



Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit

Kurzfassung

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

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

Oktober 2025

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit

Kurzfassung

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

Oktober 2025

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH,
Universität Zürich**

**Im Auftrag von Arbeitsmarktservice Österreich, Bundesministerium für Arbeit, Soziales,
Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz**

Begutachtung: Benjamin Bittschi (WIFO)

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

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

2025/4/S/WIFO-Projektnummer: 22084 • Die Kosten für das Projekt beliefen sich in Summe auf 384.928 € netto, davon wurden 135.000 € vom Arbeitsmarktservice Österreich übernommen.

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

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (43 1) 798 26 01 0 • <https://www.wifo.ac.at> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/publication/pid/58766129>

Abstract

The study quantitatively and qualitatively examines the use of COVID-19-STW (short-time work) from March 2020 to June 2022 and its economic effects. STW contributed significantly to stabilising employment, although one-third of the subsidised jobs would have continued to exist even without STW (windfall effect). At the individual level, workers whose employment was maintained through STW remained better integrated into the labour market afterwards than comparable workers who became unemployed due to the pandemic. The qualitative part highlights implementation experiences and develops reform options and strategies for future use, focusing on developing a "blueprint" for a possible mass use of STW.

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten	II
Verzeichnis der Abbildungen	II
1. Hintergrund und Gegenstand der Studie	1
1.1 Datengrundlage	1
1.2 Vor- und Nachteile von Kurzarbeit	2
1.3 Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit	3
2. Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit	6
2.1 Sektorale Inanspruchnahme	7
2.2 Welche Beschäftigten wurden in Kurzarbeit geschickt?	7
2.3 Welche Unternehmen nutzten Kurzarbeit?	9
2.4 Weiterbildung während Kurzarbeit	10
2.5 Ausgaben	10
3. Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalysen	11
3.1 Wirkung auf Personenebene	12
3.2 Wirkung auf Unternehmensebene	15
3.3 Wirkung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	16
4. Ergebnisse der qualitativen Analyse	19
4.1 Zentrale Ergebnisse der Unternehmensbefragung	19
4.2 Welche Unternehmen berichten von Problemen in der Kurzarbeitsinanspruchnahme?	20
4.3 Verbesserungsvorschläge aus Sicht der befragten Unternehmen	23
5. Empfehlungen zur Steuerung und konzeptionellen Optimierung der Kurzarbeitsbeihilfe	23
5.1 Fördervoraussetzung: unvorhersehbare, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten	23
5.2 Fördervoraussetzung: Behaltefrist/-pflicht, Erhalt des Beschäftigungsstandes, Einhaltung des personellen Geltungsbereiches	25
5.3 Bemessung der Beihilfenhöhe, Beihilfendauer und Rahmenbedingungen der "Massenkurzarbeit"	26
5.4 Weiterentwicklung des laufenden Monitorings	27
5.5 Anforderungsgerechte Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems	28
5.6 Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung	30
5.7 Lehrausbildungen während Kurzarbeit	30
6. Empfehlungen zur Optimierung des Gestaltungsprozesses	30
6.1 Blaupause für eine sogenannte "Massenkurzarbeit"	30
6.2 Übergang von der sogenannten "Massenkurzarbeit" in die "Regelkurzarbeit"	32
6.3 Wie kann die Beschäftigungssicherung als Ziel der Kurzarbeit bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Notlage vieler Unternehmen bewahrt werden?	33

7.	Empfehlungen zur Erhöhung von Effizienz und Serviceorientierung	35
8.	Fazit	36
8.1	Inanspruchnahme	37
8.2	Wirkung	38
8.3	Umsetzung	40

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Unterschiede zwischen Kurzarbeit vor COVID und COVID-19-Kurzarbeit	4
Übersicht 2: Geschätzte fiskalische Auswirkungen der COVID-19-Kurzarbeit, 2020-2021	17
Übersicht 3: Problemcluster – häufig gemeinsam genannte Problemlagen	21
Übersicht 4: Problemcluster nach quantitativer Bedeutung (Mehrfachzuordnung)	22
Übersicht 5: Übersicht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe	42

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: WIFO-Phasenabgrenzung der COVID-19-Kurzarbeit	3
Abbildung 2: Take-up-Rate, Bestand an Beschäftigten in Kurzarbeit (mit Ausfallszeit gewichtet)	6
Abbildung 3: Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase in Prozent	8
Abbildung 4: Ausbezahlte Förderungen insgesamt	11
Abbildung 5: Vergleich der Anteile je Arbeitsmarktposition in dreijähriger Nachkarriere	14

1. Hintergrund und Gegenstand der Studie

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie führten ab März 2020 zu einem massiven und abrupten Einbruch der Wirtschaftsleistung. Um Beschäftigung zu sichern und die Wirtschaft zu stabilisieren, wurde zu Beginn der Krise das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit durch das großzügigere und zugleich befristete Modell der COVID-19-Kurzarbeit ersetzt. Der Einsatz dieses Instruments während der Pandemie sprengte alle historischen Dimensionen: Kurzarbeit wurde zum wichtigsten und kostenintensivsten arbeitsmarktpolitischen Instrument, um die Folgen der Pandemie auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.

Die unter großem Zeitdruck eingeführte COVID-19-Kurzarbeit und deren massenhafte Inanspruchnahme stellten eine außerordentliche Herausforderung für das mit der Umsetzung betraute AMS dar. Der Fokus des AMS lag auf einer raschen Abwicklung der Förderanträge und einer raschen Auszahlung der abgerechneten Ausfallstunden. Die Prüfung der Fördervoraussetzungen und die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Förderbezugs gerieten angesichts der außergewöhnlich hohen Förderantragszahlen in den Hintergrund.

2022 veröffentlichte der Rechnungshof einen Prüfbericht zur Umsetzung und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit.¹⁾ Das zuständige Bundesministerium hat auf die Kritik des Rechnungshofs reagiert und einerseits Empfehlungen in die Überarbeitung der Bundesrichtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe und Qualifizierungsbeihilfe (AMF/8-2023) aufgenommen, andererseits die vorliegende Studie "Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit" beauftragt, um durch die umfassende quantitative und qualitative Analyse des Fördereinsatzes im Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren und Entwicklungspotenziale der Bundesrichtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe und Qualifizierungsbeihilfe (AMF/8-2023) aufzuzeigen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sieht der quantitative Teil eine differenzierte Bestandsaufnahme des Einsatzes der COVID-19-Kurzarbeit und die Evaluierung ihrer Wirkungen auf Beschäftigte, Unternehmen und die Gesamtwirtschaft vor. Der qualitative Teil beinhaltet die systematische Aufarbeitung der Umsetzungserfahrungen sowie die Erarbeitung von Reformoptionen und Optimierungsstrategien für zukünftige Kriseneinsätze. Insbesondere zählt hierzu die Entwicklung einer "Blaupause" für ein Kurzarbeitsmodell, das bei künftigen Bedarfslagen, die einen massenhaften Einsatz von Kurzarbeit sinnvoll erscheinen lassen, eine möglichst zielgerichtete, administrierbare und wirkungsvolle Umsetzung erlaubt.

1.1 Datengrundlage

Für die quantitative Analyse wurden Daten des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger (DVSV) und des Austrian Micro Data Center (AMDC) von Statistik Austria²⁾ verwendet. Die AMS-Daten liefern Informationen

¹⁾ Rechnungshof. (2022). *COVID-19-Kurzarbeit. Bericht des Rechnungshofes* (Reihe BUND No. 2022/7). Rechnungshof Österreich. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Bund_2022-7_COVID_19_Kurzarbeit.pdf.

²⁾ Das AMDC ist eine Forschungsdateninfrastruktureinrichtung von Statistik Austria, die die Erforschung von datenschutzkonform aufbereiteten Mikrodaten ermöglicht (Fuchs et al., 2023).

zum Fördergeschehen und zur Arbeitslosigkeit, die DVSV-Daten Informationen zum Erwerbs- und Einkommensverlauf der Beschäftigten und die AMDC-Daten zur Umsatzentwicklung der Unternehmen. Durch die Kombination dieser drei Mikrodatenquellen ist es möglich, die Inanspruchnahme der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie umfassend abzubilden und ihre Wirkung empirisch zu untersuchen.

Die Analyse erfolgt auf Unternehmensebene, da die Umsatzinformationen (Jahresumsatz, monatliche Umsatzsteuervoranmeldung) auf Unternehmensebene vorliegen (Unternehmensregister von Statistik Austria). Im DVSV stellen Dienstgeberkonten die betriebliche Analyseeinheit dar. Dabei handelt es sich um einen eindeutigen Meldeschlüssel eines Betriebs oder Unternehmens zur Abrechnung mit der zuständigen Krankenkasse. Ein Unternehmen mit mehreren Standorten in verschiedenen Bundesländern hat mehrere Dienstgeberkonten (mindestens eines pro Bundesland). Durch die Verknüpfung der beiden Datenquellen wurden Dienstgeberkonten, die ein und demselben Unternehmen zuzurechnen sind, zusammengefasst.

Die qualitative Analyse stützt sich auf eine Online-Befragung aller Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch genommen haben, teilstandardisierte Interviews mit Vertreter:innen unterschiedlicher Stakeholder, zwei Casestudies in Unternehmen, einen Workshop mit dem Verwaltungsrat des AMS Österreich sowie die Ergebnisse der quantitativen Analyse. Die quantitative Analyse wurde von der Universität Zürich und dem Wirtschaftsforschungsinstitut WIFO umgesetzt, die qualitative Analyse von prospect Unternehmensberatung.

1.2 Vor- und Nachteile von Kurzarbeit

Kurzarbeit ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das Unternehmen und ihren Beschäftigten dabei helfen soll, eine unverschuldete wirtschaftliche Schwächephase – beispielsweise infolge eines gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschocks – zu überbrücken. Arbeitgeber:innen reduzieren temporär die Arbeitszeit ihrer Beschäftigten, wodurch ihre finanzielle Belastung sinkt (da Personal- und Kündigungskosten entfallen) und das betriebspezifische Humankapital erhalten bleibt. In der Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs ersparen sie sich die zeit- und kostenintensive Personalsuche und -einarbeitung und können zudem mit der bestehenden Belegschaft schneller auf den Aufschwung reagieren, indem sie die Produktion ausweiten. Die Arbeitnehmer:innen behalten ihren Job; Arbeitslosigkeit und deren negative Folgen werden vermieden und der Einkommensverlust durch die finanzielle Abgeltung der ausgefallenen Stunden reduziert. Gesamtwirtschaftlich betrachtet dämpft Kurzarbeit den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten. Den fiskalischen Kosten der Kurzarbeit stehen Einsparungen beim Arbeitslosengeld und bei Transferleistungen sowie mehr Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge aus den erhaltenen Arbeitsplätzen gegenüber. Da das Einkommen der Kurzarbeitenden höher ist als das Arbeitslosengeld, wirkt Kurzarbeit als ein stärkerer automatischer Stabilisator als Arbeitslosengeld – Einkommensverluste werden gedämpft, die Nachfrage wird gestützt und einer (weiteren) Verschlechterung der Konjunktur wird entgegengewirkt.

Kurzarbeit hat jedoch nicht nur Vorteile, sondern birgt auch ökonomische Risiken. Unternehmen können Kurzarbeit in Anspruch nehmen, obwohl sie ihren Personalstand auch ohne Förderung nicht – bzw. nicht im Ausmaß der durch Kurzarbeit geförderten Ausfallzeiten – reduziert hätten. In solchen Fällen wird von Mitnahmeeffekten gesprochen. Die Unternehmen nehmen die

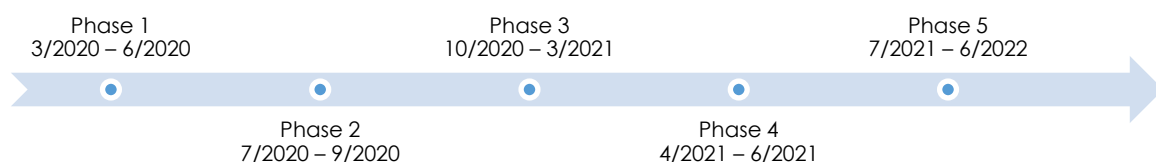
Förderung "mit" und profitieren davon, ohne ihr Verhalten durch die Förderung (deren Ziel es ist, Kündigungen zu verhindern) entsprechend zu ändern. Die Förderung verfehlt in diesen Fällen ihre intendierte Wirkung. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Kurzarbeit auch Arbeitsplätze oder Unternehmen sichern kann, die langfristig nicht überlebensfähig sind. Dadurch kann die ökonomisch effiziente Reallokation von Arbeitskräften von weniger produktiven zu produktiveren Unternehmen gehemmt und somit der wirtschaftliche Strukturwandel behindert werden. Schließlich besteht das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung. Von Missbrauch wird gesprochen, wenn Kurzarbeitsbeihilfe bezogen wird, ohne die nötigen Zugangsvoraussetzungen zu erfüllen oder wenn falsche Angaben gemacht werden, beispielsweise zur Arbeitszeitreduktion. Die genannten Risiken stehen im Spannungsfeld zwischen schneller Hilfe im Krisenfall und der Treffsicherheit der Maßnahme. Sie unterstreichen die hohen Anforderungen an das Design des Förderinstruments.

1.3 Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit

Im Laufe der Pandemie wurde die COVID-19-Kurzarbeit immer wieder nachgeschärft und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedarfe angepasst. Zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. Juni 2022 gab es insgesamt fünf Phasen mit teils unterschiedlichen Detailregelungen (Abbildung 1).

Ab Phase 3 erfolgte die Abgrenzung der Phasen und damit der Gültigkeit der aktuellen Richtlinie nach Kalendermonat (mit klar festgelegtem Beginn- und Enddatum des Geltungszeitraums). In Phase 1 gab es anstelle eines eindeutig definierten Enddatums für die Gültigkeit der Richtlinie eine maximale Laufzeit bewilligter Kurzarbeitsprojekte von drei Monaten ab Beginn der Inanspruchnahme. Dadurch war es möglich, dass Kurzarbeitsprojekte zwischen Juni und August 2020 unterschiedlichen Richtlinien unterlagen (Phase 1 oder 2). In der vorliegenden Studie erfolgte eine Phasenabgrenzung nach Kalendermonat (Kalendermonat der Inanspruchnahme der Kurzarbeit).

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



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

Die Sozialversicherungsbeiträge wurden während der Kurzarbeit auf Basis des Einkommens im Kalendermonat vor Beginn der Kurzarbeit berechnet und abgeführt. Dadurch verringerten sich die während der Kurzarbeit erworbenen Sozialversicherungsansprüche (z. B. für Pension) gegenüber jenen vor der Kurzarbeit nicht. Den Unternehmen wurde die Kurzarbeitsunterstützung und die anteiligen Lohnnebenkosten in Form der AMS-Kurzarbeitsbeihilfe ersetzt.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen der Kurzarbeit vor COVID und der COVID-19-Kurzarbeit werden in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Übersicht 1: **Unterschiede zwischen Kurzarbeit vor COVID und COVID-19-Kurzarbeit**

	Kurzarbeitsmodell alt ¹⁾	Corona-Kurzarbeit ²⁾
Förderbarer Personenkreis	Alle Arbeitnehmer:innen mit Ausnahme von Lehrlingen, Mitgliedern des geschäftsführenden Organs und geringfügig Beschäftigten.	Alle arbeitslosenversicherungspflichtigen Arbeitnehmer:innen, Mitglieder des geschäftsführenden Organs (wenn ASVG-pflichtversichert), Lehrlinge ³⁾ , wenn sie von der SPV umschlossen sind. Geringfügig Beschäftigte konnten nicht mit in die Kurzarbeit aufgenommen werden.
Berechnungsmethode	Pauschalsatzmethode	Pauschalsatzmethode, ab Phase 3 Differenzmethode ⁴⁾ .
Einkürzung der Beihilfe	nein	Ab Phase 5 auf 85% (wenn Unternehmen nicht besonders von Corona betroffen waren)
Maximaler durchschnittlicher Arbeitszeitausfall	10-90%	Unterschiedlich nach Phase ⁵⁾
Ersatzrate für Arbeitnehmer:innen	55% des Nettolohns je Ausfallstunde	Pauschal entweder 80, 85 oder 90% des Nettolohns. ⁶⁾ Für Einkommensanteile über der Höchstbeitragsgrundlage ⁷⁾ gebührte keine Beihilfe. Lehrlinge erhielten 100% des bisherigen Nettolohns.
Antragsstellung beim AMS	KUA-Begehren war spätestens 3 Wochen vor Einführung bzw. Verlängerung der KUA (sofern nichts anderes zwischen AMS und Unternehmen vereinbart) einzubringen. Vorangehende Beratung (mit Betriebsrat und der für den Wirtschaftszweig in Betracht kommenden kollektivvertragsfähigen Körperschaften der AG und AN) zwischen AMS und Unternehmen, um zu klären, ob alternative Unterstützungsmöglichkeiten bestehen.	Antragstellung war tlw. auch rückwirkend möglich, Beratungsverfahren gem. § 37b wurde nicht realisiert. Antragstellung ab Phase 2 (AMF/8-2020, gültig ab 01.06.2020) ausschließlich online über eAMS-Konto. Sozialpartnervereinbarung zwingend erforderlich. Ab Phase 3 war zusätzlich Beilage 1 der SPV (wirtschaftliche Begründung) auszufüllen bzw. durch Steuerberater:in / Wirtschaftsprüfer:in / Bilanzbuchhalter:in zu bestätigen, wenn für mehr als 5 Arbeitnehmer:innen/Lehrlinge Kurzarbeit beantragt wurde. ⁸⁾
Qualifizierung von Beschäftigten	Im Fall der Qualifizierungsbeihilfe bei Kurzarbeit hatte AG den an der Qualifizierungsmaßnahme teilnehmenden AN für jede für Qualifizierung verwendete Ausfallstunde eine Qualifizierungsunterstützung mindestens in der Höhe des vom AMS festgelegten Pauschalsatzes zu gewähren. Es musste ein Kurzarbeit-Ausbildungskonzept erstellt werden. Schulungskosten, die von beauftragten externen Qualifizierungseinrichtungen oder Trainer:innen in Rechnung gestellt wurden, waren förderbar. Die Förderhöhe betrug 60% der anerkannten Schulungsgebühren, 40% der Schulungskosten waren vom/von der AG:in zu übernehmen.	Erst ab Phase 3 (ab AMF/13-2020, gültig ab 01.10.2020) thematisiert: Zeiten der Aus- und Weiterbildung galten als Ausfallzeit und waren bei der Begehrensstellung zu berücksichtigen. Zeiten der angeordneten Aus- und Weiterbildung zählten zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit und waren maximal im Ausmaß der im Begehren angegebenen Ausfallzeiten (einschließlich Qualifizierungszeit) verrechenbar. Innerhalb dieses Rahmens galten Zeiten, die für Qualifizierung verwendet wurden, als Ausfallstunden. Förderung über SfK (Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in Kurzarbeit) war möglich, diese betrug 60% der anerkannten Kurskosten, wobei sich diese reduzierte, wenn andere öffentliche Stellen mehr als 40% der anerkannten Schulungskosten übernahmen.

