc.); teilweise, aber nicht ausschließlich geschuldet der Tatsache, dass der Gesetzgeber die Vorgaben im laufenden Prozess angepasst hat und die zuständigen Stellen phasenweise genauso wenige Informationen hatten wie die Unternehmen und deren Steuerberater und Lohnverrechner." // "E-AMS leider nur per Mail zu erreichen. Antwort nach Tagen." // "Es war nie jemand telefonisch erreichbar!!!!!"

Qualifizierung während Kurzarbeit

Unternehmen war es möglich, die Ausfallzeit während COVID-19-Kurzarbeit für Qualifizierungsmaßnahmen ihrer Mitarbeiter:innen zu nutzen. Davon machten nach eigenen Aussagen 21,8% der in der Befragung erreichten Unternehmen Gebrauch, wobei Unternehmen, die in allen Phasen in Kurzarbeit waren, dies mit 31,0% überdurchschnittlich oft nutzten. Der Großteil der befragten Unternehmen (78,2%) nutzte diese Möglichkeit jedoch nicht (n = 6.618) (Abbildung A 23). Auffallend ist diesbezüglich die Differenz, die sich zu den Ergebnissen der quantitativen Analysen ergibt (vgl. Kapitel 4.2.3). Zu vermuten ist, dass Unternehmen eine Reihe (kleinerer) interner Schulungen (z. B. im Themenfeld Online-Kommunikation) realisierten. Rein unternehmensintern organisierte und durchgeführte Schulungsangebote waren und sind nicht förderbar, wurden aber vermutlich von den Befragten als Schulungsangebote eingeordnet.

Abbildung A 23: **"Wurden in Ihrem Unternehmen/Unternehmensstandort während der COVID-19-Kurzarbeit Qualifizierungsmaßnahmen genutzt?" (n = 6.618)**

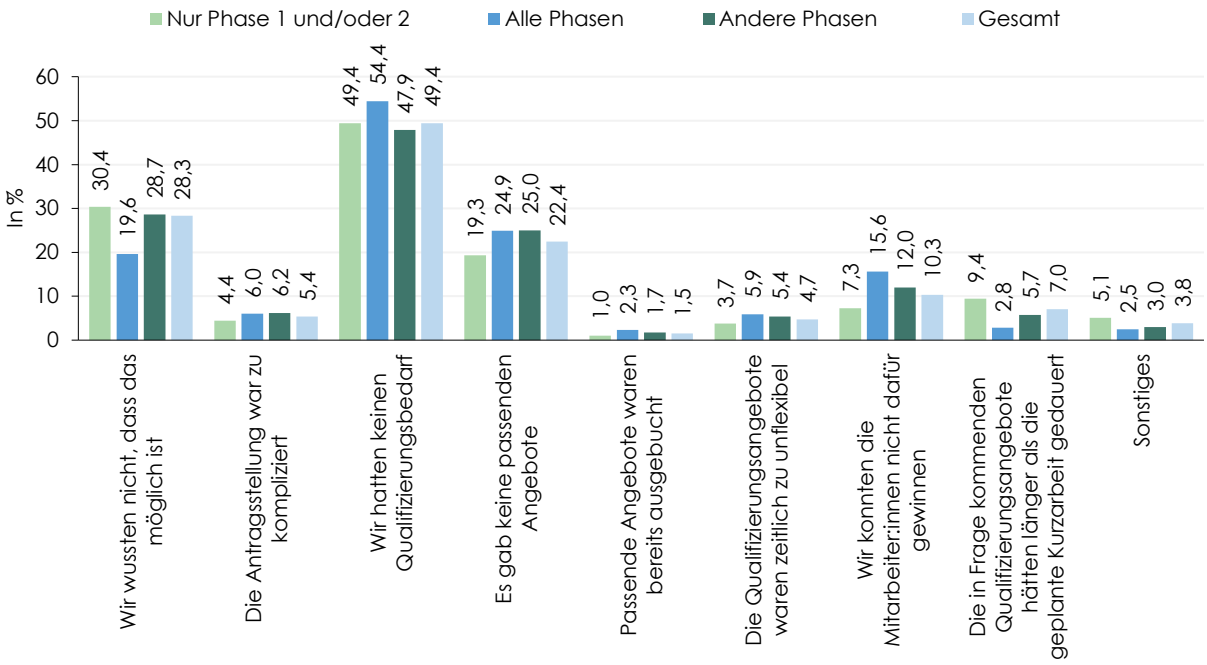


Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Von Seiten des AMS gab es zur Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit die SfK (Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit), mit der die ausfallende Arbeitszeit für arbeitsmarktpolitisch und betrieblich sinnvolle Schulungen genutzt werden sollte.

Befragt, warum im Unternehmen keine Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden, antworteten knapp 50% der Befragten damit, dass sie keinen Qualifizierungsbedarf hatten. 28,3% der Unternehmensvertreter:innen gaben an, dass sie nicht wussten, dass dies möglich ist – wobei dieser Anteil bei Unternehmen, die Kurzarbeit in allen Phasen nutzten, mit 20% deutlich unter dem Durchschnitt liegt. 22% der Unternehmen gaben an, dass es keine passenden Angebote für die Qualifizierung der Mitarbeiter:innen gab (n= 5.172, Mehrfachnennungen möglich) (Abbildung A 24).

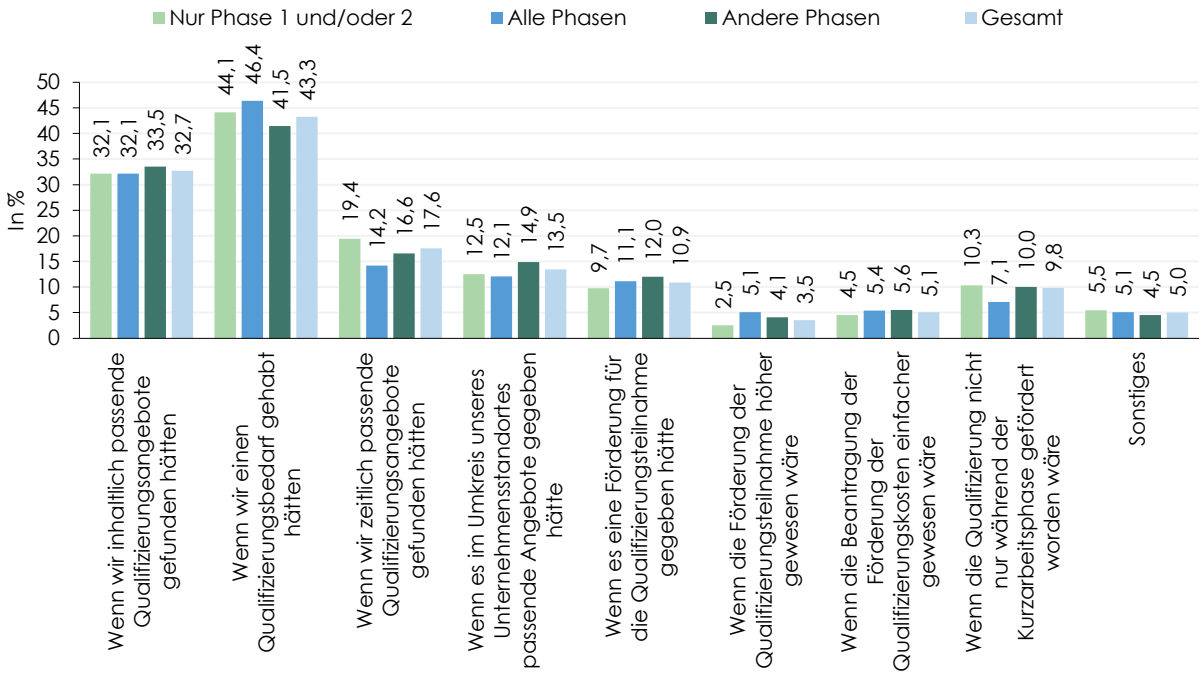
Abbildung A 24: **"Wenn im Unternehmen keine Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Warum nicht?" (n = 5.172, Mehrfachnennungen möglich)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Die zentrale Bedeutung eines wahrgenommenen Qualifizierungsbedarfs zeigt sich in den Antworten auf die Frage nach Rahmenbedingungen, die für Qualifizierung nötig oder hilfreich gewesen wären: So gab analog zu den zuvor beschriebenen Antworten die Mehrheit jener Unternehmen (43%), die Kurzarbeit auch nach eigenen Angaben nicht für Qualifizierung nutzten, an, dass sie keinen Bedarf hatten. 33% antworteten, dass sie die Kurzarbeit für die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter:innen genutzt hätten, wenn es passende Qualifizierungsangebote gegeben hätte. Auch der zeitliche Faktor fand Erwähnung: 18% der Unternehmen hätten ihren Mitarbeiter:innen Weiterbildungen angeboten, hätte es zeitlich passende Angebote gegeben (n = 5.172, Mehrfachnennungen möglich) (Abbildung A 25).

