



Arbeitsmarktservice
Österreich

Kurzarbeit in Deutschland und Österreich

Endbericht

Projektleitung AMS:
Maria Hofstätter, Sabine Putz

AutorInnen WIFO:
Julia Bock-Schappelwein, Helmut Mahringer, Eva Rückert

Wissenschaftliche Assistenz WIFO:
Stefan Fuchs, Doris Gabriel, Silva Haas

Begutachtung WIFO:
Markus Marterbauer

Wien, Februar 2011

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Medieninhaber und Herausgeber:
Arbeitsmarktservice Österreich
Bundesgeschäftsstelle
ABI/Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation
Maria Hofstätter, Sabine Putz
A-1200 Wien, Treustraße 35-43
Tel: (+43 1) 331 78-0

Kurzarbeit in Deutschland und Österreich

Endbericht

Julia Bock-Schappelwein, Helmut Mahringer, Eva Rückert

Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Doris Gabriel, Silvia Haas

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	<i>Zielsetzung konjunktureller Kurzarbeit, intendierte Wirkungen und unintendierte Effekte</i>	6
1.1.1	Zielsetzungen	6
1.1.2	Intendierte Wirkungen	7
1.1.3	Gefahren	7
1.1.4	Praktizierte Gestaltungselemente von Kurzarbeitsregelungen	7
2	Kontext	10
2.1	<i>Generelle Entwicklung am Arbeitsmarkt</i>	10
2.2	<i>Fluktuation am Arbeitsmarkt</i>	12
2.3	<i>Strukturaspekte</i>	12
2.4	<i>Arbeitszeit und Arbeitszeitflexibilität in der Krise</i>	14
2.5	<i>Reaktion der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik</i>	17
2.6	<i>Schlussfolgerung</i>	18
3	Formale Rahmenbedingungen	19
3.1	<i>Voraussetzungen für die Beihilfengewährung</i>	19
3.1.1	Grundvoraussetzungen	19
3.1.2	Förderbarer Personenkreis	19
3.1.3	Sozialpartnervereinbarung	19
3.2	<i>Ausmaß des Arbeitszeitausfalls</i>	21
3.3	<i>Dauer der Beihilfe</i>	22
3.4	<i>Behaltepflcht</i>	22
3.5	<i>Verständigung</i>	22
3.6	<i>Berichtslegung</i>	23
3.7	<i>Schlussfolgerung</i>	23

4	Finanzielle Rahmenbedingungen	25
4.1	<i>Höhe der Beihilfe und Besteuerung</i>	25
4.1.1	Unterstützung für Unternehmen	25
4.2	<i>Rechenbeispiel</i>	27
4.2.1	Kurzarbeit in Österreich	27
4.2.2	Kurzarbeit in Deutschland	32
4.2.3	Arbeitszeitausfall und Personalkostensparnis in Deutschland und Österreich im Vergleich	34
4.3	<i>Schlussfolgerung</i>	34
5	Inanspruchnahme	35
5.1	<i>Strukturelle Merkmale</i>	35
5.1.1	Branchen- und Betriebsstruktur	36
5.1.2	Dauer	40
5.2	<i>Schlussfolgerung</i>	40
6	Qualifizierung während der Kurzarbeit	41
6.1	<i>Inanspruchnahme</i>	42
6.2	<i>Schlussfolgerung</i>	43
7	Schlussfolgerung	45
7.1	<i>Unterschiede in der quantitativen Inanspruchnahme</i>	45
7.2	<i>Unterschiede in der Breite der Inanspruchnahme</i>	46
7.3	<i>Zieladäquater Einsatz der Kurzarbeit</i>	47
7.4	<i>Qualifizierung während Kurzarbeit</i>	48
8	Literatur	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich	5
Abbildung 2: Beschäftigungsquote in Deutschland und Österreich (1995-2009)	11
Abbildung 3: Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Deutschland und Österreich (2008)	13
Abbildung 4: Beschäftigungsanteil im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland und Österreich (1995-2008)	14
Abbildung 5: Teilzeitbeschäftigungsanteil an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland und Österreich (1995-2009)	15
Abbildung 6: Anteil der Arbeitskräfte mit einem befristeten Arbeitsvertrag an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland und Österreich (1995-2009)	16
Abbildung 7: Durchschnittlich tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit in der Haupttätigkeit in Deutschland und Österreich (1995-2009)	16
Abbildung 8: Arbeitslosenquote in Deutschland und Österreich (1995-2009)	17
Abbildung 9: Relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall in Österreich	30
Abbildung 10: Relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall in Österreich	31
Abbildung 11: Relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall bei einem Bruttolohn von 2.000 € vor Einführung der Kurzarbeit in Deutschland	33
Abbildung 12: Durchschnittlicher Arbeitszeitausfall während der konjunkturbedingten Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)	36
Abbildung 13: Betriebe in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)	37
Abbildung 14: KurzarbeiterInnen je Betrieb in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)	38

1 Einleitung

Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 stellte Unternehmen infolge der Unsicherheit über das Ausmaß und die Dauer der wirtschaftlichen Talsohle vor große Herausforderungen¹⁾. In Deutschland wurde deshalb auf das bis in die Endphase des deutschen Kaiserreiches zurückreichende und bereits bei früheren Konjunkturabschwüngen mehrfach erprobte und bewährte Instrument der konjunkturellen Kurzarbeit (nach § 170 SGB III) bei rezessionsbedingtem Arbeitszeitausfall zurückgegriffen und die Ausgestaltung an die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst. Die Zugangsmöglichkeiten und die Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit wurden im ersten Halbjahr 2009 ausgeweitet, indem die Zugangsvoraussetzungen vereinfacht und die staatlichen Förderungen verstärkt wurden (siehe beispielsweise *Deeke (2009A)* oder *Brenke et al. (2010)* für einen historischen Rückblick in Deutschland)²⁾. In Anlehnung an die Entwicklung in Deutschland wurde auch in Österreich zu Jahresbeginn 2009 auf das bis dahin kaum genützte — außer während der Flutkatastrohe im Jahr 2002 — Instrument der Kurzarbeit als betriebsinternes Flexibilisierungsinstrument in Bezug auf Löhne und Arbeitszeit zurückgegriffen. Im Jahresverlauf 2009 wurde ähnlich wie in Deutschland mehrmals die Ausgestaltung und der Leistungsrahmen adaptiert und die Möglichkeit der Inanspruchnahme flexibilisiert (siehe beispielsweise *Suschitz (2010)* für einen Überblick der Bedeutung von Kurzarbeit in Österreich im zeitlichen Verlauf). Im Februar 2009 wurde in Österreich die Bezugsdauer bei Kurzarbeit von 12 auf 18 Monate und zur Jahresmitte um weitere sechs Monate ausgeweitet. Außerdem wurde die Möglichkeit zur Koppelung der Kurzarbeitsbeihilfe mit betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen geschaffen. Im Rahmen des Arbeitsmarktpakets II, das am 23. Juni 2009 im Sozialausschuss des Nationalrates beschlossen wurde, wurde darüber hinaus vereinbart, dass ab dem 7. Kurzarbeitsmonat die Sozialversicherungsbeiträge der Dienstgeber für die Kurzarbeit-Ausfallstunden vollständig vom Arbeitsmarktservice ersetzt werden.

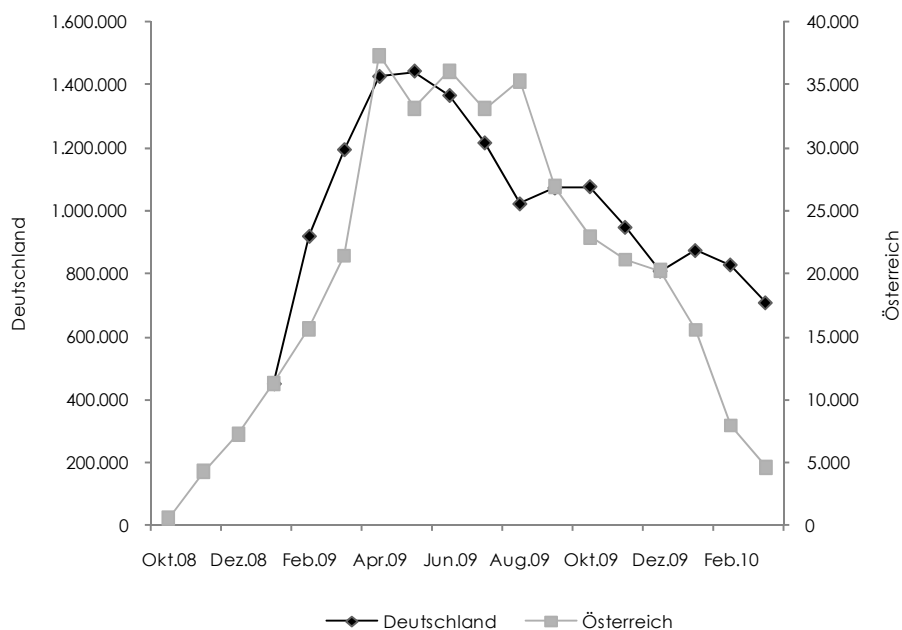
Die Kernaufgabe der konjunkturbedingten Kurzarbeit besteht sowohl in Deutschland als auch Österreich darin, in einer Abschwungphase kurzfristig den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, flexibel auf Konjunkturschwankungen zu reagieren und bei vorübergehendem Arbeitszeitausfall Kündigungen zu vermeiden. Die Arbeitsausfälle werden mit den Leistungen, die während der Kurzarbeit gewährt werden, finanziell abgedeckt. Die Arbeitskräfte und Unternehmen können mit einem teilweisen Ersatz ihrer Einkommensverluste bzw. ihrer Personalkosten für die Ausfallstunden während der Kurzarbeitsphase rechnen. Der Verlust von Fachkräften mit unternehmensspezifischem Know-How durch Kündigungen wird verhindert und bei einer Verbesserung

¹⁾ Die vorliegende Analyse wurde unter Miteinbeziehung der Expertise von Dr. Eugen Spitznagel und Dr. Axel Deeke vom IAB, der Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg erstellt. Außerdem danken die AutorInnen René Schindler vom ÖGB für seine Zustimmung zu einem Expertengespräch.

²⁾ Mit dem Konjunkturpaket II (ab 1. Februar 2009) und durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) und anderer Gesetze (ab 1. Juli 2009) wurden die Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld in Deutschland vereinfacht.

der Auftragslage steht das erforderliche Personal unmittelbar, ohne anfallende Such- und Einarbeitungskosten für das Unternehmen, zur Verfügung. Arbeitskräfte behalten somit ihren Arbeitsplatz während des wirtschaftlichen Abschwungs und den Unternehmen bleibt eine eingearbeitete Belegschaft trotz Auftrags- bzw. Umsatzeinbrüchen erhalten. Die Personalkosten werden durch Arbeitszeitreduktion anstatt durch Kündigungen angepasst.

Abbildung 1: Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich



Q: BMASK, Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Entsprechend dem Krisenverlauf wurde sowohl in Deutschland als auch in Österreich in den Monaten ab Herbst 2008 ein massiver Anstieg der Kurzarbeitsfälle registriert. Der Höhepunkt wurde mit 56.728 geplanten bzw. 37.348 realisierten Kurzarbeitsfällen im April 2009 in Österreich und ein Monat später mit 1,442.667 realisierten Kurzarbeitsfällen in Deutschland erreicht (Abbildung 1). Damit befanden sich in den Spitzenzeiten von konjunktureller Kurzarbeit gemessen an den geplanten Kurzarbeitsfällen 1,8% der aktiv unselbständig Beschäftigten (ohne Beamte) und gemessen an den realisierten Kurzarbeitsfällen 1,2% der aktiv unselbständig Beschäftigten (ohne Beamte) in Österreich in Kurzarbeit. In Deutschland waren zur selben Zeit 3,9% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen³⁾ in Kurzarbeit. Seither ist die

³⁾ Zum Personenkreis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland zählen alle ArbeitnehmerInnen einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig nach dem Recht der Arbeitsförderung sind oder für die von den Arbeitgebern Beitragsanteile nach dem Recht der Arbeitsförderung zu entrichten sind. Wehr- und Zivildienstleistende gelten dann als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, wenn sie ihren Dienst aus einem weiterhin bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus angetreten haben und nur wegen der Ableistung dieser Dienstzeiten kein Entgelt erhalten. Nicht zu den sozi-

konjunkturbedingte Kurzarbeit wieder rückläufig. Gegenüber dem Höchststand war die Zahl der Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit im Frühjahr 2010 in Deutschland um die Hälfte geringer, in Österreich sogar um rund zwei Drittel niedriger. Im März 2010 befanden sich in Deutschland 708.586 Personen bzw. 2,6% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen in Kurzarbeit, in Österreich 4.653.

Ungeachtet der auf den ersten Blick sehr ähnlichen Ausgestaltung und der parallelen Adaptierungsmaßnahmen im Rahmen der konjunkturellen Kurzarbeit in Deutschland und Österreich im Krisenverlauf war das Ausmaß der Inanspruchnahme dieser Maßnahme gemessen an der Gesamtbeschäftigung doch deutlich verschieden. Vor diesem Hintergrund setzt sich der vorliegende Bericht zum Ziel, mögliche Gründe für die unterschiedlich stark ausgeprägte Inanspruchnahme auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Ausgestaltung der Kurzarbeit herauszuarbeiten. Nachfolgend werden kurz die Zielsetzungen, intendierten Wirkungen und Gefahren der Förderung von Kurzarbeit beleuchtet, um einen Rahmen für die Einschätzung unterschiedlicher Aspekte der Umsetzung in den beiden Ländern zu setzen. Der daran anschließende Abschnitt widmet sich den Beschäftigungsschwerpunkten nach Wirtschaftszweigen in Deutschland und Österreich, aber auch dem Einsatz von alternativen Flexibilisierungsinstrumenten auf betrieblicher Ebene, um in einem ersten Schritt die Einbettung der Kurzarbeit in das nationale Beschäftigungssystem darzustellen. Die darauf folgenden Abschnitte beziehen sich konkret auf die Organisation und Ausgestaltung der konjunkturellen Kurzarbeit in Deutschland und Österreich. Es werden mögliche Unterschiede in den rechtlichen und finanziellen Regelungen sowie in der Inanspruchnahme zwischen Deutschland und Österreich herausgearbeitet und abschließend Schlussfolgerungen gezogen. Spezielles Augenmerk wird zudem auf die Rolle von Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit gelegt.

1.1 Zielsetzung konjunktureller Kurzarbeit, intendierte Wirkungen und unintendierte Effekte

In diesem Abschnitt werden ausgehend von den Zielsetzungen der Kurzarbeit intendierte Wirkungen und unintendierte Nebeneffekte abgeleitet. Für die nachfolgende Diskussion der Umsetzung der Kurzarbeitsregelungen in Deutschland und Österreich dient dies als Rahmen für die Einschätzung der jeweiligen nationalen Ausgestaltung der Fördermaßnahme.

1.1.1 Zielsetzungen

Die Zielsetzung der konjunkturellen Kurzarbeit liegt in einer temporären Reduktion der Arbeitszeit, um Arbeitsmarkteffekte einer Krise zu dämpfen. Unterstützt werden Unternehmen in zeitlich begrenzten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, um ihr (Stamm-)Personal halten und Kündigungen aufgrund einer zeitlich begrenzten Unterauslastung vermeiden zu können. Mit einer

alversicherungspflichtig Beschäftigten zählen dagegen Beamte, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige. Ergebnisse über geringfügig entlohnte Beschäftigte sind nicht enthalten.

Verteilung von Arbeitszeitreduktion auf größere Belegschaftsteile soll die Kündigung von Arbeitskräften vermieden werden.

1.1.2 Intendierte Wirkungen

Intendierte Wirkungen einer Förderung von Kurzarbeit liegen in der Vermeidung von Kosten für Betriebe, Arbeitskräfte und die Volkswirtschaft, beispielsweise:

- Erhaltung betriebsspezifischen Humankapitals,
- Vermeidung der Kosten von Ab- und Aufbau von Personal,
- Verhinderung von Arbeitsplatzverlust, Arbeitslosigkeit und deren Kosten,
- Erhaltung von Einkommen und sozialrechtlicher Absicherung.

Nutzen entsteht somit potentiell auf Seiten der Betriebe und der Arbeitskräfte ebenso wie für die öffentliche Hand.

1.1.3 Gefahren

Ob dieser Nutzen durch eine Förderung realisiert werden kann, hängt davon ab, ob die Zielsetzungen der Förderung erreicht werden. Besonders relevant ist, ob jene Unternehmen und Arbeitskräfte den Zugang zu dieser Förderung finden, für die tatsächlich eine temporäre Unterauslastung vorliegt und die ohne Förderung von Arbeitsplatzverlust dadurch Arbeitslosigkeit betroffen wären.

- Mögliche Gefahren der Förderung von Kurzarbeit liegen einerseits in einer Verzögerung von Strukturanpassungen (siehe dazu *Deeke (2005, 2009B)* sowie *Deeke (2009A)* im Abschnitt zu „Kurzarbeit als Brückenfunktion oder Hemmnis im Strukturwandel“) und damit einer Fehlallokation von Arbeitskräften (siehe dazu *Deeke (2009A)* zu Erfahrungen des Einsatzes der Kurzarbeit in Deutschland in den frühen neunziger Jahren). Konjunkturelle Krisen gehen häufig mit erheblichen Strukturanpassungen einher: Die Zahl der Arbeitsplätze in Unternehmen, Branchen und Berufsgruppen verändert sich dauerhaft, über den Konjunkturzyklus hinaus. Ex-ante ist die Unterscheidung von konjunkturellen und strukturellen Auslastungsproblemen oft schwierig.
- Andererseits besteht — wie bei anderen Formen der Lohnkostensubvention — die Gefahr von Mitnahmeeffekten: Unternehmen, die Förderungen für Kurzarbeit beanspruchen, hätten ihren Personalstand auch ohne Förderung nicht, oder nur in geringerem Umfang, reduziert.
- Nicht zuletzt ist auch zu beachten, dass bei unzureichender Kontrollmöglichkeit Förderungen auch missbräuchlich in Anspruch genommen werden können.

1.1.4 Praktizierte Gestaltungselemente von Kurzarbeitsregelungen

Die Ausgestaltung der Kurzarbeitsregelungen hat Einfluss auf die Größenordnung und Zusammensetzung der Inanspruchnahme ebenso wie auf die Selektion bestimmter Gruppen von Betrieben und Arbeitskräften in den Kreis der Geförderten. Die Förderungskriterien reflek-

tieren den Versuch, den Erhalt der „richtigen“ Arbeitsplätze zu unterstützen. In den Regelungen für zeitlich begrenzte Arbeitszeitreduktion in verschiedenen europäischen Ländern lassen sich unterschiedliche Ansätze finden, die zu einer möglichst den Zielsetzungen entsprechenden Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfen führen sollen (angelehnt an *Janssen (2010)*). Diese umfassen u. a. folgende Aspekte:

- eine Befristung der Förderung,
- eine Verknüpfung der Förderung mit der Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen,
- eine nur teilweise Abgeltung der Kosten für Unternehmen und für Arbeitskräfte,
- Vereinbarungen zur Kurzarbeit auf Ebene der Sozialpartner,
- limitierter Einsatz der Förderung für bestimmte Personengruppen,
- die Pflicht, Belegschaften oder Belegschaftsteile während oder eine bestimmte Zeit nach geförderter Kurzarbeit nicht zu kündigen,
- Planung der weiteren Unternehmensentwicklung während und nach der Krise sowie Berichterstattung darüber,
- Restriktionen bei Bonuszahlungen für ManagerInnen.

All diese Voraussetzungen können tendenziell Fehlsteuerung, Förderungsmitnahmen und Missbrauch verringern. Umgekehrt können sie die Inanspruchnahme im Bereich der intendierten Zielgruppen dämpfen und Wirkungspotentiale nicht ausschöpfen.

