

Wo am meisten kurz gearbeitet wurde

Zu Beginn der Corona-Krise eignete sich die Kurzarbeit, um den Arbeitsmarkt zu stützen. Die Regierung sollte allerdings den rechtzeitigen Ausstieg aus der Kurzarbeit nicht verpassen.

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 auf den Arbeitsmarkt abzufedern. Auch die Einkommen der Haushalte konnten so stabilisiert werden. Wie eine Sonderauswertung des Arbeitsmarktservice (AMS) für die Agenda Austria zeigt, haben Menschen in Kurzarbeit ihr Arbeitsvolumen im März und April 2020 um mehr als die Hälfte reduziert. Besonders betroffen waren dabei Tourismus, Industrie und Handel, während andere Branchen kaum Kurzarbeit in Anspruch genommen haben – etwa in der Energieversorgung oder im Bergbau. Die Reduktion der Arbeitszeit ist schon im Juni auf unter ein Drittel gesunken. Aber trotz starker wirtschaftlicher Erholung im Sommer arbeiten Menschen in Kurzarbeit weiterhin um ein Drittel weniger als jene in Normalbeschäftigung. Der erneute Lockdown im November wird die Zahl wieder steigen lassen. Forschungsergebnisse zeigen jedoch: Je länger die Krise andauert, desto geringer ist der Erfolg der Kurzarbeit als effektives Mittel zur Krisenbewältigung. Nach dem Ende des zweiten Lockdowns sollte daher der Ausstieg aus der Kurzarbeit nicht verpasst werden. Es braucht eine langfristige Perspektive für den Arbeitsmarkt.

Handlungsempfehlungen

— **Arbeitnehmer im Lockdown stützen:** Für Unternehmen, die gesetzlich zur Untätigkeit gezwungen sind und ihren Betrieb weiterführen, sollte die Kurzarbeit auf jeden Fall weiter zugänglich sein.

— **Kurzarbeitsfälle verhindern:** Die Kurzarbeit ist ein Instrument, um kurzfristige Einbrüche aufzufangen. Mit dem kommenden März wird dieses Instrument aber bereits ein Jahr lang im Einsatz sein. Wir laufen Gefahr, Arbeitsplatzverluste nicht mehr zu verhindern, sondern notwendige Veränderungen zu bremsen. Die Regierung sollte daher mit dem neuen Jahr auch den Ausstieg aus der Kurzarbeit einleiten. So sollte nach Ende des aktuellen Lockdowns damit begonnen werden, die Ersatzraten zu staffeln und schrittweise von derzeit 80 bis 90 Prozent auf das Niveau der Arbeitslosenversicherung von 55 Prozent abzusenken.

— **Strukturwandel fördern:** Gleichzeitig muss die Schaffung neuer Arbeitsplätze oberste Priorität haben. Österreich gehört zu den Ländern mit den höchsten Lohnnebenkosten. Daher sollten Unternehmen bei der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse finanziell entlastet werden. Eine Möglichkeit wäre es, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Neueinstellungen für ein Jahr zu erlassen.

— **Verstärkte Qualifizierung:** Wirtschaftskrisen beschleunigen auch den Strukturwandel einer Volkswirtschaft. Letzterer bringt es mit sich, dass spezifisches Wissen nicht mehr benötigt wird. Es ist daher wichtig, den Aufbau von Humankapital zu fördern. Besonderer Fokus sollte hierbei auf digitale Fähigkeiten gelegt werden.

Eine kurzfristige Rettung mit langfristigen Problemen?

