

Projektbericht
Research Report

Mai 2020

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise

Helmut Hofer
Gerlinde Titelbach, Marcel Fink

Studie im Auftrag
des Bundesministeriums für Finanzen



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Helmut Hofer, Gerlinde Titelbach, Marcel Fink

BegutachterInnen

Rudolf Winter-Ebmer

Titel

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise

Kontakt

T +43 1 59991-251

E hofer@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert. Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Zusammenfassung

Die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 hat voraussichtlich die tiefste Rezession der Weltwirtschaft seit den 1930er Jahren ausgelöst. Die Eindämmungsmaßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und die weltweite Rezession lasten schwer auf der heimischen Wirtschaft. Zwar ist die gesundheitspolitische Situation im internationalen Vergleich gegenwärtig sehr erfreulich, aber die österreichische Wirtschaft ist in Folge der Covid-19 Pandemie dramatisch eingebrochen. Dies hat rasch auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen. Die Beschäftigung ist im Laufe des März eingebrochen und die Arbeitslosigkeit erreichte Mitte April historische Höchststände.

In der aktuellen Situation sind fiskalpolitische Maßnahmen essentiell, um eine Pleitewelle zu verhindern und die Einkommenserwartungen zu stabilisieren. Aber auch in der Krise sind verstärkte arbeitsmarktpolitische Anstrengungen erforderlich. Das sehr großzügig gestaltete Corona-Kurzarbeitsmodell hat den Anstieg der Arbeitslosigkeit gebremst und sollte dazu beitragen das schnelle Hochfahren der Wirtschaft zu ermöglichen. Vorteilhaft wäre es, die Kurzarbeit mit Weiterbildungsaktivitäten zu kombinieren, was zudem potentielle Mitnahmeeffekte senken könnte. Zu beachten ist auch, dass die Kurzarbeit strukturkonservierend wirken kann.

Leistungen der Arbeitslosenversicherung tragen dazu bei, das Konsumniveau der Haushalte auch bei Arbeitslosigkeit auf einem gewissen Niveau aufrecht zu erhalten. Allerdings können dadurch auch Anreize für die Arbeitsplatzsuche bzw. die Bereitschaft zur Annahme eines Jobangebots verringert werden. Prinzipiell ist das österreichische Steuer-Transfer-System sehr anreizkompatibel ausgestaltet, dies gilt insbesondere für Haushalte ohne Kinder. Eine befristete Erhöhung der Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung zur Stützung des Konsums bei den unteren Einkommen könnte zwar aus sozialpolitischen und konjunkturellen Erwägungen positiv gesehen werden, würde aber wohl den Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme reduzieren.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere Qualifizierung, erscheinen notwendig, um durch die Krise verursachte Humankapitalverluste zu kompensieren und dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Sobald die Beschäftigungsnachfrage anzieht, sind verstärkte Vermittlungsanstrengungen des Arbeitsmarktservice angesagt, um den Abbau der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen und das Matching am Arbeitsmarkt zu verbessern. Besonders ungünstig dürfte sich die Situation für NeueinsteigerInnen am Arbeitsmarkt darstellen, für diese müsse wohl in Maßnahmen intensiviert werden (z.B. überbetriebliche Lehrausbildung). Im Zuge der Covid-19-Krise mussten berufstätige Eltern vermehrt Betreuungsaufgaben übernehmen,

die zum Großteil von Frauen übernommen wurden. Zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für berufstätige Eltern könnten dieser Tendenz entgegenwirken und zur Sicherung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen beitragen.