Kritische Faktoren für die zielentsprechende Wirksamkeit liegen in der möglichst frühzeitigen Unterscheidung zwischen konjunktureller (temporären) Unterauslastung und strukturellem Anpassungsbedarf. Da Unternehmen ihre wirtschaftliche Perspektive in der Regel selbst besser einschätzen können als eine Fördervergabestelle, kommt Selbstselektionsmechanismen in den Förderrichtlinien besondere Bedeutung zu: Selbstselektionsmechanismen sollen die Förderung von konjunkturbedingter Kurzarbeit nur für jene Gruppen von Unternehmen (gleiches gilt im Prinzip auch für Arbeitskräfte) attraktiv machen, die lediglich temporäre (kurzfristige) Auslastungsprobleme erwarten. Dazu eignen sich alle Formen von Aufwendungen, die eher am Beginn der Kurzarbeitsphase liegen, aber auch eine Verknüpfung mit Verhaltensweisen, die im Kontext einer mittelfristigen Aufrechterhaltung des Produktionsniveaus sinnvoll sind. Dazu zählen etwa die Aufrechterhaltung betrieblicher Bildungsausgaben oder Ausbildungsplätze. Auch die Übernahme eines Anteils der Kurzarbeitskosten durch die Unternehmen (Remanenzkosten) sollte in Richtung eines zieladäquaten Einsatzes einer Kurzarbeitsbeihilfe wirken (*Deeke, 2009A*)⁴).

In Verbindung mit strategischer Unternehmensplanung und Anpassung der Belegschaft an neue Anforderungen (etwa durch betriebliche Weiterbildung) können Kurzarbeitsphasen auch einen Beitrag zur Bewältigung struktureller Anpassungsprozesse leisten.

⁴) *Deeke (2009A)* konstatiert in diesem Zusammenhang jedoch Forschungsbedarf zu den mittelfristigen Effekten der Kurzarbeit.

Die Inanspruchnahme von konjunkturbedingter Kurzarbeit stellt jedoch auch ein Abbild der Kosten alternativer Vorgangsweisen dar. Je geringer die direkten und indirekten Kosten von Kündigungen sind, desto weniger attraktiv sind (bei sonst gleichen Bedingungen) betriebsinterne Flexibilisierungsmaßnahmen, wie sie beispielsweise die konjunkturbedingte Kurzarbeit darstellt. Diese Kosten können durch lockere Kündigungsschutzbestimmungen ebenso niedrig gehalten werden wie durch geringe Suchkosten (Arbeitskräfteüberschuss im betreffenden Arbeitsmarktsegment) oder durch einfach zu handhabende Aussetzverträge (Arbeitskräfte werden mit einer Wiedereinstellungszusage gekündigt und erhalten während dieser Zeit Arbeitslosengeld).

2 Kontext

Der nachfolgende Abschnitt setzt sich zum Ziel, die Einbettung der Kurzarbeit in das nationale Beschäftigungssystem darzustellen. Dafür wird die generelle Entwicklung am österreichischen und deutschen Arbeitsmarkt bereits vor Ausbruch der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kennziffern behandelt, ebenso wie strukturelle Aspekte, Arbeitszeitentwicklung und die Reaktion der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik auf die sich ändernden Rahmenbedingungen.

2.1 Generelle Entwicklung am Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt in Deutschland war in den letzten Jahren auf institutioneller Ebene geprägt von politischen Entscheidungen im Rahmen der Hartz-Reformen und Agenda 2010 (*Eichhorst et al., 2009*). Änderungen in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Tarifpolitik bewirkten beispielsweise die Aktivierung von TransferbezieherInnen oder die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen. Dazu kam ein Wandel in der Struktur der Wirtschaftszweige, der eine stärkere Fokussierung der Beschäftigung in den Dienstleistungsbereichen nach sich zog. Arbeitsverhältnisse wurden verändert bzw. adaptiert. Dies betraf sowohl atypische Beschäftigungsverhältnisse als auch die unbefristete Vollzeitbeschäftigung, die durch variable Arbeitszeiten bzw. Entlohnungsmuster durch Öffnungsklauseln bei Löhnen und Arbeitszeiten flexibilisiert wurde (*Eichhorst et al., 2009, Eichhorst — Marx, 2009*). Auch der österreichische Arbeitsmarkt war in den Jahren seit 1998 von weitreichenden rechtlichen Änderungen — vor allem im Bereich des Sozialversicherungsrechtes — geprägt. Das hatte u. a. ebenfalls eine Diversifizierung der Beschäftigungsformen wie beispielweise die Einführung der freien Dienstverträge oder jene der „Neuen Selbständigkeit“ zur Folge (*Bock-Schappelwein — Mühlberger, 2008*). Auf Branchenebene vollzog sich ebenfalls eine stärkere Fokussierung auf den Dienstleistungsbereich.

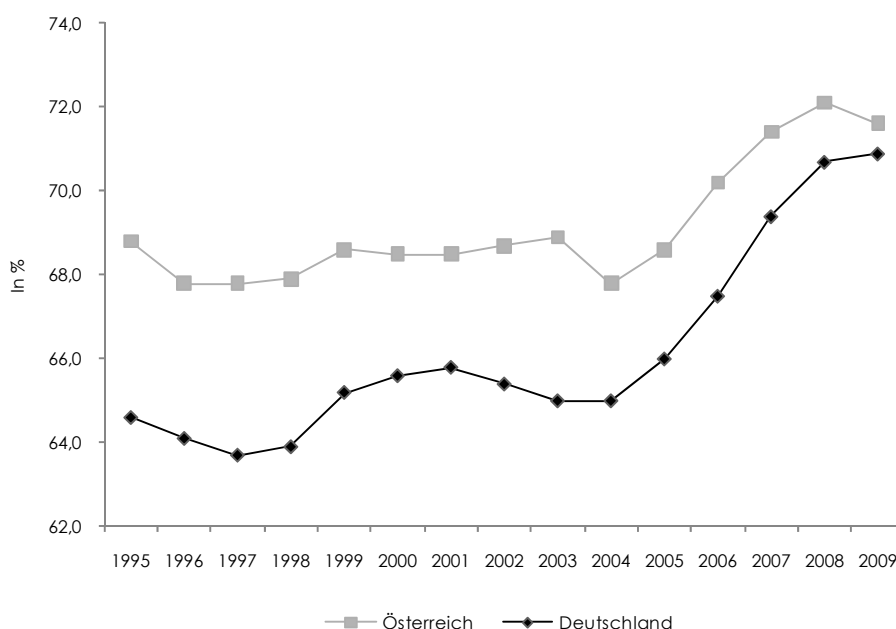
Die Anpassungsmöglichkeiten des Arbeitsmarktes auf die sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (siehe dazu auch *Keller — Seifert (2002)*) sind in Deutschland und Österreich unterschiedlich ausgeprägt. In Deutschland ist die Flexibilität auf betrieblicher Ebene, die sich durch variable Arbeits- und Betriebszeiten bei konstanten Beschäftigtenzahlen auszeichnet, stärker, während in Österreich der Anpassung der Beschäftigtenzahlen (externe numerische Flexibilität) eine vergleichsweise größere Rolle zukommt (*Grün — Mahringer — Rhein, 2010*). Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur oder Ausmaß der saisonalen Komponente in der Beschäftigung (Bedeutung des Tourismus in Österreich) können hier ebenso eine Rolle spielen wie Unterschiede in Kündigungsschutzregelungen.

In quantitativer Hinsicht entwickelte sich die Beschäftigung in Deutschland in den wirtschaftlich guten Jahren 2006 bis 2008 dynamischer als in früheren Aufschwungphasen, wobei atypische Beschäftigungsformen, insbesondere der Arbeitskräfteverleih und die geringfügige Beschäftigung, besonders stark wuchsen. Im Jahr 2009 konnte ein historischer Höchststand in der Erwerbstätigkeit in Deutschland erreicht werden, auch unterstützt durch eine rückläufige Inak-

tivität von Personen im erwerbsfähigen Alter und verbesserte Arbeitsmarktchancen von Frauen und älteren Arbeitskräften (Eichhorst et al., 2009).

In Österreich gab es ebenfalls in den Jahren 2006 bis in die erste Jahreshälfte 2008 eine markante Beschäftigungsausweitung und sinkende Arbeitslosigkeit bzw. eine Ausweitung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte. Außerdem erhöhte sich die selbständige Beschäftigung, was besonders durch die Legalisierung von Pflegetätigkeiten ausländischer Arbeitskräfte, insbesondere Frauen aus den EU-Beitrittsstaaten von 2004 getrieben wurde. Abgesehen von der unselbständigen und selbständigen Beschäftigung nahmen die geringfügige Beschäftigung und die Teilzeitbeschäftigung besonders stark zu und auch der Arbeitskräfteverleih zog weiter an⁵⁾.

Abbildung 2: Beschäftigungsquote in Deutschland und Österreich (1995-2009)



Q: EUROSTAT.

Die Beschäftigungsquote, die die Zahl der unselbständig und selbständig erwerbstätigen Personen an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung misst und damit das Ausmaß der Einbindung der Wohnbevölkerung in den Arbeitsmarkt bestimmt, lag im Jahr 2009 in Deutschland laut EUROSTAT bei 70,9% (Männer: 75,6%, Frauen: 66,2%) und war damit — entsprechend der sukzessiven Annäherung in den Jahren seit 2004 — nur noch um 0,7 Prozentpunkte niedriger als in Österreich (71,6%; Männer: 76,9%, Frauen: 66,4%), wo bereits seit mehreren Jahren eine dy-

⁵⁾ Für einen internationalen Vergleich der Beschäftigungsentwicklung siehe beispielsweise Eichhorst et al. (2009).

namische Entwicklung am Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich verzeichnet wird (Abbildung 2).

2.2 Fluktuation am Arbeitsmarkt

Österreich weist im Vergleich zu Deutschland (*Grün — Mahringer — Rhein, 2010*) einen vergleichsweise hohen Umschlag an Arbeitskräften auf: In einer vergleichbaren Auswertung von Sozialversicherungsdaten der beiden Länder weisen unselbständig beschäftigte Männer in Deutschland eine deutlich höhere Beschäftigungsstabilität und eine geringere Fluktuation, insbesondere zwischen Arbeitslosigkeit und unselbständige Beschäftigung, auf.

Wesentliche Faktoren für die stärkere Fluktuation am österreichischen Arbeitsmarkt sind, neben der Bedeutung der saisonabhängigen Tourismuswirtschaft für die Beschäftigung, auch die stärker über externe Anpassungsstrategien erfolgende Variation der Belegschaftsgröße. Dies ist nicht zuletzt an einem hohen Anteil an Arbeitslosen abzulesen, die nach Beendigung der Arbeitslosigkeitsepisode zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren⁶⁾.

Diese Unterschiede im Fluktuationsverhalten sind vermutlich auch auf Unterschiede im Kündigungsschutz bzw. die leichtere Anfechtbarkeit von Kündigungen in Deutschland zurückzuführen. Darauf deutet auch der wesentlich höhere Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse hin (dazu mehr im Abschnitt 2.4), die durch Zeitablauf enden und nicht gekündigt werden müssen.

2.3 Strukturaspekte

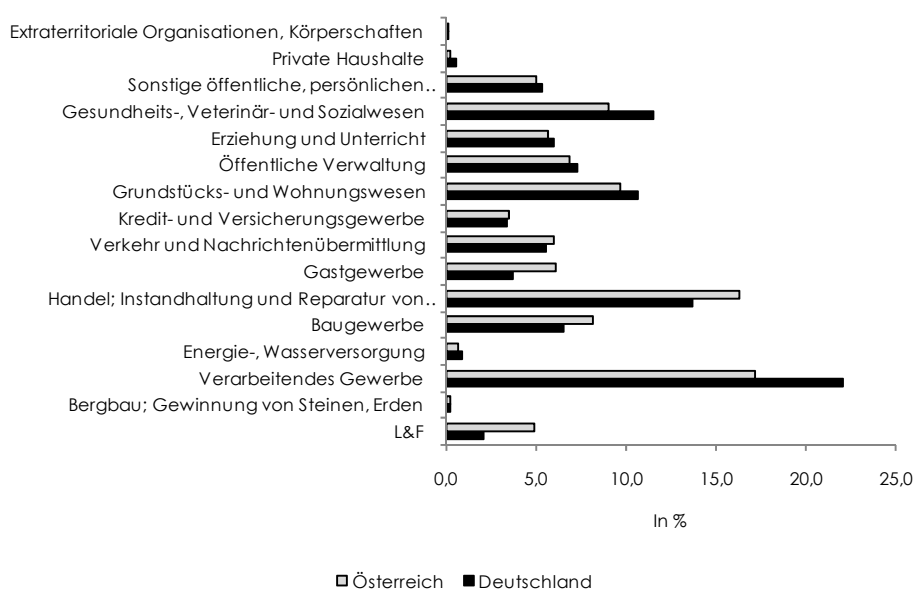
Nach Wirtschaftszweigen untergliedert zeigt sich für Deutschland eine deutlich stärker ausgeprägte Konzentration der Beschäftigung auf das verarbeitende Gewerbe als in Österreich, was insbesondere für die konjunkturbedingte Kurzarbeit in Reaktion auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise ab dem Jahr 2008 relevant erscheint. Im Jahr 2008 arbeiteten laut EUROSTAT 22,1%⁷⁾ der 15- bis 64-jährigen Beschäftigten in Deutschland im verarbeiteten Gewerbe, in Österreich 17,2%. Im längerfristigen Vergleich reduzierte sich der Beschäftigungsanteil in Deutschland deutlich weniger stark als in Österreich, wenngleich auch der Einsatz von Leiharbeitskräften in der Produktion das Ausmaß des tatsächlichen Arbeitskräfteeinsatzes in diesem Bereich verzerrt (Abbildungen 3, 4). Laut Arbeitskräfteüberlassungsstatistik des Wirtschaftsministeriums waren zum Stichtag 31. Juli 2008 38,3% der 68.100 Leiharbeitskräfte in Österreich in der Industrie und weitere 36,2% im Gewerbe, Handwerk und in den Dienstleistun-

⁶⁾ In einer Auswertung von Beschäftigungsaufnahmen aus Arbeitslosigkeit der Jahre 1998 bis 2003 wechseln in Deutschland rund 50% der Beschäftigten bis Ende des Jahres 2006 wieder in Arbeitslosigkeit, in Österreich über 70%. Die mittlere Beschäftigungsdauer aus Arbeitslosigkeit aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse ist in Deutschland rund 20% höher als in Österreich. Der Anteil der Beschäftigungsaufnahmen von Männern aus Arbeitslosigkeit, die bei einem früheren Arbeitgeber erfolgen, beträgt in Österreich rund 50% in Deutschland rund 20% (*Grün — Mahringer — Rhein, 2010*).

⁷⁾ Daten laut NACE Rev. 1.1.

gen tätig, die ebenfalls zum Teil der Beschäftigung im Bereich der Warenherstellung zuzurechnen wären. In Deutschland arbeiteten zur Jahresmitte 2008 710.000 oder 2,6% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁸⁾ als Leiharbeitskräfte, wovon der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zufolge⁹⁾ ebenfalls rund zwei Drittel entsprechend ihrer ausgeübten Tätigkeit dem Bereich der Herstellung von Waren zugezählt werden können. Bei der Betriebsgrößenstruktur zeigt sich für Deutschland eine höhere Konzentration auf mittlere und größere Betriebe. Im Jahr 2003 belief sich unter Berücksichtigung von Daten von EUROSTAT, SBS-Datenbank und WIFO-Berechnungen der Anteil der Betriebe mit zumindest 250 Beschäftigten in Deutschland auf 0,5%, in Österreich auf 0,3%, während die Zahl der Kleinstbetriebe mit höchstens neun Beschäftigten in Österreich bei 86,7% lag, in Deutschland bei 83%.

Abbildung 3: Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen in Deutschland und Österreich (2008)



Q: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen.

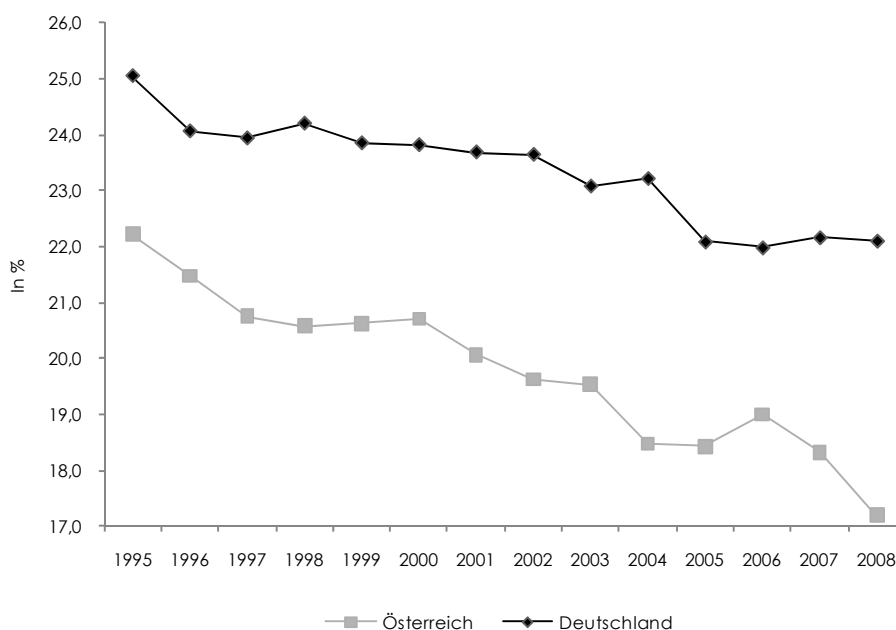
Neben den Unterschieden in der Wirtschafts- und Betriebsstruktur sind auch Unterschiede in Hinblick auf die Entlohnungsniveaus feststellbar: Trotz eines geringfügig höheren Bruttoin-

⁸⁾ Zum Personenkreis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zählen alle ArbeitnehmerInnen einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig nach dem Recht der Arbeitsförderung sind oder für die von den Arbeitgebern Beitragsanteile nach dem Recht der Arbeitsförderung zu entrichten sind. Wehr- und Zivildienstleistende gelten dann als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, wenn sie ihren Dienst aus einem weiterhin bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus angetreten haben und nur wegen der Ableistung dieser Dienstzeiten kein Entgelt erhalten. Nicht zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zählen dagegen Beamte, Selbstständige und mithelfende Familienangehörige. Ergebnisse über geringfügig entlohnte Beschäftigte sind nicht enthalten.

⁹⁾ Die vorliegenden Daten basieren auf Angaben zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und geringfügig entlohnten Beschäftigten.

landsprodukt pro Kopf in Österreich (laut EUROSTAT betrug das BIP pro Kopf im Jahr 2008 in Österreich 33.800 €, in Deutschland 30.400 €) verdienen unselbständig vollzeitbeschäftigte Männer in der Privatwirtschaft in Österreich weniger als in Deutschland (Grün — Mahringer — Rhein, 2010)¹⁰⁾. Dies mag auch durch den höheren Industrieanteil und die großbetrieblichere Struktur in Deutschland verursacht sein.

Abbildung 4: Beschäftigungsanteil im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland und Österreich (1995-2008)



Q: EUROSTAT, WIFO-Berechnungen.

