

Der schrittweise Ausstieg aus der Kurzarbeit

Ein Vorschlag der Agenda Austria

Überblick

Die Kurzarbeit hat als Hilfsmittel in der Krise viele Vorteile. Im Zuge des ersten Lockdowns hat sie sich als ein sehr erfolgreiches Instrument erwiesen, um die Auswirkungen des Corona-Schocks am Arbeitsmarkt abzufedern. Auch die Einkommen der Haushalte konnten so stabilisiert werden. Mit Ende März läuft die mittlerweile dritte Phase der Kurzarbeit aus. Forschungsergebnisse zeigen aber, dass die Kurzarbeit mit zunehmender Dauer ihre Wirkung als effektives Arbeitsmarktinstrument verliert.

Der neue Arbeitsminister sollte die Kurzarbeit im April nicht abrupt enden lassen. Wenn es von Seiten der Regierung zu keinen weiteren Einschränkungen kommt, sollte die kommende Phase aber für den schrittweisen Ausstieg aus der Kurzarbeit genutzt werden. Nach den coronabedingten Einschränkungen gilt es im wirtschaftlichen Aufschwung verstärkt auf die Schaffung neuer Jobs zu setzen.

Handlungsempfehlungen

- **Schrittweise zurück zur Normalität:** Die Kurzarbeit sollte über den März hinaus verlängert, aber gleichzeitig sollte die Rückkehr zur Normalarbeitszeit eingeleitet werden. Dazu werden die Ersatzraten ab April nur mehr für die reduzierte Arbeitszeit statt auf den gesamten Lohn angewendet, wie das beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Parallel zu dieser Umstellung gehen eine schrittweise Anhebung der Mindestarbeitszeit und die Angleichung der Ersatzraten an jene der Arbeitslosigkeit einher. Mit Ende des Jahres 2021 läuft die Kurzarbeit dann aus.
- **Ein Bonus für neue Jobs:** Der schrittweise Ausstieg aus der Kurzarbeit wird auch die Kosten für den Staat senken. Da der Arbeitsmarkt aber weiter in der Krise steckt, sollten diese Gelder dafür aufgewendet werden, die Schaffung neuer Stellen zu fördern. Dazu können einerseits die Sozialversicherungsbeiträge für den Arbeitgeber bei Neueinstellungen bis Jahresende 2022 erlassen werden. Alternativ könnten Arbeitgeber für neu geschaffene Beschäftigungen mit einer Förderung von 250 Euro pro Monat (auf Vollzeitbasis) bis Ende 2022 unterstützt werden.

Motivation für den Ausstieg

Die Kurzarbeit ist eine der erfolgreichsten Maßnahmen in der Krisenbekämpfung. Aber sie ist auch die teuerste. Und trotz der Erfolge kann sie nicht dauerhaft eine geringere Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt kompensieren. Nach Beendigung der Gesundheitskrise sollten daher alle Anstrengungen darauf gerichtet sein, die Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse für Arbeitgeber attraktiver zu machen. Um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, müssen die Kosten der Arbeit sinken. Dies kann theoretisch entweder durch eine Reduktion der Arbeitnehmereinkünfte oder der Abgabenbelastung erfolgen. Da eine Lohnreduktion weder

erstrebenswert noch durchsetzbar ist, gehören die Abgaben gesenkt. Die bisherige Strategie der Regierung war es, Arbeit auch durch öffentliche Gelder in Form der Kurzarbeit zu subventionieren. So wurde das Kurzarbeitsbudget für heuer erst Ende Jänner noch einmal von fünf auf sieben Milliarden Euro aufgestockt.