Förderdauer

Beschränkung der Beihilfengewährung auf 6 Monate; liegen die Voraussetzungen nach Ablauf dieses Zeitraumes weiterhin vor, ist eine Verlängerung der Beihilfengewährungen um jeweils max. 6 Monate möglich, wobei die max. Gesamtdauer des Beihilfenbezuges 24 Monate war.

In Phase 1 und 2 bei Erstgewährung der Kurzarbeit 3 Monate, bei Weiterbestand der Voraussetzungen: Verlängerungsmöglichkeit um weitere 3 Monate (mit Prolongierungsvereinbarung bis max. 30. September 2020). Ab Phase 3 (Bundesrichtlinie AMF/13-2020, gültig ab 1. Oktober 2020) wurde die Dauer der Beihilfengewährung auf höchstens 6 Monate beschränkt und musste mit 31. März 2021 enden. Mit Phase 4 erfolgte Ausweitung bis spätestens 30. Juni 2021, mit Phase 5 schließlich bis 30. Juni 2022. Ab Phase 5 Begrenzung der gesamten Kurzarbeit auf zunächst max. 24 Monate, mit Bundesrichtlinie AMF/5-2022 auf maximal 26 Monate.

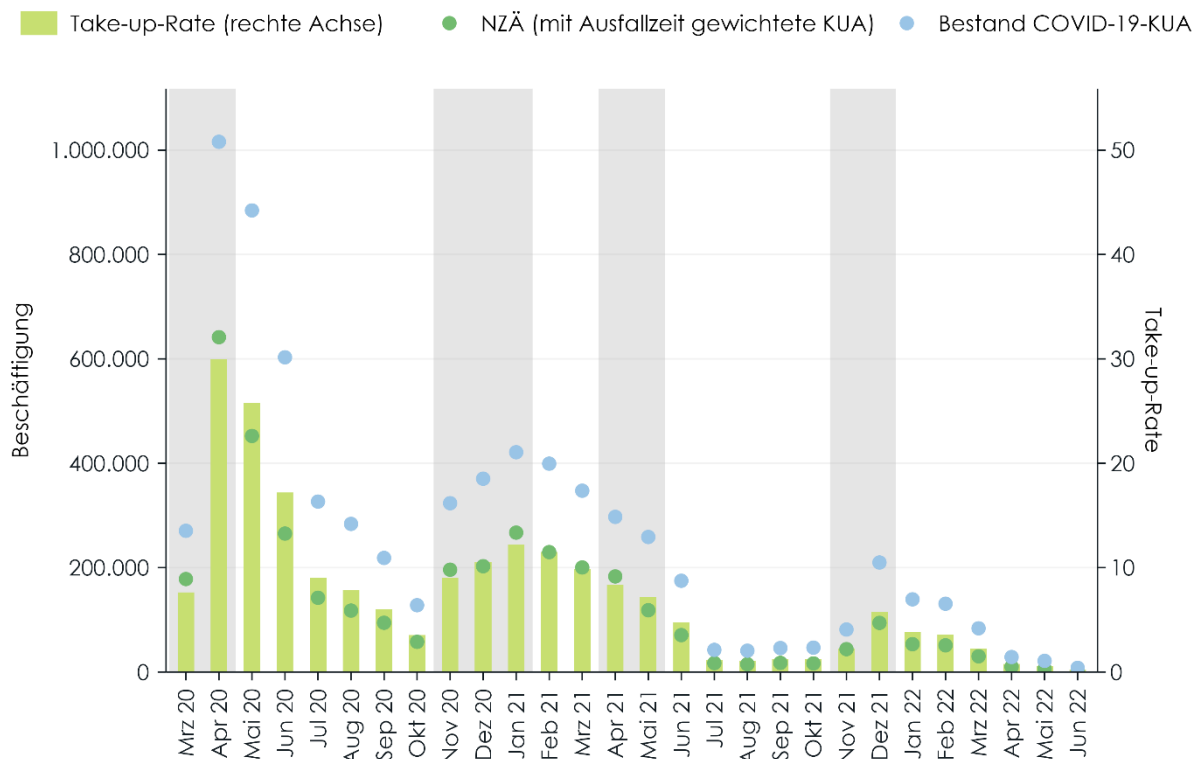
Q: Eigene Darstellung. – ¹⁾ Bezogen auf AMS Bundesrichtlinie AMF/16-2018, gültig ab Herbstrelease 2018 für neue Kurzarbeitsprojekte ab 01.12.2018. – ²⁾ Bezogen auf AMS Bundesrichtlinien AMF/2-2020 (Phase 1) bis AMF/5-2022 (Phase 5). – ³⁾ Ab Phase 2 (AMF/8-2020, gültig ab 01.06.2020) gab es bei Lehrlingen den Zusatz, dass diese auch ein aufrechter Dienstverhältnis und einen voll entlohten Kalendermonat vor Beginn der Kurzarbeit bei dem/der Arbeitgeber:in vorweisen mussten (Bemessungsmonat). – ⁴⁾ In Phase 1 wurde ausschließlich nach Pauschalsatzmethode berechnet, in Phase 2 galt sowohl die Pauschalsatz- als auch die Differenzmethode, erstere bei Kurzarbeitsprojekten mit Beginn bis 31.5.2020. Ab Phase 3 (gültig ab AMF/13-2020, 01.10.2020) galt nur noch die Differenzmethode zur Berechnung. – ⁵⁾ In Phasen 1 und 2 zwischen 10 und 90%, in Phasen 3 und 4 zwischen 20 und 70% (in Sonderfällen bis 90%), ab Phase 5 zwischen 20 und 50%, jedoch bei besonderer Betroffenheit zwischen 20 und 70%, bzw. bei Betretungsverboten bis 90%. – ⁶⁾ Bei der sog. "Nettoentgeltgarantie" gebührten bei einem Bruttoeinkommen bis zu 1.700€ 90% des bisherigen Nettogehaltes, bei einem Bruttogehalt bis 2.685€ 85% des bisherigen Nettoentgelts und bei einem Bruttoentgelt bis zu 5.370€ (siehe auch nächste Fußnote) gebührten 80% des bisherigen Nettoentgeltes. – ⁷⁾ Die Höchstbeitragsgrundlage betrug 2020 5.370 €, bzw. ab 2021 5.550 € und ab 2022 5.670 €. – ⁸⁾ Dieser Punkt entfiel ab AMF/24-2020 (gültig ab 01.10.2020) für Unternehmen, die vom Lockdown betroffen waren, bzw. Kurzarbeit nur für die Zeit des Lockdowns beantragten. Ab Phase 5 (AMF/15-2021, gültig ab 01.07.2021) entfiel dieser Punkt auch für Unternehmen, die von einem Betretungsverbot betroffen waren.

2. Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie im März 2020 führten zu einem abrupten, starken wirtschaftlichen Einbruch. Die Beschäftigung brach im März 2020 um 5,0% gegenüber dem Vorjahr ein (–187.000) und im April 2020 ebenfalls um 5,0% (–189.000). Parallel dazu stieg angesichts der zahlreichen Kündigungen und weitgehend ausbleibenden Neueinstellungen die Zahl der Arbeitslosen um 65,7% (+200.000 im März 2020) bzw. 76,3% (+226.000 im April 2020) gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres. Ein noch stärkerer Einbruch konnte durch den massiven Einsatz von Kurzarbeit verhindert werden (Abbildung 2).

Mit rund 1,016 Millionen betroffenen Arbeitnehmer:innen erreichte die Kurzarbeit im April 2020 ihren Höhepunkt, was etwa 30 Prozent aller unselbständig Beschäftigten entspricht. In den Folgemonaten ging die Zahl der Kurzarbeitenden mit den Öffnungsschritten der Wirtschaft sukzessive zurück. Neuerliche Lockdowns im Verlauf der Pandemie führten jedoch wieder zu einem Anstieg der Inanspruchnahme, wenngleich die Zahlen nicht mehr das Niveau von April 2020 erreichten. Dies ist vor allem auf eine stärkere Fokussierung der Maßnahmen auf einzelne Branchen sowie Lerneffekte im Umgang mit der COVID-19-Pandemie zurückzuführen.

Abbildung 2: **Take-up-Rate, Bestand an Beschäftigten in Kurzarbeit (mit Ausfallszeit gewichtet)**



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

Neben der Zahl der Betroffenen variierte im Beobachtungszeitraum auch das Ausmaß der abgerechneten Arbeitszeitverkürzung. Während am Beginn der COVID-19-Pandemie die Arbeitszeit um bis zu 63% sank, lag dieser Wert in Monaten ohne Lockdown teilweise deutlich darunter.

2.1 Sektorale Inanspruchnahme

Nicht alle Branchen waren gleichermaßen von den Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie betroffen. Entsprechend zeigen sich auch sektorale Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Kurzarbeit. Besonders intensiv wurde die COVID-19-Kurzarbeit in den kontaktintensiven Dienstleistungsbranchen genutzt:

- Überdurchschnittlich hoch war in allen Phasen der Anteil der Kurzarbeitenden unter den Beschäftigten (Take-up-Rate) in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie und Kunst, Unterhaltung und Erholung.
- Der Handel und die Branche "sonstige Dienstleistungen" (dazu zählen z. B. Frisör- und Kosmetiksalons) wiesen eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme in Zeiten behördlicher Einschränkungen auf.
- Die Sachgütererzeugung nutzte Kurzarbeit vor allem in den ersten sechs Monaten der COVID19-Pandemie, als es zu Unterbrechungen der Transportwege und Verzögerungen in den Logistikketten kam. In den Phasen 3 bis 5 war die Inanspruchnahme dagegen unterdurchschnittlich.
- Im Bauwesen wurde Kurzarbeit nur zu Beginn der COVID19-Pandemie als Instrument der Krisenbewältigung eingesetzt. Bereits im Juni 2020 lag der Beschäftigungsstand über dem Vorjahresniveau und die Take-up-Rate lag in den Folgemonaten im niedrigen einstelligen Bereich.
- In Branchen wie der Energie- und Wasserversorgung (DE), den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und dem Grundstücks- und Wohnungswesen (KL) sowie in den öffentlichkeitsnahen Dienstleistungen (OPQ) wurde Kurzarbeit nur in geringem Umfang in Anspruch genommen, was auf eine geringere Betroffenheit oder andere Krisenbewältigungsstrategien zurückzuführen ist.

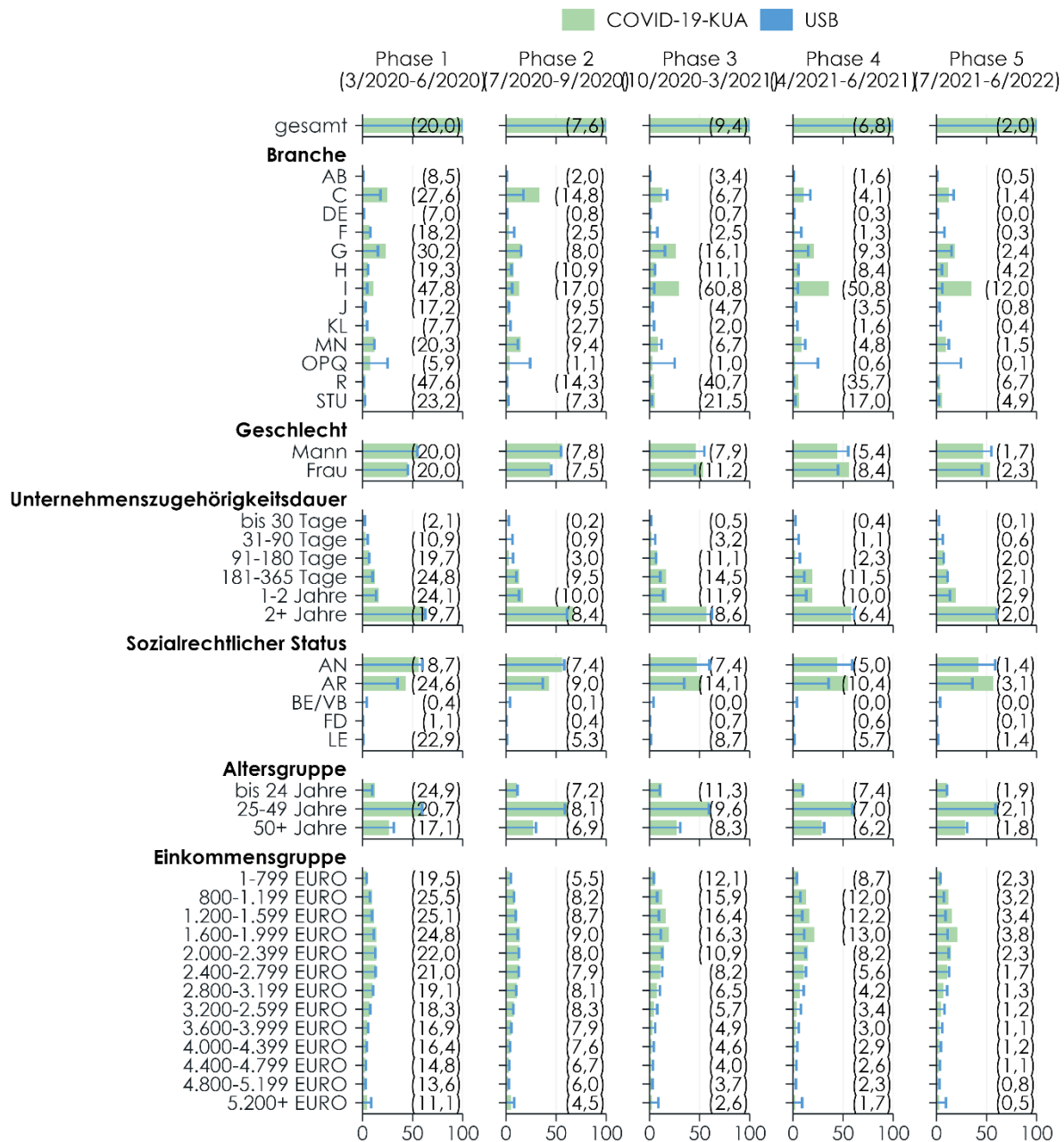
Absolut betrachtet entfielen in Phase 1 (März bis Juni 2020) die meisten Kurzarbeitenden aufgrund der Branchengröße auf die Warenherstellung und den Handel. In Phase 2 (Juni bis September 2020) dominierten Kurzarbeitende aus der Warenherstellung, in Phase 3 (Oktober 2020 bis März 2021) verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Branchen Beherbergung und Gastronomie sowie den Handel und ab Phase 4 auf die Beherbergung und Gastronomie.

2.2 Welche Beschäftigten wurden in Kurzarbeit geschickt?

Die Zusammensetzung der Kurzarbeitenden während der COVID-19-Pandemie war stark von den branchenspezifischen Strukturen geprägt. Unterschiede in Bezug auf Geschlecht, Alter, Beschäftigungsstatus und Unternehmenszugehörigkeit spiegelten die sektorale Nutzung dieses Instruments wider (Abbildung 3).

Abbildung 3: **Verteilung der Kurzarbeitenden und der Take-up-Rate je Phase in Prozent**

Nach Sektoren, Personen- und Beschäftigungsmerkmalen



Q: WIFO INDI-DV auf Basis DVS, AMS und AMDC. – Grüne Balken: Merkmalsverteilung (in %) innerhalb der Gruppe der Kurzarbeitenden. Blaue Linie: Merkmalsverteilung (in %) innerhalb der unselbstständig Beschäftigten. Lesebeispiel: Ist der grüne Balken größer (kleiner) als die blaue Linie, ist die entsprechende Gruppe unter den Kurzarbeitenden im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überrepräsentiert (unterrepräsentiert). In Klammer: Durchschnittliche monatliche Take-up-Rate für Kurzarbeit (Anteil der Kurzarbeitenden an allen Beschäftigten der jeweiligen Gruppe). – USB: unselbstständige Beschäftigung. AB: Landwirtschaft/Bergbau; C: Warenherstellung; DE: Energie, Wasser; F: Bauwesen; G: Handel, Instandhaltung/Reparatur von KFZ; H: Verkehr, Lagerei; I: Beherbergung, Gastronomie; J: IKT-Sektor; KL: Finanz-/Versicherungsdienstleistungen, Grundstücks- und Wohnungswesen; MN: wirtschaftliche Dienstleistungen; OPQ: öffentlichkeitsnahe Dienstleistungen; R: Kunst, Unterhaltung, Erholung; STU: sonstige Dienstleistungen.

- In den ersten beiden Phasen (März bis September 2020) waren absolut mehr Männer in Kurzarbeit, ab Phase 3 (ab Oktober 2020) waren es mehr Frauen. Gemessen an der Zahl der beschäftigten Frauen und Männer wurden in den ersten beiden Phasen jedoch prozentuell gleich viele Männer wie Frauen in Kurzarbeit geschickt (Take-up-Rate); in späteren Phasen waren Frauen unter den Kurzarbeitenden überrepräsentiert.
- Der Großteil der Kurzarbeitenden gehörte der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen an. Während Ältere – mit Ausnahme von Phase 5 – seltener in Kurzarbeit waren und häufiger regulär beschäftigt blieben, waren Jüngere in Lockdown-Phasen überdurchschnittlich häufig betroffen.
- Ab Phase 3 waren mehrheitlich Arbeiter:innen in Kurzarbeit, in den Phasen zuvor waren es Angestellte. In Relation zur jeweiligen Beschäftigungsgruppe waren Arbeiter:innen stets überproportional vertreten, während Angestellte und freie Dienstnehmer:innen seltener in Kurzarbeit geschickt wurden.
- Beschäftigte mit kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer waren unter den Kurzarbeitenden unterrepräsentiert. Sie verloren zu Beginn der COVID19-Pandemie überdurchschnittlich häufig ihren Arbeitsplatz.
- Überrepräsentiert unter den Kurzarbeitenden waren Beschäftigte im Einkommensbereich zwischen 800 € und 1.999 € (Beitragsgrundlagen laut DVS).