Es ist unumstritten, dass die Einführung der Kurzarbeit zu Beginn der Krise ein richtiger Schritt seitens der Politik gewesen ist.¹ Kurzarbeit trägt zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei und Unternehmen können schneller reagieren, wenn die Nachfrage nach der Krise wieder zunimmt.² Zusätzlich können Kosten für Entlassungen und Neueinstellungen von Fachkräften vermieden werden und der Staat spart die Arbeitslosenunterstützung. Aber auch für Arbeitnehmer bringt die Kurzarbeit Vorteile.³ Ohne Kurzarbeit wäre die Arbeitslosigkeit – insbesondere zu Jahresbeginn – deutlich stärker angestiegen. Dies hängt damit zusammen, dass im April einerseits die meisten Menschen tatsächlich an der Kurzarbeit teilnahmen und andererseits auch die Stundenreduktion mit 54 Prozent der normalen Arbeitszeit am höchsten ausgefallen ist, wie eine Sonderauswertung des AMS für die Agenda Austria zeigt.

Abb. 1: Ausmaß der Kurzarbeit

Kurzarbeit in der Pandemie

Personen in Kurzarbeit (Anzahl)	Ausmaß der Arbeitszeitreduktion, in Prozent
März 511.441	52
Apr. 1.029.407	54
Mai 870.900	41
Juni 494.288	34
Juli 298.892	34
Aug. 236.482	32
Sept. 115.638	32

Quelle: AMS-Sonderauswertung.
Anmerkung: Die Daten können sich aus abrechnungstechnischen Gründen im Nachhinein noch ändern. Datenstand: 4.11.2020.



Allein im April konnten so Schätzungen zufolge rund 560.000 Arbeitsplätze gerettet werden. Mit September waren rund 116.000 Menschen noch in Kurzarbeit, die durchschnittliche Reduktion der Arbeitszeit lag bei 32 Prozent. Das bedeutet, dass noch vor dem zweiten Lockdown die Existenz von mehr als 37.000 Jobs von der Kurzarbeit abhängig war. Der neuerliche Lockdown wird diese Zahl unweigerlich wieder steigen lassen.

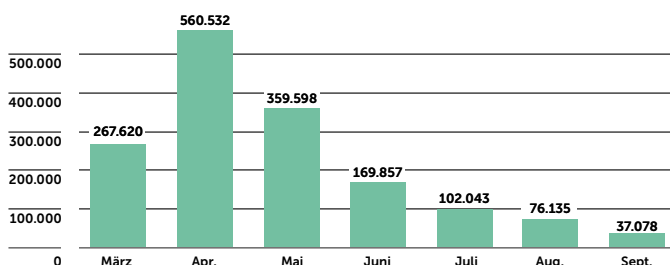
Aktuell stellt die Kurzarbeit also eine wichtige Unterstützung für den Arbeitsmarkt dar. Allerdings führt anhaltende Kurzarbeit auch zu Problemen. So werden auf diese Weise Arbeitskräfte in Betrieben gehalten, die so

nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Zudem verzögert sich der Strukturwandel, der durch Krisen immer vorangetrieben wird.⁴ Auch eine Analyse des Krisenjahres 2009 für Deutschland kommt zum Schluss, dass die Kurzarbeit Arbeitsplätze nicht nachhaltig sichern kann, wenn eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive fehlt.⁵ Das führt zu einer ineffizienten Arbeitsverteilung, reduziert die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und wirkt sich im Aufschwung negativ aus.

Abb. 2: Anzahl an Jobs, die an der Kurzarbeit hängen

Wie viele Jobs an der Kurzarbeit hängen

– Anzahl der Arbeitsplätze, die durch den Einsatz von Kurzarbeit in der Krise gerettet wurden



Quelle: Eigene Berechnungen, AMS-Sonderauswertung.
Anmerkung: Die Daten können sich aus abrechnungstechnischen Gründen im Nachhinein noch ändern. Datenstand: 4.11.2020.