Man kann die Kurzarbeit aber nicht ewig weiterlaufen lassen. Es werden auf diese Weise Arbeitskräfte in Betrieben gehalten, die so nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Zudem verzögert sich der Strukturwandel, der durch Krisen immer vorangetrieben wird. Denn

in der Kurzarbeit werden Mitarbeiter zur Reduktion ihrer Arbeit gezwungen, während andernorts bereits wieder Arbeitskräfte gesucht werden. Auch eine Analyse des Krisenjahres 2009 für Deutschland kommt zu dem Schluss, dass die Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht nachhaltig sichern kann, wenn eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive fehlt.¹ Das führt zu einer ineffizienten Arbeitsverteilung, reduziert die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und wirkt sich im Aufschwung negativ aus.

Die Kurzarbeit einfach auslaufen zu lassen ist wenig zielführend, weil sonst manche Firmen auf einen Schlag Entlassungen vornehmen müssten. Wie schafft es Österreich also, aus der Kurzarbeit auszusteigen und gleichzeitig den Arbeitsmarkt nicht zu überfordern?

Wie wir aus der Kurzarbeit rauskommen – ein möglicher Weg

Durch graduelle Verschärfungen würden sowohl die große Arbeitslosen- als auch die erwartete Konkurswelle verhindert oder zumindest abgemildert. Man sollte einen einmaligen starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen vermeiden, da die Nachfrage nach Beschäftigten derzeit nicht vorhanden ist und die Betroffenen mit längerer Arbeitslosigkeitsdauer Fertigkeiten verlieren und immer schwerer in den Arbeitsmarkt zurückfinden.²

Das aktuelle Kurzarbeitsmodell läuft Ende März aus. Nach Ende des Lockdowns ist die Zeit gekommen, den Ausstieg aus der Kurzarbeit vorzubereiten. Ein Arbeitnehmer in Kurzarbeit erhält noch bis inklusive März 80 bis 90 Prozent des Nettoentgelts, das er vor der Kurzarbeit bezogen hat. Im derzeitigen System spielen die in der Kurzarbeit geleisteten Arbeitsstunden für die Höhe des Entgelts eines Arbeitnehmers keine Rolle: Egal ob der Arbeitnehmer nur die Mindestarbeitszeit von 30 Prozent oder die maximale Arbeitszeit von 80 Prozent erbringt, das momentan geltende Kurzarbeitsmodell garantiert das gleiche Nettoentgelt.

Damit setzt das System falsche Anreize. Ein System sollte so ausgestaltet sein, dass so viel wie möglich normal gearbeitet werden kann, für die restliche Arbeitszeit sollte Arbeitnehmern eine finanzielle Entschädigung zustehen. Gegenwärtig ist das Gegenteil der Fall: Je stärker die Stundenreduktion, desto größeren Anteil des Lohns trägt der Staat, womit die Arbeitgeber einen Anreiz haben, so viel Leistung wie möglich in so wenig Zeit wie möglich zu veranschlagen. Und auch für rationale Arbeitnehmer bedeutet das System: Je kürzer sie arbeiten, desto mehr Freizeit haben sie bei gleichem Lohn.

Wo der Ausstieg bereits begonnen hat

Das Kurzarbeitergeld hält zwar Personen in Beschäftigung, führt aber nicht dazu, dass die Betroffenen in neue Berufsfelder oder Branchen wechseln, die auch mit der veränderten Nachfragestruktur nach der Krise im Einklang sind³. So haben einige Länder mit dem Ausstieg aus der Kurzarbeit bereits begonnen:⁴

² Pissarides (1992), Ljungqvist & Sargent (1998), Ortego-Martí (2017).

³ OECD (2020a).

⁴ (OECD 2020b).

¹ Speckesser (2010) und Konle-Seidl (2020).

Egal ob der Arbeitnehmer nur die Mindestarbeitszeit von 30 Prozent oder die maximale Arbeitszeit von 80 Prozent erbringt, garantiert das momentan geltende Kurzarbeitsmodell das gleiche Nettoentgelt. Damit setzt das System falsche Anreize.