2.3 Welche Unternehmen nutzten Kurzarbeit?

Auch auf Unternehmensebene zeigen sich Unterschiede in der Kurzarbeitsnutzung. Um pandemiebedingte Verzerrungen hinsichtlich der Belegschaftsstruktur und des Personalumschlags zu vermeiden, basiert die Charakterisierung der Unternehmensmerkmale auf Daten aus dem Jahr vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie (2019). Dabei zeigen sich Unterschiede im Einsatz je nach Sektor, Unternehmensgröße, Unternehmensalter und Personalstruktur:

- Die COVID-19-Kurzarbeit wurde überdurchschnittlich häufig von Unternehmen der Sektoren Warenherstellung, Handel, Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung genutzt. Unternehmen aus den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie Energieversorgung griffen dagegen deutlich seltener auf Kurzarbeit zurück.
- Je größer und älter ein Unternehmen war, desto wahrscheinlicher nutzte es Kurzarbeit. Doch auch kleine Unternehmen griffen – anders als in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 – auf Kurzarbeit zurück.
- Überdurchschnittlich häufig wurde das Instrument auch von Unternehmen genutzt, die Lehrlinge ausbilden.
- In Branchen mit einem typischerweise hohen Beschäftigungsumschlag³⁾ – hierzu zählen die Land- und Forstwirtschaft, das Bauwesen und die Beherbergung und Gastronomie – haben

³⁾ Der Beschäftigungsumschlag setzt die Zahl der jährlichen Beschäftigungszugänge und -abgänge in einem Unternehmen in Relation zum Beschäftigungsstand des Unternehmens desselben Jahres. Gesamtwirtschaftlich betrachtet werden jährlich Beschäftigungsverhältnisse im Ausmaß von rund 50% des durchschnittlichen Beschäftigungsbestands neu begründet und rund 50% beendet, was einer Umschlagsquote von rund 100% entspricht.

jene Unternehmen, die auf Kurzarbeit zur Krisenbewältigung gesetzt haben, einen im Durchschnitt geringeren Beschäftigungsumschlag und einen höheren Anteil stabil beschäftigter Mitarbeiter:innen als Unternehmen, die Kurzarbeit nicht nutzten. Dies kann Ausdruck einer unterschiedlichen Personalpolitik in diesen Unternehmen sein, die sich auch in der COVID19-Pandemie in einer unterschiedlichen Krisenbewältigungsstrategie manifestierte. Es könnte aber auch ein Hinweis auf das Geschäftsmodell sein: Unternehmen mit mehr Ganzjahresbeschäftigten (z. B. Stadthotellerie) könnten eher auf das Instrument der Kurzarbeit gesetzt haben als Unternehmen mit einem stark saisonalen Geschäftsmodell.

2.4 Weiterbildung während Kurzarbeit

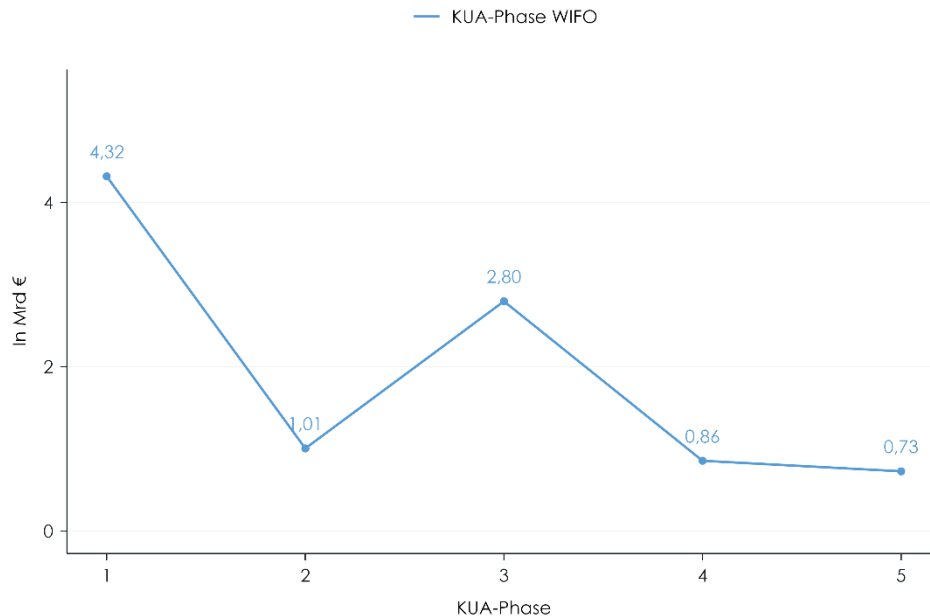
Die vom AMS geförderte Weiterbildung für Beschäftigte in Kurzarbeit wurde kaum genutzt. Obwohl die Kurzarbeit theoretisch zeitliche Freiräume für Qualifizierungsmaßnahmen bot und mit der Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit (SfK) ein entsprechendes Förderinstrument zur Verfügung stand, blieb die tatsächliche Nutzung gering. Die meisten Weiterbildungsmaßnahmen waren kurz – 46,1% der Förderepisoden dauerten maximal fünf Tage – und richteten sich vor allem an männliche Angestellte im Haupterwerbsalter mit stabilen Beschäftigungsverhältnissen, die seit mehr als zwei Jahren im Unternehmen beschäftigt waren. Beschäftigte mit niedrigem Einkommen, kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer, Beschäftigte ab 50 Jahren sowie Arbeiter:innen profitierten hingegen kaum von Weiterbildungsmaßnahmen. Mit rund 3.300 Teilnahmen wurde im März 2021 der Höchststand verzeichnet.

Die schwache Nutzung dürfte auf die impliziten Widersprüche der Ziele von Kurzarbeit und Weiterbildung zurückzuführen sein: Kurzarbeit zielt auf eine kurzfristige Stabilisierung und eine schnelle Rückkehr zur vollen Auslastung ab, während betriebliche Weiterbildung langfristig geplant und strategisch ausgerichtet ist. In Krisenzeiten erschweren zudem Unsicherheit und Entscheidungsdruck längerfristige Planungen auf Unternehmensebene und reduzieren die Weiterbildungsbereitschaft (siehe auch Ergebnisse der Unternehmensbefragung in Kapitel 5.6).

2.5 Ausgaben

In Summe wurden in der ersten Phase (März 2020 bis Juni 2020) über vier Mrd. € an Kurzarbeitsbeihilfe ausgezahlt. In späteren Phasen nahm die Inanspruchnahme deutlich ab (Abbildung 4). Die höchsten Zahlungen (über alle Phasen) flossen in die Warenherstellung (1,803 Mrd. €), Handel (1,922 Mrd. €) und die Beherbergung und Gastronomie (2,193 Mrd. €).

Abbildung 4: **Ausbezahlte Förderungen insgesamt**



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

3. Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalysen

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

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

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

Auf allen drei Analyseebenen ist es aufgrund der großzügigen und breit ausgerollten COVID-19-Kurzarbeit besonders herausfordernd, kontrafaktische Vergleichssituationen abzugrenzen und auf dieser Basis kausal interpretierbare Wirkungen zu identifizieren.

Auf der Personenebene lässt sich unter plausiblen Annahmen eine belastbare Wirkungsmessung für einen zentralen Teil der Förderwirkung vornehmen, nämlich jenen, in dem es tatsächlich gelingt, durch Kurzarbeit Arbeitslosigkeit (und die damit verbundenen negativen Folgen)

zu vermeiden. Die Studie untersucht, welchen Einfluss es auf die weitere Erwerbsbiografie der betroffenen Arbeitskräfte hatte, ob sie zu Beginn der COVID-19-Krise arbeitslos wurden oder durch die Kurzarbeit unterstützt und somit vor Arbeitslosigkeit bewahrt wurden. Der Vergleich erlaubt Rückschlüsse darauf, wie es den Betroffenen während der Krise ohne das Instrument der Kurzarbeit ergangen wäre. Diese Wirkungsanalyse auf der Personenebene ist aufgrund der guten Verfügbarkeit von Individualdaten, insbesondere zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Fördergeschehen, möglich.

Auf Unternehmensebene ist keine kontrafaktische Erfolgsmessung möglich, da die verfügbaren Daten zu wenig Informationen über die Unternehmen enthalten, um einen belastbaren Kontrollgruppenvergleich durchzuführen. Zudem gibt es nur wenige vergleichbare Unternehmen, die während der COVID-19-Pandemie keine Kurzarbeitsbeihilfe in Anspruch genommen haben und sich daher für einen angemessenen Vergleich eignen. Dennoch lässt sich das Beschäftigungsgeschehen umfassend analysieren und branchen- sowie regionsübergreifend vergleichen. Die Ergebnisse deuten insofern auf einen zielgruppenadäquaten Einsatz der Kurzarbeitsbeihilfe hin, als Unternehmen erreicht wurden, die besonders unter den pandemiebedingten Einschränkungen litten.

In der gesamtwirtschaftlichen Wirkungsanalyse wurde mithilfe eines Search-und-Matching-Modells eine kontrafaktische Situation ohne COVID-19-Kurzarbeit simuliert und mit der tatsächlich beobachteten Situation verglichen. So kann abgeschätzt werden, wie stark die Kurzarbeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen beigetragen hat und in wie vielen Fällen Unternehmen die Kurzarbeitsbeihilfe genutzt haben, ohne dass dadurch Beschäftigung gesichert wurde (Mitnahmeeffekte).

3.1 Wirkung auf Personenebene

Die Wirkung der Kurzarbeit auf einzelne Beschäftigte ist aus mehreren Gründen schwer zu messen:

- Erstens war die Teilnahme an Kurzarbeit nicht zufällig, sondern das Ergebnis eines zweistufigen Auswahlprozesses, der sich mit den verfügbaren Daten nur schwer nachvollziehen lässt. Zunächst entschieden die Unternehmen, ob sie Kurzarbeit beantragen. Danach legten sie fest, welche Beschäftigten in Kurzarbeit gingen, wer ohne Arbeitszeitreduktion weiterarbeitete, und wer gekündigt wurde.
- Zweitens fehlt ein klarer Vergleichsmaßstab – ein sogenanntes kontrafaktisches Szenario. Es ist nicht eindeutig, was ohne Kurzarbeit mit den teilnehmenden Beschäftigten geschehen wäre. Einige hätten vermutlich ihren Arbeitsplatz behalten, andere wären arbeitslos geworden. Da nicht bekannt ist, welche Arbeitsplätze tatsächlich gefährdet waren, lässt sich kaum feststellen, wem Kurzarbeit konkret geholfen hat.
- Drittens gibt es nicht beobachtbare Mitnahmeeffekte: Einige Beschäftigte profitierten von Kurzarbeit, obwohl ihr Arbeitsplatz auch ohne diese Maßnahme nicht gefährdet gewesen wäre. Solche Fälle lassen sich in den Daten nicht identifizieren.

Aufgrund dieser Herausforderungen ist es nicht möglich, eine umfassende Antwort auf die Frage zu geben, wie es den Beschäftigten ohne Kurzarbeit ergangen wäre. Es lässt sich jedoch

ein zentraler Aspekt der Wirkung von Kurzarbeit näher beleuchten: Welchen Unterschied machte es für betroffene Arbeitskräfte, durch Kurzarbeit vor Arbeitslosigkeit bewahrt zu werden?

Um diese zentrale Rolle der Kurzarbeit herauszuarbeiten, erfolgte ein Vergleich der Übergänge in Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit zu Beginn der COVID-19-Krise im März und April 2020. In dieser Zeit traten die ersten bestätigten Fälle des neuen Coronavirus SARS-CoV-2 auf, die Infektionszahlen stiegen rasant und die österreichische Wirtschaft wurde durch den ersten und zugleich schwerwiegendsten landesweiten Lockdown massiv getroffen. Die Unternehmen waren auf diesen externen Schock unvorbereitet und hatten keine Erfahrung mit der COVID-spezifischen Kurzarbeit. Sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Inanspruchnahme von Kurzarbeit stiegen auf historische Höchststände.

In dieser Ausnahmesituation wählten Unternehmen unterschiedliche Strategien zur Krisenbewältigung. Vergleichbar stark von der Krise betroffene Beschäftigte wurden – je nach Entscheidung des Unternehmens – entweder (1) krisenbedingt arbeitslos oder (2) mithilfe von Kurzarbeit weiterbeschäftigt.

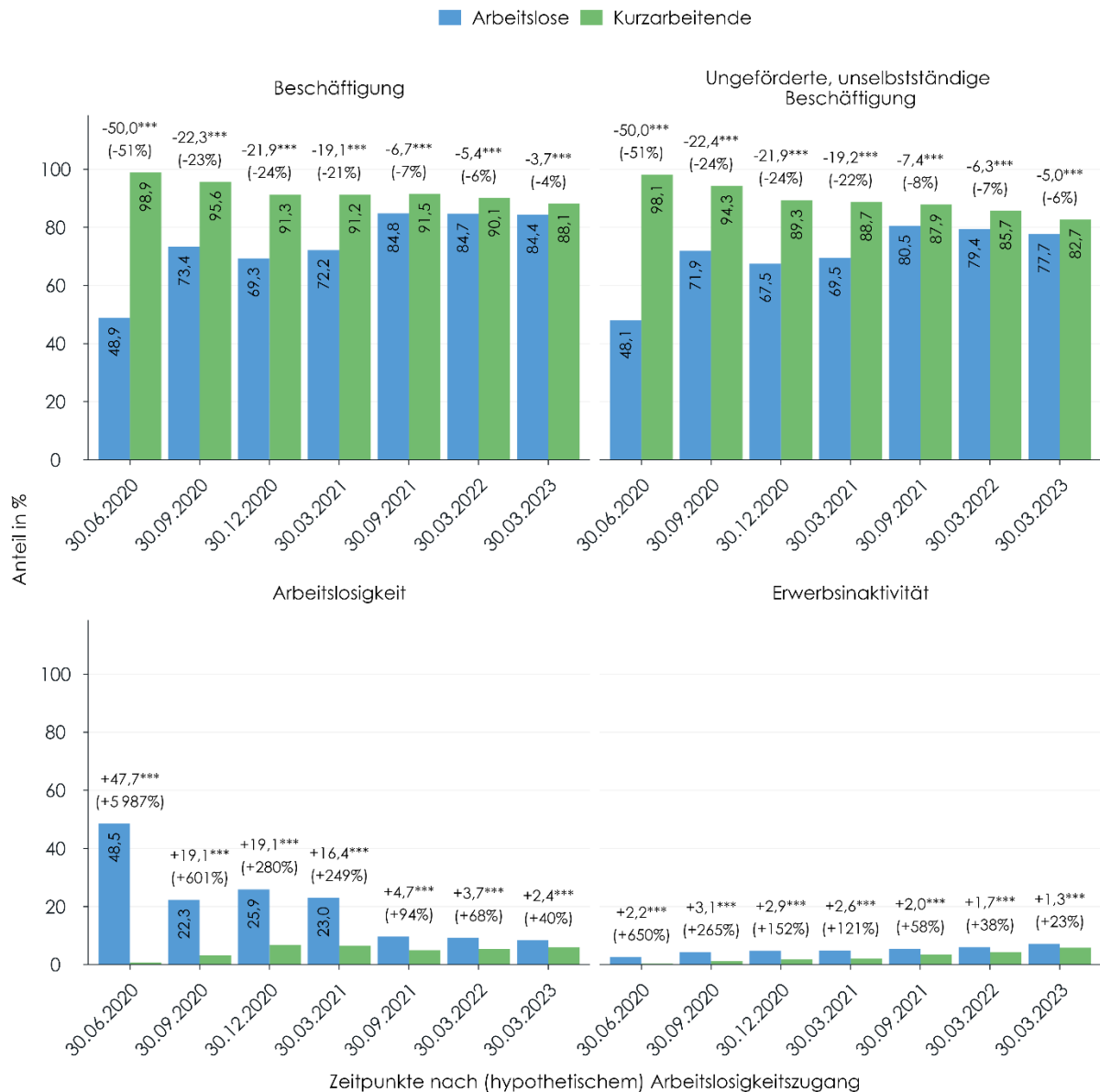
Weil die Unternehmen während der COVID-19-Pandemie unterschiedliche Strategien wählten – entweder Kurzarbeit oder Personalabbau – entstand eine sogenannte "exogene Variation": Aus Sicht der Beschäftigten war diese Entscheidung und damit ihre Teilnahme an der Kurzarbeit von außen bestimmt. Dieser Umstand ermöglicht den Vergleich der weiteren Erwerbsverläufe von zwei Gruppen:

- Arbeitskräfte, die krisenbedingt im Frühjahr 2020 arbeitslos wurden, weil ihr Unternehmen die Möglichkeit der Kurzarbeit nicht nutzte, und
- ähnliche Arbeitskräfte, die in ähnlichen – in vergleichbarem Ausmaß von der Krise betroffenen – Unternehmen arbeiteten, aber im Frühjahr 2020 in Kurzarbeit gingen, da ihr Unternehmen die Kurzarbeit als Krisenbewältigungsstrategie nutzte.

Die Vergleichbarkeit dieser beiden Gruppen wurde durch ein Propensity-Score-Matching auf umfassende Unternehmens- und Personenmerkmale gewährleistet. Der Vergleich erlaubt es, abzuschätzen, wie es Beschäftigten in einer dreijährigen Nachbetrachtungsperiode ergangen wäre, wenn ihnen keine Kurzarbeit zur Verfügung gestanden wäre und sie stattdessen arbeitslos geworden wären. Die Ergebnisse zeigen, wie nachteilig eine krisenbedingte Kündigung für die spätere Integration in den Arbeitsmarkt und das Einkommen im Durchschnitt war und geben damit Aufschluss über die beschäftigungs- und einkommensstabilisierende Wirkung der COVID-19-Kurzarbeit (Abbildung 5).

Abbildung 5: Vergleich der Anteile je Arbeitsmarktposition in dreijähriger Nachkarriere

Wie erging es Personen, die ohne Kurzarbeit arbeitslos geworden wären, im Vergleich zu Kurzararbeitenden?