Abbildung A 25: **"Unter welchen Rahmenbedingungen hätte Ihr Unternehmen die Kurzarbeit für Qualifizierung der Mitarbeiter:innen genutzt?" (n = 5.172, Mehrfachnennungen möglich)**

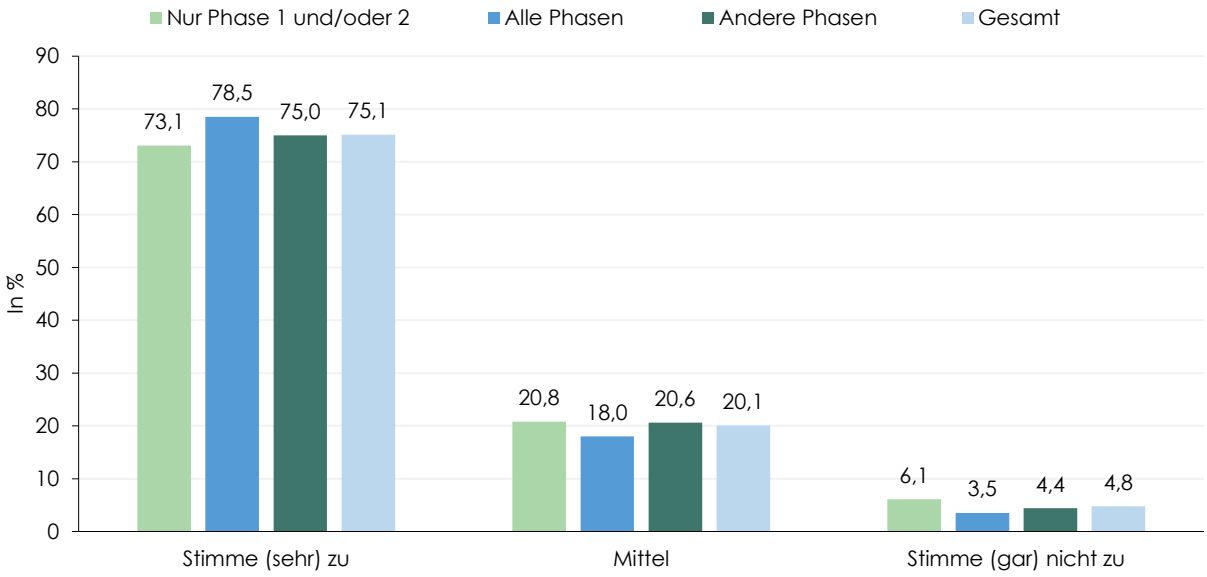


Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Jenen Unternehmen, die die Kurzarbeit für Qualifizierungsmaßnahmen nutzten, wurden verschiedene Aussagen dazu zur Bewertung vorgelegt. In Abbildung A 26 bis Abbildung A **32** zeigt sich, dass

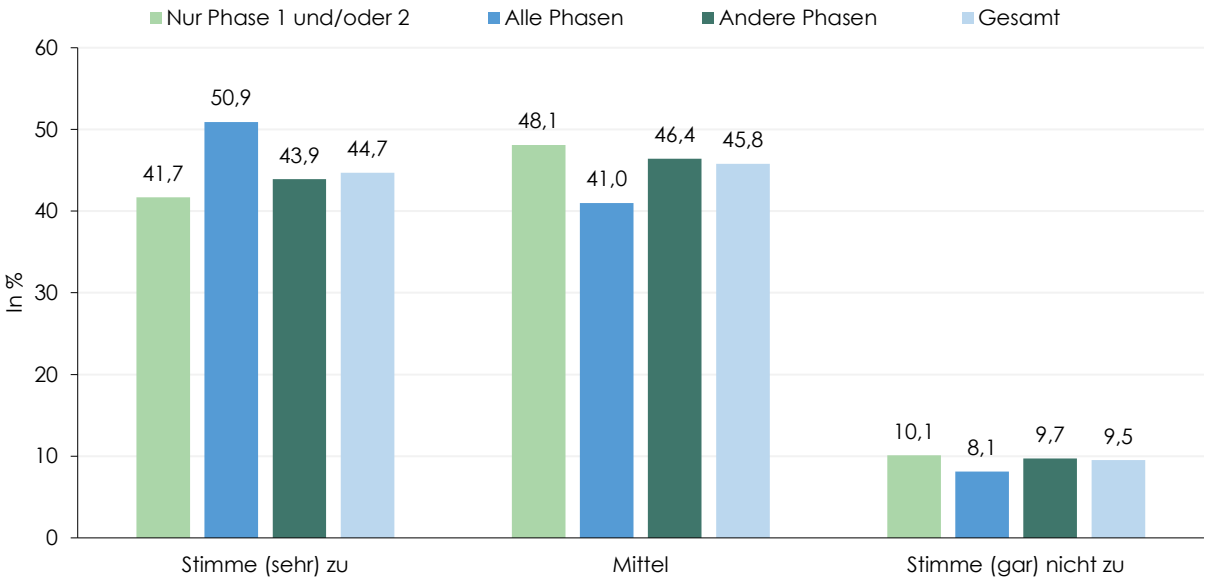
- diese Unternehmen die Nutzung von Kurzarbeit für Höherqualifizierung weitaus überwiegend als sehr sinnvoll bewerten (75%, n = 1.367),
- immerhin 45% (n = 1.354) Kurzarbeit und Qualifizierung als einfach kombinierbar bewerteten,
- 42% (n = 1.358) auch die Mitarbeiter:innen leicht von der Sinnhaftigkeit von Qualifizierungsteilnahmen überzeugen konnten,
- nur jede:r Vierte (25%, n = 1.352) leicht passende Angebote fand,
- 61% (n = 1.347) derer, die Kurzarbeit für Qualifizierung nutzten, die absolvierten Schulungen auch sehr sinnvoll fanden,
- 21% (n = 1.261) die Beantragung der Schulungskostenförderung als sehr anforderungsreich bewerteten – weitere 48% bewerten das Antragsprocedere als mittelmäßig schwierig und "nur" 31% taten sich leicht mit diesem Prozess, und dass
- sich ein Drittel durch die Schulungskostenförderung dahingehend motiviert sah, Schulungen während Kurzarbeit zu realisieren (n = 1.273).

Abbildung A 26: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Nutzung der Kurzarbeit für Qualifizierung ist sehr sinnvoll" (n = 1.367)**



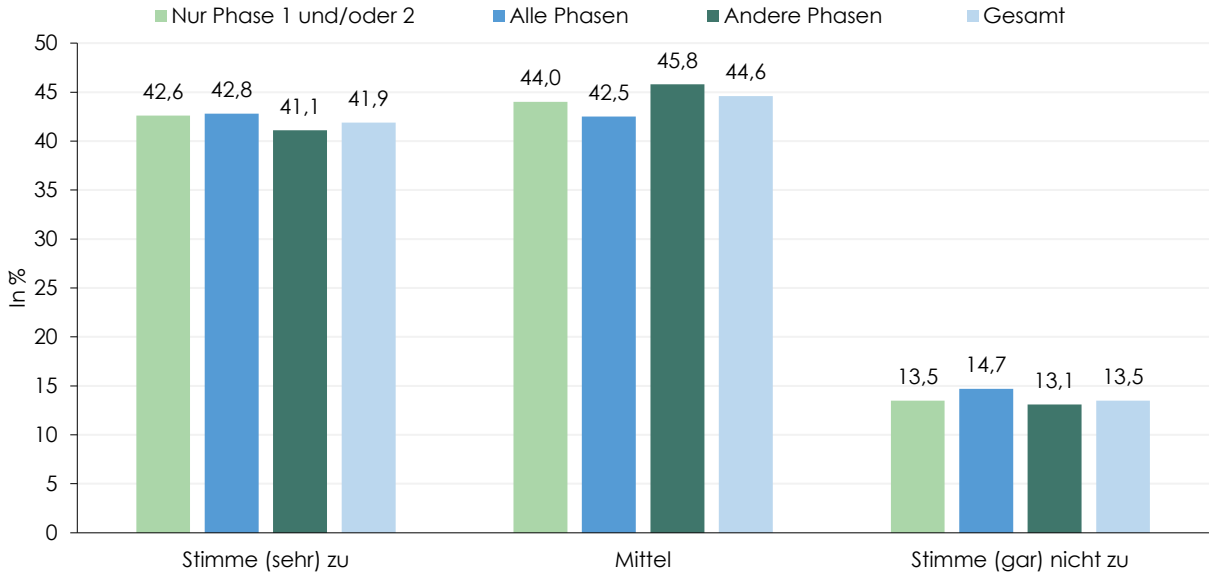
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 27: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung ist sehr einfach umzusetzen" (n = 1.354)**