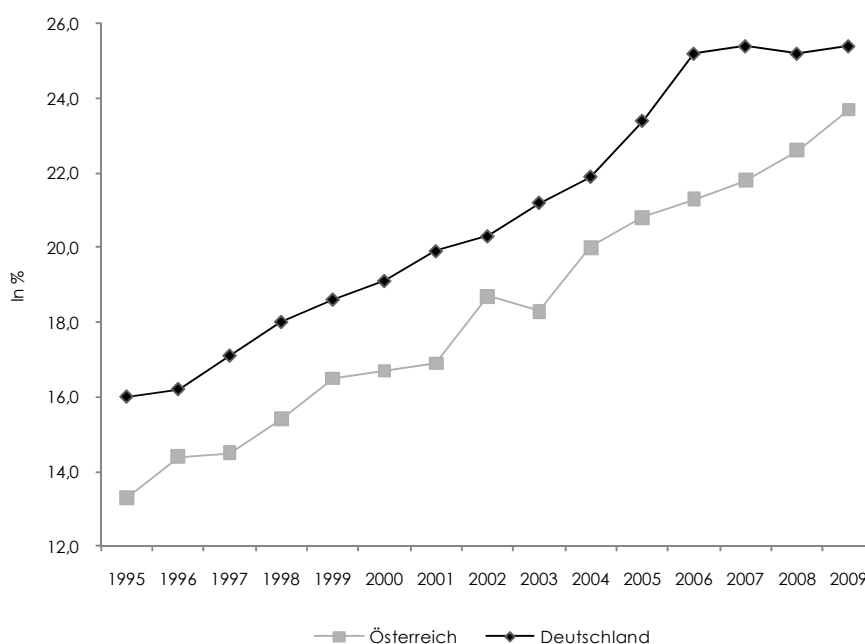
2.4 Arbeitszeit und Arbeitszeiflexibilität in der Krise

Abgesehen von den strukturellen Aspekten der Beschäftigungsentwicklung wurden in den letzten Jahren in Deutschland und Österreich unterschiedliche betriebliche Flexibilisierungsinstrumente eingesetzt. Beispielsweise war das Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung als Indikator zur Variabilität der Arbeitszeit an der 15- bis 64-jährigen Gesamtbeschäftigung, insbesondere in den Jahren zwischen 2005 und 2007, in Deutschland höher als in Österreich. Für das Jahr 2009 publizierte EUROSTAT für Deutschland einen Anteil von 25,4% (Männer: 8,6%, Frauen: 44,8%) an teilzeitbeschäftigten Arbeitskräften, für Österreich mit 23,7% (Männer: 7,4%, Frauen: 42,4%) um -1,7 Prozentpunkte weniger (Abbildung 5). Außerdem wurde in Deutschland in vielen Unternehmen neben der Kernbelegschaft eine flexible Randbelegschaft, bestehend

¹⁰⁾ In einer Auswertung der Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung unselbständig Beschäftigter (ohne Beamte und Lehrlinge) ergibt sich für Österreich (inklusive Sonderzahlungen) ein um 19% geringerer Medianlohn als in Deutschland.

aus Leiharbeitskräften und befristet beschäftigten Personen, aufgebaut und im Bereich der Kernbelegschaft mehr Flexibilität u. a. durch Arbeitszeitkonten erreicht (Giesecke — Wotschack, 2009). Hier zeigen die Daten von EUROSTAT insbesondere ab dem Jahr 2005 eine deutlich dynamischere Entwicklung bei der befristeten Beschäftigung, auch getrieben von der Entwicklung der Zahl der Leiharbeitskräfte. Im Jahr 2009 belief sich der Anteil der befristet beschäftigten Arbeitskräfte zwischen 15 und 64 Jahren in Deutschland auf 12,9%, in Österreich dagegen auf 8% (Abbildung 6).

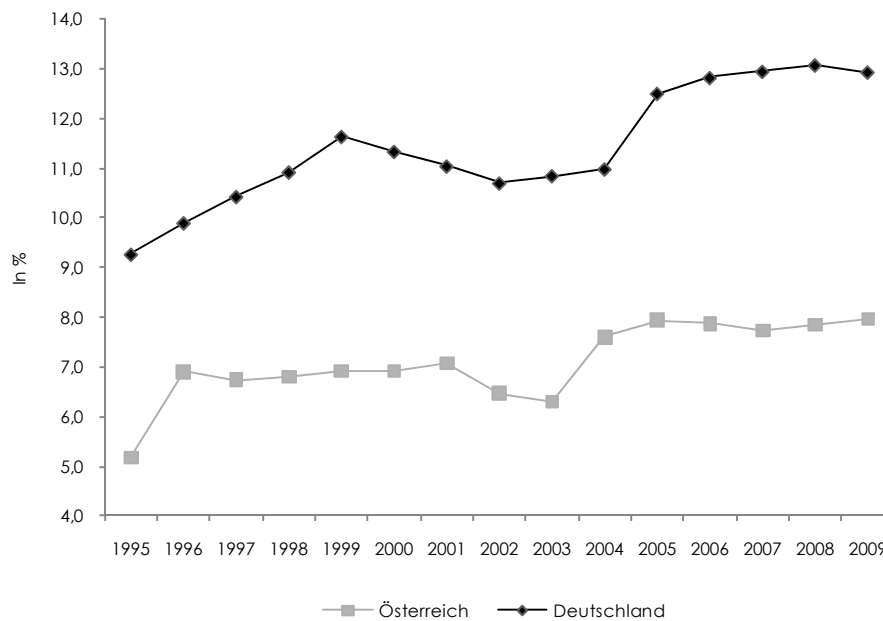
Abbildung 5: Teilzeitbeschäftigungsanteil an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland und Österreich (1995-2009)



Q: EUROSTAT.

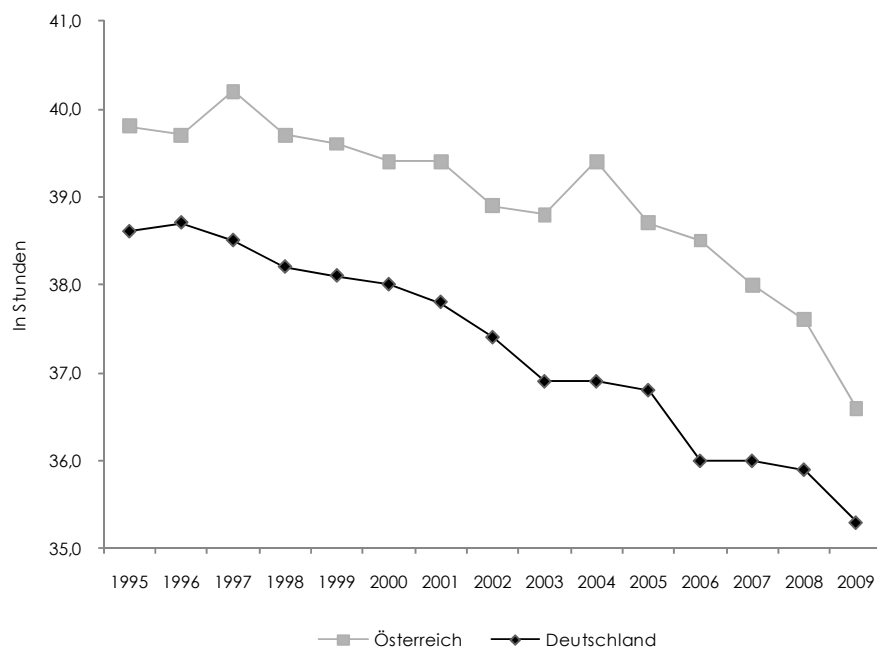
Die geleisteten Arbeitsstunden, deren Veränderung ebenfalls der betrieblichen Flexibilität zuzurechnen ist, waren in Österreich in der Haupttätigkeit dagegen etwas höher, wenngleich sie auch im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders schnell und deutlich reduziert wurden (Herzog-Stein et al., 2010). Im Jahr 2009 wurden laut EUROSTAT in Österreich durchschnittlich 36,6 Arbeitsstunden in der Woche tatsächlich geleistet (Männer: 40,7 Stunden; Frauen: 31,7 Stunden), in Deutschland um etwas mehr als eine Stunde weniger (35,3; Männer: 39,7 Stunden; Frauen: 30 Stunden) (Abbildung 7).

Abbildung 6: Anteil der Arbeitskräfte mit einem befristeten Arbeitsvertrag an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland und Österreich (1995-2009)



Q: EUROSTAT.

Abbildung 7: Durchschnittlich tatsächlich geleistete Wochenarbeitszeit in der Haupttätigkeit in Deutschland und Österreich (1995-2009)



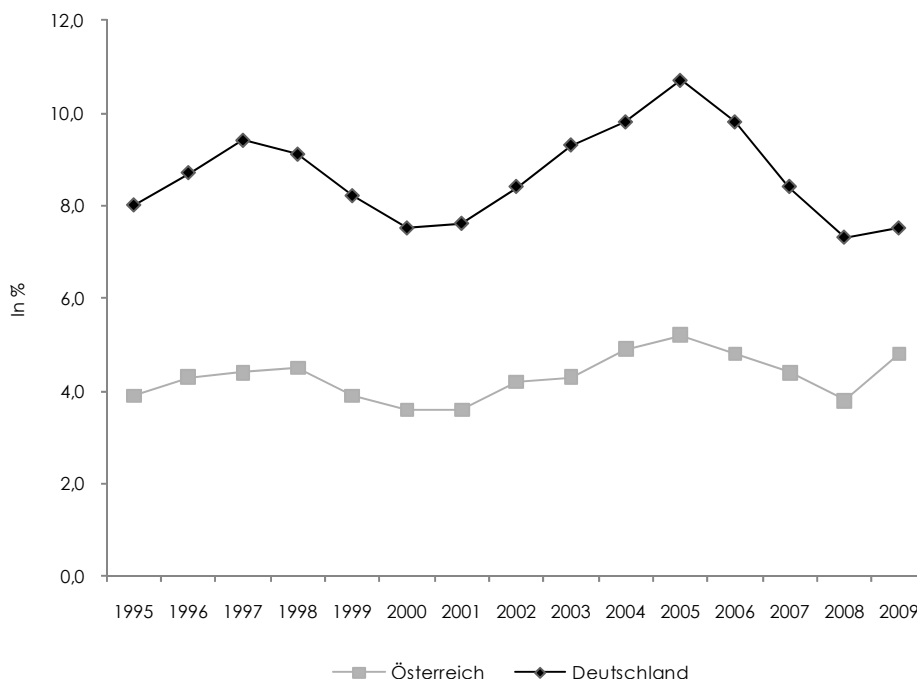
Q: EUROSTAT.

Abgesehen von der durchschnittlich tatsächlich geleisteten Wochenarbeitszeit wurden in Österreich mehr Überstunden verrichtet als in Deutschland. Im Jahr 2004 beliefen sich laut EUROSTAT die Überstunden in Deutschland auf durchschnittlich 1,1 Stunden, in Österreich auf 1,8 Stunden. In der Industrie fielen durchschnittlich 1,2 Überstunden in Deutschland bzw. 1,8 Überstunden in Österreich an und im verarbeitenden Gewerbe 1,2 bzw. 1,9 Überstunden. Insgesamt hatten im Jahr 2004 12,2% (Männer: 15,2%; Frauen: 8,7%) der unselbständig Beschäftigten in Deutschland Überstunden zu verbuchen, in Österreich dagegen 18,7% (Männer: 23,3%; Frauen: 13,3%)¹¹⁾.

2.5 Reaktion der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik

Auch während der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise blieb die Arbeitsmarktlage in Deutschland ungeachtet der starken Exportabhängigkeit der Wirtschaft weitgehend stabil — mit keiner deutlichen Verschlechterung der Arbeitslosigkeit oder Beschäftigungsentwicklung. Die Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor blieb bestehen und die Kurzarbeit sowie betriebliche Arbeitszeitflexibilisierungsinstrumente wirkten in den exportabhängigen Branchen weitgehend beschäftigungsstabilisierend (Eichhorst et al., 2009).

Abbildung 8: Arbeitslosenquote in Deutschland und Österreich (1995-2009)



Q: EUROSTAT.

¹¹⁾ Zur Entwicklung der Arbeitszeit in Deutschland im Jahr 2009 siehe beispielsweise auch Fuchs et al. (2010).

In Österreich verschlechterte sich Anfang 2009 die Lage auf dem heimischen Arbeitsmarkt infolge der Konjunkturabschwächung dagegen deutlicher, wenngleich auch die staatlich geförderte Kurzarbeit gemeinsam mit den Konjunkturpaketen und Maßnahmen für die Jugendbeschäftigung die Beschäftigungseinbußen milderten und den Anstieg der Arbeitslosigkeit eindämmten (Bock-Schappelwein, 2010). Laut EUROSTAT fiel der Arbeitslosigkeitsanstieg in Deutschland nach einer deutlichen Reduktion der Arbeitslosenquote in den Jahren von 2005 bis 2008 etwas moderater aus, wenngleich von einem höheren Niveau ausgehend als in Österreich. Im Jahresverlauf 2009 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland bei 7,5% (Männer: 8%; Frauen: 6,9%), in Österreich bei 4,8% (Männer: 5%; Frauen: 4,6%) (Abbildung 8).

2.6 Schlussfolgerung

Deutschland weist im Vergleich zu Österreich eine deutlich stärker ausgeprägte großbetrieblichere Struktur und eine stärkere Konzentration auf den produzierenden Bereich auf. Interne Arbeitsmärkte spielen in Deutschland eine wichtigere Rolle: Der Kündigungsschutz ist durch die leichtere Anfechtbarkeit von Kündigungen ausgeprägter als in Österreich. Zudem haben in Österreich Branchen mit hohem Arbeitskräfteumschlag eine größere Bedeutung. Insgesamt ist am österreichischen Arbeitsmarkt eine höhere Beschäftigungsfluktuation zu beobachten. Auslastungsschwankungen und variierender Personalbedarf in Betrieben werden daher in größerem Ausmaß über externe Fluktuation, d. h. über Kündigungen und Wiedereinstellungen geregelt, als über Anpassungen der Arbeitszeit bei Beibehaltung des Personalstandes. Die leichter begehbaren externen Anpassungswege schlagen sich auch in einem deutlich geringeren Anteil an befristeter Beschäftigung in Österreich nieder.

3 Formale Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt werden die rechtlichen Regelungen, die der konjunkturellen Kurzarbeit in Deutschland und Österreich zugrundeliegen, behandelt, beginnend mit den Grundvoraussetzungen für die Beihilfengewährung, den förderbaren ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber, über das Ausmaß des Arbeitszeitausfalls, die Dauer und die Höhe der Beihilfengewährung, die Behaltspflicht bis hin zu Berichtslegung und Informationspflicht, um mögliche Unterschiede in den Zugangsvoraussetzungen aufzuzeigen.

3.1 Voraussetzungen für die Beihilfengewährung

3.1.1 Grundvoraussetzungen

Die rechtlichen Grundvoraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitsbeihilfe bzw. Kurzarbeitsgeld sind in Österreich und Deutschland sehr ähnlich. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich haben ArbeitnehmerInnen Anspruch auf Unterstützung, wenn sich das antragstellende Unternehmen aus wirtschaftlichen Gründen vorübergehend in Schwierigkeiten befindet, die nicht vermeidbar sind und auf unternehmensexterne Effekte wie Auftragsausfälle oder Ausfälle auf Seiten der Lieferanten zurückzuführen sind. Außerdem müssen in beiden Ländern alle anderen Überbrückungsmöglichkeiten wie Urlaubsabbau oder Zeitausgleich im Vorfeld ausgeschöpft worden sein.

3.1.2 Förderbarer Personenkreis

Der förderbare Personenkreis im Rahmen der konjunkturbedingten Kurzarbeit ist in Deutschland und Österreich etwas verschieden. In Österreich können alle ArbeitnehmerInnen mit Ausnahme von Lehrlingen, Mitgliedern der Geschäftsführung, Bediensteten des Bundes oder der Bundesländer, der Gemeinden und Gemeindeverbände, juristischen Personen öffentlichen Rechts und politischen Parteien in Kurzarbeit gehen. In Deutschland umfasst der Personenkreis, die konjunkturelle Kurzarbeit beanspruchen können, alle sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen (d. h. keine Beamte, sehr wohl aber Beschäftigte des öffentlichen Sektors) mit Ausnahme von Lehrlingen, allerdings auch Mitglieder der Geschäftsführung¹²⁾.

3.1.3 Sozialpartnervereinbarung

Substantielle Unterschiede zwischen Österreich und Deutschland bestehen im Hinblick auf die Rolle der Sozialpartnerorganisationen, also der Wirtschaftskammer sowie der Gewerkschaften. Zwar haben in Deutschland und Österreich die Sozialpartner die Ausgestaltung der Kurzarbeit im Zuge der gegenwärtigen Wirtschaftskrise stark beeinflusst und deren Einsatz zur Arbeitsplatzhaltung maßgeblich vorangetrieben, jedoch ist in Deutschland innerhalb des Antrags-

¹²⁾ Im Rahmen des Konjunkturpakets II wurden die Zeitarbeitskräfte den Arbeitskräften in anderen Branchen im Zugang zu Kurzarbeit gleichgestellt.

verfahrens keine standortbezogene Vereinbarung mit den zuständigen Gewerkschaften und den Interessenvertretungen der Unternehmen notwendig. Sozialpartnerinstitutionen sind nur indirekt auf Bundesebene über die Steuerung der Bundesagentur in die Ausgestaltung mit einbezogen, da diese im Verwaltungsrat der Bundesagentur vertreten sind.

In Österreich sind die zuständigen Sozialpartner hingegen zwingend an der Antragsstellung und der Ausgestaltung der Kurzarbeits- sowie der Qualifizierungsbeihilfe auf betrieblicher Ebene zu beteiligen. Die Branchen- oder Rahmenvereinbarung legt die Mindestanforderungen an die Sozialpartnervereinbarung fest und wird durch Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene konkretisiert. Unabhängig vom Bestehen eines Betriebsrates bedarf es des Abschlusses einer Vereinbarung mit den Sozialpartnern über die näheren Bedingungen der Kurzarbeit im betroffenen Unternehmen.

Die Bundesrichtlinie zur Beihilfe bei Kurzarbeit sieht vor, dass die Sozialpartnervereinbarung sieben Mindestanforderungen zu erfüllen hat:

- Eine Festlegung des sachlichen und personellen Geltungsbereichs. Im Hinblick auf den Beschäftigtenstand wird festgelegt, inwieweit das gesamte Unternehmen, einzelne Betriebe oder nur organisatorisch abgrenzbare Teile durch die Vereinbarung erfasst werden.
- Die Befristung des Kurzarbeitszeitraums. Die Dauer einer Kurzarbeitsepisode darf sich auf höchstens sechs Monate erstrecken (wobei Verlängerungsanträge möglich sind).
- Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes während des Zeitraums der Kurzarbeit und gegebenenfalls einer Behaltfrist, die über diesen Zeitraum hinaus geht. Die Behaltfrist kann auch für einen eingeschränkten sachlichen und personellen Geltungsbereich vereinbart werden. Das AMS kann die Behaltspflicht aufheben, wenn wichtige Gründe vorliegen.
- Arbeitgeber zahlen den Beschäftigten in Kurzarbeit für jede Ausfallstunde mindestens den vom AMS festgelegten Pauschalsatz aus.
- Eine Festlegung des Ausmaßes des Arbeitszeitausfalls zwischen 10% und 90% der gesetzlich oder kollektivvertraglich festgelegten bzw. vertraglich vereinbarten Normalarbeitszeit.

Bei Qualifizierungsbeihilfe bei Kurzarbeit gelten folgende Anforderungen:

- Arbeitgeber zahlen den Beschäftigten, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, für jede Qualifizierungsstunde mindestens den vom AMS festgelegten Qualifizierungspauschalsatz aus.
- Die Ausgestaltung der Qualifizierungsmaßnahmen und das Ausbildungskonzept müssen festgelegt werden.

Auf Betriebsebene kann die Arbeitszeit, die Höhe des Entgeltausfalls, die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für die Ausfallszeiten, die Sicherung des Beschäftigtenstandes, Sonderzahlungen, Einmalzahlungen und Beiträge zur betrieblichen Altersvorsorge und Qualifi-

zierungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung geregelt werden. Während der Verhandlungen ist jedes Unternehmen verpflichtet, der zuständigen Gewerkschaft eine schriftliche Stellungnahme über die wirtschaftliche Lage zukommen zu lassen.