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

Der Einsatz der Kurzarbeit zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit hat nachweisbar positive Effekte auf die Erwerbskarrieren der betroffenen Arbeitskräfte. Diese nehmen zwar über die Dauer der Nachkarrierebetrachtung ab, doch die Unterschiede sowohl in der Beschäftigungsintegration als auch im erzielten Einkommen bleiben über den gesamten dreijährigen Beobachtungszeitraum signifikant:

- Ende Juni 2020 war knapp die Hälfte (48,9%) der arbeitslos gewordenen Arbeitskräfte wieder beschäftigt, drei Monate später waren es fast drei Viertel (73,4%) und bis Juni 2021 stieg der Anteil auf gut vier Fünftel (81,6%). Ende März 2023, also drei Jahre nach Ausbruch der COVID19-Pandemie, waren 84,4% der ursprünglich Arbeitslosen und 88,1% der ursprünglich Kurzarbeitenden erwerbstätig.
- Obwohl sich der Unterschied in der Erwerbsintegration der beiden Gruppen mit der Zeit verringert hat, blieb er mit –3,7 Prozentpunkten auch nach drei Jahren signifikant: Diejenigen, die zu Beginn der Krise arbeitslos wurden, hatten langfristig gesehen schlechtere Beschäftigungschancen als diejenigen, die in Kurzarbeit geschickt wurden. Umgekehrt hatten Kurzarbeitende eine höhere Wahrscheinlichkeit, auch drei Jahre später noch erwerbstätig zu sein.
- Der Zugang in Arbeitslosigkeit am Beginn der Pandemie erhöhte die Wahrscheinlichkeit, drei Jahre später arbeitslos zu sein, um 2,4 Prozentpunkte (+40%) und die Wahrscheinlichkeit, erwerbsinaktiv zu sein, um 1,3 Prozentpunkte (+23%).
- Zudem zeigt der Vergleich der beiden Gruppen einen Einkommensnachteil: Wer am Beginn der COVID19-Pandemie arbeitslos und später wieder unselbstständig beschäftigt wurde, verdiente im ersten Jahr der Nachbeobachtungszeit im Schnitt um –20 € pro Monat weniger, als wenn er:sie am Beginn der Pandemie in Kurzarbeit geschickt worden wäre. Im zweiten Jahr betrug der monatliche Einkommensnachteil –71 € und im dritten Jahr –79 €. In Kombination mit der geringeren Zahl an Erwerbsmonaten summiert sich der jährliche Einkommensverlust auf 4.467 € im ersten Jahr, auf 2.743 € im zweiten Jahr und auf 2.270 € im dritten Jahr.
- Kumuliert über drei Jahre verdienten jene, die am Beginn der COVID19-Pandemie arbeitslos wurden, um 9.480 € oder 13% weniger im Vergleich zu dem, was sie verdient hätten, wenn sie in Kurzarbeit geschickt worden wären. Wird das Arbeitslosengeld als Einkommensersatzleistung beim Vergleich berücksichtigt, halbiert sich der Einkommensverlust nach drei Jahren auf 4.873 € (anstelle von 9.480 €).

Das bedeutet, dass Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsverhältnisse während der COVID-19-Pandemie durch die Kurzarbeit aufrechterhalten wurden, in den Folgejahren besser ins Erwerbsleben integriert waren als Arbeitskräfte, die während der Pandemie arbeitslos geworden sind. Kurzarbeit schützt nicht nur vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, sondern auch vor einem erheblichen finanziellen Verlust.

3.2 Wirkung auf Unternehmensebene

Auf Unternehmensebene wurde die Rolle der Kurzarbeit für die Entwicklung der Beschäftigung und anderer unternehmerischer Erfolgsindikatoren untersucht. Ein Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit vor und während der COVID-19-Pandemie zeigt starke Unterschiede

in der ökonomischen Betroffenheit von der Krise. Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten, erlitten deutlich stärkere Umsatzeinbußen als Unternehmen ohne Kurzarbeit. Dies deutet darauf hin, dass das Instrument der Kurzarbeit vordergründig Unternehmen unter die Arme griff, die während der Pandemie in überdurchschnittlich große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Dies war auch das erklärte Ziel.

Zudem zeigt sich, dass das Ziel, das Beschäftigungsniveau im Unternehmen aufrechtzuerhalten, weitgehend erreicht wurde. Beschäftigte in Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten, hatten während der COVID-19-Pandemie seltener ein beendetes Beschäftigungsverhältnis – vor allem, weil sie mit geringerer Wahrscheinlichkeit in die Arbeitslosigkeit abgingen. Darüber hinaus waren Unternehmen mit Kurzarbeit auch einem geringeren Risiko einer (permanenten oder temporären) Unternehmensschließung ausgesetzt.

Der Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit liefert zwar wertvolle Einblicke in die Entwicklung von Beschäftigung und anderen unternehmerischen Erfolgskennzahlen, doch bleibt unklar, inwieweit die beobachteten Unterschiede tatsächlich durch den Einsatz der Kurzarbeit verursacht wurden. Damit bleibt insbesondere auch die Frage offen, in welchem Ausmaß Mitnahmeeffekte auftraten, also Fälle, in denen Unternehmen Kurzarbeit nutzten, obwohl sie ihre Belegschaft auch ohne diese Unterstützung gehalten hätten. Dieser Frage wird mit Hilfe eines dynamischen Arbeitsmarktmodells nachgegangen.

3.3 Wirkung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

In der gesamtwirtschaftlichen Wirkungsanalyse wird mittels Modellbildung (Search-und-Matching-Modell) eine kontrafaktische Situation ohne COVID-19-Kurzarbeit simuliert und mit der tatsächlich beobachteten Situation verglichen. Dadurch ist eine grobe Messung von Fördereffekten sowie eine Abgrenzung von Mitnahmeeffekten möglich, die zu keiner Beschäftigungsstabilisierung beitragen.

Das Modell wird strukturell geschätzt, sodass die zentralen Strukturmerkmale des österreichischen Arbeitsmarktes abgebildet werden können. Mithilfe des Modells wird insbesondere geschätzt, wie stark die Arbeitslosigkeit ohne die Kurzarbeit angestiegen wäre, wie groß die Mitnahmeeffekte sind und welche zusätzlichen Lasten für die Steuerzahler:innen durch die Implementierung der Kurzarbeitsbeihilfe entstanden sind. Eine wichtige Einschränkung der Modellanwendung besteht darin, dass nur die während der COVID-19-Pandemie entstehenden Effekte abgebildet werden.⁴⁾

Zusammenfassend kann auf Basis der Wirkungsanalysen festgehalten werden, dass der massive Einsatz der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie tatsächlich einen markanten Beitrag

⁴⁾ Das Modell betrachtet den Zeitraum von Januar 2020 bis Mai 2022. In dem Modell startet die Krise (mit Auszahlung von Kurzarbeitsbeihilfe) im März 2020 und endet 26 Monate später im April 2022. Die Zahlung von Kurzarbeitsbeihilfen endet im Modell im April 2022, da dies der letzte Monat ist, in dem mindestens ein Sektor eine Rezession verzeichnete. Eine Rezession je Sektor wird im Modell als der Zeitraum definiert, in dem mehr als 2% der Beschäftigten in Kurzarbeit waren oder mindestens 1% der Beschäftigten zwei Monate in Folge in Kurzarbeit. Da in den Monaten Januar und Februar 2020 keine Kurzarbeit genutzt wurde, entspricht in diesen Monaten die kontrafaktische Volkswirtschaft der realen Volkswirtschaft.

zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet hat. Allerdings resultierte rund ein Drittel der verausgabten Beihilfen in Mitnahmen der Förderung ohne Stabilisierung der Beschäftigung und folglich Vermeidung von Arbeitslosigkeit (Mitnahmeeffekt).

In den Jahren 2020 und 2021 entstand durch die Kurzarbeit eine zusätzliche jährliche Belastung des Staatshaushaltes von 2,9 Mrd. €. In dieser Summe sind die direkten Kosten der Kurzarbeitsbeihilfe von 4,35 Mrd. € pro Jahr sowie die reduzierten Ausgaben für die Arbeitslosigkeit enthalten. Ohne Kurzarbeit wäre es zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit zu Zusatzausgaben für die Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik gekommen. Werden die Kosteneinsparungen von den direkten Kurzarbeitskosten abgezogen, ergibt sich die jährliche Zusatzbelastung für die Steuerzahler:innen von 2,9 Mrd. € (Übersicht 2).

Übersicht 2: **Geschätzte fiskalische Auswirkungen der COVID-19-Kurzarbeit, 2020-2021**

In Mrd. €

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

Q: Eigene Berechnungen auf Basis Search-und-Matching-Modell der Universität Zürich. – ALV: Arbeitslosenversicherung, AMP: aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen. – Die Gesamtkosten entsprechen den kumulierten Kosten für den Zeitraum Jänner 2020 bis Mai 2022. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten der Kurzarbeit für die Jahre 2020–2021 entsprechen der Hälfte der kumulierten Kosten für den Zeitraum Januar 2020 bis Dezember 2021. Da in den Monaten Januar und Februar 2020 keine Kurzarbeit genutzt wurde, betragen die Kosten für diese beiden Monate null. Annahmegemäß wird im Modell ab Mai 2022 keine Kurzarbeitsbeihilfe mehr ausbezahlt; entsprechend sind die Kosten für Kurzarbeit in dem Monat Mai 2022 null. – ¹⁾ Pro Jahr, 2020-2021. – ²⁾ Kumuliert, Jänner 2020 bis Mai 2022.

Die gesamte Zusatzbelastung von 6,11 Mrd. € kann den gesicherten Arbeitsplätzen gegenübergestellt werden. Gemäß der Modellschätzung wurden durch die COVID-19-Kurzarbeit 388.000 Arbeitsplätze aufrechterhalten.⁵⁾ Daraus ergibt sich eine jährliche Belastung von 7.300 € pro geretteten Arbeitsplatz.⁶⁾

Das Modell berücksichtigt die kurzfristigen Effekte der Kurzarbeit. Die dargestellten Kosten der Kurzarbeitsbeihilfe sind überschätzt, wenn sich durch die Kurzarbeit positive mittel- und längerfristige Effekte ergeben. Die Kurzarbeitsbeihilfe wurde nicht zuletzt implementiert, um zu

⁵⁾ Von März 2020 bis April 2022.

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

verhindern, dass langfristig produktive Arbeitsplätze vernichtet werden und sich daraus möglicherweise hohe Kosten für die Volkswirtschaft ergeben. Dass solche längerfristig stabilisierenden Effekte eintreten können, zeigen die Evaluierungsergebnisse auf Personenebene.

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

4. Ergebnisse der qualitativen Analyse

Zur Bearbeitung der qualitativen Fragestellungen wurden nach eingehender Desk- Research alle COVID-19-Kurzarbeit nutzenden Unternehmen per E-Mail zur Teilnahme an einer Online-Befragung eingeladen. Die Rücklaufquote betrug 6,3% – das entspricht exakt 7.000 auswertbaren Fragebögen. Verglichen mit der Grundgesamtheit aller COVID-19-Kurzarbeit nutzenden Unternehmen ist die Stichprobe entlang der Dimensionen Unternehmensgröße (Beschäftigung) und Unternehmensstandort (Bundesland) repräsentativ.

4.1 Zentrale Ergebnisse der Unternehmensbefragung

Durchschnittlich geben rund zwei von drei befragten Unternehmensvertreter:innen (65%, $n = 6.988$)⁷⁾ an, dass ihr Unternehmen ohne COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe Mitarbeiter:innen kündigen hätte müssen. Weitere 20% sind sich nicht sicher, ob sie sich von Beschäftigten trennen hätten müssen, hätte es kein entsprechendes Förderungsangebot gegeben. Wie die Wirkungsanalyse zeigte, ist davon auszugehen, dass rund ein Drittel der über Kurzarbeitsbeihilfe geförderten Arbeitsplätze auch ohne Förderung aufrechtgeblieben wären. Wiewohl dieser Befund nicht unmittelbar mit diesen Ergebnissen der Unternehmensbefragung vergleichbar ist, ist das Ergebnis, dass auch jedes dritte mittels Kurzarbeit geförderte und befragte Unternehmen im Nachhinein angab, dass auch ohne Förderung keine Freisetzen notwendig gewesen wären, auffallend ähnlich.

- Während neun von zehn Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfe in allen fünf Phasen⁸⁾ nutzten, betonen, dass sie ohne diese Förderung Beschäftigte kündigen hätten müssen, sind es "nur" 44% derer, die nur in der ersten oder in den ersten beiden Förderphasen⁹⁾ von Kurzarbeit Gebrauch machten.
- Rückblickend lässt sich dieses Ergebnis folgendermaßen interpretieren: Fast sechs von zehn befragten Unternehmensvertreter:innen, deren Unternehmen die Kurzarbeit sehr schnell wieder beenden konnten, gehen davon aus, dass sie den Beschäftigtenstand auch ohne Förderung hätten aufrechterhalten können. Zu betonen ist allerdings, dass diese Bewertung im Nachhinein abgegeben wurde, zu einem Zeitpunkt also, an dem der weitere Verlauf bekannt war. In der Phase der Entscheidung für oder gegen die Einführung von Kurzarbeit und die Nutzung von Kurzarbeitsbeihilfen waren die Verunsicherung und das Suchen nach Sicherheiten dagegen, wie sich in mehr oder weniger allen qualitativen Interviews zeigt, sehr groß.

Während sich 91% der Unternehmen, die in allen Phasen COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch nahmen, für eine erneute Möglichkeit von Kurzarbeit in einer ähnlichen Situation aussprechen, sind es "nur" 73% derer, die COVID-19-Kurzarbeit nur kurz nutzten. Die 570 Befragten, die angaben,

⁷⁾ Da im Onlinefragebogen keine Pflichtfragen vorgesehen waren, umfasst der Datensatz zwar exakt 7.000 auswertbare Fragebögen (s. o.), die Fallzahlen (n) variieren jedoch je nach Frage.

⁸⁾ Unternehmen wurden dieser Gruppe zugeordnet, wenn sie in allen Phasen zumindest kurze Förderungszeiträume aufwiesen.

⁹⁾ Dabei handelt es sich um Unternehmen, die maximal zwischen 1. März 2020 und 30. September 2020 Kurzarbeitsbeihilfe nutzten.

dass auch in einer mit der COVID-19-Pandemie vergleichbaren Situation auf Kurzarbeit verzichtet werden könnte, begründeten ihre Sichtweise wie folgt:

- Hauptargument gegen eine erneute Ermöglichung von Kurzarbeitsbeihilfe in derartigen Krisensituationen ist die damit verbundene Belastung des Staatsbudgets.
- Auch häufig angesprochen wird die Möglichkeit missbräuchlicher Inanspruchnahme von Kurzarbeitsbeihilfe.
- In diesem Zusammenhang wird auch häufig gefordert, die Einhaltung der Förderungsbedingungen sowohl in der Beantragungsphase als auch in weiterer Folge während der Inanspruchnahme sowie im Zuge der Abrechnung stärker zu kontrollieren.
- Genannt wurde die aus Sicht einiger Befragter ungerechte Verteilung von Kurzarbeitsbeihilfe – große Unternehmen hätten überproportional viel an Unterstützung erhalten.
- Einige Befragte betonten, dass Kurzarbeitsbeihilfe keine langfristige Lösung sei, und rufen nach nachhaltigeren Ansätzen, um auf zukünftige Krisen besser vorbereitet zu sein. Sie plädieren für eine grundsätzlichere Neuorientierung wirtschaftlicher Hilfen.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant, dass zwar mehr Unternehmen betonen, dass es im Falle einer ähnlichen Krisensituation eine neuerliche Möglichkeit zur Beantragung von Kurzarbeitsprojekten geben sollte, jedoch weniger Unternehmen angeben, in einer ähnlichen Situation wie der COVID-19-Pandemie selbst wieder Kurzarbeitsbeihilfe beantragen zu wollen – dies unabhängig von der Intensität der Nutzung von Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie. Am höchsten ist diese Differenz bei Unternehmen, die nur kurz COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch nahmen: 73% dieser Befragten sind dafür, Kurzarbeitsbeihilfe in einer ähnlichen Situation wieder anzubieten, aber nur 64% würden diese auch selbst wieder nutzen wollen. Bei Unternehmen, die durchgängig COVID-19-Kurzarbeit nutzten, liegt diese Differenz bei fünf Prozentpunkten.

4.2 Welche Unternehmen berichten von Problemen in der Kurzarbeitsinanspruchnahme?

Unternehmen, die in der Befragung auf Probleme mit der Umsetzung von COVID-19-Kurzarbeit hinwiesen¹⁰⁾, wurden vertieft analysiert. Dabei zeigte sich, dass 63% (n = 7.000) in keinem der acht zur Bewertung vorgelegten Themenbereiche¹¹⁾ Probleme meldeten, während dies bei 4% in allen abgefragten Themenfeldern der Fall war. Große Unternehmen berichteten häufiger von Problemen als kleine: 53% der Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeiter:innen hatten

¹⁰⁾ In der Befragung wurden den Unternehmensvertreter:innen u. a. acht positiv formulierte Aussagen zur Beantragung, zur administrativen und unternehmensinternen Abwicklung sowie zur Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe zur Bewertung vorgelegt. Die Befragten konnten auf einer sechsstufigen Skala (1= "Ich stimme der Aussage sehr zu", 6= "Ich stimme der Aussage gar nicht zu") angeben, inwieweit sie der positiven Formulierung zustimmen. Ein Beispiel: "Die unternehmensinterne Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bei uns im Unternehmen war alles in allem nach einer gewissen Anlaufzeit recht einfach". Antworteten die Befragten mit 4 (stimme eher nicht zu), 5 (stimme nicht zu) oder 6 (stimme gar nicht zu), so wurde dies für diese Zusammenfassung als Problemmeldung in diesem Themenfeld gewertet.

¹¹⁾ In diese Analyse wurden die Bewertungen der Unternehmen zu folgenden Themen einbezogen: Beantragung von COVID-19-Kurzarbeit, unternehmensinterne Abwicklung (z. B. Gestaltung der Arbeitszeit, Auslastungsplanung, laufende unternehmensinterne Verwaltung, etc.), Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, Sozialpartnervereinbarung, Informationsbeschaffung sowie unternehmensinterne Kommunikation der Kurzarbeitsregelungen.

mindestens ein Problem, verglichen mit 38% in der gesamten Stichprobe. Entsprechend höher fiel in dieser Gruppe auch die durchschnittliche Anzahl der gemeldeten Probleme aus – Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeiter:innen meldeten im Durchschnitt 1,7 Probleme (von acht möglichen, $n = 293$), während der Vergleichswert über alle befragten Unternehmen bei 1,2 Problemen ($n = 6.971$) lag. Wird die Berechnung auf Unternehmen beschränkt, die mindestens ein Problem meldeten, zeigt sich, dass – wenn Probleme auftreten – nicht die Anzahl der aufgetretenen Probleme, sondern die Auftretswahrscheinlichkeit von Problemen mit der Unternehmensgröße zusammenhängt: Während die Auftretswahrscheinlichkeit mit zunehmender Unternehmensgröße steigt¹²), liegt die durchschnittliche Anzahl gemeldeter Probleme bei Unternehmen, die überhaupt Probleme rückmeldeten, zwischen 3,0 und 3,2 Problemen – unabhängig von der Unternehmensgröße. Übersicht 3 zeigt, welche Probleme häufig gemeinsam genannt wurden ("Problemcluster")¹³.

Übersicht 3: **Problemcluster – häufig gemeinsam genannte Problemlagen**

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

Q: Eigene Darstellung.