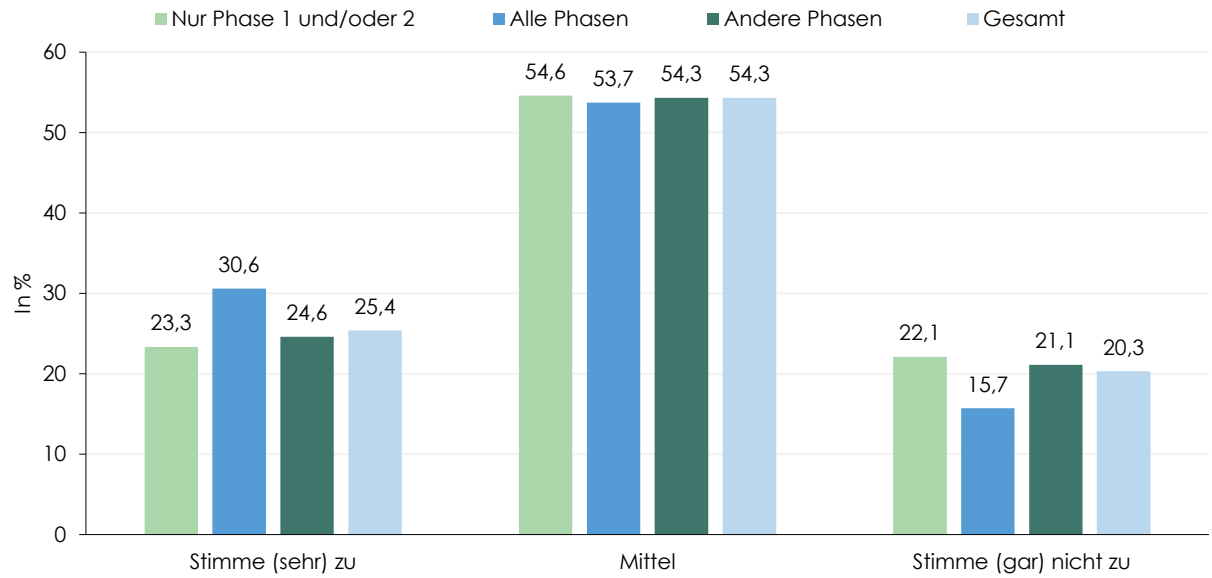
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 28: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Es ist sehr einfach, Mitarbeitende in Kurzarbeitsphasen für eine Qualifizierungsteilnahme zu begeistern" (n = 1.358)**



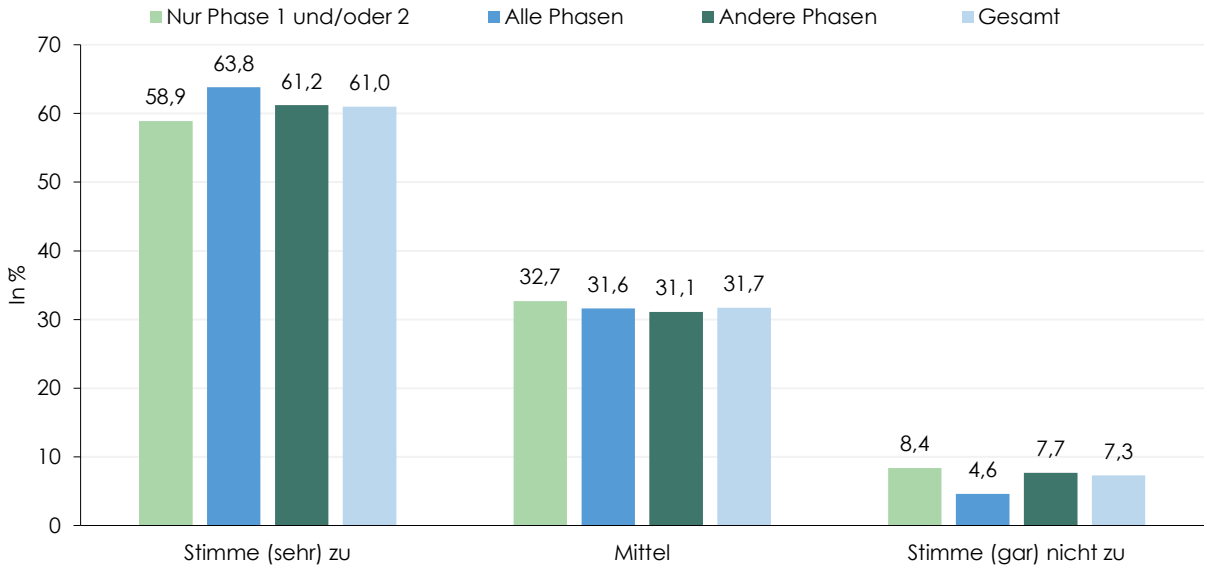
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 29: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Es war während unserer Kurzarbeit sehr leicht, passende Angebote zu finden" (n = 1.352)**



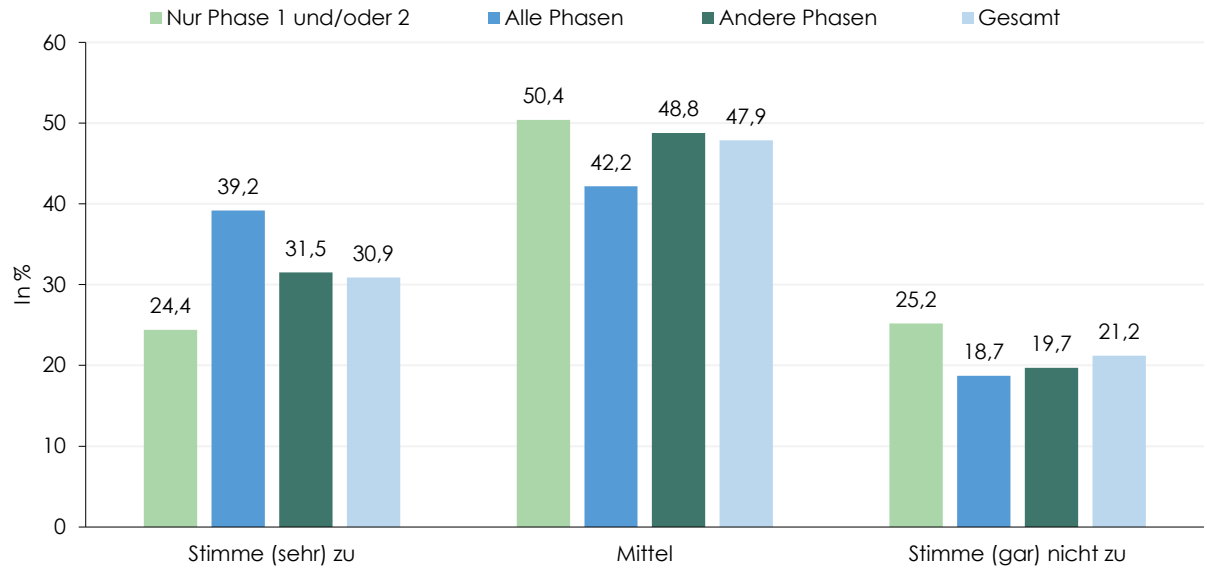
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 30: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Schulungen, die wir während Kurzarbeit durchgeführt haben, waren sehr sinnvoll" (n = 1.347)**