— **Frankreich:** Ab Juni wurde die Kurzarbeit für Unternehmen verteuert. In Sektoren, die sich stabilisiert haben, müssen die Unternehmen einen Teil des Lohns für die ausgefallenen Stunden selber zahlen (15 Prozent). Im November wurden die Bedingungen für die Kurzarbeit weiter verschärft. Die Ersatzrate wurde von 70 Prozent auf 60 Prozent reduziert, die Unternehmen müssen 40 Prozent der Arbeitnehmerförderung selber finanzieren. Die Sektoren, die von den Lockdown-Maßnahmen betroffen sind (Tourismus, Kultur, Gastronomie), wurden von dieser Regelung ausgenommen.

— **Niederlande:** Das bestehende Kurzarbeitsmodell wurde in der Corona-Krise durch einen vorübergehenden Lohnzuschuss ersetzt. Arbeitgeber zahlen den Arbeitnehmern weiterhin 100 Prozent ihres üblichen Lohns, die Höhe der Förderung hängt aber nicht von der Arbeitszeitreduktion ab (wie in der klassischen Kurzarbeit), sondern ist zur Umsatzreduktion proportional. Ein Unternehmen, das einen Umsatzverlust von mindestens 20 Prozent erlitt, konnte ab März für einen Zeitraum von drei Monaten einen Gehaltsbeitrag beantragen, der je nach Umsatzverlust maximal 90 Prozent der Lohnkosten beträgt. Die maximale Ersatzrate wird seit Oktober 2020 in Drei-Monats-Abständen bis Juli 2021 auf 60 Prozent gesenkt. Zusätzlich wurde mit Jänner 2021 die Grenze des Mindestumsatzverlusts von 20 Prozent auf 30 Prozent erhöht.

— **Vereinigtes Königreich:** Der Ausstieg wurde relativ früh eingeleitet. Seit August müssen Arbeitgeber einen Teil der Kosten für die ausgefallenen Stunden selber zahlen. Drei Monate nach Beendigung der Kurzarbeit (Ende Oktober 2020) können Unternehmen einen Bonus von 1.000 Pfund für jeden Arbeitnehmer beantragen, der nach Ende der Kurzarbeit weiterbeschäftigt wird.

Handlungsempfehlungen:

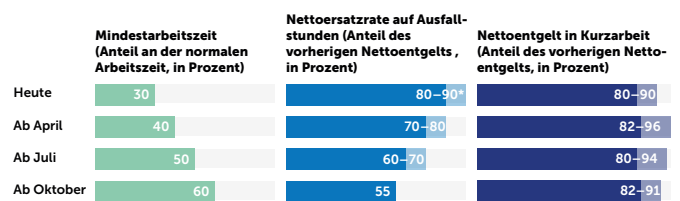
— Als erster Schritt sollte **ab April** nur mehr für die tatsächlich ausgefallenen Stunden Kurzarbeitsgeld bezahlt werden. Ein solches Modell motiviert den Arbeitnehmer zu mehr Arbeitsstunden, da der Lohn höher ausfällt, wenn auch mehr gearbeitet wird. Im nächsten Schritt gilt es, die Ersatzraten für die ausgefallenen Stunden zu staffeln und sie schrittweise auf das Niveau der Arbeitslosenversicherung von 55 Prozent des Nettoverdienstes abzusenken. Das soll verhindern, dass Kurzarbeit zu einem höher dotierten Arbeitslosengeld wird. Gleichzeitig sollten Zugangshürden für die Kurzarbeit

mit Auslaufen der dritten Phase verschärft werden. Seit 1. Oktober 2020 kann nur dann Kurzarbeit beantragt werden, wenn die betroffenen Beschäftigten zwischen 30 Prozent und 80 Prozent (in Ausnahmefällen bis zu 90 Prozent) der Normalarbeitszeit tätig sind.⁵ Davon ausgenommen sind die Monate im Lockdown, in denen auch eine Reduktion der Arbeitszeit von mehr als 90 Prozent möglich ist. Ab Anfang April sollte die Mindestarbeitszeit stufenweise erhöht werden, bis die Kurzarbeit mit Ende 2021 endgültig ausläuft.