Ein Element der Verhandlungen auf Betriebsebene ist die Festlegung der Nettoersatzrate, die eventuell über das Kurzarbeitsgeld hinausgehende Zahlungen durch den Betrieb impliziert („Aufstockung bzw. Überzahlung“). Am Beispiel der Betriebsvereinbarung zwischen Unternehmen und der Gewerkschaft Metall-Textil-Nahrung und der Gewerkschaft der Privatangestellten-Druck-Journalismus-Papier wird aufgezeigt, wie sich die Lohnsicherung in einem konkreten Fall ausgestaltet: Ausgangspunkt für die Berechnungen des zusätzlichen Entgeltes, das vom Unternehmen zu entrichten ist, ist das durchschnittliche Nettoentgelt für die Normalarbeitszeit der letzten 13 Wochen bzw. drei Monate vor Beginn der Kurzarbeit. Von diesem durchschnittlichen Nettoentgelt wird das Nettoentgelt für die tatsächlich geleistete Arbeit des jeweiligen Monats und die Kurzarbeitsunterstützung (nicht aber die Qualifikations- Kurzarbeitsunterstützung) abgezogen. Die verbleibende Differenz ist je zur Hälfte vom Arbeitgeber und von den ArbeitnehmerInnen (Lohnverzicht) zu zahlen. Das Nettoentgelt während der Kurzarbeit darf jedoch nicht unter 90% des Arbeitnehmerentgelts vor der Kurzarbeit fallen. Ein etwaiger Differenzbetrag muss vom Arbeitgeber netto monatlich ausgeglichen werden.

3.2 Ausmaß des Arbeitszeitausfalls

Abgesehen vom förderbaren Personenkreis und den Voraussetzungen für die Beihilfengewährung gibt es zudem Unterschiede zwischen Deutschland und Österreich in der Handhabung der Unter- bzw. Überschreitung der Anzahl der Ausfallstunden, die in beiden Staaten zwischen 10% und 90% liegen. In Österreich ist eine Unterschreitung der Anzahl der angemeldeten Ausfallstunden möglich, bei Überschreitung ist nur nach einem Ergänzungsbegehren eine höhere Beihilfe denkbar. In Deutschland dagegen ist sowohl eine Unter- als auch Überschreitung der ursprünglich geplanten Ausfallstunden möglich.

Um Kurzarbeitergeld zu beantragen, reicht in Deutschland der Nachweis eines Entgeltausfalls von mehr als 10% je Arbeitskraft oder die Betroffenheit von zumindest einem Drittel der Belegschaft¹³⁾. Bis zum Februar 2010 musste mindestens ein Drittel der Belegschaft von einem Entgeltausfall von zumindest 10% betroffen sein¹⁴⁾. Ab diesem Zeitpunkte hatte der betroffene Betrieb die Wahlmöglichkeit, welche Mindestanfordernisse (Anteil der betroffenen Arbeitskräfte, Ausmaß des Arbeitszeitausfalls) zu erfüllen wären (BA, 2010B). Der Arbeitgeber kann monatlich zwischen den beiden Alternativen wählen.

¹³⁾ Bei Erreichen des Drittelanfordernisses können auch Entgeltausfälle von weniger als 10% mit Kurzarbeitergeld gefördert werden.

¹⁴⁾ Das Drittelanfordernis gilt nicht in der Zeit von Februar 2009 bis Dezember 2010 (BA, 2010B).

3.3 Dauer der Beihilfe

In Österreich kann die Kurzarbeitsbeihilfe laut geltender Rechtslage zunächst für höchstens sechs Monate zuerkannt werden. Eine Verlängerung auf insgesamt bis zu 18 Monate, bei besonderen Umständen auf bis zu 20 Monate ist möglich. Bei jeder Verlängerung wird geprüft, ob die Voraussetzungen für die Beihilfengewährung noch vorliegen. Unternehmen, die bis Ende 2010 Kurzarbeit beantragen, können die Beihilfe, unter Berücksichtigung von Verlängerungen, maximal 24 Monate lang beziehen, höchstens jedoch bis zum 31. Dezember 2012.

In Deutschland kann die Kurzarbeit dagegen ohne Verlängerungsantrag bis zur Höchstgrenze bezogen werden, wobei sich der Zeitraum der Inanspruchnahme durch Aussetzen der Kurzarbeit erhöhen kann¹⁵⁾. Im Juni 2009 wurde die Bezugszeit für Personen, die in diesem Jahr die Kurzarbeit leisteten, auf 24 Monate ausgeweitet¹⁶⁾. Ab Jänner 2010 verkürzte sich die maximale Bezugszeit für Arbeitskräfte, die erstmals Kurzarbeit in Anspruch nahmen, auf 18 Monate.

3.4 Behaltspflicht

In Österreich beträgt die Behaltspflicht nach Beendigung der Kurzarbeit je nach Dauer der Kurzarbeit zwischen ein und vier Monaten¹⁷⁾, wengleich auch die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes durch Antrag auf Ausnahmegewilligung ausgesetzt werden kann. Allerdings bedarf es einer Begründung, die dem Regionalbeirat vorzulegen ist, weshalb durch die Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes der Fortbestand des Unternehmens gefährdet sein sollte. In Deutschland ist dagegen keine Behaltspflicht im Anschluss an die Kurzarbeit vorgesehen.

3.5 Verständigung

In Österreich ist die regionale Geschäftsstelle des Arbeitsmarktservice mindestens sechs Wochen vor der beabsichtigten Kurzarbeit zu verständigen und spätestens drei Wochen vor Beginn der Kurzarbeit ist der Antrag, einschließlich der Sozialpartnervereinbarung¹⁸⁾, einzubringen. Bei einer Verlängerung der Kurzarbeit ist die regionale Geschäftsstelle mindestens vier Wochen im Vorhinein zu verständigen.

¹⁵⁾ Kurzarbeit kann ohne Neuantrag mehrfach bis zu zwei Monate unterbrochen werden. Die bewilligte Bezugsfrist verlängert sich entsprechend (Deeke, 2009A). Wenn ab Jahresmitte 2009 der Bezug von Kurzarbeitergeld mehr als drei Monate lang unterbrochen wird, läuft die Bezugsfrist ohne Unterbrechung für den gesamten bewilligten Zeitraum weiter; vorausgesetzt, dies wurde vor der Unterbrechung beantragt (BA, 2010C).

¹⁶⁾ Die Bezugsfrist für konjunkturbedingte Kurzarbeit wurde von ursprünglich sechs Monate zu Jahresbeginn 2009 zunächst auf 18 Monate verlängert und am 5. Juni 2009 auf 24 Monate (für Kurzarbeit, die bis 31.12.2009 angezeigt wurde) (BA, 2010B).

¹⁷⁾ Bis zu zwei Monaten Kurzarbeit: ein Monate Behaltspflicht, bis zu vier Monaten: zwei Monate, bis zu 12 Monaten: drei Monate, mehr als ein Jahr: vier Monate.

¹⁸⁾ Die Sozialpartnervereinbarung kann zur Bearbeitung des Begehrens durch das AMS auch nachträglich eingereicht werden; gleiches gilt für das Kurzarbeit-Ausbildungskonzept und/oder die Branchen- oder Rahmenvereinbarung.

In Deutschland dagegen reicht die Verständigung der Bundesagentur für Arbeit spätestens im selben Monat am letzten Kalendertag des Monats, in dem die Kurzarbeit beginnt, und eine Verlängerung muss nicht beantragt werden, da sich der Bewilligungszeitraum über 18 Monate (ab 2010, bzw. 24 Monate im Jahr 2009) erstreckt und durch Unterbrechungen noch zusätzlich ausgeweitet werden kann. Nach der Erfassung bei der Bundesagentur für Arbeit kann das Unternehmen bei Bewilligung der Anzeige innerhalb des Bewilligungszeitraums die Kurzarbeit durchführen (BA, 2010B).

3.6 Berichtslegung

In Österreich muss der Arbeitgeber dem Arbeitsmarktservice über die Durchführung der Kurzarbeit schriftlich berichten und Angaben zur Arbeitszeitverteilung oder Behaltspflicht leisten. Dieser Bericht ist vom Betriebsrat, und wenn dieser fehlt, von der zuständigen Fachgewerkschaft ebenfalls zu unterschreiben. Außerdem ist für jeden Kalendermonat eine Abrechnungsliste über die in die Kurzarbeit einbezogenen Arbeitskräfte vorzulegen. Darüber hinaus muss das Unternehmen vor Beginn bzw. nach Beendigung der Kurzarbeit eine schriftliche Begründung der zuständigen Fachgewerkschaft bzw. dem Betriebsrat übermitteln und die wirtschaftliche Notwendigkeit der Kurzarbeit begründen sowie über die tatsächliche Inanspruchnahme bzw. Ausschöpfung der Kurzarbeit Auskunft geben. Auch keine Inanspruchnahme einer geplanten Kurzarbeit ist der zuständigen Fachgewerkschaft bzw. dem Betriebsrat schriftlich mitzuteilen.

In Deutschland sind Unternehmen in Kurzarbeit dagegen zu keiner Berichtslegung verpflichtet; sie durchlaufen ein zweistufiges Verfahren, das die Erstattung der Anzeige und die eigentliche Auszahlungsanforderung mit einer monatlichen Abrechnungsliste umfasst (BA, 2010B). Ihre Auskunftspflicht beschränkt sich auf den Leistungsantrag für die Erstattung der Auslagen, der innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Kalendermonats, in dem Kurzarbeitergeld ausbezahlt wurde, zu stellen ist. Außerdem sind der Bundesagentur für Arbeit Abrechnungslisten vorzulegen, die den Entgeltausfall dokumentieren. Das betroffene Unternehmen, das das Kurzarbeitergeld berechnet und an die betroffenen Arbeitskräfte auszahlt, beantragt monatlich nachträglich das Kurzarbeitergeld bei der Bundesagentur für Arbeit, die daran anschließend den Antrag prüft und die Leistung innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Antragseingang an das Unternehmen auszahlt.

3.7 Schlussfolgerung

Insgesamt belegen die vorangegangenen Ausführungen deutliche Unterschiede in der formalen Ausgestaltung der konjunkturellen Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, wengleich der bedeutendste Unterschied in der Rolle der Sozialpartner beim Zugang zur und der betrieblichen Spezifikation der Kurzarbeit zu suchen sein dürfte. In Österreich haben die Sozialpartner nicht nur unmittelbar Einfluss auf die Entwicklung der Kurzarbeit, sondern auch ein gewisses Maß an Ausgleichsfunktion: Einerseits gibt es höhere Eintrittsbarrieren durch die

Informationsleistung der Unternehmen an die Sozialpartner, die sich hemmend auf die Inanspruchnahme auswirken können, andererseits hat die Gewerkschaft auch eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Einhaltung der Kurzarbeit und unterstützt damit das Arbeitsmarktservice als Abwicklungs- und Kontrolleinrichtung, was gleichzeitig aber auch einen zielgenaueren Einsatz erleichtern und missbräuchliche Handhabung von Kurzarbeit in den Betrieben verhindern kann.

Der Aufwand, der für die Vorbereitung einer Kurzarbeitsvereinbarung erforderlich ist, liegt am Beginn der Kurzarbeitsphase und stellt damit auch eine Eintrittshürde dar, die einerseits die Selbstselektion von Unternehmen unterstützt, die eine positive Zukunftsperspektive sehen. Andererseits mag der Aufwand für kleinere Betriebe, die aufgrund der geringeren Belegschaftsgröße auch weniger Vorteile aus einer Kurzarbeitsregelung erwarten können, eine Nutzung der Kurzarbeit auch verhindern. Dies umso mehr, wenn sogenannte Aussetzverträge, also eine temporäre Kündigung von Arbeitskräften verbunden mit einer Wiedereinstellungszusage, als alternative Flexibilisierungsstrategie auf betrieblicher Ebene vom Arbeitsmarktservice vielfach geduldet werden. Die vorliegenden Daten zur Entwicklung des Anteils an Arbeitslosen mit Einstellungszusage auf Branchenebene in den Jahren 2008 und 2009 deuten auf eine Erhöhung des Anteils an Arbeitslosen mit Einstellungszusage während der Krisenphase in Teilssegmenten der Warenherstellung, insbesondere in der Metallerzeugung, hin.

4 Finanzielle Rahmenbedingungen

Die finanziellen Rahmenbedingungen beziehen sich einerseits auf die Leistungen für ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber während der Kurzarbeit. Andererseits fallen hierunter auch jene Kosten, die für Unternehmen während der Kurzarbeit weiterhin anfallen wie verbleibende Personalkosten oder administrative Kosten, unter Berücksichtigung von (Bach — Spitznagel, 2009):

- Zuschüssen zur Kurzarbeitsunterstützung und deren Höhe,
- Erstattungshöhe der zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge,
- Verbleibenden Lohnnebenkosten.

Ziel des vorliegenden Abschnittes ist es, abgesehen von der Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen für die Arbeitskräfte und die Unternehmen, die finanziellen Leistungen bzw. Belastungen auf betrieblicher Ebene während der Kurzarbeit für Deutschland und Österreich aufzuzeigen. Berücksichtigung finden dabei spezifische Aspekte in Bezug auf den Leistungsumfang während der Kurzarbeit, wie

- die Kombination von Qualifizierung und Kurzarbeit,
- die Möglichkeit der Übernahme der Sozialversicherungsbeträge der Arbeitgeber während der Ausfallzeit durch die öffentliche Hand,
- die Möglichkeit der Zahlung von Zuschüssen zur Kurzarbeitsunterstützung durch das Unternehmen, die die Höhe der — in Österreich vom AMS — gewährten Kurzarbeitsbeihilfe übersteigen (z. B. Nettoersatzrate von 90%), d. h. Aufstockung bzw. Überzahlung der den Arbeitskräften zumindest zustehenden Leistungen während der Kurzarbeit durch die Unternehmen oder
- die Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung während der Kurzarbeit durch die Unternehmen.

Der Vergleich der Höhe der anfallenden Personalkosten für Unternehmen während der Kurzarbeit in Deutschland und Österreich erfolgt in diesem Abschnitt mithilfe des Indikators „relative Personalkostenersparnis“, der die anfallenden Personalkosten während der Kurzarbeit den vor der Kurzarbeit zu zahlenden Personalkosten gegenüberstellt.

4.1 Höhe der Beihilfe und Besteuerung

4.1.1 Unterstützung für Unternehmen

In Österreich bekommt das Unternehmen für jeden Beschäftigten in konjunktureller Kurzarbeit eine Kurzarbeitsbeihilfe in der Höhe des vom Arbeitsmarktservice festgelegten Pauschalsatzes je ausgefallener Arbeitsstunde bis zu einer Obergrenze von 3.214 € Bruttomonatslohn. Ein etwaig anfallender Differenzbetrag zwischen der Kurzarbeitsunterstützung, die seitens der Unternehmen den Arbeitskräften ausbezahlt wird, und der Kurzarbeitsbeihilfe, die vom AMS ge-

währt wird, und im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung geregelt wird, ist vom Unternehmen zu bezahlen („Aufstockung“ bzw. „Überzahlung“)

Mit dem Arbeitsmarktpaket II, das zur Jahresmitte 2009 verabschiedet wurde, wurde ab dem siebenten Monat Kurzarbeit für die restliche Dauer der höchstens zwei Jahre lang dauernden Kurzarbeit die Kurzarbeitsbeihilfe um den aufgrund der ungekürzten Beitragsgrundlage erhöhten Aufwand des Arbeitgebers für Sozialversicherungsbeiträge angehoben.

Unterstützung für ArbeitnehmerInnen

Auf Seite der Arbeitskräfte entstehen durch die Kurzarbeit ebenfalls Kosten durch die entfallene Arbeitszeit, die zum Teil erstattet werden. In Österreich erhalten Arbeitskräfte vom Unternehmen eine Kurzarbeitsunterstützung als Entschädigung für die ausgefallene Arbeitszeit zumindest in der Höhe des vom Arbeitsmarktservice festgelegten Pauschalsatzes¹⁹⁾ je ausgefallener Arbeitsstunde in Anlehnung an das fiktive Arbeitslosengeld²⁰⁾. Als Basis für die Berechnung des Pauschalsatzes dienen die letzten vier voll entlohnten Wochen oder das letzte voll entlohnte Monat vor Einführung der Kurzarbeit, brutto und arbeitslosenversicherungspflichtig, einschließlich der anteilmäßigen Sonderzahlungen im Ausmaß von 1/6 (AMS, 2009). Außerdem sind alle Zulagen, die regelmäßige Lohn- bzw. Gehaltsbestandteile sind, zu berücksichtigen. Die Kurzarbeitsunterstützung unterliegt der Lohnsteuer, dem Dienstgeberbeitrag zum Familienbeihilfenfonds (DB) und dem Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag (DZ), allerdings nicht der Kommunalsteuer (Grant Thornton, 2009). Die Sozialversicherungsbeiträge richten sich nach der Höhe der Beiträge vor dem Beginn der Kurzarbeit²¹⁾. Die Arbeiterkammerumlage und der Wohnbauförderungsbeitrag sind vom tatsächlichen Entgelt zu leisten.

In Deutschland beträgt das Kurzarbeitergeld analog zum Arbeitslosengeld I in Abhängigkeit von der Familienstruktur zwischen 60% und 67% der eintretenden Nettoentgelt Differenz. Als Berechnungsgrundlage dient zunächst das Bruttoeinkommen vor Einführung der Kurzarbeit, wovon das tatsächliche während der Kurzarbeit erzielte Bruttoarbeitsentgelt für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit und weitere Entgeltanteile abgezogen werden. Für den Nettowert des daraus resultierenden Differenzbetrags erhalten die Arbeitskräfte Kurzarbeitergeld in Höhe von 60% bzw. 67% (Deeke, 2009A).

In Deutschland ist von den Unternehmen während der Kurzarbeit für die tatsächlich erbrachte Arbeitsleistung der Lohn und die darauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen. Auch für den Arbeitszeitausfall sind Sozialabgaben zu leisten, bezogen auf 80% des

¹⁹⁾ Die Sozialversicherungsbeiträge sind im Ausmaß von 42,5% (Kurzarbeitsbeihilfe) bzw. 43,9% (Qualifizierungsbeihilfe) in den Pauschalsätzen enthalten (AMS, 2009).

²⁰⁾ Grundlage ist das monatliche Bruttoentgelt inklusive anteiliger Sonderzahlungen sowie der Anspruch auf Familienbeihilfe.

²¹⁾ Es obliegt der Sozialpartnervereinbarung, ob die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, die auf die über dem Entgelt liegende Beitragsgrundlage entfallen, vom Arbeitgeber übernommen werden oder von der betroffenen Arbeitskraft zu tragen sind (Grant Thornton, 2009).

Bruttolohns und pauschaliert²²⁾. Seit Februar 2009 werden diese Beiträge, befristet bis Ende 2010, zur Hälfte pauschaliert von der Bundesagentur für Arbeit übernommen und seit 1. Juli 2009 ab sechs Monaten Kurzarbeit bzw. bei Qualifizierung und Kurzarbeit zur Gänze pauschaliert von der Bundesagentur für Arbeit bezahlt. Die Beiträge zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung entfallen (Bach — Spitznagel, 2009). Wie in Österreich verbleiben die Kosten für über das Kurzarbeitsgeld hinausgehende Aufstockungen oder Mindestentgeltsgarantien beim Betrieb (Deeke (2009A)).

Im Jahr 2009 wurden in Österreich 113,5 Mio. € für Kurzarbeit ausbezahlt, wovon der mit Abstand größte Teilbetrag für die Kurzarbeitsbeihilfe aufgewendet wurde (90,6%), weitere 5,9% für die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber ab dem 7. Kurzarbeitsmonat und 3,5% für Qualifizierung und Kurzarbeit.