Der am stärksten frequentierte Problemcluster bezieht sich auf die administrative Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe, also auf die Beantragung, die

¹²) Siehe dazu Abbildung A 38 im Anhang des Berichts (Langfassung).

¹³) "Häufig gemeinsam auftreten" bedeutet in diesem Fall einen Korrelationskoeffizient von 0,6 oder mehr, der signifikant auf dem 1%-Niveau ist (Pearson-Korrelationskoeffizient). Konkret bedeutet das beispielsweise, dass Unternehmen, die Probleme mit der Beantragung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hatten, auch häufig Probleme mit der unternehmensinternen Abwicklung sowie der Abrechnung der Kurzarbeit hatten. Unternehmen, für die die Sozialpartnervereinbarung nicht gut verständlich war, hatten oft auch Schwierigkeiten, diese abzuschließen.

unternehmensinternen Abwicklung und die Abrechnung der Kurzarbeitsbeihilfe (29%), gefolgt von Problemen, Informationen zu finden (23%). Probleme mit der Sozialpartnervereinbarung gaben 14% der Befragten an. Probleme, den Mitarbeiter:innen die Kurzarbeit zu erklären, wurden von 7% der Befragten genannt (n = 7.000) (Übersicht 4).

Übersicht 4: **Problemcluster nach quantitativer Bedeutung (Mehrfachzuordnung)**

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

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

- Zwischen den Bundesländern zeigen sich vor allem im Bereich der Informationsbeschaffung Unterschiede: Im Burgenland und in Niederösterreich meldeten die befragten Unternehmensvertreter:innen seltener Probleme (Burgenland 16%; n= 230 bzw. Niederösterreich 20%; n= 1.215), während es bei Unternehmen aus Wien signifikant häufiger zu diesbezüglichen Problemen kam (28%; n= 1.490 im Vergleich zu insgesamt 22%; n = 6.983). Auch Probleme mit der administrativen Abwicklung und/oder der Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe wurden von Befragten aus Wiener Unternehmen deutlich häufiger genannt (32%, n = 1.490) als etwa von Unternehmensvertreter:innen aus Salzburg (24%, n = 646).
- Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten berichten seltener von Problemen mit der administrativen Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe als größere Unternehmen. Am häufigsten werden derartige Probleme von Befragten aus großen Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitenden genannt (46%, n = 193 versus 29%, n = 6.971). Gleiches gilt für den Problemcluster, der sich auf die innerbetriebliche Kommunikation und Erklärung der Rahmenbedingungen der Kurzarbeit bezog: Auch in diesem Themenfeld sahen sich größere Unternehmen (deutlich) stärker gefordert als kleinere. Hintergründe für die stärkere Problematisierung von Herausforderungen in diesem Bereich durch größere Unternehmen dürften zum einen darin liegen, dass die administrative Abwicklung bei kleineren Unternehmen zumeist durch beauftragte Steuerberater:innen erfolgte als bei größeren Unternehmen. Zum anderen ist davon auszugehen, dass mit zunehmender Beschäftigtenanzahl auch die Komplexität insofern steigt, als dass bspw. unterschiedliche Arbeitszeitmodelle etc. zu berücksichtigen waren.
- Auch die Intensität der Nutzung von COVID19-Kurzarbeitsbeihilfe steht in Zusammenhang mit der Häufigkeit genannter Problemlagen: Dabei zeigt sich, dass die administrative Abwicklung und/oder Organisation der Kurzarbeit bzw. Kurzarbeitsbeihilfe für Unternehmen,

die nur in Phase 1 und/oder 2 Kurzarbeit nutzten, signifikant öfter mit Problemen verbunden war als für Unternehmen, die Kurzarbeit durchgängig in allen Phasen (1 bis 5) nutzten.

4.3 Verbesserungsvorschläge aus Sicht der befragten Unternehmen

3.053 Unternehmen nutzten zudem die Möglichkeit, in einem freien Textfeld Verbesserungsvorschläge zu nennen. Es wurden folgende Vorschläge eingebracht:

- Das zentrale Anliegen vieler Befragter war die **Vereinfachung des gesamten Förderprozesses**, also der gesamten Projektabwicklung. Konkret sollten der bürokratische Aufwand reduziert, die Richtlinien einfacher und klarer formuliert und das Verfahren insgesamt nachvollziehbarer gestaltet werden. Hintergrund ist, dass der gesamte Förderprozess als sehr kompliziert und zeitraubend charakterisiert wurde. Insbesondere wurde der Wunsch nach weniger Bürokratie im Zusammenhang mit der Antragstellung und dem Zugang zur Kurzarbeit geäußert.
- Viele Vorschläge zielen auf eine **gerechtere Verteilung von Förderungen** im Allgemeinen und von Kurzarbeitsbeihilfe im Besonderen ab. Dies wird unterschiedlich bewertet: Während einige betonen, dass die bestehenden Förderungen nicht ausreichend sind, sehen andere eher einen Bedarf an Eingrenzung des Zugangs.
- Weitere oft genannte Anregungen beziehen sich darauf, dass Unternehmen **in der Phase der Antragstellung intensiver unterstützt** werden sollten.

5. Empfehlungen zur Steuerung und konzeptionellen Optimierung der Kurzarbeitsbeihilfe

Das Evaluationsteam war aufgefordert, auf Grundlage der Analysen Vorschläge zur besseren Steuerung und Optimierung der Kurzarbeitsbeihilfe zu erarbeiten. Diese Vorschläge betreffen die nachfolgend genannten Themenbereiche.

5.1 Fördervoraussetzung: unvorhersehbare, nicht saisonale wirtschaftliche Schwierigkeiten

- Die Feststellung unvorhersehbarer, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen **Beratungsgespräche** auf einzelbetrieblicher Ebene gemäß § 37b AMSG ist bei überschaubaren Anlassfällen, also **in Phasen "regulären Kurzarbeitsbedarfs"**, als sehr bewährtes und sinnvolles Vorgehen zu bezeichnen. In diesen Beratungen kann sowohl auf die spezifische Situation des Unternehmens als auch auf dessen arbeitsmarktpolitische Bedeutung für die Region eingegangen werden. An diesem nehmen gemäß § 37b Abs. 1 neben dem AMS Vertreter:innen des:der Arbeitgebers:in, des Betriebsrats und der kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber:innen und der Arbeitnehmer:innen teil. Nur in diesem Kontext und unter Einbindung der unterschiedlichen Perspektiven der am Beratungsverfahren teilnehmenden Parteien kann entschieden werden, ob das ins Treffen geführte unternehmensexterne Ereignis für das Unternehmen unvorhersehbar, unabwendbar, befristet und vor allem die eindeutige und alleinige Ursache für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Unterauslastung ist. Auch können

die unterschiedlichen Alternativszenarien für das Unternehmen und für die betroffenen Beschäftigten umfassend und mehrperspektivisch besprochen werden.

- In Phasen "regulären Kurzarbeitsbedarfs" sollte auf das bewährte Instrument des Beratungsverfahrens zurückgegriffen werden. Bei **breitflächigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten** im Sinne des § 37b AMSG, beispielsweise infolge einer (regional begrenzten) Naturkatastrophe, ist dieses Vorgehen dagegen – wie sich nicht zuletzt infolge der COVID-19-Pandemie zeigte – nicht umsetzbar. Um auch in derartigen Situationen reflektiert, aber rasch handlungsfähig zu sein, wurde im Rahmen der Evaluation ein Vorschlag für eine sogenannte **Massenkurzarbeit** erarbeitet. Damit sollen die wesentlichen Eckpunkte festgelegt werden, um trotz krisenbedingtem Zeitdruck reflektiert vorgehen zu können. Das vorgeschlagene Modell einer "Massenkurzarbeit" verspricht den Zusammenhang zwischen einem definierten (großflächigen) Ereignis und einer gegebenen Unterauslastung in definierten Unternehmen auf übergeordneter Ebene zu beantworten. In Krisensituationen sind jedoch **Abstriche in der Treffsicherheit zugunsten der Entscheidungsgeschwindigkeit** in Kauf zu nehmen. Diese Abstriche betreffen im präsentierten Vorschlag vor allem die nur mangelhaft gegebene Möglichkeit, Kurzarbeitsprojekte auf jene Unternehmen einzugrenzen, die ausschließlich aufgrund des externen Ereignisses in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten sind. Ob die Kurzarbeitsbeihilfe unter Berücksichtigung aller relevanten Parameter des Unternehmens zum gegebenen Zeitpunkt tatsächlich die effektivste Unterstützungsform ist, ist ausschließlich auf einzelbetrieblicher Ebene feststellbar. Diesen Abstrichen wird im Vorschlag durch eine **enge zeitliche Befristung** einer "Massenkurzarbeit" entsprochen. So soll eine möglichst gute Balance zwischen dem in Krisen besonders relevanten Faktor Zeit auf der einen Seite und der Effektivität des Einsatzes von Kurzarbeitsbeihilfe auf der anderen Seite gewährleistet sein.
- Jedenfalls sollte festgelegt werden, anhand welcher Indikatoren bei Einzelfallbeantragungen das Vorliegen vorübergehender, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten überprüft werden soll. Zur Abgrenzung von Unternehmen, deren wirtschaftliche Schwierigkeiten bereits seit längerem bestehen, könnten zusätzlich zu den bestehenden Überprüfungen¹⁴⁾ und zusätzlich zum Datenabgleich mit der Insolvenzdatenbank etwa Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialversicherung und der Finanzverwaltung definiert werden, die am besten direkt online von beiden Stellen zur Verfügung gestellt werden. Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, könnte auf Richtlinien- und Förderungszusagenebene etwa definiert werden, dass vor Neueinstellungen von Beschäftigten während laufender Kurzarbeitsprojekte am gleichen Unternehmensstandort die Zustimmung des zuständigen AMS einzuholen ist. Dies sollte bei Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe im Einzelfall, so auch im Anschluss an die vorgeschlagene "Massenkurzarbeit" gelten. In den Interviews mit Vertreter:innen¹⁵⁾ wird diesbezüglich unter anderem auch auf die Umsatzentwicklung des Unternehmens, die sich in den monatlichen Umsatzsteuervoranmeldungen abbildet, hingewiesen. Sei diese beispielsweise besser als in Vormonaten oder im Vergleichszeitraum des

¹⁴⁾ Vgl. AMF/8-2023.

¹⁵⁾ AMS Österreich: SLC, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2021.

Vorjahres, so könne davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftlichen Schwierigkeiten überwunden werden konnten. Obwohl dieser Indikator berücksichtigt werden kann, ist von begrenzter Aussagekraft auszugehen: So kann ein höherer oder niedriger Umsatz in einem bestimmten Zeitfenster beispielsweise auch daraus resultieren, dass der Leistungszeitraum und der Zeitpunkt des Zahlungsflusses voneinander abweichen oder dass Lagerbestand verkauft wurde.

Ersteres ist beispielsweise bei größeren Aufträgen der Fall, wenn Anzahlungen beziehungsweise leistungspaketbezogene Zahlungen vereinbart sind. Das gleiche gilt, wenn Generalunternehmen Leistungen für Subauftragnehmer:innen verrechnen. Die Umsatzentwicklung kann somit eine relevante Größe bei der Auswahl von Unternehmen darstellen, die vertieft geprüft werden sollen. Als Hinweis auf die gegebene Förderbarkeit oder Nichtförderbarkeit scheint sie jedoch zumindest teilweise uneindeutig zu sein und zieht mitunter weiteren Überprüfungsbedarf nach sich.

5.2 Fördervoraussetzung: Behaltefrist/-pflicht, Erhalt des Beschäftigungsstandes, Einhaltung des personellen Geltungsbereiches

Die Umsetzung der Förderungsbedingungen "Behaltefrist/Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes" und "Einhaltung des personellen Geltungsbereiches" im Sinne der Verhinderung von Umschichtung von Personal vor Beantragung war in der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit mit Herausforderungen verbunden. Dies zeigt sich insbesondere in den von den Unternehmen vorgelegten Zwischen- und Endberichten. In diesen Berichten waren vermehrt Ungereimtheiten, die Rückfragen und Mehrfachbearbeitungen auf Unternehmens- und AMS-Seite nach sich zogen, zu beobachten. Die befragten AMS-Expert:innen betonten, dass die diesbezüglichen Festlegungen in den Sozialpartnervereinbarungen teilweise missverstanden wurden und jedenfalls zu kompliziert formuliert waren - diesbezüglich sollten verständlichere Vorgaben formuliert werden. Im Nachgang zur COVID-19-Kurzarbeit wurde auf diesen Umstand reagiert: Mit der überarbeiteten Sozialpartnervereinbarung¹⁶⁾, die am 1. Oktober 2023 in Kraft getreten ist, wurden sowohl zur Behaltefrist als auch zur Einhaltung des personellen Geltungsbereiches wesentliche Konkretisierungen vorgenommen, um Umschichtungen von Personal vor Beantragung der Kurzarbeit zu verhindern.

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

Besondere Herausforderungen, die mitunter auch ursächlich für Richtlinienänderungen oder Mehrfachbeantragungen von Kurzarbeitsbeihilfe waren, bezogen sich auf die Anforderung, dass für die zu fördernde Person **zumindest ein vollentlohnter Monat** vor Kurzarbeitsbeginn im von der Sozialpartnervereinbarung umfassten Unternehmen (bzw. Unternehmensteil) gegeben

¹⁶⁾ <https://www.wko.at/service/kurzarbeit> (abgerufen am 21. 3. 2025).

sein musste. In diesem Zusammenhang ist die **Schnittstelle zum Dachverband der Sozialversicherungsträger**, über die das Vorhandensein dieses Dienstverhältnisses überprüft werden kann, von zentraler Bedeutung.

5.3 Bemessung der Beihilfenhöhe, Beihilfendauer und Rahmenbedingungen der "Massenkurzarbeit"

Auf Basis der Umsetzungserfahrungen mit der COVID-19-Kurzarbeit und den Ergebnissen der quantitativen Evaluation lassen sich folgende Prämissen benennen, denen eine zukunftsorientierte Bemessung der Beihilfenintensität entsprechen sollte:

- Insbesondere in Krisen empfiehlt es sich, bestehende Regelungen weitestgehend beizubehalten. Krisen erfordern rasches Handeln; mögliche unerwünschte Nebeneffekte von unter hohem Zeitdruck entwickelten Vorgangsweisen können in aller Regel nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dies zeigte sich nicht nur in den beobachtbaren Überförderungen durch die Pauschalsatzmethode¹⁷⁾, sondern auch in den vielfältigen Herausforderungen, die mit der Einführung einer Nettoersatzrate verbunden waren.
- In Krisen empfiehlt es sich außerdem, Entscheidungen unter Einbindung der für die jeweilige Thematik zuständigen Expert:innen zu treffen. Dies gilt auch dann, wenn das Einbeziehen vertiefter Fachexpertise den Entscheidungsprozess mitunter verzögert und auch einer einfach erscheinenden Lösung möglicherweise im Wege steht. Das Anhören und das reflektierte, die Gesamtsicht der Problematik und der Lösung in den Vordergrund stellende Berücksichtigen von Rückmeldungen Fachkundiger erhöht jedoch die Qualität von Entscheidungen. Wichtig ist, dass sich auch die Expert:innen der Besonderheit von Krisen bewusst sind und auch "out of the box"-Varianten respektieren können.
- Die einfache Beantragungs- und Abrechnungsmethode sowie die hohen Ersatzraten (es wurden sowohl die Kurzarbeitsunterstützung als auch die anteiligen Sozialversicherungsbeiträge gefördert), die in den ersten Phasen der COVID-19-Kurzarbeit aufgrund der Pandemie galten, können als zentraler Hintergrund dafür gesehen werden, dass dieses Instrument auch von sehr vielen Klein- und Kleinstunternehmen genutzt wurde und so auch in diesen Unternehmen Kündigungen verhindert werden konnten.
- Die aktuell gültige Förderrichtlinie¹⁸⁾ entspricht diesen Grundsätzen für Phasen, in denen Einzelfälle zu entscheiden sind. Die gegebenen Regelungen sehen Selbstbehalte für Unternehmen vor und bieten damit Anreize zur möglichst umfassenden Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes.
- Bezüglich der Bezugsdauer wird für den Fall von breitflächigem Bedarf an Kurzarbeit vorgeschlagen, eine "Massenkurzarbeit" auf drei Monate zu begrenzen. In der Folge soll auf

¹⁷⁾ Das AMS ersetzte in Phase 1 und 2 den Arbeitgeber:innen gemäß den festgelegten Pauschalsätzen die Kosten für die angefallenen Ausfallstunden. In diesen Pauschalsätzen waren auch die anteiligen Sonderzahlungen, die anteiligen Beiträge zur Sozialversicherung (bezogen auf das Entgelt vor Einführung der Kurzarbeit) und die sonstigen lohnbezogenen Dienstgeberabgaben enthalten.

¹⁸⁾ Siehe Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (KAB), <https://www.ams.at/unternehmen/personalsicherung-und-fruehwarnsystem/kurzarbeit/downloads-kurzarbeit> (abgerufen am 21. 3. 2025).

einzelbetrieblicher Ebene – wie gesetzlich vorgesehen – sehr präzise überprüft werden, ob die Kurzarbeitsbeihilfe überhaupt das passende Instrument ist und wenn ja, wie lange.

- Eine Differenzierung nach Betroffenheit erfolgt im vorgeschlagenen Modell durch den:die Arbeitsminister:in im Rahmen der Definition des Geltungsbereichs der "Massenkurzarbeitsbeihilfe". In diesem Prozess kann – bei absehbaren Notwendigkeiten – auch ein längerer Zeitraum festgesetzt werden. Mit Blick auf die gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Evaluationsergebnisse erscheint ein Maximalzeitraum von sechs Monaten empfehlenswert. Darüberhinausgehende, weitere Differenzierungsdimensionen werden als nicht zielführend bewertet.

5.4 Weiterentwicklung des laufenden Monitorings

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

- dem laufenden Monitoring auf Ebene des einzelnen Antrags,
- dem laufenden Monitoring im Sinne der Steuerung der Kurzarbeit sowie
- der Ermöglichung von ex-post-Wirkungsanalysen.

Im laufenden Monitoring auf Ebene des Einzelantrags ist wie in der gängigen Praxis des AMS realisiert, anhand der Angaben im Förderbegehren zu überprüfen, ob die Fördervoraussetzungen (weiterhin) erfüllt sind und ob zu erwarten ist, dass die gewährten Förderungen zieladäquat verwendet werden. Konkret sollte – wie in der Umsetzung der Covid-19-Kurzarbeit – begleitend und ex post überprüft werden, ob es zu Kündigungen kam und ob die wirtschaftlichen Schwierigkeiten weiterhin bestehen. Relevante Indikatoren auf dieser Ebene sind die Anzahl der Beschäftigten im Unternehmen (steil), der sich in Kurzarbeit befindet, die Anzahl der Ausfallstunden sowie die Umsatz- und Beschäftigtenentwicklungen in vergleichbaren Unternehmen der Branche.