Denn in der Kurzarbeit werden Mitarbeiter zur Reduktion ihrer Arbeit gezwungen, während andernorts bereits wieder Fachkräfte gesucht werden. Um zwei praktische Beispiele zu bringen: Während in Oberösterreich in einem boomenden Industriebetrieb dringend Arbeitskräfte gesucht werden, sind wenige Kilometer in einem anderen Produktionsunternehmen Mitarbeiter auf Kurzarbeit. Und während die Ferienhotellerie in den Bergen saisonal bedingt nach Fachkräften sucht, sind in der Stadthotellerie unzählige Beschäftigte auf Kurzarbeit. Zwar können sich vorübergehend positive Beschäftigungseffekte durch die Kurzarbeit einstellen, auf längere Sicht ergeben sich aber auch negative Effekte auf die Löhne von kurzarbeitenden Arbeitnehmern. Gleichzeitig sinken kurzfristig Wachstum und Investitionstätigkeit der betroffenen Firmen.⁶

Trotz der wirtschaftsstarke Sommermonate befinden sich noch immer mehr als 100.000 Menschen in Kurzarbeit. Zum Vergleich: Im Krisenjahr 2009 waren es in

¹ Siehe auch Gabela & Sarmiento (2020).
² Europäische Kommission (2012).
³ Cahuc (2019).

⁴ OECD (2020).
⁵ Crimmann & Wießner (2009).
⁶ Speckesser (2010) analysierte Kurzarbeit basierend auf zwei Datensätzen, dem deutschen Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) und dem IAB-Betriebspanel. Dabei lag ein besonderer Fokus auf den Langzeiteffekten der Kurzarbeit auf Firmen und Arbeitnehmer.

jedem Monat weniger als 40.000 Personen. Es ist zunehmend fraglich, ob die Kurzarbeit weiterhin das richtige Instrument ist. Je länger die Kurzarbeit andauert, desto weniger kann sie den Kriseneffekt abfedern und desto größer sind die Kosten für die Jahre nach der Krise.

Welche Branchen besonders betroffen sind – und welche nicht

Die Nutzung der Kurzarbeit variiert nicht nur über den Zeitverlauf. Wie stark das Instrument in der Krise genutzt wird, hängt auch von der Branche ab. So zeigt die Sonderauswertung des Arbeitsmarktservice für die Agenda Austria, dass knapp die Hälfte aller Beschäftigten in Kurzarbeit zwischen März und September in der Herstellung von Waren sowie im Handel zu finden waren. Zwar gehören beide Sektoren neben der öffentlichen Verwaltung auch zu jenen mit den insgesamt höchsten Beschäftigungsanteilen. Dennoch ist deren Anteil an der Kurzarbeit überproportional hoch. In der öffentlichen Verwaltung waren im Durchschnitt hingegen nur 219 Personen auf Kurzarbeit – auch weil das Instrument dort dienstrechtlich nicht vorgesehen ist. Besonders stark wurde die Kurzarbeit auch in der Beherbergung und Gastronomie genutzt. Während nur etwa fünf Prozent aller Beschäftigten in diesem Sektor tätig sind, entfallen hierauf gut elf Prozent der Kurzarbeiter.

Abb. 3: Wo die meisten Kurzarbeiter zwischen März und September zu finden waren

Handel in der Kurzarbeit überrepräsentiert

– in Prozent

	Anteil der Mitarbeiter in der Branche an allen Beschäftigten	Anteil der Kurzarbeiter der Branche an allen Kurzarbeitern
Herstellung von Waren	17,1	26,0
Handel	15,0	22,4
Beherbergung und Gastronomie	4,7	10,8
Wirtschaftliche Dienstleistungen	5,7	6,5
Bau	7,7	6,4
Hochqualifizierte Dienstleistungen	5,2	6,0
Verkehr und Lagerei	5,3	5,5
Gesundheits- und Sozialwesen	7,6	5,0
Sonstige Dienstleistungen	2,3	2,8
Information und Kommunikation	2,9	2,6
Kunst, Unterhaltung und Erholung	1,0	2,3
Erziehung und Unterricht	3,0	1,4
Grundstücks- und Wohnungswesen	1,2	0,9
Finanz und Versicherung	3,1	0,6
Land- und Forstwirtschaft	0,8	0,3
Trinkwasser und Müllentsorgung	0,5	0,3
Energieversorgung	0,7	0,1
Bergbau	0,2	0,1
Öffentliche Verwaltung	16,1	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen, AMS-Sonderauswertung.
Anmerkung: Die Differenz zu 100 Prozent ergibt sich in sonstigen Wirtschaftssektoren wie privaten Haushalten oder auch extraterritorialen Organisationen. Die Daten können sich aus abrechnungstechnischen Gründen im Nachhinein noch ändern. Datenstand: 4.11.2020.