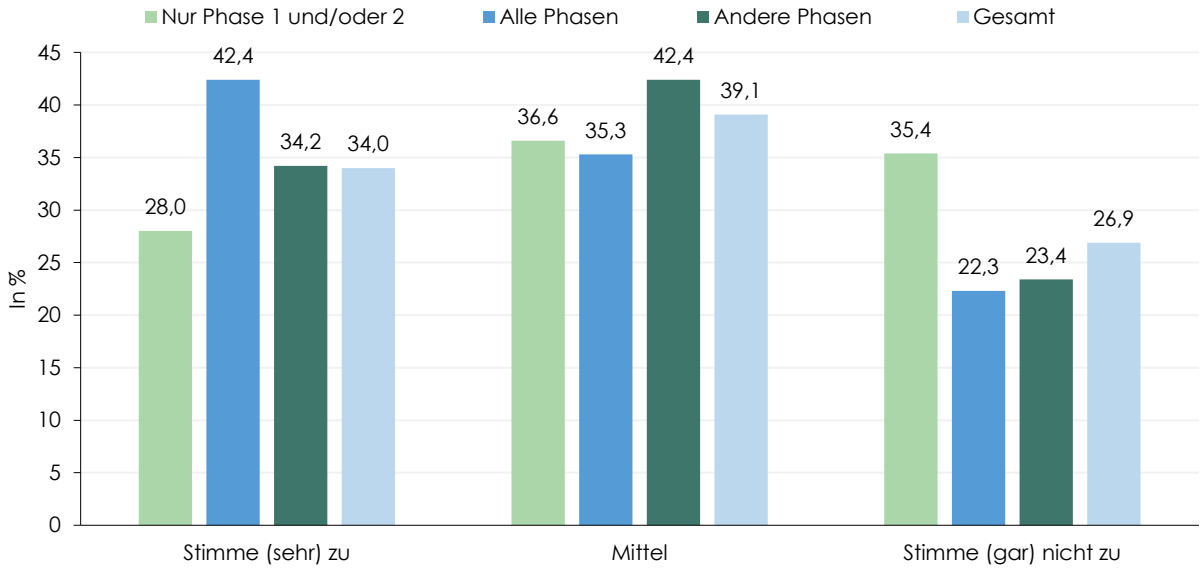
Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 31: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Beantragung der Schulungskostenförderung war sehr einfach" (n = 1.261)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 32: **"Wenn im Unternehmen Qualifizierungsmaßnahmen genutzt wurden: Wieweit stimmen Sie folgenden Aussagen zu? Die Schulungskostenförderung war ein wichtiger Motivationsfaktor für uns, Kurzarbeit mit Schulung zu verbinden" (n = 1.273)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Mittels offener Antworten wurden die Unternehmen befragt, was getan werden hätte müssen, um mehr Unternehmen dafür zu gewinnen, die Kurzarbeit für die Höherqualifizierung von Beschäftigten zu nutzen. 2.668 Befragte äußerten sich dazu.

Viele gaben an, diese Frage nicht beantworten zu können. Generell wurde betont, dass es grundsätzlich intensiverer Anreize für Unternehmen bedürfte, um mehr Mitarbeiter:innen in Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit integrieren zu können. Dies könnten beispielsweise gezielte Anreize wie steuerliche Vorteile oder attraktive Angebote für Unternehmen sein.

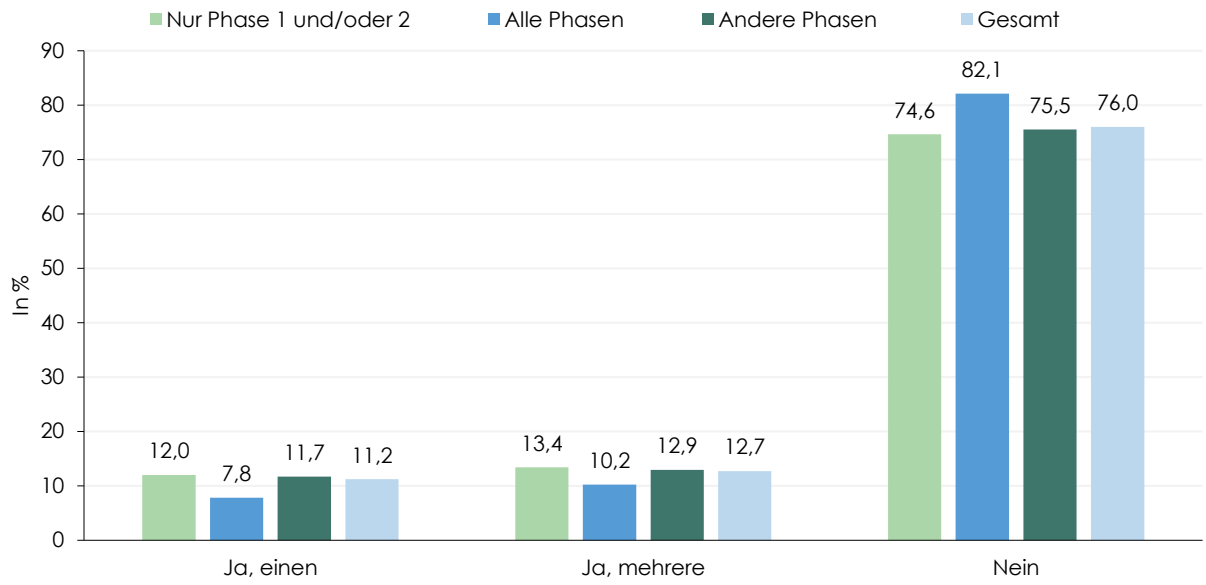
Auch passendere Qualifizierungsangebote wurden als notwendige Voraussetzung genannt. Ein weiteres häufig genanntes Anliegen war die Reduzierung der Kosten für Unternehmen, wenn sie Kurzarbeit für die Höherqualifizierung ihrer Mitarbeiter:innen nutzen wollen.

Lehrlingsausbildung und Kurzarbeit

11% der Unternehmen bildeten in den COVID-Jahren 2020 und 2021 einen Lehrling aus, 13% bildeten mehrere Lehrlinge aus. 76% gaben an, keine Lehrlinge in diesem Zeitraum ausgebildet zu haben (n = 6.729) (Abbildung A 33).

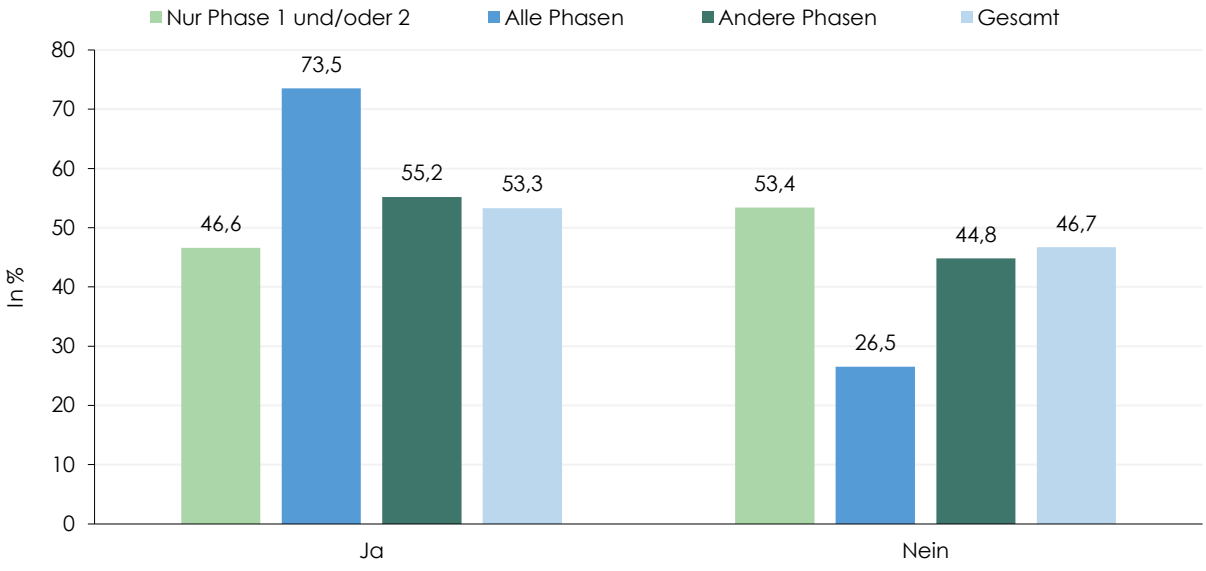
47% der Unternehmen, die auch mindestens einen Lehrling ausbildeten, nutzten die mit COVID-19-Kurzarbeit verbundene Möglichkeit, auch Lehrlinge in Kurzarbeit einzubeziehen, nicht. Unter jenen Unternehmen, die auch Lehrlinge in Kurzarbeit einbezogen, fanden sich überproportional jene, die in allen 5 Phasen Kurzarbeit nutzten (n = 1.592) (Abbildung A 34).