Abb. 1: Wie die Corona-Kurzarbeit beendet werden kann

Wie die Corona-Kurzarbeit beendet werden kann

– ein Agenda Austria-Vorschlag zur Reform der Kurzarbeit



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkung: Eine Person in Kurzarbeit bekommt für den Anteil der ausgefallenen Stunden eine Nettoersatzrate vom Staat. Die Nettoersatzrate gibt dabei den prozentuellen Anteil des Zuschusses am Nettoentgelt vor der Kurzarbeit an. Das Nettoentgelt in Kurzarbeit gibt an, wie viel die Person im Verhältnis zur Zeit vor der Kurzarbeit verdient.

* Die Nettoersatzrate im derzeitigen System bezieht sich auf das ganze Entgelt und nicht nur auf die ausgefallenen Stunden.



— **Anfang April** wird die Mindestarbeitszeit von 30 Prozent auf 40 Prozent erhöht. Für den Teil der gearbeiteten Stunden erhält der Arbeitnehmer das gleiche Entgelt wie vor der Einführung der Kurzarbeit. Die Ersatzrate für die ausgefallenen Stunden wird auf 70 bis 80 Prozent des letzten Nettobezugs gesetzt.

— **Anfang Juli** wird die Mindestarbeitszeit auf 50 Prozent erhöht. Die Ersatzrate für die ausgefallenen Stunden sollte um zehn Prozentpunkte auf 60 bis 70 Prozent gesenkt werden.

— **Anfang Oktober** wird die Mindestarbeitszeit auf 60 Prozent gesetzt. Die Ersatzrate der ausgefallenen Arbeitsstunden sollte auf 55 Prozent gesenkt und damit dem Arbeitslosengeld gleichgesetzt werden.

— **Mit 31. Dezember 2021** läuft das COVID-19-Kurzarbeitsgeld aus.

⁵ Die Normalarbeitszeit gibt die Stunden aus dem Anstellungsverhältnis vor der Kurzarbeit an.

Abb. 2: Wie sich die Kurzarbeit-Reform auswirkt

Wie sich die Kurzarbeit-Reform auswirkt

– ein Reformvorschlag der Agenda Austria anhand einer Person, die 2.000 Euro brutto monatlich verdient

| Anteil an der Normalarbeitszeit | Aktuelles Nettoentgelt in der Kurzarbeit (in Euro) | Agenda Austria-Vorschlag zur Reform der Kurzarbeit: | | |
|---------------------------------|--|---|----------|------------|
| | | ab April | ab Juli | ab Oktober |
| 30 % | 1.520,57 | – | – | – |
| 40 % | 1.520,57 | 1.520,57 | – | – |
| 50 % | 1.520,57 | 1.565,29 | 1.475,84 | – |
| 60 % | 1.520,57 | 1.610,01 | 1.538,45 | 1.466,90 |
| 70 % | 1.520,57 | 1.654,73 | 1.601,07 | 1.547,40 |
| 80 % | 1.520,57 | 1.699,46 | 1.663,68 | 1.627,90 |

Heute bekommt man in der Kurzarbeit 85 % des Nettoentgelts – unabhängig davon, ob 30 oder 80 % der Normalarbeitszeit geleistet wurden.

Im Reformvorschlag der Agenda Austria steigen die Einkünfte der Arbeitnehmer mit der geleisteten Arbeitszeit an. Die dargestellten Werte entsprechen dem Mindestentgelt im Reformvorschlag. Für Arbeitnehmer, die mehr Stunden arbeiten als das Mindestmaß, fällt der Verdienst entsprechend höher aus.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Anmerkung: Bei einem Bruttolohn von 2.000 Euro beträgt das Nettoentgelt 1.788,90 Euro. Das Nettoentgelt berücksichtigt auch das 13. und 14. Monatsgehalt. Für die Darstellung kam die Steuerbelastung für das Jahr 2021 zur Anwendung.



Ausnahmeregelungen können für bestimmte Sektoren eingeführt werden, wenn es zu einem weiteren Lockdown kommen sollte oder die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit rechtlich stark eingeschränkt wird.