Im Rahmen des laufenden Monitorings zur Steuerung der Kurzarbeit ist bei Einzelbeantragung wie bei breitflächigem Kurzarbeitsbedarf die Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung der betroffenen Branche bzw. Region zu beobachten. Dabei ist zu überprüfen, ob die Kurzarbeitsbeihilfe in dieser Branche bzw. Region a) (noch) nötig ist und b) (nach wie vor) die beste Form der Unterstützung bei der Krisenbewältigung darstellt. Geeignete Indikatoren sind die Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der betroffenen Branche bzw. Region im Vergleich zur Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung im Vergleichszeitraum des Vorjahres sowie die Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung in vergleichbaren anderen Regionen (bei regionaler Betroffenheit). Bei der Überprüfung, ob Kurzarbeit die beste Form der Unterstützung ist, ist auf Branchenebene auch die prognostizierte Branchenentwicklung zu berücksichtigen, um strukturkonservierende Effekte von Kurzarbeit zu verhindern.

Mit Blick auf spätere **ex-post-Wirkungsanalysen** ist bei der laufenden Umsetzung dafür zu sorgen, dass weiterhin statistisch auswertbare und qualitätsgesicherte Daten zur Nutzung von Kurzarbeit auf Unternehmens- und Personenebene dokumentiert werden.

5.5 Anforderungsgerechte Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems

Im **Vorfeld** der konkreten Förderung sind auf Ebene der Richtlinienformulierung entsprechende Vorkehrungen zu treffen:

- So muss der Kreis der förderbaren Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen eindeutig definiert sein. Auf die im Zuge der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit nachgeschärften Definitionen und die entsprechenden Prüffragen in der "Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung" (PwV) kann im Falle eines neuerlichen Massenbedarfs zurückgegriffen werden.
- Es müssen bereits in der Phase der Konzeption der Förderrichtlinie alle vorgesehenen Prüfschritte festgelegt werden. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die relevanten Prüfdimensionen in der Folge auch überprüfbar sind. Außerdem ist vorab zu bestimmen, welche Stelle jeweils für die Durchführung der jeweiligen Prüfungen verantwortlich ist. Expert:innen betonen in diesem Zusammenhang, dass die zentrale Prüfung und Kontrolle grundsätzlich durch jene Stelle erfolgen soll, die die Förderung vergibt. Dies ist sinnvoll, da Förderzweck, Förderziele und die Rahmenbedingungen der Förderung an dieser Stelle am besten bekannt sind. Ist dies – wie es beispielsweise bei COVID-19-Kurzarbeit der Fall war – aus Ressourcengründen oder weil die Gesundheitskassa und die Finanzverwaltung die Korrektheit der Lohnabgaben ohnehin prüfen – nicht sinnvoll, so ist begleitend zur Konzeption der Förderung das Einvernehmen mit jener Stelle herzustellen, die in weiterer Folge Prüfschritte setzen soll. Dieses Einvernehmen im Vorfeld ist von besonderer Bedeutung, da die Förderung, die verwendeten Begrifflichkeiten und die Indikatoren von der zukünftigen Prüfstelle verstanden und nachvollzogen werden müssen. Zudem muss die weitere Zusammenarbeit vereinbart und festgelegt werden.
- Um die widmungsgemäße Verwendung der Förderung zu überprüfen und sicherzustellen, dass die Lohnabgaben, der Lohn und die Kurzarbeitsunterstützung in entsprechender Höhe überwiesen wurden, ist im Vorfeld festzulegen, dass den (Zwischen)Abrechnungen auch die entsprechenden Lohnkonten beizulegen sind. Die Finanzpolizei weist darauf hin, dass eine wirksame Prüfung auch voraussetzt, dass Unternehmen in den monatlichen Meldungen an die Sozialversicherung neben der Beitragsgrundlage auch das Wochenstundenausmaß der Person melden. Nur so kann bei einer Vor-Ort-Prüfung durch die Finanzpolizei kontrolliert werden, ob der beobachtete Sachverhalt auch mit den deklarierten Angaben übereinstimmt. Dieses Anliegen der Finanzpolizei geht weit über den Bereich der Kurzarbeitsbeihilfe hinaus und würde auch verlässlichere Auswertungen über das tatsächliche Beschäftigungsausmaß der österreichischen Beschäftigten ermöglichen.
- Um sicherzustellen, dass die Zeitaufzeichnungen wahrheitsgemäße, förderungsrelevante Dokumente darstellen, wurden entsprechende Passagen, die auch die Anforderungen an ordnungsgemäße Zeitaufzeichnungen beinhalten, in die zum Zeitpunkt der Berichterstellung relevanten Förderdokumente bereits integriert.¹⁹⁾ Als problematisch wird seitens der

¹⁹⁾ Vgl. Kapitel "6.6. Verrechenbare Ausfallstunden" der Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe/Qualifizierungsbeihilfe (KAB) mit Gültigkeit ab 1.10.2023, S. 13. https://www.ams.at/content/dam/download/ams-richtlinien/001_kab_richtlinie.pdf (abgerufen am 10. 9. 2025).

Finanzpolizei darüber hinaus bewertet, dass Zeitaufzeichnungen ohne Nachvollziehbarkeit im Nachhinein veränderbar sind. Auch dies erschwert die Überprüfbarkeit.

Während laufender Kurzarbeitsprojekte könnten – auch dies wurde bereits während der COVID-19-Kurzarbeit von der Finanzpolizei praktiziert – unangemeldete Vor-Ort-Kontrollen bei ausgewählten Unternehmen²⁰⁾ durchgeführt werden. Wie bereits ausgeführt, ist neben den Dienstverträgen das der Sozialversicherung gemeldete Wochenstundenausmaß der Beschäftigten dafür eine wesentliche Prüfgrundlage. Bei der Auswahl der zu überprüfenden Unternehmen könnte – wie bisher – risikobasiert vorgegangen werden. So könnten Unternehmen bevorzugt geprüft werden, bei denen die Notwendigkeit eines Kurzarbeitsprojekts vorderhand nicht plausibel erscheint. Die Überprüfung der Lohnkonten könnte die bestehende Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel in den Zwischen- und Endabrechnungen der Förderungen ergänzen.

Eine andere Möglichkeit zur risikobasierten Auswahl von Unternehmen, die einer vertieften Überprüfung unterzogen werden sollen, könnte darin bestehen, die in der Schweiz gewählte Vorgangsweise zu adaptieren²¹⁾. Dort erfolgte eine kennzahlenbasierte Risikoabschätzung.

Abgeschlossene Kurzarbeitsprojekte könnten – sofern dafür eine gesetzliche Ermächtigung erteilt wurde – im Rahmen der regulären GPLB-Prüfungen²²⁾ auch nachträglich auf die Einhaltung der Förderungsbestimmungen der Kurzarbeitsbeihilfe überprüft werden. Damit wurden bereits bei der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit Erfahrungen gesammelt: Als herausfordernd erwiesen sich nicht nur die unterschiedlichen fachlichen Hintergründe und verwendeten Begrifflichkeiten, die die Kommunikation zwischen den beteiligten Organisationsvertreter:innen erschwerten. Auch die Tatsache, dass GPLB-Prüfungen auf vorangegangene volle Jahre abstellen, Kurzarbeitsbeihilfen jedoch zeitnah und mit unterschiedlichsten Anfangs- und Endzeitpunkten zu prüfen sind, stellte eine weitere Herausforderung dar. Aus diesen Erfahrungen ist abzuleiten, dass eine Kooperation unterschiedlicher (öffentlicher) Stellen bereits in der Vorbereitungsphase einer zu prüfenden Förderung geklärt und kommunikativ sehr gut begleitet werden muss.

Insgesamt wurde auch beschrieben, dass auf europäischer Ebene über sogenannte europäische und nationale Datenhubs nachgedacht wird. Zu diesen hätten öffentliche Stellen unter bestimmten Voraussetzungen (beispielsweise in Zusammenhang mit der Bearbeitung eines Förderungsantrags) Zugang. Über diese Datenhubs könnten die jeweiligen Institutionen bei anderen öffentlichen Stellen Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen über das förderungswerbende Unternehmen (z. B. Sozialversicherungsträger, Finanzverwaltung, andere Förderstellen) bereitgestellt werden. Dies wäre eine zeit- und ressourcenschonende Lösung

²⁰⁾ AMS Österreich: SLC, unveröffentlichtes Dokument, Dezember 2021.

²¹⁾ vgl. SECO (2022). Strategisches Prüfkonzept. Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) während und nach COVID-19. Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung – Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), S. 8ff.

²²⁾ Dabei handelt es sich um die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (alle Sozialversicherungsbeiträge und Umlagen, Lohnsteuer, Kommunalsteuer, Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds und Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag) im Rahmen eines Prüfungsvorgangs. <https://www.gesundheitskasse.at/cdscontent/?contentid=10007.846789> (abgerufen am 6. 5. 2025).

gemäß der Datenschutzgrundverordnung für die antragstellenden Unternehmen sowie für die öffentlichen Stellen, die Förderungen abwickeln.

5.6 Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung

Insgesamt weisen alle Befragten darauf hin, dass die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung in der Praxis sehr anspruchsvoll ist und deutlich weniger Potenzial bietet als auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Dies dokumentiert sich unter anderem in der überschaubaren Nutzung der Qualifizierungsförderung während COVID-19-Kurzarbeit (Vgl. Kap. 2.4). Allerdings lassen sich aus den Erfahrungen auch Ableitungen treffen, die in diesem Kontext zukünftig Beachtung finden sollten: In Kurzarbeitsphasen, deren Ende sehr unkalkulierbar ist, dürfte die Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung selbst bei durchdachter Förderungsgestaltung nur in Ausnahmefällen auf Resonanz stoßen. Anders sieht es vermutlich in Situationen aus, in denen die zu erwartende Dauer der notwendigen Kurzarbeit die Planung und auch Umsetzung von Qualifizierungsschritten zulässt. In diesen Fällen können die relevanten Grundsätze beider Situationen bei gegebenem Weiterbildungsinteresse und Weiterbildungsangebot in Einklang gebracht werden. Wie die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zeigen, stellen auch in derartigen Konstellationen (regional) nicht vorhandene oder nicht ausreichend zugängliche oder nicht passende Qualifizierungsangebote eine Herausforderung dar. Wenn Qualifizierungen während Kurzarbeit gefördert werden, ist bedeutsam, dass die Förderung für die Qualifizierung nicht mit Ende des Kurzarbeitsprojektes abschließt. Dieser Punkt wurde mit der SfK-Richtlinie ab 1.1.2023 (AMF/69-2022) so umgesetzt.

5.7 Lehrausbildungen während Kurzarbeit

Auch bei einem Massenbedarf an Kurzarbeit sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um bestehende Ausbildungsverhältnisse ordnungsgemäß fortzuführen. Inzwischen besteht weitgehend Einigkeit dahingehend, dass Schulen in einer der COVID-19-Pandemie ähnlichen Situation nicht wieder geschlossen werden sollen. Entsprechend sollte auch für Lehrausbildungen der Grundsatz gelten: "Lehrlinge und deren Ausbilder:innen gehen nicht in Kurzarbeit". Die in Wien gewählte Möglichkeit der Ausbildungsverbünde bietet sich dabei in jenen Situationen an, in denen die Ausbildung in den gewohnten Strukturen (Unternehmen und Berufsschule) nicht aufrechterhalten werden kann. Tritt eine derartige Situation erneut ein, können die Wiener Erfahrungen genutzt werden.

6. Empfehlungen zur Optimierung des Gestaltungsprozesses

Ein weiterer Themenkomplex, für den in der Evaluation Weiterentwicklungspotenziale ausgelotet und beschrieben werden sollten, betraf die Optimierung des Gestaltungsprozesses von Kurzarbeit.

6.1 Blaupause für eine sogenannte "Massenkurzarbeit"

In Zeiten unerwarteter wirtschaftlicher Krisen wird ein rasch einsetzbares und effizientes Instrument zur Sicherung von Arbeitsplätzen benötigt. Der Vorschlag einer Blaupause für eine "Massenkurzarbeit" zielt auf den möglichst raschen und effizienten Einsatz der Kurzarbeit in

Situationen ab, in denen gleichzeitig von einer Vielzahl von Unternehmen einer Region, einer Branche oder einer Wertschöpfungskette Kurzarbeit benötigt wird – und das mit möglichst geringen zusätzlichen Aufwänden für die betroffenen Unternehmen, das AMS und die Sozialpartnerorganisationen. Der Vorschlag ist das Resultat intensiver Diskussionen und gründet auf den Ergebnissen folgender Erhebungsschritte im Rahmen der Evaluierung:

- Unternehmensbefragung
- Befragung der mit der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit in den Landesorganisationen des AMS befassten Führungspersonen
- Ergebnissen einer Diskussion mit den Mitgliedern des Verwaltungsrates und des Vorstandes des AMS Österreich sowie eines Workshops mit dem WIFO
- Ergebnissen der zwei Casestudies im Rahmen der Evaluierung

Kernelemente des Vorschlages einer Regelung für die "Massenkurzarbeit"

- Im Wesentlichen sieht der Vorschlag vor, die **Fördervoraussetzungen des § 37 b Abs. 1 AMSG** (Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit, Durchführung eines Beratungsverfahrens und Abschluss einer Vereinbarung mit den überbetrieblichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen) **im Einzelfall durch den Erlass einer Verordnung im Einvernehmen der für Arbeitsmarktpolitik und Finanzen verantwortlichen Regierungsmitglieder zu ersetzen.**
- Diese Verordnungsermächtigung ist gesetzlich an eine **vorherige Einbindung der Sozialpartner und Wirtschaftsforschungseinrichtungen** im Rahmen eines Beratungs- und Anhörungsverfahrens gebunden. Dieser Abstimmungs- und Beratungsprozess hat die Aufgabe und das Ziel, das Vorliegen einer wirtschaftlichen Krise sowie deren erwartete Dauer und mögliche Betroffenheiten auf Seiten der Unternehmen festzustellen.
- In der Verordnung sollte zudem der budgetäre Rahmen für die Massenkurzarbeit festgeschrieben werden.
- Ein rascher Einsatz der Kurzarbeit mit möglichst weitgehender Vermeidung zusätzlicher administrativer Belastungen für die Unternehmen, das AMS und die Organisationen der Sozialpartner soll durch eine **möglichst weitgehende Fortschreibung der bestehenden gesetzlichen Regelungen und Förderrichtlinien** erreicht werden. Um ein rasches, effizientes und richtiges Handeln des AMS als Fördergeber im Krisenfall gewährleisten zu können, sollten im AMS **ausreichende personelle Kapazitäten für die Abwicklung von Anträgen auf Kurzarbeitsbeihilfe vorgehalten** werden.
- Die Spannungsverhältnisse zwischen der gerechtfertigten Inanspruchnahme der Kurzarbeitsbeihilfe durch Unternehmen einerseits und möglichen Mitnahmeeffekten sowie der Förderung von bereits aus anderen Gründen nicht mehr wettbewerbsfähiger Unternehmen andererseits sollten durch **eine kurze Laufzeit und den Beibehalt eines Selbstbehaltes der Unternehmen** bei der Finanzierung der Kurzarbeitsunterstützung austariert werden.
- Eine gesetzlich festgelegte Einbindung der Sozialpartner in den Prozess der Erarbeitung der Verordnung in Kombination mit einer kurzen Laufzeit dieser Kurzarbeit kann den **Entfall der Notwendigkeit einer Vereinbarung zwischen den überbetrieblichen Sozialpartnern im Einzelfall rechtfertigen.**

- Der Vorschlag beinhaltet die rasche Bereitstellung von Kapazitäten für eine **möglichst rasche und umfassende Prüfung der einzelnen Kurzarbeitsprojekte**. Grundlage für die Möglichkeit, im Bedarfsfall rasch Kapazitäten bereitstellen zu können, ist ein Notfallplan. (Vgl. Kap. 6.2) Diese Prüfung sollte auch zumindest stichprobenartig bereits während der Laufzeit erfolgen und - wie während COVID-19-Kurzarbeit – nicht nur durch Mitarbeiter:innen des AMS, sondern auch durch Behörden und öffentliche Institutionen erfolgen, die Zugriff auf alle relevanten Daten der Unternehmen, insbesondere deren Zeitaufzeichnungen, haben (Buchhaltungsagentur, Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge, Finanzpolizei, Gesundheitskassen). Dies erscheint vor dem Hintergrund der einschlägigen Erfahrungen mit der COVID-19-Kurzarbeit aus Gründen der **Vermeidung missbräuchlicher Inanspruchnahme** notwendig.
- **Anlass für eine solche Verordnung** sollten Krisen sein, die gemäß den Bestimmungen des **Bundes-Krisensicherheitsgesetzes** (B-KSG, BGBl. I Nr. 89/2023, idgF) festgestellt wurden. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass Krisen, die von diesem Gesetz nicht umfasst sind, aber eine Vielzahl von Unternehmen betreffen, ebenfalls zu einer solchen Verordnung führen können. Beispielsweise könnte der **Verwaltungsrat des AMS Österreich ermächtigt werden, das Erlassen einer solchen Verordnung** durch die zuständigen Regierungsmitglieder anzuregen.

Die Anhörung der genannten Wirtschaftsforschungseinrichtungen und das Erarbeiten der für die Verordnung notwendigen Feststellungen könnten als neue Aufgabe des Verwaltungsrates des AMS Österreich im AMSG vorgesehen (gemäß § 7 Abs 4 AMSG mit qualifizierter Mehrheit) und als Voraussetzung für das Erlassen der Verordnung festgelegt werden.

In der Verordnung sollte neben dem Zeitraum, in dem eine Massenkurzarbeit beantragt werden kann, auch eine Durchrechnung der Mindestarbeitszeit bei Kurzarbeit für die Dauer dieser Form der Kurzarbeit ermöglicht werden, wenn es das oben angeführte Anhörungsverfahren wegen der Art der wirtschaftlichen Krise geboten erscheinen lässt. Eine rückwirkende Antragsstellung soll ausgeschlossen werden und Anträge sollen nur innerhalb einer Frist von wenigen Wochen ab Kundmachung der Verordnung möglich sein. Beides sollte dazu beitragen, die Mitnahme der Kurzarbeitsbeihilfe zu reduzieren.