4.2 Rechenbeispiel

Das nachfolgende Rechenbeispiel stellt die anfallenden Personalkosten während der Kurzarbeit im Vergleich zur Phase vor Einführung der Kurzarbeit anhand konkreter Annahmen mit dem Indikator „relative Personalkostenersparnis“ dar. Dafür werden für Österreich mehrere Varianten an anfallenden Personalkosten während der Kurzarbeit aufgezeigt. Auch für Deutschland wird anhand eines konkreten Beispiels die Höhe der Personalkosten während der Kurzarbeit ermittelt.

4.2.1 Kurzarbeit in Österreich

Die Basis für die Berechnung der anfallenden Personalkosten je Arbeitskraft auf Unternehmensebene bilden die Dienstgebergesamtkosten, die in Österreich das Gehalt, die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (Kranken-, Pension-, Arbeitslosenversicherung), den Wohnbauförderungsbeitrag, den IESG-Zuschlag, den Beitrag zur betrieblichen Vorsorge, den Dienstgeberbeitrag zum Familienbeihilfenfonds, den Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag und die Kommunalsteuer umfassen.

Im Falle von Kurzarbeit reduziert sich das zu zahlende Gehalt, dafür können entsprechend der Sozialpartnervereinbarung die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, die auf die über dem während der Kurzarbeit tatsächlich erzielten Entgelt liegende Beitragsgrundlage entfallen, vom Arbeitgeber übernommen werden. Außerdem kann entsprechend der Ausgestaltung der Sozialpartnervereinbarung eine Aufstockung bzw. Überzahlung des erzielten Nettolohns während der Kurzarbeit vorgesehen werden. Andererseits können die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, wie im Arbeitsmarktpaket II ab dem 7. Kurzarbeitsmonat vereinbart, von der öffentlichen Hand übernommen werden, oder im Falle der Qualifizierung während der Kurzarbeit, die Unterstützungsleistung erhöht werden (um 15%). Daraus ergeben

²²⁾ Die Pauschalierung bedeutet, dass die erstatteten Sozialversicherungsbeiträge nicht individuell, sondern aus der Gesamtheit der ausgefallenen Arbeitsentgelte mittels festen Prozentsatz (19,6%) errechnet werden (Bach — Spitznagel, 2009).

sich vier unterschiedliche Varianten der Größenordnung der anfallenden Dienstgebergesamt-kosten, unter etwaiger Berücksichtigung anfallender Sonderzahlungen, durch:

- (Keine) Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsunterstützung²³⁾,
- (Keine) Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch das Unternehmen, die auf die über dem während der Kurzarbeit tatsächlich erzielten Entgelt liegende Beitragsgrundlage entfallen.

Diese vier Varianten können um die Aspekte:

- Kurzarbeit und Qualifizierung,
- Übernahme der anfallenden Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber durch die öffentliche Hand während der Ausfallzeit,
- Kurzarbeit und Qualifizierung plus Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber während der Ausfallzeit,

ergänzt werden. Im Fall der Qualifizierung und Kurzarbeit ist die Kurzarbeitsbeihilfe bzw. -unterstützung um 15% höher als die gesetzlich vorgesehene Unterstützungsleistung. Die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber für die Ausfallstunden durch die öffentliche Hand, die im Rahmen des Arbeitsmarktpakets II zur Jahresmitte 2009 beschlossen wurde, setzt ab dem 7. Kurzarbeitsmonat ein.

Am Beispiel eines Angestellten/einer Angestellten, ohne Kind, mit einer Normalarbeitszeit von 40 Wochenstunden soll die Bandbreite der relativen Personalkostensparnis für das Unternehmen während der Kurzarbeit dargestellt werden. Dafür werden die Personalkosten vor Einführung der Kurzarbeit mit den anfallenden Personalkosten während der Kurzarbeit unter Berücksichtigung der Höhe der Ausfallstunden, die entsprechend den rechtlichen Regelungen zwischen 10% und 90% liegen können, verglichen. Außerdem werden die Einsparungen der Unternehmen in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe vor Einführung der Kurzarbeit, für Einkommen zwischen 500 € und 4.000 € berechnet, um variierende relative Personalkosteneinsparungspotenziale, die aus unterschiedlichen Einkommenshöhen resultieren können, ebenfalls zu berücksichtigen. Weiters werden in einer Berechnungsvariante die anfallenden Sonderzahlungen im Ausmaß von 1/6 des Bruttolohns berücksichtigt, in einer weiteren Berechnungsvariante dagegen vernachlässigt. Entsprechend den zuvor angeführten vier verschiedenen Varianten, die sich im Ausmaß der Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsbeihilfe bzw. Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch die Unternehmen unterscheiden, ergeben sich unter Berücksichtigung der Sonderzahlungen folgende Resultate in Abhängigkeit vom Ausmaß des Arbeitszeitausfalls:

²³⁾ Wenn die Kurzarbeitsunterstützung, die der Arbeitgeber zumindest in Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes je ausgefallener Arbeitsstunde dem Arbeitnehmer/der Arbeitnehmerin ausbezahlt, die Kurzarbeitsbeihilfe, die dem Unternehmen in Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes je ausgefallener Arbeitsstunde seitens des AMS gewährt wird, übersteigt, ist der Differenzbetrag vom Arbeitgeber zu bezahlen („Aufstockung bzw. Überzahlung“).

- Bei **keiner Aufstockung bzw. Überzahlung**, allerdings **Übernahme** der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch das Unternehmen liegt die relative Personalkostensparnis bei einem **Arbeitszeitausfall von 10%** für ursprüngliche Einkommen zwischen 500 € und 4.000 € bei unter 10% (6% bei 4.000 €, 7% bei 500 €). Mit zunehmendem Arbeitszeitausfall erhöht sich die relative Personalkostensparnis in einem linearen Verlauf in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe vor Einführung der Kurzarbeit auf bis zu 51% (bei ursprünglich 4.000 €) bzw. 59% (bei ursprünglich 500 €) bei einem **Arbeitszeitausfall von 90%**.
- Bei **keiner Aufstockung bzw. Überzahlung** und **keiner Übernahme** der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch das Unternehmen ergibt sich wiederum für unterschiedliche Einkommensklassen eine relative Personalkostensparnis von unter 10% bei einem **Arbeitszeitausfall von 10%**. Mit zunehmendem Arbeitszeitausfall zeigt sich in einem linearen Verlauf eine etwas höhere relative Personalkostensparnis als im ersten Fall (61% bei ursprünglich 500 €, 62% bei ursprünglich 4.000 €, bei **Arbeitszeitausfall von 90%**).
- Bei einer **Aufstockung bzw. Überzahlung** im Ausmaß von 90% Nettoersatzrate und **(keiner) Übernahme** der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung liegt die relative Personalkostensparnis ebenfalls unabhängig von der Einkommenshöhe vor Einführung der Kurzarbeit bei unter 10% bei einem **Arbeitszeitausfall von 10%**. Allerdings steigt in dieser Variante die relative Personalkostensparnis, insbesondere bei höheren ursprünglichen Bruttoeinkommen, mit zunehmendem Arbeitszeitausfall deutlich weniger stark als in den beiden zuvor beschriebenen Varianten. Es werden höchstens Werte von 35% (bei ursprünglich 4.000 €) bzw. 59% (bei ursprünglich 500 €) bei einem **Arbeitszeitausfall von 90%** erreicht. Außerdem liegt dieser Variante zwar ein linearer Verlauf zwischen Arbeitszeitausfall und relativer Personalkostensparnis zugrunde, allerdings zeigt sich eine geringer ausfallende Steigung der relativen Personalkostensparnis ab einem Arbeitszeitausfall von 40%. Die relative Personalkostensparnis sinkt durch die Überzahlung, und den damit verbundenen höheren notwendigen Aufwendungen der Unternehmen bei höheren ursprünglichen Bruttoeinkommen, mit zunehmenden Arbeitszeitausfall deutlich.

Bei keiner Berücksichtigung der Sonderzahlungen fällt die relative Personalkostensparnis in den verschiedenen Varianten mit zunehmenden Arbeitszeitausfall etwas höher aus, wenngleich auch mit ähnlichem Verlauf.

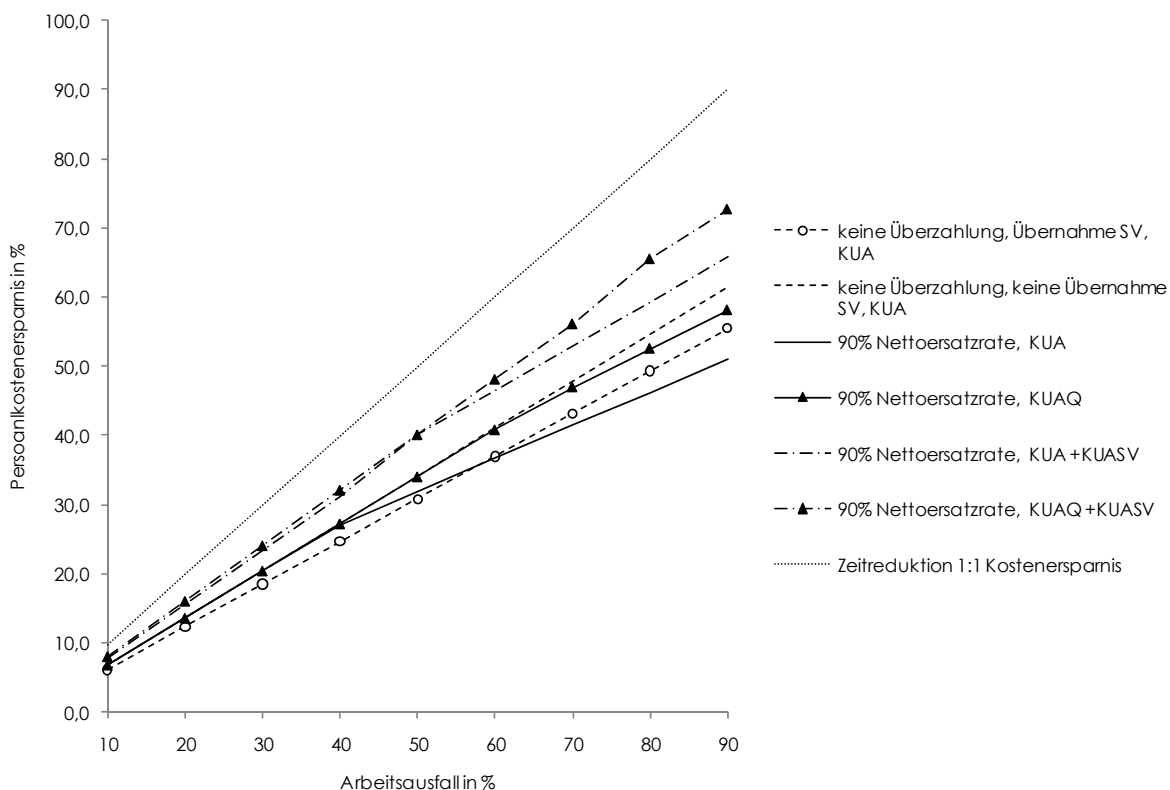
Bei **Qualifizierung** während der Kurzarbeit, die gekoppelt wird mit der Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber durch das Arbeitsmarktservice während der Ausfallzeit, und weiters Sonderzahlungen und eine Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsbeihilfe vorsieht, liegt die relative Personalkostensparnis bei einem **Arbeitszeitausfall von 10%** ähnlich den zuvor beschriebenen Varianten ebenfalls unter 10%. Danach steigt die relative Personalkostensparnis auf bis zu 59,8% (bei ursprünglich 4.000 €) bzw. 83,4% (bei ursprünglich

500 €) bei einem **Arbeitszeitausfall von 90%**. Ohne Sonderzahlungen erhöht sich relative Personalkostensparnis bei einem Arbeitszeitausfall von 90% auf 63,9% (bei ursprünglich 4.000 €) bzw. 88,2% (bei ursprünglich 500 €).

Den vorliegenden Daten zufolge zeigt sich somit, dass bis zu einem Arbeitszeitausfall von rund 40% die relative Personalkostensparnis unabhängig vom Ausmaß der Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsbeihilfe oder Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch die Unternehmen in den verschiedenen Varianten ähnlich hoch ausfällt. Erst ab einem höheren Arbeitszeitausfall wirkt sich, insbesondere die Aufstockung bzw. Überzahlung bei Standard-Kurzarbeit, dämpfend auf die relative Personalkostensparnis aus.

Abbildung 9: Relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall in Österreich

Variation der anfallenden Kosten für Unternehmen (**inklusive** Sonderzahlungen)
Angestellte/r, ohne Kinder, 2.000 € Bruttolohn vor Einführung der Kurzarbeit

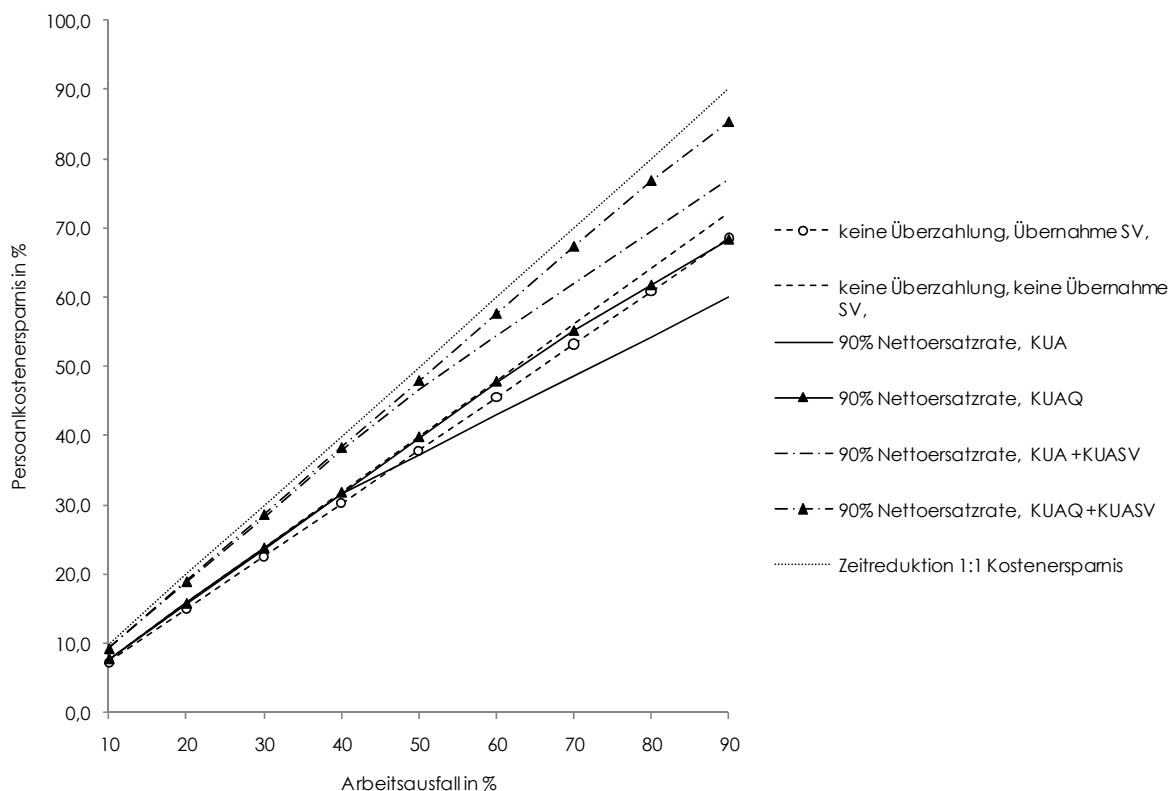


Q: WIFO-Berechnungen. Übernahme SV... Arbeitgeber übernimmt den Differenzbetrag der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf das Niveau vor Kurzarbeit. 90% Nettoersatzrate (= Aufstockung bzw. Überzahlung) ... Arbeitnehmer erhält min. 90% des Nettolohns vor Kurzarbeit, KUA ... Standard-Kurzarbeitsunterstützung, KUAQ ... Kurzarbeit mit Qualifizierungsunterstützung, KUASV ... Sozialversicherungsbeihilfe (ab 7. Monat Kurzarbeit).

Abbildung 10: Relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall in Österreich

Variation der anfallenden Kosten für Unternehmen (**exklusive** Sonderzahlungen)

Angestellte/r, ohne Kinder, 2.000 € Bruttolohn vor Einführung der Kurzarbeit



Q: WIFO-Berechnungen. Übernahme SV... Arbeitgeber übernimmt den Differenzbetrag der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf das Niveau vor Kurzarbeit. 90% Nettoersatzrate (= Aufstockung bzw. Überzahlung) ... Arbeitnehmer erhält min. 90% des Nettolohns vor Kurzarbeit, KUA ... Standard-Kurzarbeitsunterstützung, KUAQ ... Kurzarbeit mit Qualifizierungsunterstützung, KUASV ... Sozialversicherungsbeihilfe (ab 7. Monat Kurzarbeit).

Für den konkreten Fall, dass ein Angestellter/eine Angestellte ohne Kind, brutto 2.000 € vor Einführung der Kurzarbeit verdient, zeigt sich unter Berücksichtigung der Sonderzahlungen, dass die relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit von der Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsunterstützung und Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im Wesentlichen vom Ausmaß des Arbeitszeitausfalls bestimmt wird. Die Variationen zu Aufstockung bzw. Überzahlung mit/ohne Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung führen erst ab einem Arbeitszeitausfall von mehr als 40% zu zumindest 2 Prozentpunkten Unterschied in der relativen Personalkostensparnis der Unternehmen (ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen ab einem Arbeitszeitausfall von 50%), und ebenso bei der Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung. Am höchsten fällt die relative Personalkostensparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall bei einer Übernahme der Sozialversiche-

rungsbeiträge durch die öffentliche Hand während Kurzarbeit und Qualifizierung gekoppelt bei einer Aufstockung bzw. Überzahlung im Ausmaß von 90% aus, da in diesem Fall die von den Unternehmen noch zu zahlenden Leistungen im Vergleich zu den Kosten vor Einführung der Kurzarbeit durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge und die höhere Förderung durch die Qualifizierungsbeihilfe am niedrigsten sind (Abbildungen 9, 10).

4.2.2 Kurzarbeit in Deutschland

Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber umfassen in Deutschland die Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung²⁴). Während der Kurzarbeit reduzieren sich die anfallenden Personalkosten des Arbeitgebers auf den Bruttolohn für die geleistete Arbeitszeit einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die geleistete Arbeitszeit und der Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die Ausfallzeit. Während der Kurzarbeit zahlt der Arbeitgeber für den Arbeitszeitausfall keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, infolgedessen reduziert sich der Sozialversicherungsbeitragssatz für den Arbeitgeber während des Arbeitszeitausfalls auf 18,225%. Die Beiträge des Arbeitgebers für den Arbeitszeitausfall wurden ab Februar 2009, befristet bis Ende 2010, zur Hälfte von der Bundesagentur für Arbeit in pauschalierter Form übernommen, ab Jahresmitte 2009 wurden die Beiträge nach einem halben Jahr Kurzarbeit zur Gänze von der Bundesagentur für Arbeit übernommen. Bei Qualifizierung und Kurzarbeit wurden ab 1. Februar 2009 die Beiträge gänzlich von der Bundesagentur für Arbeit übernommen.

Neben den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung entstehen den Unternehmen zusätzliche Kosten durch bezahlte Freistellungen oder durch tarifliche Sonderzahlungen (*Bach — Spitznagel, 2009*), die Leistungen für Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Vermögensbildung, betriebliche Altersvorsorge sowie sonstige besondere tarifliche Leistungen umfassen. Dazu kommen zusätzliche Absicherungen im Rahmen von Tarifvereinbarungen. In einigen Branchen ist eine tarifliche Aufstockung des gesetzlichen Kurzarbeitergeldes durch die Betriebe vereinbart, die zwischen 75% und 100% des Nettoarbeitsentgelts vor Einführung der Kurzarbeit sichern kann, wie beispielsweise in der Chemischen Industrie mit 90% Nettoarbeitsentgelt vor Einführung der Kurzarbeit oder in der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden mit einem Ausgleich von bis zu 80% des vereinbarten Bruttomonatsentgelts (*WSI, 2009*).