Abbildung A 33: **"Hat Ihr Unternehmen/Unternehmensstandort in den Jahren 2020 und 2021 auch Lehrlinge ausgebildet?" (n = 6.729)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Abbildung A 34: **"Wenn Lehrlinge ausgebildet wurden: War zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit?" (n = 1.592)**

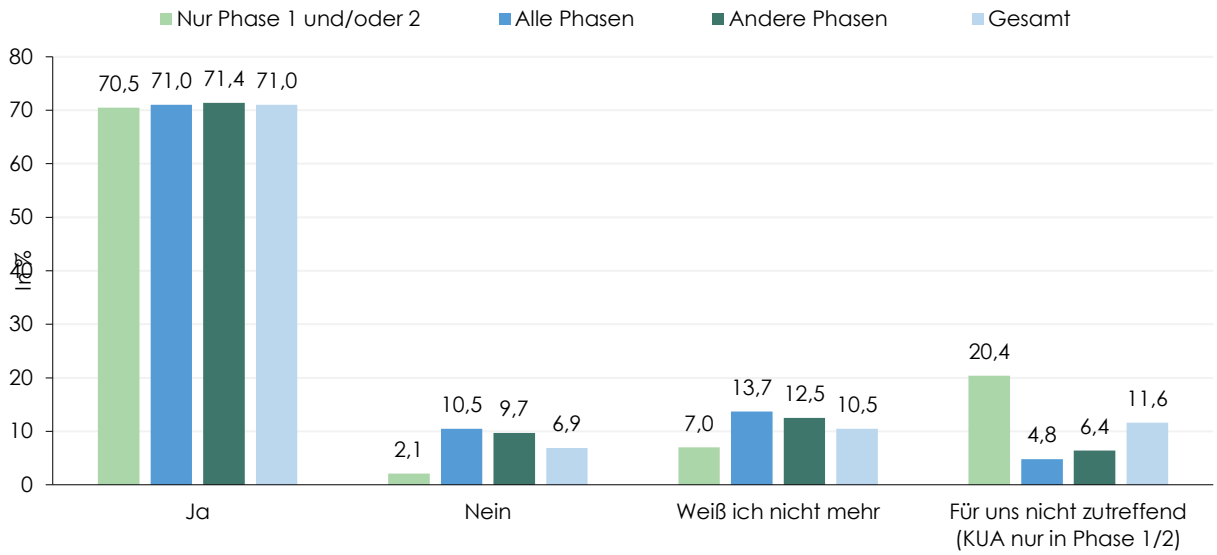


Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Bei Lehrlingen, die in Kurzarbeit waren, musste ab AMS BRL AMF/13-2020 (gültig ab 1. Oktober 2020) gewährleistet werden, dass deren Aus- und Weiterbildung in gegebenem Ausmaß (d. h.

mindestens 50% der Ausfallzeit) sichergestellt werden kann. 71% der Unternehmen gaben an, dass diese Voraussetzung erfüllt werden konnte. 7% gaben an, dass dies nicht der Fall war, und 11% konnten dazu keine Angabe mehr machen (n = 845) (Abbildung A 35).

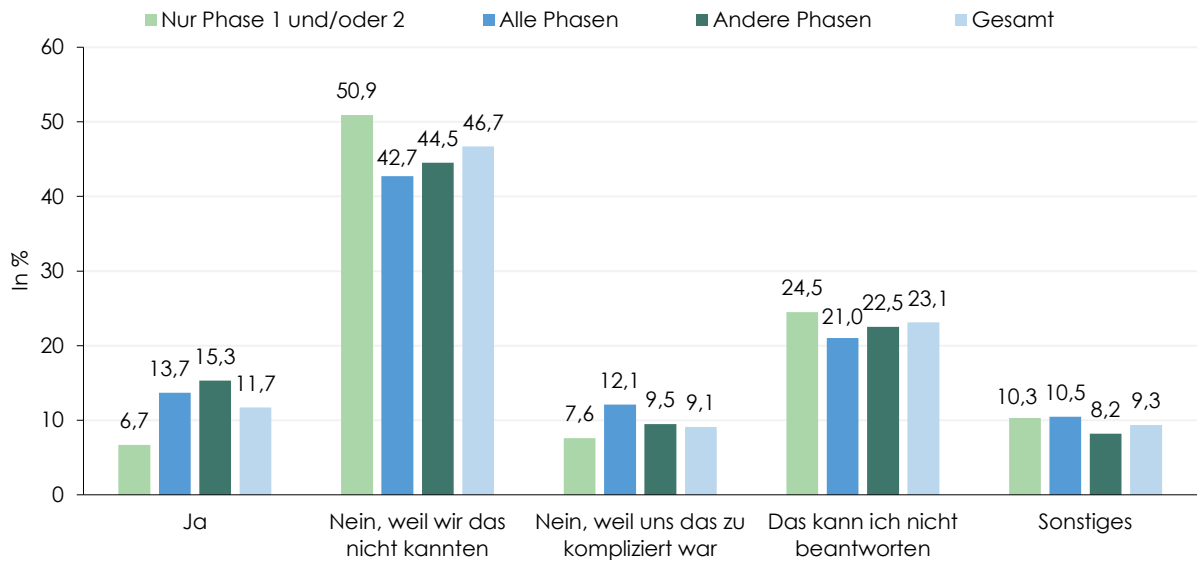
Abbildung A 35: **"Wenn zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit war: Konnte die Aus- und Weiterbildung von Lehrlingen im gegebenen Ausmaß (mindestens 50% der Ausfallzeit) sichergestellt werden?" (n = 845)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

Es bestand weiters die Möglichkeit, für Lehrlinge in Kurzarbeit die "Schulungskostenförderung für Lehrlinge in Kurzarbeit (Lehre fördern)" der WKO zu beziehen. Davon machten 12% der Unternehmen Gebrauch; einer Mehrheit der Befragten war diese Förderung jedoch nicht bekannt (47%). 9% der Unternehmen gab an, dass diese Förderung zu kompliziert gewesen sei, und 23% konnten die Frage nicht beantworten (n = 845) (Abbildung A 36).

Abbildung A 36: **"Wenn zumindest ein Lehrling auch in Kurzarbeit war: Hat Ihr Unternehmen die "Schulungskostenförderung für Lehrlinge in Kurzarbeit" (Lehre fördern) genutzt?" (n = 845)**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect sowie AMS-Daten.

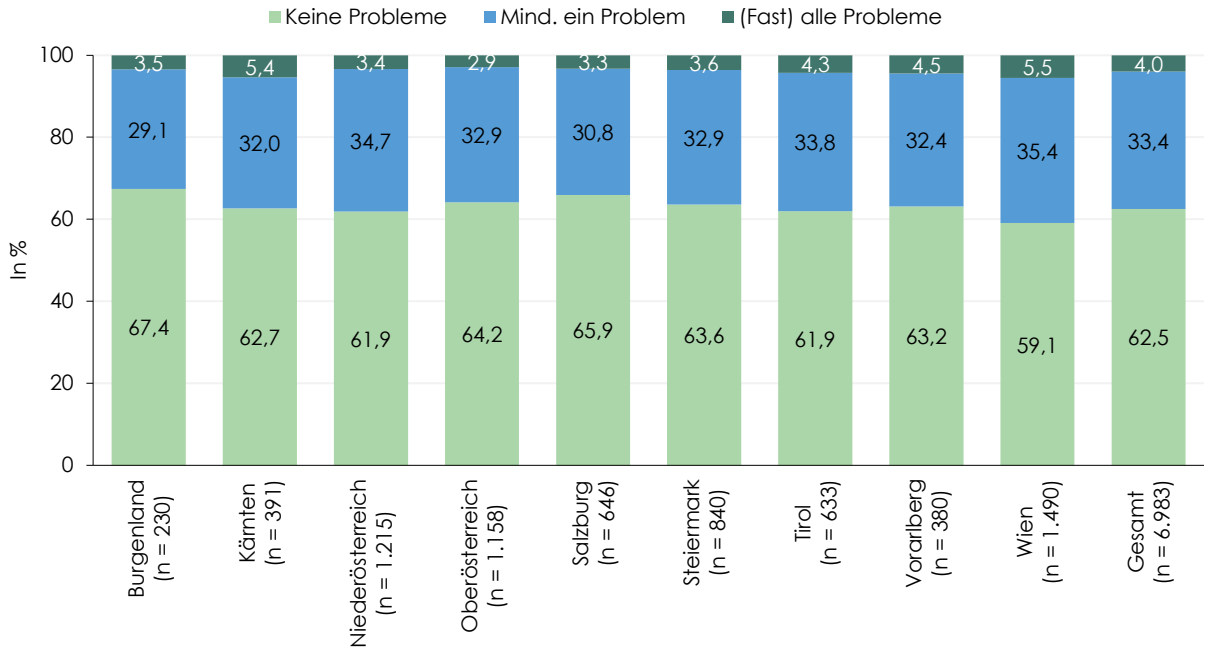
Charakteristika von Unternehmen, die von Problemen in der Nutzung von Kurzarbeit berichten

Vertiefend zum Hauptteil folgt nachstehend eine Darstellung der Unternehmen, die über Probleme bei der Nutzung von Kurzarbeit berichteten, nach Bundesland und Branchen.

Bundesländer und Branchen

In Wien ansässige Unternehmen meldeten signifikant häufiger (fast) alle Probleme (also sieben oder acht Probleme) als Unternehmen in den anderen Bundesländern. So hatten in Wien 6% (n = 1.490) der befragten Unternehmen (fast) alle Probleme (Durchschnitt: 4%; n= 6.983). Auch gaben in Wien "nur" 59% (n = 1.490) der befragten Unternehmen an, in keinem der abgefragten Themenbereiche Probleme gehabt zu haben – im Durchschnitt aller Bundesländer lag dieser Wert bei 63% (Abbildung A 37).