In Relation zur gesamten Beschäftigung in den Sektoren zeigt sich, dass zwischen März und September jeder dritte Mitarbeiter in den Bereichen „Beherbergung und Gastronomie“ sowie „Unterhaltung, Kunst und Erholung“ nur eingeschränkt gearbeitet hat. In beiden Sektoren liegt zudem das Ausmaß der Arbeitszeitreduktion mit über 60 Prozent weit oberhalb des Durchschnitts von 43 Prozent. Hingegen wurde die Arbeitszeit im Bereich „Herstellung von Waren“ durchschnittlich „nur“ um ein Drittel reduziert.

Abb. 4: Wo die Arbeitszeit am meisten reduziert wurde

In der Gastronomie war ein Drittel in Kurzarbeit

– in Prozent

	Anteil der Beschäftigten in Kurzarbeit an allen Beschäftigten der Branche	Ausmaß der Arbeitszeitreduktion
Beherbergung und Gastronomie	32,3	61,4
Kunst, Unterhaltung und Erholung	31,7	62,8
Herstellung von Waren	21,3	33,9
Handel	20,9	43,1
Sonstige Dienstleistungen	17,2	52,1
Hochqualifizierte Dienstleistungen	16,4	46,6
Wirtschaftliche Dienstleistungen	15,8	47
Verkehr und Lagerei	14,3	44,4
Information und Kommunikation	12,5	47,9
Bau	11,7	31,6
Grundstücks- und Wohnungswesen	11,2	56,8
Gesundheits- und Sozialwesen	9,2	50
Trinkwasser und Müllentsorgung	7,9	25,5
Bergbau	6,8	26,4
Erziehung und Unterricht	6,6	50,8
Land- und Forstwirtschaft	5	55,6
Finanz und Versicherung	2,7	54,5
Energieversorgung	1,6	35,5
Öffentliche Verwaltung	0,04	55,9

Quelle: Eigene Berechnungen, AMS-Sonderauswertung.
Anmerkung: Durchschnitt für März bis September 2020. Die Daten können sich aus abrechnungstechnischen Gründen im Nachhinein noch ändern. Datenstand: 4.11.2020.