Im konkreten Fall eines Arbeitnehmers/einer Arbeitnehmerin (siehe auch *Crimmann — Wießner, 2009*) mit einem Bruttolohn von 2.000 € vor Einführung der Kurzarbeit (unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers ergeben sich Personalkosten in Höhe von 2.392,50 €) reduzieren sich die anfallenden Personalkosten für den Betrieb während der Kurzarbeit, die sich aus Bruttolohn und Sozialversicherungsbeiträgen zusammensetzen, bei einem Arbeitszeitausfall von 50% auf 1.342 € (1.000 € Bruttolohn, 196,25 € Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die geleistete Arbeitszeit, 145,80 € Sozialversicherungsbeiträge

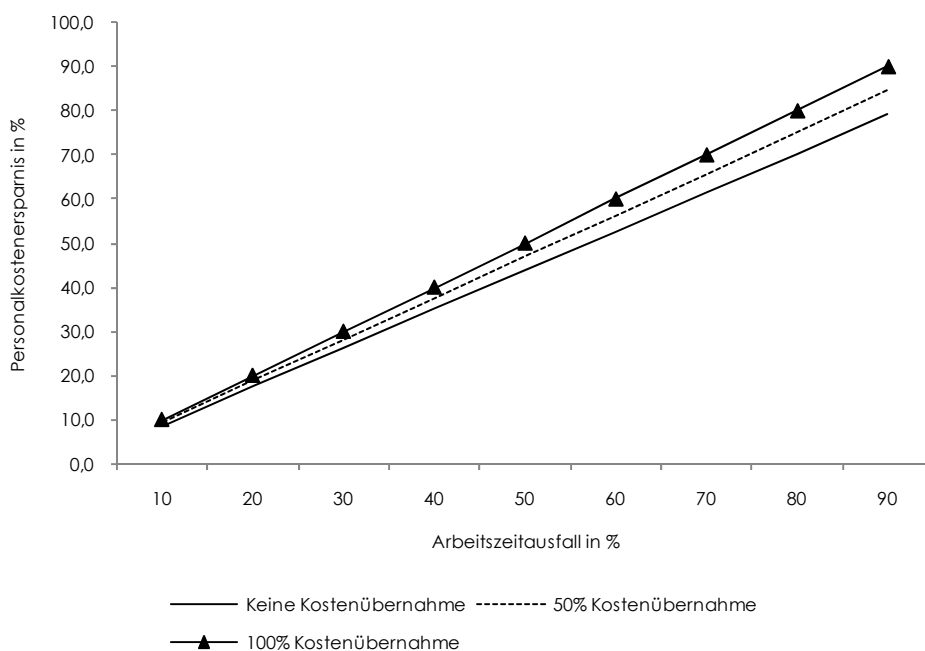
²⁴) Der herangezogene Durchschnittsbeitragssatz zur Krankenversicherung betrug bis Juli 2009 7,3%; einzelne Krankenkassen haben teilweise abweichende Beitragssätze.

für 80% des Arbeitszeitausfalls mit pauschalierem Sozialversicherungsbeitragssatz). Bei einer 50%igen Kostenübernahme der anfallenden Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit reduzieren sich die anfallenden Personalkosten auf 1.269 € und bei einer gänzlichen Kostenübernahme der anfallenden Sozialversicherungsbeiträge auf 1.196 €²⁵⁾.

Bei einem Arbeitszeitausfall von 10% liegt die relative Personalkostenersparnis für den Fall, dass keine Kostenübernahme der anfallenden Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit stattfindet, bei 8,8%, bei einer 50%igen Kostenübernahme bei 9,4% und bei einer 100%igen Kostenübernahme bei 10%. Die relative Personalkostenersparnis erhöht sich bei einem Arbeitszeitausfall von 90% auf 79% (wenn keine Kostenübernahme stattfindet) bzw. 85% (bei 50% Kostenübernahme) bzw. 90% (bei 100% Kostenübernahme) (Abbildung 11).

Bei einem Arbeitszeitausfall von 50% beläuft sich die relative Personalkostenersparnis auf 44% und erhöht sich auf 47% bei einer 50%igen Kostenübernahme der Sozialversicherungsbeiträge. Bei gänzlicher Kostenübernahme der Sozialversicherungsbeiträge liegt die relative Personalkostenersparnis bei 50%, da das Unternehmen nur noch die Sozialabgaben für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden zu leisten hat.

Abbildung 11: Relative Personalkostenersparnis in Abhängigkeit vom Arbeitszeitausfall bei einem Bruttolohn von 2.000 € vor Einführung der Kurzarbeit in Deutschland



Q: Crimmann — Wießner (2009), WIFO-Berechnungen. Die Kostenübernahme bezieht sich auf die Kostenübernahme der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber in pauschalierter Form durch die Bundesagentur für Arbeit.

²⁵⁾ Etwaige Aufstockung bzw. Überzahlungen oder zusätzlich anfallende Kosten bleiben in der vorliegenden Darstellung unberücksichtigt.

4.2.3 *Arbeitszeitausfall und Personalkostensparnis in Deutschland und Österreich im Vergleich*

Die Gegenüberstellung der relativen Personalkostensparnis während der Kurzarbeit ist zwischen Deutschland und Österreich aufgrund der spezifischen Ausgestaltung nur eingeschränkt möglich. Noch am ehesten vergleichbar zwischen den beiden Staaten ist der Fall, dass auf betrieblicher Ebene keine Überzahlung der Kurzarbeitsunterstützung gewährt wird sowie keine Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung durch die Unternehmen stattfindet und keine Sonderzahlungen berücksichtigt werden. In einer solchen Darstellung beläuft sich der Unterschied in der relativen Personalkostensparnis zwischen Deutschland und Österreich bis zu einem Arbeitszeitausfall von 40% auf weniger als 4 Prozentpunkte, d. h. sowohl kurzarbeitende Unternehmen in Deutschland als auch in Österreich weisen bis zu dieser Höhe an Arbeitszeitausfall unter den zuvor beschriebenen Rahmenbedingungen ähnliche Kostensparnisstrukturen in den dargestellten Varianten auf.

4.3 Schlussfolgerung

Die Unterschiede in Bezug auf die im Falle von Kurzarbeit anfallenden Kosten sind zwischen Deutschland und Österreich vielschichtig. Dazu zählt beispielsweise, dass die Kurzarbeitsunterstützung in Deutschland keinen Lohnbestandteil darstellt, sondern für das Unternehmen nur als Durchlaufposten gerechnet wird, während es in Österreich als lohnsteuerpflichtiges Einkommen gezählt wird. Obwohl das Kurzarbeitergeld in Deutschland nicht lohnsteuerpflichtig ist, unterliegt dieses dem Progressionsvorbehalt und kann somit mit einer Nachbesteuerung verbunden sein.

Deshalb bietet die Darstellung der relativen Personalkostensparnis eine — wenngleich auch eingeschränkte — Möglichkeit, ungeachtet der länderspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen, die während der Kurzarbeit anfallenden Personalkosten in Relation zu den Personalkosten vor Einführung der Kurzarbeit zu setzen. Etwaige Unterschiede in den branchenspezifischen Lohnstrukturen können mit dieser Darstellung überwunden werden. In Summe erhält man eine Information über die relative Höhe der eingesparten Personalkosten im Vergleich zu den Belastungen vor Einführung der Kurzarbeit. Entsprechend den vorliegenden Ergebnissen für Österreich zeigt sich, dass bis zu einem Arbeitszeitausfall von 40% kaum nennenswerte Unterschiede in der relativen Personalkostensparnis unter Berücksichtigung von Aufstockung bzw. Überzahlung der Kurzarbeitsunterstützung und Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auftreten. Bei einem durchschnittlichen Arbeitszeitausfall von 25% (wie im nachfolgenden Abschnitt dargestellt werden wird) ergeben sich somit kaum nennenswerte Unterschiede in der relativen Personalkostensparnis in Deutschland und Österreich, weshalb eine Verzerrung der Wettbewerbssituation durch die finanziellen Rahmenbedingungen während der Kurzarbeit kaum stattgefunden haben dürfte.

5 Inanspruchnahme

Nach den aufgezeigten Unterschieden in den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen wird in diesem Abschnitt die Struktur und Größenordnung der Inanspruchnahme der Kurzarbeit in Deutschland und Österreich unter Berücksichtigung von personenbezogenen und betriebsspezifischen Merkmalen im Jahresverlauf 2009 behandelt.

5.1 Strukturelle Merkmale

Zur Spitzenzeit der konjunkturellen Kurzarbeit in der ersten Jahreshälfte 2009 befanden sich österreichweit 37.348 Personen in Kurzarbeit. In Deutschland waren zur gleichen Zeit — entsprechend den Daten der Bundesagentur für Arbeit — 1.442.667 Kurzarbeitsfälle registriert. Damit befanden sich am Höhepunkt der konjunkturellen Kurzarbeit 1,2% der aktiv unselbständig Beschäftigten (ohne Beamte) in Österreich in Kurzarbeit. In Deutschland waren zur selben Zeit 3,9% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen in Kurzarbeit. Im gesamten Jahresdurchschnitt 2009 waren in Österreich laut *BMASK* (2010) 42.870 Personen zur Kurzarbeit angemeldet und die Zahl der tatsächlich kurzarbeitenden Arbeitskräfte belief sich in Summe auf 66.965 Personen bzw. rund 26.000 KurzarbeiterInnen im Jahresdurchschnitt. In Deutschland lag die tatsächliche Zahl der Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit im Jahresdurchschnitt 2009 bei 1.078.367²⁶⁾. Der Männeranteil betrug sowohl in Deutschland als auch in Österreich im Jahresdurchschnitt 2009 rund 80%. Hinsichtlich der Altersstruktur lag der Hauptfokus in Österreich auf Personen im Haupterwerbssalter zwischen 25 und 49 Jahren²⁷⁾.

Das Ausmaß der durchschnittlichen Arbeitszeitreduktion belief sich sowohl in Deutschland als auch in Österreich im Jahresverlauf 2009 auf rund 25% (Abbildung 12). Bei rund 26.000 tatsächlich kurzarbeitenden Arbeitskräften in Österreich im Jahresdurchschnitt 2009 ergibt sich daraus, sofern Mitnahmeeffekte²⁸⁾ und Missbrauch keine Rolle spielen, dass der Einsatz der Kurzarbeit rund 6.500 Arbeitsplätze zumindest vorübergehend sichern und den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen konnte (siehe dazu auch *Mahringer*, 2009, 2010). Die rund 6.500 Vollzeitäquivalente entsprechen gut 0,2% der unselbständigen Beschäftigung (ohne Beamte) in Österreich. Für Deutschland wurde von der Bundesagentur für Arbeit ein Beschäftigungsäquivalent für Dezember 2009 von 198.608 errechnet, für den gesamten Jahresverlauf 2009 im Ausmaß von 285.308. Auch hier ist die Annahme unterlegt, dass es zu keiner Mitnahme von Leistungen kommt und die Unterstützungsleistungen nicht unter falschen Voraussetzungen

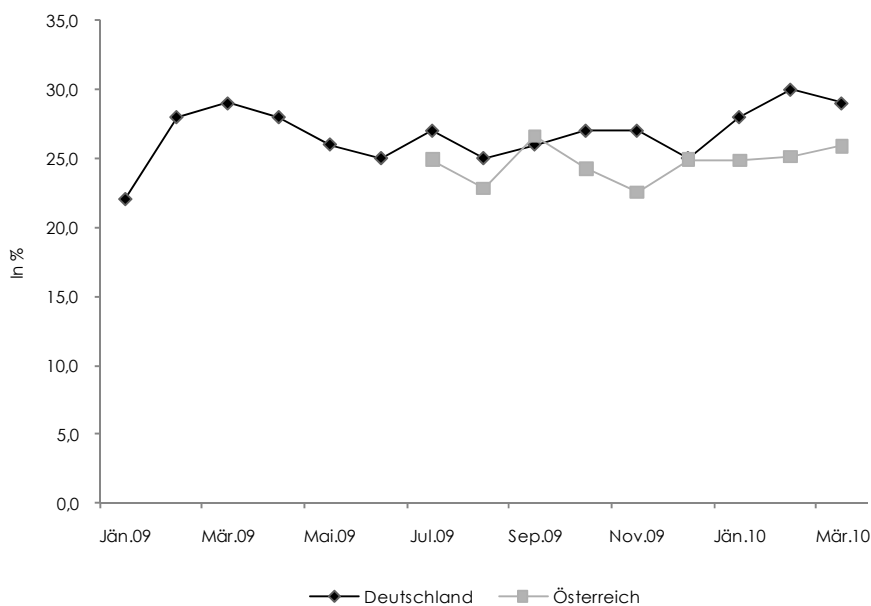
²⁶⁾ In Deutschland wurden in der Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und KurzarbeiterInnen die Datenbasis und die statistische Methode im Jahresverlauf 2010 umgestellt (näheres dazu findet sich im Methodenbericht (BA, 2010A)). Soweit möglich, beruhen die Daten in diesem Abschnitt auf dem neuen Statistikverfahren.

²⁷⁾ In Deutschland gibt es keine Informationen zur Altersstruktur der Personen in Kurzarbeit.

²⁸⁾ Mitnahmeeffekte treten dann auf, wenn Kurzarbeitsgeld für Personen bezogen wird, die auch ohne diese Leistung (auch nur teilweise) in Beschäftigung verblieben wären. Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist jedoch wahrscheinlich, wenn den Unternehmen durch Kündigung und spätere Neurekrutierung von Arbeitskräften Kosten erwachsen wären.

bezogen werden. Die 285.308 zumindest vorübergehend gesicherten Arbeitsplätze entsprachen etwas mehr als 1% der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2009.

Abbildung 12: Durchschnittlicher Arbeitszeitausfall während der konjunkturbedingten Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)



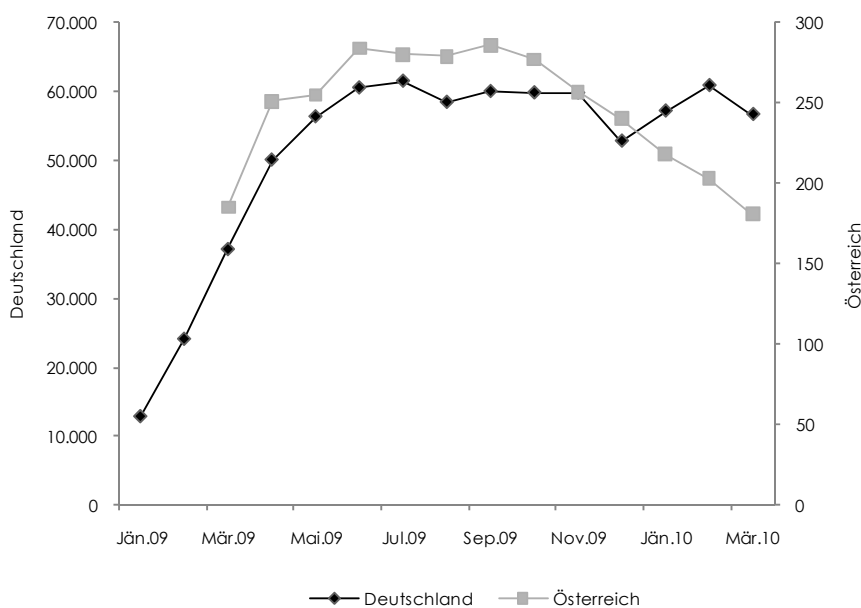
Q: AMS DWH — Datenwürfel Kurzarbeit(fdg_kua_ist, Abfrage vom 30.08.2010), Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

5.1.1 Branchen- und Betriebsstruktur

Auf betrieblicher Ebene bezogen im Jahr 2009 514 Betriebe in Österreich die Kurzarbeitsbeihilfe bzw. 233 im Jahresdurchschnitt. In Deutschland reduzierten insgesamt 49.424 Betriebe im Jahresdurchschnitt 2009 die Arbeitszeit infolge konjunkturbedingter Kurzarbeit, wovon mehr als die Hälfte zu den Kleinstunternehmen mit höchstens neun Beschäftigten zu rechnen waren (Abbildung 13). Auf Branchenebene konzentrierte sich die konjunkturbedingte Kurzarbeit sowohl in Deutschland als auch in Österreich auf den Bereich der Herstellung von Waren, wengleich in Österreich in einem noch stärkerem Maße als in Deutschland. Konkret arbeiteten im Dezember 2009 in Österreich insgesamt 87,1% der gemeldeten Personen in Kurzarbeit in der Warenherstellung, in Deutschland 76,1% und innerhalb dieses Segmentes am häufigsten im Bereich der Herstellung von Kraftfahrzeugen, im Maschinenbau, in der Herstellung von Metallerzeugnissen sowie in der Metallerzeugung und -bearbeitung. Neben der Warenherstellung war die zweitwichtigste „Kurzarbeitsbranche“ in Deutschland der Handel (7,0%), gefolgt von der Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (3,7%) sowie der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (3,2%), insbesondere dem Arbeitskräfteverleih. In Österreich gab es außerhalb der Warenherstellung

dagegen noch Kurzarbeitsfälle im Verkehr und in der Lagerei (5,3%) und ebenfalls im Handel (3,4%) sowie in der Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (2,8%) (Übersicht 1).

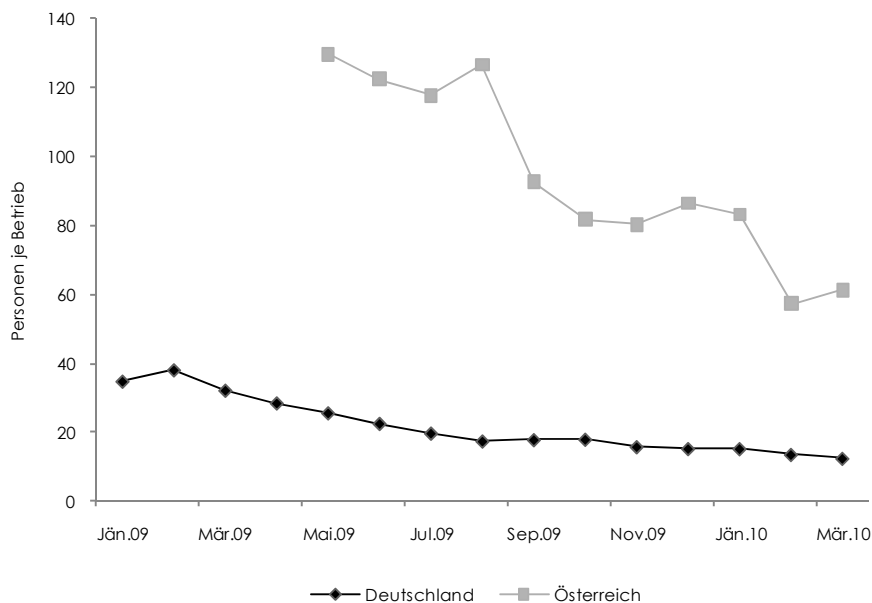
Abbildung 13: Betriebe in konjunkturbedingter Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)



Q: AMS DWH — Datenwürfel Kurzarbeit(fdg_kua_ist, Abfrage vom 30.08.2010), Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Gemessen an der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Branche zeigt sich das Ausmaß der Betroffenheit des Wirtschaftsbereiches von Kurzarbeit. Im Dezember 2009 lag die aus dieser Gegenüberstellung resultierende Kurzarbeiterquote in Deutschland im am stärksten von Kurzarbeit betroffenen verarbeitenden Gewerbe bei 9,8% (Brenke et al., 2010), in Österreich dagegen bei 3,3%. Auf Betriebsebene waren in Österreich 61,7% der Betriebe in Kurzarbeit der Warenherstellung zuzurechnen, in Deutschland 41,7% und innerhalb der Warenherstellung vor allem Betriebe, die Metallerzeugnisse herstellen, und Betriebe im Bereich des Maschinenbaus. Neben der Warenherstellung waren die Unternehmen in konjunkturbedingter Kurzarbeit in beiden Ländern zu je rund 17% im Handel angesiedelt, in Deutschland darüber hinaus auch noch im Bauwesen und in der Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen. In Österreich folgten nach den Betrieben im Handel mit deutlichem Abstand die Wirtschaftszweige „Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen“, „Verkehr und Lagerei“ und die „Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ (Übersicht 1).