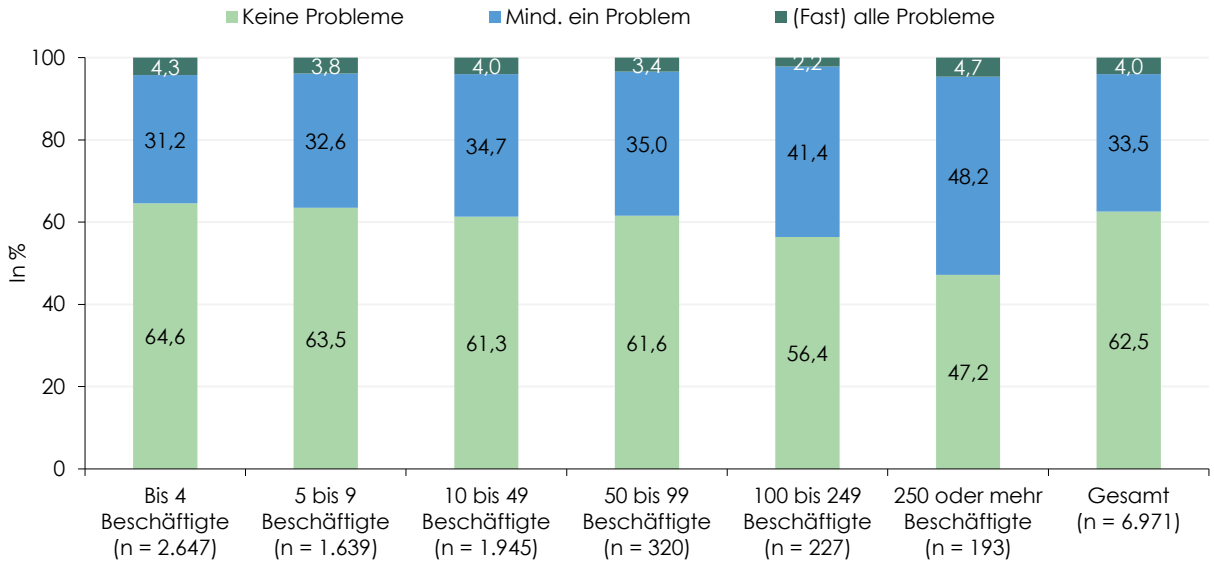
Abbildung A 37: **Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nach Bundesland**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Abbildung A 38 zeigt die Anzahl der von den befragten Unternehmensvertreter:innen genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nach Unternehmensgröße.

Abbildung A 38: **Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nach Unternehmensgröße**



Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

Aufgeschlüsselt nach Branchen[137]) zeigt sich, dass mit 70% (n = 360) Befragte der ÖNACE-Klasse J "Information und Kommunikation" signifikant häufiger gar keine Probleme meldeten (im Durchschnitt der Unternehmen: 63%, n = 6.676). Wenn Probleme namhaft gemacht wurden, so waren es in dieser Branche durchschnittlich weniger als in anderen Branchen. Auf der anderen Seite hatten Unternehmen der ÖNACE-Klasse N "Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen" signifikant seltener gar keine Probleme (56%, n = 335 ; 63% gesamt, n = 6.676) (Übersicht A 12).

Übersicht A 12: **Anzahl der genannten Probleme in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit in den Branchen J: Information und Kommunikation und N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen**

Anzahl der Probleme	ÖNACE J: Information und Kommunikation (n = 360, in %)	ÖNACE N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (n = 335, in %)	Gesamt (n = 6.676, in %)
Keine Probleme	70	56	63
Mindestens ein Problem	28	39	33
Sieben bis acht von acht Problemen	2	5	4

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

[137]) Basis: Selbstzuordnung der befragten Unternehmensvertreter:innen im Rahmen der Onlinebefragung.

Problemcluster – häufige Problemkombinationen

Weiters zeigen sich branchenspezifische Unterschiede in der Nennung von Problemen (Übersicht A 13): Signifikante Unterschiede lassen sich im Themenfeld "Administrative Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe" ausmachen.

Unternehmen der ÖNACE- Klasse J "Information und Kommunikation" sowie der ÖNACE-Klasse P "Erziehung und Unterricht" hatten signifikant seltener Probleme als der Durchschnitt (ÖNACE J: 22%, n = 360; ÖNACE P: 21%, n = 131; alle Unternehmen: 29%, n = 6.676).

Signifikant mehr Probleme meldeten hingegen Unternehmen der ÖNACE-Klasse n K (Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen) sowie L (Grundstücks- und Wohnungswesen). Diese wurden für die Auswertung aufgrund geringer Fallzahlen zu einer Kategorie zusammengefasst. Hier gaben 37% der Unternehmen an, Probleme bei der Administration der Kurzarbeitsbeihilfe (Beantragung, Abwicklung, Abrechnung) zu haben; über alle ÖNACE- Klassen hinweg lag dieser Wert bei lediglich 29% (n = 6.676).

Auch im Bereich der Informationsbeschaffung zeigten sich branchenspezifische Unterschiede.

Übersicht A 13: **Exemplarisch: die quantitative Bedeutung der "Problemcluster" in ausgewählten ÖNACE-Klassen (Mehrfachzuordnung)**

Probleme	ÖNACE J: Information und Kommunikation (n = 360, in %)	ÖNACE P: Erziehung und Unterricht (n = 131, in %)	ÖNACE K & L: Erbringung von Finanz- und Versicherungs-dienstleistungen; Grundstücks- und Wohnungswesen (n = 136)	ÖNACE N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (n = 335)	Gesamt (n = 6.676, in %)
Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe	22	21	37	33	29
Probleme mit der Sozialpartner-vereinbarung	10	12	17	16	14
Probleme, Informationen zu finden	19	20	32	27	22
Probleme, Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären	4	8	10	8	7

Q: Unternehmensbefragung COVID-19-Kurzarbeit, prospect.

A XVII. Ergebnisse der Expert:innenbefragungen

Um die Sichtweise und die Erfahrungen der direkt mit der COVID-19-Kurzarbeit beschäftigten Stakeholder abbilden zu können, wurden im 1. Halbjahr 2024 Vertreter:innen der neun AMS-Landesgeschäftsstellen, der Bundesgeschäftsstelle, der Finanzpolizei sowie der Finanzverwaltung, der Sozialpartnerorganisationen und des waff (Wiener Arbeitnehmer*innen Förderungsfonds) befragt. In den teilstandardisierten Befragungen ging es darum, die Erfahrungen der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit gemeinsam und strukturiert zu reflektieren und daraus Ableitungen für die Weiterentwicklung des Instruments zu treffen. Die Interviews dauerten zwischen 60 und 90 Minuten, wurden aufgezeichnet und im Anschluss anonymisiert ausgewertet.

Allgemeines zur COVID-19-Kurzarbeit

Allgemein wurde die Kurzarbeit während COVID-19 insofern als prinzipiell gutes Instrument wahrgenommen, weil das Instrument der Kurzarbeit verfügbar und am schnellsten zur Hand war. Jedoch wurde betont, dass es sich bei der Kurzarbeit auch um eine der komplexesten Förderungen des AMS handelt.

Die Kurzarbeit war somit zwar schnell verfügbar, jedoch war das AMS nicht auf die sehr hohe Antragszahl vorbereitet. Vermutet wird, dass es durch die hohe Anzahl der zu bearbeitenden Anfragen und Anträgen bei begrenzten Personalressourcen zu teilweise fehlender Kontrolle kam. Dies und der anfangs noch nicht gegebene Datenabgleich mit anderen (öffentlichen) Stellen kann durchaus – so wird vermutet – zu Doppel- und Überförderungen antragstellender Firmen geführt haben. Teilweise – so wird berichtet – wurden durch die COVID-19-Kurzarbeit auch Unternehmen durch die COVID-19-Pandemie "durchgetragen" – dies wird daran festgemacht, dass die Zahl der Insolvenzen/Konkurse nach einer restriktiveren Gestaltung der COVID-19-Kurzarbeit in späteren Phasen stiegen.