Eine solche Kurzarbeit mit entsprechender Kurzarbeitsbeihilfe ist nur für den in der Verordnung festgelegten Zeitraum zulässig. Verlängerungen darüber hinaus sollten nur unter Einhaltung der allgemeinen rechtlichen Regelungen für eine Kurzarbeit im Einzelfall, insbesondere des §§ 37 Abs. 1 AMSG möglich sein.

Ebenso soll sie nur für die zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer:innen zulässig sein, nicht jedoch für Arbeitnehmer:innen, die zwar aktuell nicht beschäftigt sind, aber eine Einstellungszusage des Unternehmens haben, wie beispielsweise arbeitslose Saisonbeschäftigte in der "toten Saison".

6.2 Übergang von der sogenannten "Massenkurzarbeit" in die "Regelkurzarbeit"

Das vorgeschlagene Verfahren für einen eventuellen erneuten Kurzarbeits-Massenbedarf wird – wie beschrieben – für einen Zeitraum von drei Monaten empfohlen. Damit kann Unternehmen und ihren Beschäftigten schnell und unbürokratisch Hilfe angeboten werden. Dies reduziert, wie

die Ergebnisse der Umsetzung der COVID-19-Kurzarbeit zeigten, das Risiko (breitflächiger) Freisetzungen von Arbeitskräften.

Es ist jedoch weiterhin zu erwarten, dass im Anschluss an diese drei Monate eine hohe Anzahl an Unternehmen Kurzarbeitsbeihilfe benötigen wird. Um die Bearbeitungsressourcen im AMS und bei den Sozialpartnerorganisationen, die mit einer regulären Bearbeitung von Ansuchen um Kurzarbeitsbeihilfe einhergehen, im Anschluss an eine "Massenkurzarbeit" gewährleisten zu können, wird Folgendes vorgeschlagen:

- Im AMS und in den Sozialpartnerorganisationen sollten präventive "Notfallpläne" erarbeitet werden. Vor der Erarbeitung dieser Notfallpläne vereinbaren das Arbeitsministerium, das AMS und die Sozialpartnerorganisationen im Notfall eine bestimmte Form der Massenkurzarbeit (beispielsweise die zuvor beschriebene Variante) umzusetzen. Auf dieser Grundlage wird in einem gemeinsamen Notfallplan das Zusammenspiel der beteiligten Stellen beschrieben. Auf dieser Ebene wird auch auf das Kontroll- und Prüfsystem eingegangen. In den organisationsspezifischen Teilen des Notfallplans ist das Prozedere beschrieben, das einerseits zur Bewältigung der Anfangsphase der Krise und andererseits zur Gestaltung des Übergangs von Massenkurzarbeit zur Regelkurzarbeit in der jeweiligen Organisation vereinbart wurde. Dabei wird insbesondere darauf eingegangen, wer für den Know-how-Aufbau zuständig ist. Ebenfalls beschrieben wird die zuvor mit den Stakeholdern abgestimmte Kommunikationsstrategie.
- Das während der COVID-19-Kurzarbeit erarbeitete Kurzarbeit-Wiki²³⁾ sollte laufend aktualisiert und auch um den erarbeiteten Notfallplan ergänzt werden.
- Unabhängig vom jeweiligen Aufkommen an beantragten Kurzarbeitsprojekten sollte eine kritische Anzahl an Mitarbeiter:innen "vorgehalten" werden, die über umfassende Kompetenz in der Bearbeitung von Kurzarbeitsprojekten verfügen und darauf vorbereitet sind, im Notfall entlang des Notfallplans vorzugehen.

6.3 Wie kann die Beschäftigungssicherung als Ziel der Kurzarbeit bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Notlage vieler Unternehmen bewahrt werden?

Eine schwere, wenn auch vorübergehende wirtschaftliche Krise, von der eine Vielzahl von Unternehmen gleichzeitig betroffen ist, führt zu umfangreichen politischen Diskussionen. Dies ist ebenso unvermeidlich wie die Tatsache, dass diese politischen Diskussionen Auswirkungen auf bereits getroffene Vorbereitungen zur arbeitsmarktpolitischen Bewältigung derartiger Wirtschaftseinbrüche haben können. Dennoch liegt der Schlüssel zur Konzentration der Kurzarbeit auf ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, nämlich die Beschäftigungssicherung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit, in der für derartige Situationen vorbereiteten Maßnahmenbündeln:

- Wie oben bereits angesprochen, erfordert eine (ausschließliche) Konzentration der Zielsetzung der Kurzarbeit auf Beschäftigungssicherung zunächst ihre Einbettung in ein

²³⁾ Das COVID-19-Kurzarbeits-Wiki des AMS war ein AMS-internes Wiki, welches allen AMS-Mitarbeiter:innen aktuelle Informationen, Dokumente und Neuerungen die Kurzarbeit betreffend zur Verfügung stellte. Zusätzlich wurden FAQs – Frequently Asked Questions – der häufigsten Fragen von den Expert:innen der Förderabteilung der AMS BGS beantwortet.

wirtschaftspolitisches Maßnahmenbündel, insbesondere zur Sicherung der Liquidität der betroffenen Unternehmen. Die Vorbereitung solcher geeigneter Stützungsmaßnahmen und deren Kommunikation an die Arbeitgeber:innen und die mit deren Umsetzung beauftragten staatlichen Stellen wäre von Vorteil.

- Dieser Bericht enthält einen Vorschlag zur Vorbereitung einer "Massenkurzarbeit". Diese soll den betroffenen Unternehmen und ihren Beschäftigten einen raschen Zugang zur Kurzarbeit ermöglicht, ohne die über die COVID-19-Pandemie hinweg entwickelten und in § 37 b AMSG, der geltenden Richtlinie des AMS zur Kurzarbeitsbeihilfe sowie der aktuellen "Muster-Sozialpartnervereinbarung" verankerten Maßnahmen zur Eindämmung unerwünschter Folgen von Kurzarbeit bzw. gegen ihre Mitnahme und ihren Missbrauch im Krisenfall wieder zu beseitigen.
- Überdies sind die Voraussetzungen für rasch einsetzende Prüfkriterien staatlicher Institutionen zu schaffen bzw. zu verbessern. Diese sollen die Rechtmäßigkeit des Bezuges von Kurzarbeitsbeihilfe überprüfen. Insbesondere wären die Möglichkeiten zur Kontrolle der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit der Beschäftigten in Kurzarbeit zu verbessern. In diesem Zusammenhang sei auf den Hinweis der Finanzpolizei auf die Aufnahme der Arbeitszeit in der Anmeldung zur Sozialversicherung sowie auf Möglichkeiten, die Nichtführung bzw. Nichtvorlage von Arbeitszeitkonten durch die Unternehmen auch beihilfenrechtlich zu sanktionieren, hingewiesen.
- Die Beschäftigungsentwicklung in einem Unternehmen, das Beschäftigte zur Kurzarbeit anmeldet, sollte bei Einzelbeantragungen von Kurzarbeit Gegenstand des Beratungsverfahrens gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG sein. Gerade bei der Beantragung von Kurzarbeit für einzelne Unternehmen oder Unternehmensteile sollte eine Überprüfung der Beschäftigungsentwicklung in diesen Unternehmensteilen vor der Antragstellung möglich sein. So können beihilfeoptimierende Versetzungen von Arbeitnehmer:innen in oder aus diesen Unternehmensteilen bzw. Unternehmen ausgeschlossen werden.

Zusammenfassend sollten folgende Schritte eine Fokussierung der Kurzarbeit auf das Ziel der Beschäftigungssicherung auch bei massenhafter Nachfrage nach Kurzarbeitsbeihilfe ermöglichen:

- Vorbereitung von jeweils getrennten wirtschaftspolitischen Unterstützungsmaßnahmen (z. B. zur Absicherung der Liquidität) und eines Modells für eine rasche Unterstützung von Unternehmen bei vorübergehenden wirtschaftlichen Krisen, die gleichzeitig eine Vielzahl von Unternehmen betreffen (siehe Vorschlag einer "Massenkurzarbeit").
- Beibehaltung der derzeitigen Anreize für Unternehmen auch im Krisenfall, Kurzarbeit nur bei entsprechender betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit zu beantragen: Hier ist insbesondere der "Selbstbehalt" der Unternehmen bei der Finanzierung der Kurzarbeitsunterstützung angesprochen, der in den politischen Debatten bei einer umfangreichen Wirtschaftskrise nicht (wieder) zur Disposition gestellt werden sollte.
- Sicherung der notwendigen technischen und personellen Voraussetzungen für die Abwicklung einer großen Zahl von Anträgen auf Kurzarbeitsbeihilfe beim AMS: Die vorliegende Evaluierung zeigt, dass ausreichend geschultes Personal in den Landesgeschäftsstellen des AMS erfolgskritisch ist. Dazu kommt die Notwendigkeit, eine umfangreiche

Wissensbasis für die Bearbeitung des wohl komplexesten Förderinstruments der heimischen Arbeitsmarktpolitik zu sichern – das einschlägige "AMS-Kurzarbeit-Wiki" sollte unbedingt auf dem neuesten Stand sein und bleiben.

Es wäre auch günstig (und würde sich durch die Umsetzung des Vorschlages einer "Massenkurzarbeit" erleichtern lassen), die Ebenen der (interessens)politischen Aushandlung der Regelungen der Kurzarbeit in einem Krisenfall zu straffen:

Die Aushandlung der COVID-19-Kurzarbeit fand in verschiedenen Kontexten und Arenen statt. Dieses Verfahren hat zwar zu einer hohen Akzeptanz der COVID-19-Kurzarbeit bei den Unternehmen, den Beschäftigten und ihren jeweiligen Interessenvertretungen geführt. Die damalige Vorgangsweise hat aber auch ermöglicht, dass die Zielsetzung der Beschäftigungssicherung durch andere Zielsetzungen (bspw. Liquiditätssicherung) überlagert wurde – über die Dauer der COVID19-Pandemie, die diversen gänzlichen oder teilweisen Lockdowns zu ihrer Bekämpfung sowie die vielen Fälle mehrjähriger Kurzarbeit für Beschäftigte. Schließlich hat dies dazu geführt, dass – wie vom Rechnungshof mehrfach kritisiert – die Expertise der AMS-Fachleute in den Verhandlungen zu einer Sozialpartnervereinbarung und den politischen Vorgaben für die Novellierung der AMS-Förderrichtlinie nicht, zu spät oder nur sehr erratisch genutzt wurde.

Die Evaluierung der COVID-19-Kurzarbeit hat wohl ein durchgängiges Ergebnis gebracht: Eine gute, enge und laufende Kommunikation zwischen den Akteur:innen der Kurzarbeit – den verantwortlichen Ressorts der Bundesregierung, den Sozialpartner-Organisationen und dem AMS – ist erfolgskritisch für die Akzeptanz dieses Instruments, seine Inanspruchnahme, seine effiziente Administrierbarkeit sowie eine weitestgehende Sicherung von Effektivität und Effizienz des Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfe.

Daher wird hier vorgeschlagen, den AMS-Verwaltungsrat unter Einbindung des AMS-Vorstandes als zentralen Aushandlungsort und Kommunikationsdrehscheibe für Kurzarbeit zu etablieren. In diesem Organ sind die relevanten Ressorts der Bundesregierung und die Sozialpartnerorganisationen paritätisch vertreten. Wie vom Rechnungshof in seinem Bericht mehrfach angeregt, kann auf diesem Weg die Expertise der AMS-Mitarbeiter:innen über den Vorstand in die Verhandlungen zwischen den genannten Gremien getragen werden. Eine erste Ausprägung einer solchen Aufwertung des AMS-Verwaltungsrates bei der Förderung von Kurzarbeit könnte die Ausweitung des gesetzlichen Auftrags an den Verwaltungsrat sein, im Anlassfall die Voraussetzungen für das Erlassen der Verordnung einer "Massenkurzarbeit" zu entwickeln.

7. Empfehlungen zur Erhöhung von Effizienz und Serviceorientierung

Unter dieser Überschrift war der folgenden Fragestellung nachzugehen: "Wie kann der Förderprozess in Hinblick auf Effizienz, Nachvollziehbarkeit und Einheitlichkeit, größtmögliche Serviceorientierung und Kundenfreundlichkeit, Gesetzes- und Richtlinienkonformität sowie Ökonomie verbessert werden?". Die bereits präsentierten Verbesserungsansätze können durch die folgenden Weiterentwicklungsoptionen ergänzt werden, die von Unternehmensvertreter:innen und/oder Expert:innen eingebracht wurden. Angeregt wurde:

- Der Förderprozess sollte so einfach und nachvollziehbar wie möglich gestaltet sein.

- Insbesondere das Formularwesen und die Sozialpartnervereinbarung sollen in klarer, nachvollziehbarer und möglichst einfacher Sprache formuliert sein. Dies betrifft auch sämtliche Schriftstücke, die Förderungsbedingungen oder sonstige relevante Informationen betreffen.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Förderungsmittel jenen Unternehmen zugutekommen, die einen tatsächlichen Förderungsbedarf haben.
- In der Förderungskonzeption sollten Vorkehrungen getroffen werden, die eine spätere Überprüfbarkeit der Einhaltung der Förderungsbedingungen sicherstellen. Ebenfalls geklärt – und im Falle des Auslagerns von Prüfhandlungen bereits in der Konzeptionsphase auch abgestimmt – werden sollte, welche Stellen mit den Prüfhandlungen befasst sein sollen.
- Die Rahmenbedingungen der Förderung sollen möglichst nachvollziehbar und durchgängig gleichlautend kommuniziert werden.
- Es sollen kompetente Ansprechpartner:innen für Fragen zur Verfügung stehen.
- Auf Änderungen der Förderungsbedingungen während der Umsetzungsperiode sollte möglichst verzichtet werden.
- In Krisenfällen besteht ein sehr hoher Bedarf an Stabilität und Orientierung. Aus diesem Grund sollte nur dann von bekannten Routinen abgegangen werden, wenn dies unbedingt erforderlich ist.
- Im Krisenfall soll so weit wie möglich auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zusammenfassend folgende **Vorschläge** benennen:

- Erarbeitung von abgestimmten Notfallplänen durch das Arbeitsministerium, das AMS und die Sozialpartnerorganisationen unter Einbindung der im Krisenfall kooperierenden Netzwerkpartnerorganisationen sowie Nutzung derselben im Bedarfsfall.
- Beschlussfassung einer "Blaupause für eine Massenkurzarbeitsbeihilfe".
- Bereithaltung quantitativ und qualitativ ausreichender personeller "Vorhaltekapazitäten" beim AMS, aber auch bei der ÖGK, der Finanzverwaltung, der Finanzpolizei und vor allem auch bei den Sozialpartnerorganisationen.
- Konzertierte Kommunikation der Rahmenbedingungen und Regelungen durch alle an der Konzeption und Abwicklung von Kurzarbeit und Kurzarbeitsbeihilfe beteiligten Stakeholder.
- Weiterentwicklung des eAMS-basierten Antragssystems und automatisierte Prozessierung der Anträge unter Nutzung von Datenschnittstellen zu relevanten Behörden.
- Nutzung und laufende Aktualisierung des bestehenden Kurzarbeit-Wikis.

8. Fazit

Die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie im März 2020 führten zu einem abrupten, starken wirtschaftlichen Einbruch. Die Beschäftigung brach im März und April 2020 um 5,0% gegenüber dem Vorjahr ein; die Arbeitslosigkeit stieg angesichts der zahlreichen Kündigungen und weitgehend ausbleibenden Neueinstellungen um +200.000 im März 2020 (+56,7% gegenüber dem Vorjahr) bzw. +226.000 im April 2020 (+76,3% gegenüber dem Vorjahr). Ein noch stärkerer Einbruch konnte durch den massiven Einsatz von Kurzarbeit verhindert werden

– zum Höhepunkt waren rund 30% der unselbständig Beschäftigten (1,016 Millionen Beschäftigte) in Kurzarbeit. Die COVID-19-Kurzarbeit wurde zum wichtigsten und kostenintensivsten Instrument der Arbeitsmarktpolitik, um die Folgen der Pandemie am Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Die Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen, betriebs- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Fördereinsatzes zeigt, dass der massive Einsatz der Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie einen markanten Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet hat, jedoch zu hohen Kosten führte. Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsverhältnisse während der COVID-19-Pandemie aufgrund der Kurzarbeit aufrechterhalten wurden, blieben auch in weiterer Folge besser ins Erwerbsleben integriert als vergleichbare Arbeitskräfte, die pandemiebedingt arbeitslos geworden sind. Diesem positiven Effekt stehen jedoch erhebliche Belastungen öffentlicher Budgets gegenüber. Diese entstanden durch die großzügigen effektiven Ersatzquoten für die durch Kurzarbeit entfallene Arbeitszeit und durch Mitnahmeeffekte der Kurzarbeit: Rund ein Drittel der durch Kurzarbeit geförderten Arbeitsplätze hätte auch ohne Kurzarbeit weiterbestanden.

Ziel der vorliegenden Evaluierung ist es, die Ergebnisse quantitativer und qualitativer Analysen zur Umsetzung und Wirkung der COVID-19-Kurzarbeit zu nutzen, um Schlussfolgerungen für einen künftigen Einsatz der Kurzarbeit in Zeiten unerwarteter, schwerer wirtschaftlicher Krisen abzuleiten. Die ausgearbeiteten Vorschläge behandeln

- mit dem Ausmaß der Förderung von Ausfallzeiten während Kurzarbeit,
- mit der administrativen Effizienz sowie
- mit der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Missbrauch

jene Faktoren, die zu einer hohen Belastung des öffentlichen Budgets während der COVID-19-Pandemie beigetragen haben. Sie sollen dazu dienen, ein Instrumentarium vorzubereiten, damit bei einem erneuten krisenbedingten Bedarf nach einem breiten Einsatz von Kurzarbeit – anders als beim Ausbruch der COVID-19-Pandemie, als in kurzer Zeit ein weitgehend neues Förderinstrumentarium entwickelt und implementiert werden musste²⁴) – ein schnell umsetzbares, einfach zu administrierendes und effizientes Kurzarbeitsmodell zur Sicherung von Arbeitsplätzen zur Verfügung steht.

8.1 Inanspruchnahme

Die im Vergleich zu früheren Regelungen großzügige Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit hat wesentlich zur starken und sektoral breiten Inanspruchnahme dieser Maßnahme beigetragen. Im Gegensatz zur Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurden nicht hauptsächlich große Industrieunternehmen erreicht, sondern auch jene Branchen und Unternehmen, die durch die pandemiebedingten Maßnahmen betroffen waren, darunter besonders auch kleinere Dienstleistungsunternehmen.