Trotz Absenkung der Ersatzraten führt diese Umstellung dazu, dass **Arbeitnehmer in Kurzarbeit weiterhin zumindest 80 Prozent des Nettoverdienstes vor der Kurzarbeit erreichen**. Ist der Arbeitnehmer über die erforderliche Mindestarbeitszeit hinaus beschäftigt, entspricht der Verdienst in Kurzarbeit bis zu 96 Prozent des vorherigen Nettoentgelts – und somit deutlich mehr als im gegenwärtigen System.

Dennoch spart sich der Staat gegenüber dem derzeitigen Modell Geld, da ein größerer Anteil von den Arbeitgebern getragen werden muss. Die freiwerdenden Mittel sollten daher weiter in den Arbeitsmarkt fließen. Allerdings nicht mehr mit dem Ziel, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, sondern das Entstehen neuer Jobs zu fördern. Eine Möglichkeit bietet hier **die Reduktion der Abgaben auf den Faktor Arbeit auf Arbeitgeberseite**. So sollten die Sozialversicherungsbeiträge für Neueinstellungen bis Ende des Jahres 2022 erlassen werden. Je früher neue Jobs geschaffen werden, desto stärker dadurch die Förderung.

Eine weitere Möglichkeit bietet **die Einführung eines Bonus-Systems**: Für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz erhält der Arbeitgeber monatlich einen fixen Zuschuss von 250 Euro (auf Vollzeitbasis). Auch diese Regelungen sollten bis Ende des Jahres 2022 laufen. Hierdurch entsteht der Anreiz für Unternehmen, einen Arbeitsplatz so früh wie möglich zu schaffen.

Beide Regelungen sollten nur für neue Mitarbeiter gelten. Während die Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge einen stärkeren Anreiz für höher qualifizierte Jobs bietet, richtet sich der Bonus für die Schaffung neuer Jobs an den mittleren und niedrigen Qualifikationsbereich.

Literatur

Konle-Seidl, R. (2020). Short-time Work in Europe: Rescue in the Current COVID-19 Crisis? IAB-Forschungsbericht 4/2020. Online verfügbar unter: http://doku.iab.de/forschungsbericht/2020/fb0420_en.pdf (abgerufen am 28.1.2021).

Ljungqvist, L., Sargent, T. J. (1998). The European Unemployment Dilemma. *Journal of Political Economy* 106 (3), 514–550. Online verfügbar unter: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/250020> (abgerufen am 28.1.2021).

OECD (2020a). Flattening the unemployment curve policies to support workers’ income and promote a speedy labour market recovery. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery-3dbd4087/> (abgerufen am 28.1.2021).

OECD (2020b). Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. Online verfügbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135415-6bardplc5q&title=Job-retention-schemes-during-the-COVID-19-lockdown-and-beyond (abgerufen am 28.1.2021).

Ortego-Marti, V. (2017). Differences in skill loss during unemployment across industries and occupations. *Economics Letters* 161, 31–33. Online verfügbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165176517303737> (abgerufen am 28.1.2021).

Pissarides, Ch. A. (1992). Loss of Skill During Unemployment and the Persistence of Employment Shocks. *The Quarterly Journal of Economics* 107 (4), 1371–1391. Online verfügbar unter: <https://www.jstor.org/stable/2118392?seq=1> (abgerufen am 28.1.2021).

Speckesser, S. (2010). Employment retention in the recession: Microeconomic effects of the Short-time Work Programme in Germany. IAB-Konferenz 2011. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Online verfügbar unter: http://doku.iab.de/veranstaltungen/2011/ws_flex2011_speckesser.pdf (abgerufen am 28.1.2021).

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Dénes Kucsera,
Mag. Hanno Lorenz

Begutachtung

Prof. Dr. Wolfgang Nagl

Lektorat

MMag.a Judith Kreiner

Infografiken

Ksenia Pogorelova, MA

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**