Bezüglich einer neuen Ausrollung der Kurzarbeit in ähnlichen Situationen wurde von den Befragten unter anderem angeregt, dass die Angaben von Unternehmen in der Phase der Antragstellung stärker überprüft werden müssten. Auch betont wurde, dass ein automatisierter Datenabgleich mit anderen (öffentlichen) Förderstellen eingerichtet werden sollte, um Doppelförderungen zukünftig größtmöglich zu vermeiden. Schließlich wurde vorgeschlagen, den Förderprozess weitgehend elektronisch abzuwickeln. Das eAMS-Konto des AMS spielte dabei eine wesentliche Rolle – diesbezüglich wurde auch im Hinblick auf eine präventive Vorbereitung auf eine ähnliche Situation Weiterentwicklungsbedarf geortet. Hatten Unternehmen in der Phase der Pandemie kein aufrechtes eAMS-Konto, so bedeutete dies, dass die Beantragung eines solchen einen Schriftverkehr mittels RSb-Brief erforderte. Die gegebenen Ausgangsbeschränkungen führten u. a. dazu, dass Betriebsstandorte unbesetzt waren und RSb-Briefe nicht zugestellt werden konnten. Ein Umstellen auf die ID-Austria wird diesbezüglich angeregt.

Prinzipiell wurde – so die Wahrnehmung der Befragten – das Instrument der Kurzarbeit durch die COVID-19-Kurzarbeit einer breiten Masse an Unternehmen bekannt. Vor der COVID-19-Pandemie wurde dieses Förderinstrument kaum genutzt und war entsprechend wenig bekannt.

Die vielen Richtlinienänderungen der COVID-19-Kurzarbeit waren nicht nur für das AMS, sondern auch für Unternehmen und Steuerberater:innen herausfordernd. Daher sollten die Bedingungen für eine zukünftige Massenkurzarbeit klar formuliert, niedergeschrieben und ebenso kommuniziert werden. Kritisiert wurde auch, dass die Sozialpartnervereinbarung in den Kompetenzbereich der Sozialpartnerorganisationen fiel, deren Überprüfung jedoch beim AMS lag.

Auch wurden von beinahe allen befragten AMS-Vertreter:innen Mitnahmeeffekte beobachtet. Einzelne AMS-Vertreter:innen hatten den Eindruck, dass manche Unternehmen das unternehmerische Risiko während der Kurzarbeit auf die öffentliche Hand übertragen hatten.

Rahmenbedingungen innerhalb des AMS bei COVID-19-Kurzarbeit

Beinahe unisono wurde im Rahmen der Interviews erwähnt, dass während der COVID-19-Kurzarbeit innerhalb des AMS nicht nur viel Know-how aufgebaut wurde, sondern auch, dass es so etwas wie einen "Technologieschub" gab – insbesondere im Hinblick auf Webmeetings, die EDV-Struktur, aber auch beispielsweise, wenn es um die Möglichkeit der Onlinezustimmung der Sozialpartner zur Sozialpartnervereinbarung ging.

Vor dem Hintergrund der vielen von den Landesgeschäftsstellen des AMS unbeeinflussten Richtlinienänderungen während der COVID-19-Kurzarbeit wurde eine zukünftige Einbindung der Landesgeschäftsstellen bei der Erstellung weiterer Bundesrichtlinien begrüßt – während die Bundesgeschäftsstelle die Theorie kenne, sind in den Landesgeschäftsstellen die Expert:innen der Praxis verankert. Dies vor allem vor dem Hintergrund der Bundesländerunterschiede: So gibt es Bundesländer mit hohem Tourismus- und solche mit hohem Großindustrie-Anteil. Damit einher gehen auch unterschiedliche Spezifika wie beispielsweise die unterschiedliche Ausgestaltung von Dienstverhältnissen, Schichtarbeit, Jahresdienstverhältnisse, Saisonstellen, etc.

Gleichzeitig wurde von manchen Interviewten angemerkt, dass – nicht nur in Bezug auf die Kurzarbeitsbeihilfen, sondern auch im Kontext anderer Richtlinien – jedes Bundesland die Vorgaben nuanciert anders auslegt. Daher wurde der Wunsch nach einer klaren, gemeinsamen Vorgabe der Richtlinien von Seiten der AMS-Bundesgeschäftsstelle geäußert.

Als weiterer Vorschlag wurde formuliert, bei erneuten massenhaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Bundesgeschäftsstelle des AMS eine Woche Zeit zu geben, um einen Plan erstellen zu können und erst danach damit in die Öffentlichkeit zu gehen, bzw. um die AMS-Mitarbeiter:innen – auch in den Bundesländern – entsprechend schulen zu können. Häufig kritisiert wurde die mediale Information durch politisch Verantwortliche: besonders problematisch sind dabei aus Sicht der Befragten Pressekonferenzen, in denen Lösungen kommuniziert werden, die vom AMS zu administrieren, dort aber noch nicht bekannt sind. Dies führt zu vielen Anfragen beim AMS, die jedoch noch nicht beantwortet werden können.

Von allen Seiten durchwegs positiv erwähnt wurde die Umstellung auf die ausschließliche Antragsstellung des Kurzarbeitsbegehrens via eAMS-Konto im Laufe der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit.

Ebenfalls positiv bewertet wurde die Zentralisierung der Kurzarbeit in den Landesgeschäftsstellen (anstelle der Regionalen Geschäftsstellen des AMS), ebenso wie der während der COVID-19-Kurzarbeit sukzessive implementierte organisationsübergreifende Austausch zu Kurzarbeit

und der Möglichkeit, direkt Rückfragen stellen zu können (erwähnt wurde hierbei z. B. der einmal im Monat stattfindende Kurzarbeits-Jour-Fixe mit der BGS).

Die häufigsten Kritikpunkte bezüglich der Rahmenbedingungen der Kurzarbeit waren eine von einigen Landesgeschäftsstellen vermutete Klientel-Politik der Sozialpartnerorganisationen wie auch die "Speziallösungen", etwa das Trinkgeldpauschale oder der sogenannte "Kurzarbeitsbonus".

Förderprozess

Eine allgemeine Problematik, die von den Befragten genannt wurde, war, dass die Unternehmen die einzelnen Kurzarbeitsphasen nicht differenzieren konnten. Während die Kurzarbeitsbeihilfe in der Logik des AMS entsprechend der unterschiedlichen Richtlinien in die unterschiedlichen Phasen mit je spezifischen Spezialregelungen unterteilt war, gab es für Unternehmen lediglich "die Kurzarbeit".

Außerdem wird betont, dass Regelungen – möglichst leicht verständlich formuliert – veröffentlicht werden sollten. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass dadurch auch negative bzw. unvorteilhafte Entscheidungen von Unternehmen eher akzeptiert werden.

Ebenfalls angemerkt wurde, dass Unternehmen Kurzarbeit auch völlig unabhängig von Kurzarbeitsbeihilfe beschließen können.

Bezüglich der Erarbeitung einer neuen Bundesrichtlinie für Kurzarbeit, deren Gültigkeitsdauer länger ist, wurde angemerkt, dass in Vorbereitung auf eine neuerliche großflächige Krise ein Musterentwurf für eine Massenkurzarbeitsregelung entwickelt werden könnte. Sehr hilfreich wäre, wenn die Sozialpartnerorganisationen einer derartigen Regelung präventiv für den Bedarfsfall zustimmen. So könnte im Falle einer neuerlichen Krise schnell reagiert werden.

Generell könnten, so ein weiterer Vorschlag, in die Kommunikation jeweils aktuell gültiger Informationen beispielsweise auch die Fachgruppen der Wirtschaftskammer viel intensiver einbezogen werden. So könnten Unternehmen flächendeckend noch besser erreicht und jeweils aktuell informiert werden.

Betreffend der während der COVID-19-Kurzarbeit häufig auftretenden rückwirkenden In-Kraft-Setzung von Richtlinien wurde betont, dass das AMS nunmehr über ein gewisses Know-how im Umgang mit dieser Veränderungslogik verfüge und man davon ausgehe, dass es bei akut auftretenden Problemen ob ihrer Unvorhersehbarkeit wohl wieder rückwirkende Richtlinien-Inkraftsetzungen geben werde.

Positiv erwähnt wurde von einem Bundesland, dass durch die Kurzarbeit eine gewisse Bindung der Unternehmen an das AMS stattfand: Im Rahmen der Kurzarbeitsbegehren kamen mehrere Tausend Unternehmen als Neukund:innen zum AMS hinzu. Diese wurden im darauffolgenden Jahr erneut vom AMS kontaktiert und ein Viertel dieser Neukund:innen meldeten in weiterer Folge auch offene Stellen beim AMS.

Zusammenfassend sei auch ein die Kurzarbeit umschreibender Satz eines:r Kurzarbeits-Expert:in erwähnt: *"Die Kurzarbeit war eine Operation am offenen Herzen."*

Berichtswesen

Häufig berichteten die Interviewpartner:innen von Problemen mit dem Durchführungsbericht. Allen voran wurden Schwierigkeiten der Unternehmen beobachtet, den Gesamtbeschäftigtenstand sowohl im Kurzarbeitsantrag als auch im Durchführungsbericht richtig auszufüllen. Als ideale Lösung für dieses Thema wurde eine EDV-Schnittstelle zur ÖGK angesehen, mittels derer das AMS automatisiert den Beschäftigtenstand am Tag vor Beginn der Kurzarbeit übermittelt bekommt bzw. abfragen kann.