Überproportional häufig wurde Kurzarbeit in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung in Anspruch genommen, die stark von Lockdowns

²⁴) Für einen Vergleich des alten und neuen Kurzarbeitsmodells siehe Kapitel 1.3.

betroffen waren. Absolut betrachtet gab es die meisten Kurzarbeitenden in den großen Wirtschaftsbereichen des Handels und der Sachgütererzeugung.

Die Zusammensetzung der Kurzarbeitenden während der COVID-19-Pandemie in Bezug auf Alter, sozialrechtlichem Status, Geschlecht und Unternehmenszugehörigkeit spiegelt die sektorale Nutzung dieses Instruments wider: Überrepräsentiert unter den Kurzarbeitenden waren ab Herbst 2020 Frauen. Überrepräsentiert waren in allen Kurzarbeitsphasen²⁵⁾ Arbeiter:innen und Beschäftigte im Einkommensbereich zwischen 800 € und 1.999 €, unterrepräsentiert waren Beschäftigte mit kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer sowie Ältere. Letztere blieben stattdessen häufiger regulär beschäftigt, während Beschäftigte mit kurzer Unternehmenszugehörigkeitsdauer am Beginn der Pandemie mit höherer Wahrscheinlichkeit ihren Arbeitsplatz verloren.

Mit Blick auf die Unternehmensstruktur zeigt sich, dass der Anteil der Unternehmen mit Kurzarbeitsnutzung in den Sektoren Warenherstellung, Handel, Beherbergung und Gastronomie sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung überdurchschnittlich hoch war. Die Wahrscheinlichkeit, auf Kurzarbeit als Krisenbewältigungsstrategie zurückzugreifen, stieg mit der Unternehmensgröße und dem Unternehmensalter. Sie war in Unternehmen, die Lehrlinge ausbilden, höher als in Unternehmen, die keine Lehrlinge ausbilden.

Insgesamt ist es im Verlauf der COVID-19-Pandemie gelungen, Kurzarbeit in sehr breiten Teilen des Unternehmensspektrums zu etablieren, die in früheren Krisen kaum von Kurzarbeit Gebrauch gemacht haben: Dazu gehören insbesondere kleinere Unternehmen und Unternehmen im Dienstleistungsbereich. Dadurch konnten auch mehr Frauen und Personen mit geringerem Einkommen von der Kurzarbeit profitieren. Dies ist sowohl auf die starke Betroffenheit dieser Wirtschaftsbereiche von den pandemiebedingten Einschränkungen als auch auf die hohen Ersatzquoten, die im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeit gewährt wurden, zurückzuführen.

8.2 Wirkung

Die COVID-19-Kurzarbeit zielte auf eine Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen ab, die aufgrund der COVID-19-Pandemie aufgelöst worden wären. Wirkungen der Förderung von Lohnkosten während Ausfallzeiten sind zunächst bei Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen zu erwarten, die unmittelbar von den Förderungen profitieren. Aufgrund des breiten Einsatzes von Kurzarbeit sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte von besonderer Relevanz, insbesondere inwieweit es gelungen ist, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und die Beschäftigung über die Krise hinweg zu stabilisieren. Dabei stellt sich auch die Frage, zu welchen Kosten diese Wirkungen erzielt werden konnten. Folglich beleuchten die Wirkungsanalysen diese unterschiedlichen Ebenen intendierter und möglicher nicht intendierter Effekte des Einsatzes der COVID-19-Kurzarbeit in Österreich:

- die Wirkung auf Personenebene,
- die Wirkung auf Unternehmensebene sowie

²⁵⁾ Die Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit wurde im Laufe der COVID-19-Pandemie immer wieder nachgeschärft und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedarfe angepasst. Zwischen dem 1. März 2020 und dem 30. Juni 2022 gab es insgesamt fünf Phasen, mit teils unterschiedlichen Detailregelungen.

- die makroökonomische Wirkung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Zusammenfassend lässt sich auf Basis der Wirkungsanalysen festhalten, dass der massive Einsatz von Kurzarbeit während der COVID-19-Pandemie tatsächlich einen markanten Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung leistete.

Ein Vergleich von Unternehmen mit und ohne Kurzarbeit zeigt deutliche Unterschiede in der ökonomischen Betroffenheit durch die COVID-19-Pandemie. Unternehmen, die Kurzarbeit nutzten, erlitten deutlich stärkere Umsatzeinbußen als Unternehmen ohne Kurzarbeit. Dies deutet darauf hin, dass das Instrument der Kurzarbeit zielgemäß vor allem Unternehmen unter die Arme griff, die während der Pandemie in überdurchschnittlich große wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren.

Arbeitskräfte, deren Beschäftigungsverhältnisse während der COVID-19-Pandemie aufgrund der Kurzarbeit aufrechterhalten wurden, blieben auch in weiterer Folge besser ins Erwerbsleben integriert als vergleichbare Arbeitskräfte, die pandemiebedingt arbeitslos geworden sind (vgl. Abbildung 5). Zwar nehmen die positiven Effekte über die Dauer der Nachkarrierebetrachtung ab, doch die Unterschiede sowohl in der Beschäftigungsintegration als auch im erzielten Einkommen bleiben über den gesamten beobachtbaren Nachkarrierezeitraum von drei Jahren signifikant. Kurzarbeit schützt damit nicht nur vor dem Verlust des Arbeitsplatzes während der Krise, sondern stabilisiert die Beschäftigung und das Erwerbseinkommen auch darüber hinaus.

Diesem positiven Effekt stehen jedoch erhebliche Kosten und damit Belastungen des öffentlichen Budgets gegenüber. Die gesamtwirtschaftliche Wirkungsanalyse auf Basis eines dynamischen Gleichgewichtsmodell mit friktionellen Arbeitsmärkten (Search-und-Matching-Modell) untersucht, wie stark die Arbeitslosigkeit ohne Kurzarbeit angestiegen wäre, wie groß die Mitnahmeeffekte waren und welche zusätzlichen Lasten für öffentliche Mittel sich durch die Implementierung der Kurzarbeit ergaben.

Zunächst zeigt sich, dass durch die Implementierung der Kurzarbeit viele Arbeitsplätze gerettet und Beschäftigungsverluste in erheblichem Umfang verhindert werden konnten. Den Schätzungen zufolge wurden über den Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 insgesamt 388.000 Arbeitsplätze gesichert. Bei insgesamt umgerechnet 581.000 durch Kurzarbeit subventionierte vollzeitäquivalente Arbeitsplätze ergibt sich somit ein Mitnahmeeffekt von rund einem Drittel.²⁶⁾ Somit ergibt sich ein Mitnahmeeffekt von rund einem Drittel: Dieser Anteil an geförderter Beschäftigung wäre auch ohne Förderung über die Pandemiephase hinweg aufrechterhalten worden. Die Kosten der Kurzarbeit sind auch durch das großzügige Förderregime hoch. Eine geringere Einkommensersatzquote der Kurzarbeitsunterstützung²⁷⁾ hätte einerseits die Inanspruchnahme der Kurzarbeit und damit auch ihre stabilisierende Wirkung reduziert, andererseits aber – bei etwa gleichem Anteil von Mitnahmeeffekten – zu geringeren Ausgaben geführt.

²⁶⁾ 388.000/581.000 ergibt eine Zielgenauigkeit von 66,8%. Die verbleibenden 33,2% geförderten vollzeitäquivalenten Arbeitsplätze spiegeln den Mitnahmeeffekt wider.

²⁷⁾ Kurzarbeitsunterstützung erhalten Beschäftigte vom Arbeitgeber als teilweisen Ausgleich für den Lohnausfall infolge der Arbeitszeitverkürzung.

8.3 Umsetzung

COVID-19 und die damit verbundenen breitflächigen Einschränkungen der Geschäftstätigkeit von Unternehmen erforderten umfassende Anpassungen in allen Bereichen: Nicht nur Unternehmen, auch die öffentlichen Einrichtungen, die mit der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit beschäftigt waren, allen voran das AMS, mussten innerhalb kürzester Zeit Lösungen für einen bis dahin unvorstellbaren, weitgehenden Stillstand des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens finden. Es gelang, in kürzester Zeit Prozesse zu definieren und funktionsfähige Administrationsstrukturen zu etablieren, die dem Massenbedarf gerecht wurden und dafür sorgten, dass Unternehmen trotz fehlender Einkünfte in der Lage waren, Dienstverhältnisse aufrechtzuerhalten. Die in kürzester Zeit entwickelten Verfahren wurden parallel zur Bearbeitung der Förderanträge laufend weiterentwickelt – dies nicht zuletzt, um die Treffsicherheit des komplexesten arbeitsmarktpolitischen Instruments zu erhöhen. Die laufenden Anpassungen der Förderrichtlinie und der Sozialpartnervereinbarung erhöhten die Komplexität zusätzlich.

Vor diesem Hintergrund ist der Befund der Unternehmensbefragung, dass 63% der Unternehmen (7.000 auswertbare Fragebögen, Rücklaufquote 6,3%) im Nachhinein betonen, weder mit der administrativen Abwicklung und Organisation der Kurzarbeit, noch mit der Sozialpartnervereinbarung, noch damit, ausreichend Informationen zu erhalten oder Kurzarbeit den Mitarbeitenden zu erklären, Probleme gehabt zu haben, als positive Resonanz zu bewerten. Auffallend ist, dass größere Unternehmen von mehr Problemen berichteten als kleinere – ein Umstand, der möglicherweise damit zu tun hat, dass Kurzarbeit von kleineren Unternehmen eher durch Steuerberatungskanzleien administriert wurde. Ein weiterer Hintergrund könnte darin liegen, dass größere Unternehmen komplexere arbeitsorganisatorische Strukturen aufweisen als kleinere.

Weiters gingen rückblickend zwei von drei Unternehmen davon aus, dass sie pandemiebedingt ohne COVID-19-Kurzarbeit Mitarbeiter:innen freisetzen hätten müssen. Je länger Unternehmen Kurzarbeit nutzten, desto eher gingen sie auch davon aus, dass sie den Personalstand ohne Kurzarbeit nicht halten hätten können.

Als Gesamtbefund zur COVID-19-Kurzarbeit lässt sich somit zusammenfassen:

1. Die Kurzarbeitsbeihilfe hat das Potential, Beschäftigung während temporärer Krisensituationen zu stabilisieren und dadurch auch über die Krise hinaus die Beschäftigungssituation für Beschäftigte und Betriebe zu verbessern.
 - Um dieses Potential effizient zu nutzen, ist es von entscheidender Bedeutung, Mitnahmeeffekte und nicht zielkonforme Nutzung der Kurzarbeit zu vermeiden. Dabei können sowohl die Prüfung der Anspruchskriterien als auch Anreizmechanismen im Förderdesign genutzt werden.
 - Einen Ansatzpunkt, die Kosten der Kurzarbeit zu reduzieren, stellt die Festlegung der Höhe der Förderquote dar. Gerade bei längeren Krisensituationen mit anfänglich massiver Nutzung der Kurzarbeit – wie dies während der COVID-19-Pandemie der Fall war – dürfte ein möglichst rascher Übergang von einem breit ausgerollten Masseninstrument in das Regelinstrumentarium von erheblicher Bedeutung für die Steigerung der Kosteneffizienz sein.

2. Nicht zuletzt sind für die Optimierung des Einsatzes der Kurzarbeitsbeihilfe die administrativen Aufwände zu berücksichtigen, die durch die – bei unerwarteten Krisensituationen notwendigerweise plötzlich auftretenden – Anforderungen an die Implementierung von Förderinstrumentarien entstehen. Der Vorbereitung effizienter Krisenszenarien kommt daher wesentliche Bedeutung zu.

Um auf etwaige zukünftige "massenhafte" Kurzarbeitsbedarfe vorbereitet zu sein, sind das Erarbeiten eines Notfallplans sowie das Vorhalten einer kritischen Anzahl an diesbezüglich kompetenten Beschäftigten im AMS von zentraler Bedeutung. Bewähren sich die aktuellen gesetzlich definierten Prozesse der Entscheidungsfindung und Abwicklung von Kurzarbeit, so gilt dies für Zeiten eines Massenbedarfs nur bedingt. Insbesondere das in der Entscheidungsfindung zentrale Beratungsverfahren, das eine mehrperspektivische Bewertung der Ausgangslage sicherstellen soll, ist in derartigen Phasen nicht realisierbar.

Aus einer integrierten Betrachtung der quantitativen Evidenzen zur Wirkung der COVID-19-Kurzarbeit mit qualitativen Analysen zur Umsetzung und zu weiteren Wirkungsaspekten wurden Schlussfolgerungen für einen künftigen Einsatz von Kurzarbeit in Zeiten unerwarteter, schwerer wirtschaftlicher Krisen abgeleitet. Die ausgearbeiteten Vorschläge sollen dazu dienen, ein Instrumentarium vorzubereiten, damit bei erneutem Bedarf an einem breiten Einsatz der Kurzarbeit – anders als bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie – ein rasch umsetzbares, einfach administrierbares und effizientes Kurzarbeitsmodell zur Sicherung von Arbeitsplätzen bereitsteht. Folgende Übersicht fasst jene Vorschläge zusammen, die als Lernergebnisse aus den Erfahrungen mit COVID-19-Kurzarbeit und als Ableitungen aus den Ergebnissen der quantitativen Evaluation in Vorbereitung auf einen etwaigen neuerlichen massenhaften Bedarf an Kurzarbeit zu verstehen sind.

Übersicht 5: **Übersicht Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe**

Vorschlag	Bisherige Umsetzung	Betrifft KUA bei Einzelfallbedarf	Betrifft KUA bei Massenbedarf
Grundsätzliche Vorschläge			
Durchgängig gleichlautende Kommunikation der Förderungsbedingungen durch die relevanten Stakeholder.		X	X
Auch im Falle von Massenbedarf an Kurzarbeit auf bewährte Strukturen und Prozesse sowie - soweit möglich - Förderungsbedingungen zurückgreifen.			X
Entwicklung eines Notfallplans, der auch im Falle von Massenbedarf an Kurzarbeit ein strukturiertes und vorbereitetes Vorgehen erlaubt, inklusive des Vorhalts einer kritischen Personalreserve, die im Bedarfsfall geplant aufgebaut werden kann - unter Einbindung der relevanten Stakeholder (z. B. Buchhaltungsagentur, Finanzbehörden etc.) sowie laufende Aktualisierung des Kurzarbeit-Wikis.			X
Weiterentwicklung des eAMS-basierten Antragssystems und automatisierte Prozessierung der Anträge unter Nutzung von Datenschnittstellen zu relevanten Behörden – allen voran zu Finanzbehörden und Sozialversicherungsträgern.	Seit Anfang 2022: automatisierte elektronische Schnittstelle; täglicher Abgleich mit AMS-Betriebsstammdaten. Seit Mitte November 2022 wird eine aufrechte Insolvenz bei Betrieben in der AMS-Datenbank vermerkt; die Information soll auch in die Prüfberichte zur Abrechnung und PWV eingespielt werden. Seit Anfang Juni 2025 organisatorische Vorkehrungen: In die Vorstandsrichtlinie Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen (ALL) ist ein neues Kapitel eingearbeitet worden (Punkt 6.1.5. Informationspflicht und Verhängung eines Förderungsverbots). Dazu gibt es einen Anhang für Insolvenz (Punkt 11.6. AMF – Arbeits- und Prüfschritte).	X	X
Vorliegen unvorhersehbarer, nicht saisonaler wirtschaftlicher Schwierigkeiten			
Beibehalten des Beratungsverfahrens gemäß § 37b AMSG. Zusätzlich zu den mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 umgesetzten Prüfschritten könnten Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Finanzbehörde und der Sozialversicherungsträger in die Überprüfung einbezogen werden.	Verstärkte Kontroll- und Genehmigungsschritte seit April 2022; Kriterienkatalog durch externen Wirtschaftsprüfer erstellt und umgesetzt.	X	

Vorschlag	Bisherige Umsetzung	Betrifft KUA bei Einzelfallbedarf	Betrifft KUA bei Massenbedarf
Einigung auf Verordnungsermächtigung im Einvernehmen der für Arbeitsmarktpolitik und Finanzen verantwortlichen Regierungsmitglieder bei Massenbedarf an Kurzarbeit unter Einbindung von Wirtschaftsforschungsexpertise als Teil des vorgeschlagenen Notfallplans.			X
Behaltefrist/ -pflicht, Erhalt des Beschäftigungsstandes, Einhaltung des personellen Geltungsbereichs			
Akkurate Überprüfung des Vorliegens eines vollentlohten Monats vor Beginn der Kurzarbeit über die Datenschnittstelle zum Dachverband der Sozialversicherungsträger.	Wurde ab Phase 3 realisiert.	X	X
Kein Einbeziehen von Personen mit Einstellzusage in Kurzarbeitsprojekten.			X
Nachvollziehbare und verständliche Formulare – insbesondere auch für den Durchführungsbericht.		X	X
Kritische Überprüfung von Förderanträgen von Unternehmen, die in den Monaten vor Beantragung von Kurzarbeitsbeihilfe Mitarbeitende freisetzen.		X	X
Bemessung der Beihilfenhöhe und -dauer			
Beibehalten der mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 gültigen Regelungen. Keine weiteren Differenzierungen		X	X
Bezugsdauer sollte sehr eng an den Ereignissen, die den Bedarf an Kurzarbeit begründen, orientiert sein.		X	X
Konzentration auf arbeitsmarktpolitische Funktion von Kurzarbeitsbeihilfe durch begleitende wirtschaftspolitische Unterstützungsstrukturen, die den Bedarf an Liquiditätssicherung decken.			X
Weiterentwicklung des laufenden Monitorings			
Begleitend zur Förderung Beobachtung der Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in vergleichbaren Unternehmen oder in der Branche.		X	X
Weiterentwicklung des Kontroll- und Prüfsystems			
Konkretisierung des Kontroll- und Prüfsystems für den Fall von Massenbedarf an Kurzarbeit im Notfallplan inklusive Benennung der zu integrierenden Stellen. Einbeziehung dieser Stellen in die Entwicklung des Notfallplans.	Laufende Anpassungen bereits während Covid-19-Kurzarbeit sowie mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023.		X
Nutzung von Kurzarbeit für Qualifizierung			
Qualifizierung während Kurzarbeit ermöglichen und durch Ausdehnung des Förderungszeitraums bis Abschluss einer begonnenen Qualifizierung.	Mit AMF/8-2023 seit 1.10.2023 realisiert.	X	X
Lehrausbildungen während Kurzarbeit			
Ausschöpfen aller Möglichkeiten, um Kurzarbeit von Lehrlingen zu verhindern. Wenn trotzdem Kurzarbeit nötig ist, Aufbau von Ausbildungsverbünden nach dem während Covid-19-Kurzarbeit in Wien realisierten Modell.			X

Q: Eigene Darstellung