Handlungsempfehlungen

- **Arbeitnehmer im Lockdown stützen:** Für Unternehmen, die gesetzlich zur Untätigkeit gezwungen sind und ihren Betrieb weiterführen, sollte die Kurzarbeit weiter zugänglich sein. Dies betrifft den aktuellen sowie mögliche kommende staatliche Eingriffe dieser Dimension.
- **Kurzarbeitsfalle verhindern:** Die Kurzarbeit ist ein Instrument, um kurze Einbrüche aufzufangen. Im kommenden März jährt sich der Beginn der Kurzarbeit und wir laufen Gefahr, Arbeitsplatzverluste nicht mehr zu verhindern, sondern nur noch notwendige Veränderungen zu bremsen. Die Regierung sollte mit dem neuen Jahr auch den Ausstieg aus der Kurzarbeit einleiten. So sollte nach Ende des Lockdowns damit begonnen werden, die Ersatzraten zu staffeln und sie schrittweise von derzeit 80 bis 90 Prozent auf das Niveau der Arbeitslosenversicherung von 55 Prozent abzusenken. Soll die Kurzarbeit nicht zu einem höher dotierten Arbeitslosengeld mutieren, sollten zudem die Zugangshürden für die Kurzarbeit nach dem Ende des zweiten Lockdowns verschärft werden.
- **Strukturwandel fördern:** Gleichzeitig muss die Schaffung neuer Arbeitsplätze oberste Priorität haben. Österreich gehört zu den Ländern mit den höchsten Lohnnebenkosten. Daher sollten Unternehmen bei der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse finanziell entlastet werden. Eine Möglichkeit wäre es, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung bei Neueinstellungen für ein Jahr zu erlassen. Zusammen mit einem reduzierten Kurzarbeitergeld sollte dies Unternehmen dazu animieren, rasch wieder in den Normalbetrieb zu wechseln. Mit dem Gewinn- und Verlustausgleich würden auch potenzielle Gewinne in den Unternehmen bleiben und das Risiko der Unternehmer belohnen, statt diese auf sichere Staatshilfen zu konditionieren.
- **Verstärkte Qualifizierung:** Wirtschaftskrisen beschleunigen auch den Strukturwandel der Wirtschaft. Dieser bringt es mit sich, dass spezifisches Wissen nicht mehr benötigt wird. Es ist daher wichtig, dass im Zuge der Krise auch verstärkt Maßnahmen gesetzt werden, die auf den Aufbau von Humankapital abzielen. Besonderer Fokus sollte hierbei auf digitale Fähigkeiten gelegt werden. Dies betrifft einerseits die Menschen, die derzeit in Kurzarbeit sind. Diese sollten die freien Ressourcen zur Weiterbildung nutzen.

Wir laufen Gefahr, Arbeitsplatzverluste nicht mehr zu verhindern, sondern nur noch notwendige Veränderungen zu bremsen. Die Regierung sollte mit dem neuen Jahr auch den Ausstieg aus der Kurzarbeit einleiten.

zen. Aber auch Unternehmen sollten finanziell für ihre Investitionen in ihre Mitarbeiter unterstützt werden (nach dem Vorbild des Investitionsbonus). Und schließlich ist es zu begrüßen, dass ein Fonds für die Qualifizierung der Arbeitslosen eingeführt wurde. Dieser sollte gestärkt werden und unabhängig von der Krisensituation fortgesetzt werden. Denn auch vor der Krise gab es ein Mismatch zwischen der Qualifikation der Arbeitssuchenden und den Bedürfnissen der Unternehmen.

Literatur

- Cahuc, P. (2019).** Kurzarbeitergeld als Mittel der Beschäftigungssicherung in Krisenzeiten. IZA World of Labor. Online verfügbar unter: <http://iza.lokomotiv.cloud/articles/short-time-work-compensations-and-employment/long> (abgerufen am 18.11.2020).
- Crimmann, A., Wießner, F. (2009).** Verschnaufpause dank Kurzarbeit. IAB-Kurzbericht 14/2009. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Online verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb1409.pdf> (abgerufen am 18.11.2020).
- Europäische Kommission (2012).** New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment. Research and innovation. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/new-skills-and-jobs-in-europe_en.pdf (abgerufen am 18.11.2020).
- Gabela, J. G. E., Sarmiento, L. (2020).** Kurzarbeit and Natural Disasters: How Effective Are Short-Time Working Allowances in Avoiding Unemployment? DIW Berlin Discussion Papers 1909. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.801925.de/dp1909.pdf (abgerufen am 18.11.2020).
- OECD (2020).** Germany's short-time work scheme: can its past success be replicated? ECOSCOPE, An Economic Lens on Policies for Growth and Wellbeing. Online verfügbar unter: <https://oecd-ecoscope.blog/2020/06/24/germanys-short-time-work-scheme-can-its-past-success-be-replicated/> (abgerufen am 18.11.2020).
- 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 18.11.2020).

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Dénes Kucsera,
Mag. Hanno Lorenz

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**