Auch gab es oftmals Rückmeldungen von Seiten der Landesgeschäftsstellen, dass Unternehmen den Durchführungsbericht nicht (gleich) an das AMS übermittelten, sondern erst nach (mehreren) Aufforderung(en) – dies vereinzelt erst, nachdem die Finanzprokuratur eingeschaltet wurde. Auch dies führte zu hohem und vor allem vermeidbarem Mehraufwand in der Bearbeitung durch das AMS.

Generell war die Kontrolle des Durchführungsberichts mit einem enormen Aufwand für das AMS verbunden, auch dahingehend, dass Fehler im Durchführungsbericht in der Kontrolle der Finanzprokuratur teilweise als reine "Schlampigkeitsfehler" abgetan wurden und somit keinerlei Konsequenzen für die Unternehmen nach sich zogen. Die Durchführungsberichte wurden von manchen Befragten als ein reiner Formalismus aus der Förderwelt – quasi "ein notwendiges Übel" – angesehen, welche gegebenenfalls von den Unternehmen auf Aufforderung des AMS so lange geändert wurden, bis diese korrekt waren.

Als Alternative wurde daher von manchen Landesgeschäftsstellen vorgeschlagen, die Durchführungsberichte einerseits mit einfacheren Worten zu erklären und andererseits in ihrer Bedeutung zu stärken. Ziel müsse sein, so der Tenor, dass diese korrekt zu sein haben.

Häufig beanstandet wurde auch der Durchführungsbericht im Rahmen der Abrechnung und der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel (PwV), was wiederum zu großem Unverständnis von Seiten der Unternehmen führte: Wenn Firmen beispielsweise nur drei Monate im Jahr 2020 Kurzarbeitsbeihilfe bezogen haben und danach nicht mehr, war für sie das Thema Kurzarbeit als Ganzes bereits nach wenigen Monaten ad acta gelegt. Wenn nach 2,5 Jahren im Rahmen der PwV ein Schreiben über das eAMS-Konto bei diesen Unternehmen einlangte, war dies für beide Seiten mühsam: Einerseits, weil teilweise von AMS-Seite auf diese Nachricht mehrmalig hingewiesen werden musste, und andererseits, weil die Unternehmen bei Fehlern im Durchführungsbericht die Gegebenheiten von vor 2,5 Jahren rekonstruieren mussten.

Weiters wurde erwähnt, dass viele Angaben im Durchführungsbericht vom AMS nicht kontrolliert werden konnten. Dies betraf beispielsweise Förderungen durch andere Stellen (beispielsweise durch die Landesverwaltungen).

Im Rahmen der Interviews wurde auch die Möglichkeit vorgeschlagen, von Seiten des AMS einen höheren Teil der auszubezahlenden Fördersumme zunächst einzubehalten und den Gesamtbetrag erst dann dem Unternehmen zu überweisen, wenn alle Punkte im Berichtswesen in Ordnung gebracht wurden.

Qualifizierung von Beschäftigten während Kurzarbeit-SfK

Betreffend der Nutzung der ab Phase 3 der COVID-19-Kurzarbeit forcierten Qualifizierung für Mitarbeiter:innen in Kurzarbeit gab es von allen Expert:innen der AMS-Landesgeschäftsstellen dieselbe Rückmeldung: Die Qualifizierung sowie die Möglichkeit des Bezugs der SfK (Schulungskostenbeihilfe für Mitarbeiter:innen in Kurzarbeit) wurde von den Unternehmen während COVID-19 kaum genutzt.

Als Begründungen wurde unter anderem angegeben, dass die Qualifizierung und die SfK nicht nur zu viel Aufwand für die Unternehmen mit sich bringe, sondern auch, dass nur ein Teil der Kosten für die Qualifizierungen vom AMS ersetzt wurde und zusätzliche Kosten für die Unternehmen entstünden. Auch betreffend der potenziellen Kursangebote wurden Rückmeldungen gegeben: Während der strikten Lockdowns waren nur Onlinekurse möglich und die Bildungsträger:innen hatten – unabhängig von Zeiten des Lockdowns – teilweise keine entsprechenden Angebote für die Firmen zu bieten. Und auch generell zeigten die Mitarbeiter:innen in den Unternehmen kein großes Interesse an einer Weiterbildung während Kurzarbeit, weil sie die Ausfallstunden eigentlich als Freizeit einordneten.

Integration von Lehrlingen in Kurzarbeit

Die Kurzarbeits-Expert:innen wurden auch nach ihrer Meinung befragt, ob zukünftig Lehrlinge bei einem erneuten massenhaften Einsatz von Kurzarbeit mit in Kurzarbeit einbezogen werden sollen. Vor und nach der COVID-19-Kurzarbeit war bzw. ist dies – anders als während der COVID-19-Pandemie – nicht möglich.

Hier zeigte sich ein differenziertes Bild: Fünf der neun befragten Personen sprachen sich dafür aus, Lehrlinge zukünftig nicht mit in die Kurzarbeit einbeziehen zu können, vier Personen waren dafür.

Falls Lehrlinge in Kurzarbeit einbezogen werden, haben manche Expert:innen vorgeschlagen, die Lehrzeit zu verlängern, die Lehrabschlussprüfung zu verschieben und eine Weiterbildungsverpflichtung einzuführen.

Zweimalig wurde von Personen, die prinzipiell gegen eine Aufnahme von Lehrlingen in die Kurzarbeit waren, erwähnt, dass jedoch, "wenn das ganze Land wieder zusperrt" oder aber wenn der gesamte Betrieb, etwa aufgrund einer Naturkatastrophe, zusperren muss, die Lehrlinge wieder mit in die Kurzarbeit aufgenommen werden können sollten. Grundsätzlich gehen jedoch alle Befragten davon aus, dass es zukünftig keine Situation mehr geben wird, in der "das ganze Land zugesperrt wird".

Mitnahmeeffekte

Beinahe alle Befragten vermuteten Mitnahmeeffekte bei einzelnen Unternehmen.

Diese Vermutungen reichten einerseits von einer generellen Überförderung – etwa bei manchen Gastronomieunternehmen – aufgrund von "Doppel- und Dreifachförderungen", bis hin zu andererseits beobachteten Insolvenzverschleppungen, welche nunmehr "nachgeholt" werden.

Teilweise wurde davon ausgegangen, dass dem AMS falsche Arbeitszeitaufzeichnungen übermittelt wurden, bei denen für die voll und regulär arbeitenden Mitarbeiter:innen Ausfallstunden verrechnet wurden. In diesen Fällen wurde eine Überprüfung durch die Finanzpolizei in die Wege geleitet.

Häufig genannt wurde auch die Anstellung von Familienangehörigen im Unternehmen, welche dann mit höheren Ausfallstunden abgerechnet wurden als andere, "reguläre" Mitarbeiter:innen. Auch gab es die Beobachtung, dass die Löhne der Familienmitglieder – in Einzelfällen – überdurchschnittlich, teilweise bis zur Höchstbemessungsgrundlage, erhöht und dann über die Kurzarbeitsbeihilfe abgerechnet wurden. Dieser Beobachtung wurde im Laufe der Pandemie mit entsprechenden Richtlinienänderungen entsprochen.

Gerade zu Beginn der Kurzarbeit gab es die Beobachtung, dass von manchen Privathaushalten auch Haushaltshilfen in Kurzarbeit abgerechnet wurden. Darauf wurde jedoch ebenfalls rasch reagiert und eine Beantragung verunmöglicht.

Auffällig war weiters, dass manche Unternehmen nach einer gewissen Zeit den wirtschaftlichen COVID-19-Schock überwunden hatten und wiederum ihre Umsätze erhöhten, jedoch gleichzeitig weiterhin Beschäftigte in Kurzarbeit hatten.

Weiters wurde von manchen Kurzarbeit-Expert:innen berichtet, dass Unternehmen teilweise anonym von ehemaligen Mitarbeiter:innen angezeigt wurden, wenn diese beispielsweise offiziell in Kurzarbeit waren, jedoch voll arbeiteten.

Befragt, wie diese Mitnahmeeffekte bestmöglich verhindert werden können, wurde von den Kurzarbeit-Expert:innen geantwortet, dass die von den Unternehmen gemachten Angaben – als Abschreckungseffekt – möglichst früh und möglichst scharf geprüft werden müssten sowie dass es klare Regelungen brauche.