Abbildung 14: KurzarbeiterInnen je Betrieb in Deutschland und Österreich (Jänner 2009 — März 2010)



Q: AMS DWH — Datenwürfel Kurzarbeit(fdg_kua_ist, Abfrage vom 30.08.2010), Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Bei der Gegenüberstellung der Anzahl an Personen und Betrieben in konjunkturbedingter Kurzarbeit je Branche zeigt sich, dass in Österreich bei weitem mehr Personen pro Betrieb von konjunktureller Kurzarbeit betroffen waren als in Deutschland. Zu Jahresende 2009 lag die Zahl der KurzarbeiterInnen je Betrieb in Österreich bei 86, in Deutschland dagegen bei 15 (Übersicht 1). Dies unterstreicht den Fokus der Kurzarbeit in Österreich auf zumindest mittlere und größere Betriebe, wenngleich in Deutschland diese Tendenz durch die Kodierung von Abteilungen eines Betriebes als Betrieb in Kurzarbeit verzerrt sein kann. Den vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit für Deutschland zufolge waren zu Jahresende 2009 79,4% der 52.784 Betriebe in Kurzarbeit Kleinbetriebe mit höchstens 49 Beschäftigten, in denen 24,1% aller Personen in Kurzarbeit arbeiteten. Auch in den Branchen war die Zahl der KurzarbeiterInnen je Betrieb in allen relevanten Wirtschaftsbereichen in Österreich deutlich höher als in Deutschland. Im Bereich der Warenherstellung betrug das Verhältnis in Österreich 122 KurzarbeiterInnen je Betrieb, in Deutschland war dieses Verhältnis mit 28 dagegen um über das Vierfache niedriger. Eine überaus starke Diskrepanz war in den Bereichen Bekleidung, Glasherstellung, in der Metallerzeugung und -bearbeitung, bei der Herstellung von Metallerzeugnissen und insbesondere in der Automobil(zuliefer-)industrie sichtbar. In letzterer Branche belief sich der Unterschied auf 754 KurzarbeiterInnen je Betrieb in Österreich zu 168 in Deutschland. Das unterschiedliche Ausmaß der Zahl der KurzarbeiterInnen je Betrieb galt für den gesamten Jahresverlauf 2009 (Abbildung 14).

Übersicht 1: Verteilung der Personen und Betriebe in konjunkturbedingter Kurzarbeit nach Branchen (Dezember 2009)

	Personen		Betriebe		Personen je Betrieb	
	Deutsch-land	Öster-reich	Deutsch-land	Öster-reich	Deutsch-land	Öster-reich
	In %					
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,2	0,0	0,5	0,0	5	
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0,2	0,3	0,2	0,4	24	62
Herstellung von Waren	76,1	87,1	41,7	61,7	28	122
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	0,2	0,0	0,3	0,0	9	
Getränkherstellung	0,1	0,0	0,1	0,0	14	
Tabakverarbeitung	0,0	0,0	0,0	0,0		
Herstellung von Textilien	1,0	0,6	0,7	1,7	20	31
Herstellung von Bekleidung	0,1	3,9	0,2	2,1	10	163
Herstellung von Leder, Lederwaren, Schuhen	0,1	0,1	0,1	0,4	11	31
Herstellung von Holz-, Korb-, Korkwaren(ohne Möbel)	0,8	2,5	1,1	2,5	11	88
Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	0,7	0,3	0,4	0,4	27	64
Druckgewerbe und Vervielfältigung	0,8	0,0	1,9	0,4	7	5
Kokerei und Mineralölverarbeitung	0,1	0,0	0,0	0,0	40	
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	1,4	0,3	0,8	1,7	26	15
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	0,1	0,0	0,0	0,0	36	
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	3,5	1,3	2,1	3,8	26	30
Herstellung von Glas, Keramik	1,5	4,6	1,1	4,2	20	96
Metallerzeugung und –bearbeitung	5,9	12,1	2,3	5,8	40	180
Herstellung von Metallerzeugnissen	12,2	10,6	13,0	14,2	14	65
Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten	4,6	2,9	2,4	2,1	30	122
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	5,1	1,7	1,8	2,1	44	72
Maschinenbau	20,8	21,5	8,2	11,7	39	159
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	13,8	21,8	1,3	2,5	168	754
Sonstiger Fahrzeugbau	0,6	0,1	0,2	0,4	41	17
Herstellung von Möbeln	0,8	1,1	0,7	2,9	16	33
Herstellung von sonstigen Waren	0,9	0,8	1,3	0,8	10	87
Reparatur und Installation von Maschinen	1,1	0,6	1,6	2,1	11	26
Energieversorgung	0,0	0,0	0,1	0,0	8	
Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung	0,2	0,0	0,5	0,0	6	
Bau	2,9	0,1	10,5	1,7	4	7
Handel, Instandhaltung und Reparatur von KFZ	7,0	3,4	16,7	17,1	6	17
Verkehr, Lagerei	2,8	5,3	4,5	4,6	10	100
Beherbergung, Gastronomie	0,4	0,0	1,0	0,4	5	7
Information und Kommunikation	1,5	0,1	3,7	1,7	6	4
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	0,1	0,0	0,5	0,0	5	
Grundstücks- und Wohnungswesen	0,1	0,0	0,5	0,4	3	0
Erbringung von freiberuflichen Dienstleistungen	3,7	2,8	9,7	4,6	6	53
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	3,2	0,7	6,7	6,7	7	10
Öffentliche Verwaltung	0,2	0,0	0,1	0,0	59	
Erziehung und Unterricht	0,2	0,0	0,5	0,0	6	
Gesundheits- und Sozialwesen	0,1	0,0	0,5	0,0	4	
Kunst, Unterhaltung und Erholung	0,1	0,1	0,3	0,0	3	
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	0,4	0,0	1,1	0,4	5	5
Sonstige Branchen	0,6	0,0	0,9	0,4	9	5
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	15	86

Q: AMS DWH — Datenwürfel Kurzarbeit(fdg_kua_ist, Abfrage vom 30.08.2010), Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

5.1.2 Dauer

In Bezug auf die Dauer des Arbeitszeitausfalls im Rahmen der konjunkturbedingten Kurzarbeit waren im Dezember 2009 knapp ein Viertel aller Personen in Kurzarbeit in Deutschland bis zu sechs Monaten in Kurzarbeit, weitere knapp zwei Drittel zwischen sieben und zwölf Monate. Im Bereich des verarbeitenden Gewerbes dauerte die Kurzarbeit in Deutschland für rund zwei Drittel aller Personen zwischen 7 und 12 Monaten.

5.2 Schlussfolgerung

Die höhere und breitere Inanspruchnahme der Kurzarbeit in Deutschland liegt zum Teil bereits in der größeren Bedeutung des produzierenden Bereiches und von Großbetrieben als Arbeitgeber begründet. Das Schwergewicht der geförderten Kurzarbeit ist in Deutschland und Österreich bei größeren Unternehmen im produzierenden Bereich zu finden. Dennoch ist die Anzahl der KurzarbeiterInnen je Betrieb in Österreich trotz der kleinbetrieblicheren Struktur deutlich höher als in Deutschland. Dies lässt darauf schließen, dass die Kurzarbeit in Deutschland auch stärker in Klein- und Mittelbetrieben gegriffen hat, wenngleich diese Tendenz durch die Kodierung von Abteilungen eines Betriebes als Betrieb in Kurzarbeit auch verzerrt sein kann. Zudem zeigt sich in Deutschland eine etwas stärkere Streuung der Kurzarbeit über die Branchen. Obwohl beispielsweise der Tourismus in Österreich deutliche Einbußen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise erfuhr, spielte die Kurzarbeit in diesem Wirtschaftsbereich keine Rolle.

Die Gründe für die geringere Inanspruchnahme der Kurzarbeit in Klein- und Mittelbetrieben sowie im Dienstleistungsbereich in Österreich mögen sowohl in der höheren externen Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes zu finden sein als auch in den Zugangsvoraussetzungen, die den Abschluss einer Sozialpartnervereinbarung inkludieren (siehe Abschnitt 3). Dazu kommen fehlende Erfahrungswerte der österreichischen Unternehmen mit diesem Instrumentarium.

6 Qualifizierung während der Kurzarbeit

Die konjunkturbedingte Kurzarbeit, die neben anderen Flexibilisierungsinstrumenten eine wichtige Maßnahme auf betrieblicher Ebene darstellt, um bei vorübergehenden konjunkturellen Auslastungsproblemen Arbeitsplätze zu erhalten, kann um die Option, Kurzarbeit mit Qualifizierungsmaßnahmen zu verbinden, erweitert werden.

Die Förderung der Kombination von Kurzarbeit mit Qualifizierungsmaßnahmen wurde in Österreich im Rahmen des Arbeitsmarktpakets I im Februar 2009 eingeführt. Im Rahmen dieser Maßnahme können Arbeitskräfte, die im Zuge ihrer Kurzarbeitsphase eine allgemeine, nicht betriebspezifische, Qualifizierungsmaßnahme besuchen, vom Unternehmen dafür eine Qualifizierungsunterstützung zumindest in der Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes erhalten, die um 15% höher ist als die gesetzlich vorgesehene Kurzarbeitsunterstützung. Das Unternehmen erhält dafür eine Qualifizierungsbeihilfe in Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes²⁹⁾. Voraussetzung ist ein mit den Sozialpartnern vereinbartes Ausbildungskonzept, das bereits bei Beantragung der Kurzarbeit vorliegt.

Die Qualifizierung selbst muss während der betrieblichen Ausfallzeit in betrieblichen oder externen Bildungseinrichtungen³⁰⁾ stattfinden. Die anfallenden, anerkannten Kurskosten werden zu 60% bis zu einem Höchstwert von 10.000 € vom Arbeitsmarktservice getragen, die restlichen 40% sind vom Unternehmen zu tragen.

In Deutschland, wo die Kurzarbeit mit Qualifizierung schon vor der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 eingesetzt worden ist, allerdings vielfach bei Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitszeitausfall (Deeke — Ohlert, 2009, Deeke, 2009A), ist ebenfalls für die Beihilfengewährung eine definierte, anerkennungsfähige Bildungsmaßnahme notwendig³¹⁾, wenngleich sie auch, anders als in Österreich, nachträglich bei bereits laufender Kurzarbeit beantragt werden kann. Der Ausbildungsplan muss nur im Betrieb aufliegen. Ab 1. Februar 2009 übernimmt in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit für Personen in Kurzarbeit, die weiterqualifiziert werden, sämtliche Sozialversicherungsbeiträge³²⁾ für die ausgefallene Arbeitszeit in pauschalierter Form und zahlt unter bestimmten Voraussetzungen auch die Kurskosten. Allerdings fällt dieser finanzielle Anreiz ab dem siebenten Kurzarbeitsmonat weg, wenn die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers auch ohne Qualifizierungsmaßnahmen vollständig durch die Bundesagentur durch Arbeit übernommen werden (Deeke, 2009A).

²⁹⁾ Ein etwaig anfallender Differenzbetrag ist vom Unternehmen zu begleichen.

³⁰⁾ Wenn externe Ausbildungseinrichtungen die Qualifizierungsmaßnahme während der Kurzarbeit durchführen, sind sie in Betrieben mit Betriebsrat im Einvernehmen mit dem zuständigen Betriebsrat auszuwählen.

³¹⁾ Bei Qualifizierung in Kurzarbeit verzichtet die Bundesagentur für Arbeit auf das Erfordernis der Zertifizierung des Bildungsträgers nach AZWV („Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung“), wenn die Qualifizierung durch unternehmenseigenes Personal im Betrieb durchgeführt wird (Heidemann, 2010).

³²⁾ Wenn die konjunkturbedingte Kurzarbeit mindestens in der Hälfte der ausgefallenen Arbeitszeit eine Qualifizierung gemacht wird (gilt bis Ende 2010).

6.1 Inanspruchnahme

Den vorliegenden Daten zufolge wurde die Möglichkeit der Qualifizierung während der Kurzarbeit in Österreich nur in sehr wenigen Fällen in Anspruch genommen. Den vorliegenden Daten zufolge erhielten im Jahr 2009 von den 67.000 Personen in Kurzarbeit rund 10% (zumindest kurzfristig) eine Qualifizierungsbeihilfe. Die Zahlungen für die Qualifizierungsbeihilfe beliefen sich auf 3,9 Mio. €, d. s. 3,5% der gesamten Zahlungen für Kurzarbeit im Jahr 2009 (BMASK, 2010). Auch in Deutschland hielt sich die Inanspruchnahme trotz Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit in Grenzen. Laut Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit gab es im Dezember 2009 in Deutschland insgesamt 13.229 geförderte Qualifizierungsfälle während konjunktureller bzw. saisonaler Kurzarbeit.

Fördermöglichkeiten von Qualifizierung und Kurzarbeit in Deutschland

In Deutschland bestehen zwei Möglichkeiten der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen während eines zeitlich begrenzten Arbeitszeitausfalls. Einerseits wurde im Jahr 2009 die ESF-Richtlinie des Bundes geändert, um Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit, die bis dahin nur bei endgültigem Arbeitszeitausfall aus Mitteln des ESF gefördert wurden, auch auf die konjunkturelle Kurzarbeit auszuweiten. Damit konnten in den Jahren 2009 und 2010 Fachkräfte in Kurzarbeit, die während der Ausfallstunden eine Qualifizierung erhielten, finanziell unterstützt werden. In diesem Rahmen wurden sowohl allgemeine Qualifizierungsmaßnahmen als auch zusätzliche (betriebs-)spezifische Qualifizierungsmaßnahmen gefördert, die innerhalb der Ausfallzeiten stattfanden. Die Höhe der Erstattung der Weiterbildungskosten liegt unter Berücksichtigung der Art der Qualifizierungsmaßnahme, Betriebsgröße und Personengruppe zwischen 25% und 80%.

Neben der Änderung der ESF-Richtlinie wurden die gesetzlichen Fördermöglichkeiten nach § 77 Abs. 2 SGB III für formal gering qualifizierte Personen in konjunkturbedingter Kurzarbeit ausgeweitet. In dieser Förderung, die auf allgemeine Qualifizierungsmaßnahmen abzielt und über die Kurzarbeitsphase hinaus andauern kann, erhält der Bildungsteilnehmer bzw. die Bildungsteilnehmerin nach einer Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit einen Bildungsgutschein. Sämtliche anfallende Weiterbildungskosten werden seitens der Bundesagentur für Arbeit übernommen (Deeke, 2009A und 2009B, BA, 2009).

Aufgrund der sehr geringen Inanspruchnahme von Qualifizierung während der Kurzarbeit, die auch darin zu suchen ist, dass Qualifizierungsmaßnahmen planerische bzw. organisatorische Vorlaufzeiten benötigen (Deeke, 2009B), stellt sich die Frage, wie Qualifizierung während der Kurzarbeit sowohl für ArbeitnehmerInnen als auch für Arbeitgeber attraktiver gestaltet werden kann bzw. wie Qualifizierungsmaßnahmen in einem Betrieb zu organisieren sind, wenn sehr große Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung herrscht. Vor diesem Hintergrund wären beispielsweise Rahmenbedingungen und Regelungen während der Qualifizierungsmaßnahme vorstellbar, die dann schlagend werden, wenn sich die Auslastung wieder bessert und die BildungsteilnehmerInnen in eine andere Maßnahme umgebucht werden können, damit die Betroffenen die bereits laufende Qualifizierungsmaßnahme nicht abbre-

chen müssen (in Deutschland ist beispielsweise eine Anschlussförderung von gering qualifizierten Personen in Kurzarbeit über das Programm WeGeBAU – „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ möglich (BA, 2009)).

Außerdem wären Weiterbildungsmaßnahmen in modularer Form anzudenken, die sich ebenfalls an der Auslastungsquote der Unternehmen orientieren. Hier könnte der Ausbildungsmarkt Rahmenbedingungen schaffen, die die Qualifizierung während der Kurzarbeit attraktiver gestalten, insbesondere wenn Brücken zu Qualifizierungsmaßnahmen, die an der Qualifizierung während der Kurzarbeit anschließen, eröffnet werden.

Abgesehen von der Ausgestaltung der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen konzentriert sich Qualifizierung während der Kurzarbeit insbesondere auf bereits vor der Krise weiterbildungsaktive Unternehmen, was bedeutet, dass die betriebliche Kultur der Weiterbildung (Heidemann, 2010) ein ebenfalls wesentliches Kriterium bei Qualifizierung während der Kurzarbeit darstellt. Bassanini et al. (2005) unterstreichen in ihrer Arbeit zur Bedeutung von betrieblicher Weiterbildung, dass die berufliche Weiterbildungshäufigkeit in großen und innovativen Unternehmen häufiger stattfindet als in kleinen oder nicht-innovativen Betrieben. Vor diesem Hintergrund wäre anzudenken, um die Weiterbildungsintensität auch von nicht ohnehin weiterbildungsaktiven Unternehmen zumindest während der Kurzarbeit zu forcieren, die Kurzarbeitsunterstützung unter Berücksichtigung der Ausgestaltung der Kursmaßnahmen an Qualifizierung zu binden, wie es beispielsweise bereits in den Niederlanden praktiziert wird: Damit Unternehmen in den Niederlanden für ihre Belegschaft Teil-Arbeitslosengeld beziehen können, müssen — neben einer Vereinbarung mit Gewerkschaften oder Belegschaftsvertretungen — auch Vereinbarung zu Qualifizierungsmaßnahmen vorliegen, die der Belegschaft während Arbeitsausfallzeiten vom Unternehmen angeboten werden (Wilthagen, 2010)³³).

6.2 Schlussfolgerung

Gerade wenn strukturelle Veränderungen während einer ökonomischen Krise erwartet werden, kann gezielte Weiterbildung die Beschäftigungschancen der in Kurzarbeit befindlichen Arbeitskräfte verbessern und zwar sowohl bei einer dauerhaften Weiterbeschäftigung im Unternehmen, als auch im Fall des Arbeitsplatzverlustes.

Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit benötigen jedoch eine planerische und organisatorische Vorlaufzeit, besonders in nicht-weiterbildungsaktiven Unternehmen. Dazu kommt die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung und die künftige Auslastung im Unternehmen, die sich ebenfalls auf das Zugangsverhalten zu Weiterbildungsmaßnahmen auswirkt. Vor diesem Hintergrund könnten Bildungsanbieter die gegenwärtige Chance nutzen und Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit in den Unternehmen

³³) Ein Spezifikum der Regelung in den Niederlanden stellt auch die Anrechenbarkeit von Teil-Arbeitslosengeld (so heißt die dortige Kurzarbeitsvariante) auf den späteren Arbeitslosengeldbezug dar. Dadurch wird die Besserstellung von Kurzarbeitenden gegenüber Arbeitskräften, die krisenbedingt ihren Arbeitsplatz verlieren reduziert.

verstärkt anbieten. Sie könnten für die Zeit während des konjunkturbedingten Arbeitszeitausfalls spezifische Angebote entwickeln, beispielsweise in modularer Form mit der Option, dass bei Beendigung der Kurzarbeit auf betrieblicher Ebene die Ausbildung in einem anderen Programm weitergeführt werden kann (ähnlich wie in Deutschland die Anschlussförderung an das Programm WeGeBAU – „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (BA, 2009)).

Neben Verbesserungen des Angebots an passenden Qualifizierungsmaßnahmen sind auch die Anreize für Betriebe und Arbeitskräfte weiter gestaltbar. Einerseits könnte der Abstand zwischen den Leistungen bei Kurzarbeit mit bzw. ohne begleitende Weiterbildung vergrößert werden. Zudem wäre eine verpflichtende Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen nach einer bestimmten Dauer der betrieblichen Kurzarbeit denkbar, etwa bei einem Folgeantrag nach spätestens sechs Monaten.

Zudem wäre ein regulärer flexibler Einstieg in Qualifizierungsprojekte während laufender Kurzarbeit denkbar. Die Hürden für die Kombination von Kurzarbeit mit Qualifizierung sollten für kleinere Betriebe nicht zu hoch gelegt werden: Während Großbetriebe vielfach über Qualifizierungspläne oder regelmäßige Weiterbildungsangebote verfügen, stellt Qualifizierungsplanung viele Kleinbetriebe zusätzlich zur bestehenden Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung vor neue Anforderungen.

7 Schlussfolgerung

Kurzarbeit stellt in konjunkturellen Krisensituationen ein Instrument dar, das versucht, nachfragebedingte Auslastungsprobleme von Unternehmen durch Verteilung der Arbeitszeit nicht (voll) auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit durchschlagen zu lassen. Instrumente zur vorübergehenden Arbeitszeitverkürzung, die eine teilweise Kompensation von Arbeitskräften und Unternehmen für die entstehenden Kosten vorsehen, existieren in vielen Ländern Europas in unterschiedlichen Ausprägungen (*Eurofound*, 2010, *Cahuc — Carcillo*, 2011, *Hijzen — Venn*, 2011). In Deutschland ist Kurzarbeit ein bewährtes und mehrfach erprobtes Instrument. Somit gibt es in Deutschland historische Erfahrungswerte, die mit geringeren Vorbehalten der Unternehmen in der Verwendung von Kurzarbeit einhergehen. In Österreich fand dieses Instrument dagegen bislang kaum Anwendung.

7.1 Unterschiede in der quantitativen Inanspruchnahme

Trotz relativ ähnlicher finanzieller Anreize hat sich in der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise das Ausmaß der Kurzarbeit in beiden Ländern quantitativ sehr unterschiedlich entwickelt. Der Vergleich der Inanspruchnahme zeigt eine etwa fünfmal so hohe Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Kurzarbeit in Deutschland verglichen mit Österreich, bereinigt um die unterschiedlichen Größen der Länder und ihrer Arbeitsmärkte.

Da die Unterschiede in den finanziellen Anreizen einen derartigen Unterschied nicht plausibel erscheinen lassen, müssen andere Faktoren dafür verantwortlich sein. Die Betroffenheit von der Krise stellt ebenfalls keine Begründung für eine geringere Inanspruchnahme der Kurzarbeit dar, da der Krisenverlauf in Deutschland und Österreich ähnlich war, der Einbruch in den Auftragsbeständen fiel in Deutschland zu Beginn der Krise sogar deutlicher aus. In der vorliegenden Studie können daher mehrere potentielle Ursachen nahegelegt werden:

- Die stärkere Bedeutung des produzierenden Bereichs in Deutschland als typischen Nutzer der Kurzarbeit.
- Das größere Gewicht von Großbetrieben in Deutschland, die Kurzarbeit typischerweise stärker nutzen.
- Die höhere Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes: Anpassungen im Personalbedarf erfolgen in Österreich stärker über eine Anpassung der Belegschaftsgröße und weniger über eine Anpassung der Arbeitszeiten als in Deutschland. Diese externe Fluktuation stellt in vielen Branchen ein typisches Element der Personalpolitik dar. Kurzfristige Kündigungen mit Wiedereinstellungszusagen stellen ein häufiges Phänomen am österreichischen Arbeitsmarkt dar. Neben der Bedeutung von Branchen mit hohen saisonalen Auslastungsschwankungen spielt dabei die praktische Anwendung von Kündigungsschutzbestimmungen vermutlich eine wesentliche Rolle. Damit in Zusammenhang steht, dass sich in Österreich neben der Kurzarbeit andere informellere Regelungen zur Flexibilisierung des Personalstands etabliert haben. Auch

wenn eine detaillierte empirische Untersuchung noch aussteht, gibt es Hinweise auf eine verstärkte Nutzung sogenannter Aussetzverträge während der Krise.

- Die Zuerkennung von Kurzarbeitsgeld ist in Österreich an ein aufwendigeres Verfahren geknüpft. Insbesondere muss eine Sozialpartnervereinbarung abgeschlossen werden. Innerhalb dieser Vereinbarung sind wesentliche Elemente der Umsetzung der Kurzarbeit zu regeln.
- Der aufwendigere Zugang zur Kurzarbeit stellt einen Kostenfaktor für Betriebe dar, der die Nutzung des Instrumentes tendenziell reduziert. Dabei ist a priori jedoch offen, ob diese Reduktion der Erreichung der Zielsetzungen der Kurzarbeit eher entgegen kommt oder sie einschränkt.
- Die geringere Erfahrung österreichischer Unternehmen mag als ein weiterer Grund für die niedrigere Inanspruchnahme der Kurzarbeit gelten.

Neben diesen Faktoren mag auch die Öffentlichkeitsarbeit und die starke öffentliche Wahrnehmung der Kurzarbeit in Deutschland die hohe Inanspruchnahme begünstigt haben. Aber auch in Österreich mag die öffentliche Kommunikation der Sozialpartnereinigung zur Kurzarbeit im Februar 2009 und die nachfolgenden Schritte zu deren Bewerbung durch das AMS und die Sozialpartnereinrichtungen die starke Zunahme der Kurzarbeitsfälle begünstigt haben.

7.2 Unterschiede in der Breite der Inanspruchnahme

Die Struktur der Inanspruchnahme der Kurzarbeit weist auf eine etwas geringere Konzentration auf Großbetriebe im produzierenden Bereich in Deutschland hin. Obwohl in Österreich beispielsweise die Tourismusbranche ebenfalls stark von der Krise betroffen war, fand Kurzarbeit dort kaum Anwendung. Einfache alternative Modelle zur Personalstands Anpassung und die stärkere generelle Arbeitsmarktfuktuation in Österreich in Zusammenspiel mit höheren Anforderungen an die Einrichtung von Kurzarbeitsvereinbarungen mögen hier ausschlaggebend sein. Vor allem für Kleinbetriebe mögen die Hürden für die Inanspruchnahme der Kurzarbeit die Vorteile von deren Nutzung nicht aufwiegen, insbesondere dann, wenn billigere Flexibilisierungsalternativen existieren. Eine Reform der Kurzarbeitsregelungen, die stärker auf Kleinbetriebe oder den Dienstleistungsbereich zugeschnitten sind, müsste daher vermutlich bei der Vereinfachung der Anforderungen für die Zuerkennung geförderter Kurzarbeit ebenso ansetzen, wie bei der weniger attraktiven Gestaltung alternativer Formen der Personalstands Anpassung. Aufgrund der starken Stellung der Sozialpartner in Österreich sowohl in der Gestaltung der Kurzarbeit als auch in der Arbeitsmarktpolitik käme diesen hier eine bedeutende Rolle zu.

Aufgrund der wesentlich höheren externen Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes ist aber jedenfalls nicht davon auszugehen, dass Kurzarbeit dieselbe Rolle spielen kann wie in Deutschland.

7.3 Zieladäquater Einsatz der Kurzarbeit

In Hinblick auf den zieladäquaten Einsatz der Kurzarbeitsbeihilfen zur Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen zur Überbrückung konjunktureller Krisensituationen spielen die Vermeidung von Missbrauch, von Mitnahmeeffekten und die möglichst frühzeitige Unterscheidung konjunktureller und struktureller Ursachen für eine Unterauslastung eine wichtige Rolle.

Um den Einsatz der Kurzarbeit auf temporäre, konjunkturelle Problemlagen zu konzentrieren, können selbstselektierende Elemente im Design des Förderinstrumentariums genutzt werden: Solche Selbstselektionsmechanismen sollen Kurzarbeit gezielt für jene Unternehmen attraktiver machen, die eine positive Entwicklungsperspektive für den Einsatz ihrer Belegschaften sehen. Durch eine Kostenbeteiligung der Unternehmen möglichst zu Beginn der Kurzarbeitsphase können solche Selektionsanreize gesetzt werden: Unternehmen investieren dann in die Erhaltung ihrer (Stamm-)Belegschaft, wenn sie sich in absehbarer Zeit Vorteile daraus versprechen. Durch den Verbleib von Kostenanteilen bei den Unternehmen (vor allem in den ersten sechs Monaten) werden solche Selektionsanreize gesetzt. Infolge der größeren Aufwendungen für die Erlangung der öffentlichen Unterstützung im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung fallen in Österreich zusätzliche Kosten vor Beginn der Kurzarbeitsphase an. Die unternehmensspezifische Ausgestaltung der Sozialpartnervereinbarung erlaubt zudem in der Gestaltung der Kurzarbeitsregelungen (inklusive einer möglichen Überzahlung), auf die betrieblichen Gegebenheiten einzugehen. Die Anforderung, Regelungen in Sozialpartnerverhandlungen zu erzielen, mag gelegentlich aber auch abschreckend wirken, insbesondere bei Betrieben mit wenig Erfahrung mit derartigen Bargainingprozessen. Dadurch und durch relativ hohe Fixkosten für die Zuerkennung könnte die Nutzung der Kurzarbeit besonders bei Kleinbetrieben zu niedrig ausfallen.

Die Sozialpartnervereinbarung hat jedoch auch den Vorteil, dass dadurch bestimmte Aspekte einer zieladäquaten Nutzung sehr betriebsnahe geregelt werden: Missbrauch wird durch die Einbeziehung von Arbeitnehmerorganisationen gegenüber einem reinen Antragsprinzip von Unternehmen erschwert.

Selbstselektionsmechanismen müssen jedoch nicht unbedingt auf monetären Kosten beruhen. Beispielsweise könnte die Verpflichtung, die Zahl von betrieblichen Ausbildungsplätzen auf einem bestimmten Niveau zu halten, Betriebe, die nicht mit einer Aufrechterhaltung ihres Beschäftigungsniveaus rechnen, von der Inanspruchnahme von Kurzarbeitsunterstützung abhalten.

Bei zielgenauem Einsatz der Kurzarbeit liegen die Kosten dieses Instruments im Bereich jener der Existenzsicherungsleistung während Arbeitslosigkeit, wobei zudem spätere Folgekosten der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Je weniger Mitnahmeeffekte oder auch Missbrauch vermieden werden können, desto höher liegen die Kosten im Vergleich zu jenen der Existenzsicherung während der Arbeitslosigkeit.

Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der Kurzarbeit auf die Stabilisierung von Beschäftigungsverhältnissen von Arbeitskräften bzw. des Kündigungs- und Einstellungsverhaltens der Betriebe steht bislang für Österreich ebenso wie für Deutschland aus.

7.4 Qualifizierung während Kurzarbeit

Gerade wenn strukturelle Veränderungen während einer ökonomischen Krise erwartet werden, kann gezielte Weiterbildung die Beschäftigungschancen der Kurzarbeitenden verbessern und zwar sowohl bei einer dauerhaften Weiterbeschäftigung im Unternehmen, als auch im Fall des Arbeitsplatzverlustes.

Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit benötigen jedoch eine planerische und organisatorische Vorlaufzeit, besonders in nicht-weiterbildungsaktiven Unternehmen. Dazu kommt die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung und die künftige Auslastung im Unternehmen, die ebenfalls den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen bestimmt. Vor diesem Hintergrund könnten Bildungsanbieter die gegenwärtige Chance nützen und Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit in den Unternehmen forcieren. Sie könnten für die Zeit während des konjunkturbedingten Arbeitszeitausfalls spezifische Angebote entwickeln, beispielsweise in modularer Form mit der Option, dass bei Beendigung der Kurzarbeit auf betrieblicher Ebene, die Ausbildung in einem anderen Programm weitergeführt werden kann.

Neben Verbesserungen des Angebots an passenden Qualifizierungsmaßnahmen sind auch die Anreize für Betriebe und Arbeitskräfte weiter gestaltbar. Einerseits könnte der Abstand zwischen den Leistungen bei Kurzarbeit mit bzw. ohne begleitende Weiterbildung vergrößert werden. Zudem wäre eine verpflichtende Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen nach einer bestimmten Dauer der betrieblichen Kurzarbeitsregelung denkbar, etwa bei einem Folgeantrag nach spätestens sechs Monaten. Zudem wäre ein regulärer flexibler Einstieg in Qualifizierungsmaßnahmen während laufender Kurzarbeit denkbar. Die Hürden für die Kombination von Kurzarbeit mit Qualifizierung sollten für kleinere Betriebe nicht zu hoch gelegt werden: Während Großbetriebe vielfach über Qualifizierungspläne oder regelmäßige Weiterbildungsangebote verfügen, stellt Qualifizierungsplanung viele Kleinbetriebe vor neue Herausforderungen. Neben der bereits möglichen Inanspruchnahme einer Qualifizierungsberatung könnte auch eine Differenzierung der Ansprüche an die Qualifizierungspläne bzw. die umzusetzenden Maßnahmen nach Betriebsgröße erfolgen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die hohe Arbeitszeitflexibilität während der Krise auch in Deutschland nur in Kombination von Kurzarbeit und Ausreizung anderer interner Flexibilitätsinstrumente möglich war, etwa dem Abbau von Zeitguthaben. Die Kurzarbeit hat — gemeinsam mit anderen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen — vermutlich zu einer Vermeidung von Panikreaktionen im Zuge des enormen Wirtschaftseinbruchs beigetragen.

Von der Politik wurde vermittelt, dass Unternehmen und Arbeitskräfte die massiven Krisenfolgen nicht ohne Unterstützung zu tragen haben.

Im Zuge des gegenwärtigen Aufschwunges wird sich jedoch die Frage stellen, inwieweit der krisenbedingt angepasste Instrument der Kurzarbeit ins Regelinstrumentarium übernommen wird oder ob es entsprechend der konjunkturellen Gegebenheiten weiter adaptiert wird. Dies sollte sich nicht zuletzt danach entscheiden, ob auch im Aufschwung eine relevante Nutzung dieser Instrumente erfolgt.

Zum Schluss sei nochmals festgehalten, dass dieser Bericht lediglich einen deskriptiven Vergleich auf Basis sekundärer Quellen darstellt und keine kausale Untersuchung von Wirkungen der deutschen und österreichischen Regelungen zur Kurzarbeit bietet. Eine weitergehende Analyse der Effekte der Kurzarbeit wäre nach den Erfahrungen mit der Krise und dem massiven Einsatz dieses Instruments vermutlich sinnvoll, um weitere Justierungen des Instrumenteneinsatzes vornehmen zu können.

8 Literatur

- AMS, 2009, Bundesrichtlinie Beihilfen bei Kurzarbeit und bei Kurzarbeit mit Qualifizierung (KUA) vom 1.7.2009, Wien.
- Bach, H.-U., Spitznagel, E., 2009, Betriebe zahlen mit — und haben was davon, IAB-Kurzbericht 17/2009, Nürnberg.
- BMASK, 2010, Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2009, Wien.
- Bock-Schappelwein, J., 2010, Starker Beschäftigungsrückgang, Arbeitslosigkeit massiv gestiegen, WIFO-Monatsberichte 83(4), S. 361-369.
- Brenke K., Rinne, U., Zimmermann, K.F., 2010, Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 16/2010.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2009, Kurzarbeit hilft, Entlassungen zu vermeiden. Qualifizieren statt Entlassen, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2010A, Statistik über Kurzarbeit von Betrieben und Kurzarbeiter. Umstellung der Datenbasis und der statistischen Methode, Methodenbericht, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2010B, Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld, Bericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA), 2010C, Gesetzesänderungen und Ihre Vorteile im Überblick. Informationen für Arbeitgeber, Nürnberg.
- Cahuc, P., Carcillo, S., 2011, Is short-time work a good method to keep unemployment down?, CEPR discussion paper series, No. 8214, London.
- Crimmann, A., Wießner, F., 2009, Verschnaufpause dank Kurzarbeit, IAB-Kurzbericht 14/2009, Nürnberg.
- Deeke, A., 2005, Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität, Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003, IAB Forschungsbericht 12/2005, Nürnberg.
- Deeke, A., 2009A, Konjunkturelle Kurzarbeit — Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, WSI-Mitteilungen 8/2009, S. 446-452.
- Deeke, A., 2009B, Kurzarbeit — ein bislang erfolgreiches Instrument zur Abfederung der Krisenfolgen, Ifo-Schnelldienst 17/2007, 62. Jahrgang, S. 9-12.
- Deeke, A., Ohlert, C., 2009, Qualifizierungsmaßnahmen während Kurzarbeit nach endgültigem Arbeitsausfall. Analysen zur Förderung im Rahmen des ESF-BA-Programms 2000 bis 2006 und zum Verbleib nach der Teilnahme, IAB-Forschungsbericht 3/2009, Nürnberg.
- Eichhorst, W., Marx, P., 2009, Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?, IZA Standpunkte Nr. 5., Bonn.
- Eichhorst, W., Marx, P., Thode, E., 2009, Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000-2009. Benchmarking Deutschland: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eichhorst, W., Kuhn, A., Thode, E., Zenker, R., 2009, Traditionelle Beschäftigungsverhältnisse im Wandel. Benchmarking Deutschland: Normalarbeitszeitverhältnis auf dem Rückzug, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Eurofound, 2010, ERM Report 2010: Extending flexicurity — The potential of short-time working schemes, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fuchs, J., Hummel, M., Klinger, S., Spitznagel, E., Wanger, S., Zika, G., 2010, Die Spuren der Krise sind noch länger sichtbar, IAB-Kurzbericht 3/2010, Nürnberg.
- Giesecke, J., Wotschack, P., 2009, Flexibilisierung in Zeiten der Krise: Verlierer sind junge und gering qualifizierte Beschäftigte, WZ Brief Arbeit 01, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Grant Thornton, 2009, Kurzarbeit und Arbeitsmarktpaket II, Newsletter Juni 2009.
- Grün, C., Mahringer, H., Rhein, T., 2010, Low-wage Jobs: A Means for Employment Integration of Unemployed? Evidence from Administrative Data in Germany and Austria, Wifo-Workingpaper, Dezember 2010.
- Heidemann, W., 2010, Qualifizierung in Kurzarbeit, Hans Böckler Stiftung.
- Herzog-Stein, A., Lindner, F., Sturn, S., van Treeck, T., 2010, Vom Krisenherd zum Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel, IMK-Report 56, Hans-Böckler-Stiftung, November 2010.

- Hijzen, A., Venn, D., 2011, The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing.
- Janssen, L., 2010, Comments of the European Commission for the Peer review on 'Employment measures to tackle the economic downturn: Short time working arrangements', 27 and 28 September 2010 Paris, France.
- Mahringer, H., 2009, Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, WIFO-Monatsberichte, 82(12), S. 967-978.
- Mahringer, H., 2010, Short Time Working Arrangements in Austria: First experience with an old Instrument during the Financial and Economic Crisis 2009, Peer Review on Employment measures to tackle the economic downturn – short term working arrangements/partial activity schemes", within the Mutual Learning Programme of the European Commission, France, September 2010.
- Suschitz, S. C., 2010; Kurzarbeit, Dissertation, Wien.
- Wilthagen, T., 2010, Going Dutch? A comparison of the more restrictive Dutch approach to short-time work with the French Partial Activity scheme, Peer Review on "Employment measures to tackle the economic downturn – short term working arrangements/partial activity schemes", within the Mutual Learning Programme of the European Commission, France, September 2010.
- WSI, 2009, Informationen zur Tarifpolitik. Tarifliche Regelungen der Kurzarbeit, Elemente qualitativer Tarifpolitik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), Düsseldorf.