Die von den europäischen Regierungen getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit bzw. zur Bekämpfung ihrer sozialen Folgen sind zwar im Kontext der bereits vor der Covid-19-Krise existierenden Instrumente in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu sehen, sind aber international sehr ähnlich ausgestaltet. Zentral sind liquiditätsstützende Maßnahmen für Unternehmen in Form von Zuschüssen, Steuerstundungen, Krediten und staatlichen Garantien. Zur Sicherung von Beschäftigung werden vorwiegend Kurzarbeitsmodelle eingesetzt, die sich im Wesentlichen hinsichtlich der Höhe der staatlichen Förderung, der möglichen Arbeitszeitreduktion, der Bezugsdauer und dem Kreis der Anspruchsberechtigten unterscheiden. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in Einkommensersatzleistungen für Personen, die aufgrund von Covid-19 ihre Beschäftigung verloren haben. Im internationalen Vergleich ist insbesondere das Kurzarbeitsmodell in Österreich sehr gut ausgestaltet. Für eine rasche Einkommensunterstützung bei Jobverlust kann in Österreich auf die Arbeitslosenversicherung zurückgegriffen werden. Gewisse Defizite hinsichtlich der Einkommensersatzleistungen bestehen in Österreich bei NeueinsteigerInnen in den Arbeitsmarkt, die noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben konnten und allenfalls bei Selbständigen, die aufgrund der Einschränkungen von Covid-19 nicht mehr ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen können.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
2	Die Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt.....	8
3	Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik	9
3.1	Passive Arbeitsmarktpolitik	10
3.2	Corona-Kurzarbeit (CKA).....	14
3.3	Aktive Arbeitsmarktpolitik.....	16
3.4	Die Stellung Österreichs im internationalen Vergleich.....	20
4	Literaturverzeichnis	23

1 Einleitung

Die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 hat voraussichtlich die tiefste Rezession der Weltwirtschaft seit den 1930er Jahren ausgelöst. Ausgehend von China betrifft die Covid-19 Pandemie nunmehr bereits 100 Staaten und hat zu schweren wirtschaftlichen Verwerfungen geführt. Durch die Pandemie und den notwendigen Eindämmungsmaßnahmen kommt es zu einem massiven Angebotsschock und Nachfrageausfall. Die gestörten Lieferketten führen zu Produktionseinbußen bzw. temporären Werkschließungen. Die Investitionen leiden unter der außergewöhnlich hohen Unsicherheit und dem Nachfrage- und Produktionsausfall. Besonders stark trifft es den Dienstleistungssektor. Als Reaktion auf den Virus wurde das öffentliche Leben nahezu lahmgelegt, indem Geschäfte, Restaurants, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen geschlossen sowie Veranstaltungen abgesagt wurden. Der Tourismus kam zum Erliegen. Steigende Arbeitsplatzunsicherheit und geringere Einkommen belasteten zusätzlich noch den privaten Konsum. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung hängt vom Verlauf der Pandemie ab. Das Abflachen der Pandemie erlaubte vielfach eine Lockerung der Eindämmungsmaßnahmen, sodass erste Schritte zur allmählichen Rückkehr in Richtung des normalen Pfades wirtschaftlicher Aktivitäten ermöglicht wurden. Laut den aktuellen Prognosen des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission dürfte der diesjährige Wirtschaftsrückgang in der Europäischen Union stärker als im Jahr 2009 ausfallen und die Rezession damit historische Dimensionen annehmen.

International reagieren Regierungen und Notenbanken mit fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen, um zu vermeiden, dass die temporären Wirtschaftseinbußen zu permanenten realwirtschaftlichen Folgen wie Konkursen und Arbeitsplatzverlusten führen. So haben viele Notenbanken die Leitzinsen gesenkt und massiv zusätzliche Liquidität zur Verfügung gestellt. Besonders gefordert ist die Fiskalpolitik. Hilfen für Unternehmen, Kreditgarantien und einkommensstabilisierende Zahlungen sollen Liquiditätsprobleme der betroffenen Unternehmen entgegenwirken, um Konkurse zu verhindern und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken¹. Eine Insolvenzwelle würde auf den Bankensektor ausstrahlen und die Finanzierungskonditionen für Unternehmen und Staaten verschlechtern.

Die Eindämmungsmaßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus und die weltweite Rezession lasten auch schwer auf der heimischen Wirtschaft. Zwar ist die

¹ Vgl. etwa <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset> oder <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> für internationale Überblicke über die fiskalpolitischen Maßnahmen und deren Volumina.

gesundheitspolitische Situation im internationalen Vergleich gegenwärtig sehr erfreulich, aber auch die österreichische Wirtschaft ist in Folge der Covid-19 Pandemie dramatisch eingebrochen. Zur Eindämmung der Infektionswelle hat die österreichische Bundesregierung die wirtschaftlichen Aktivitäten mit Mitte März stark eingeschränkt. Die Maßnahmen zielten auf „physische Distanzierung“ ab, also darauf, die unmittelbaren Kontakte zwischen den Menschen deutlich zu reduzieren. Lediglich Geschäfte, die lebensnotwendige Güter anbieten, durften offenhalten. Restaurants, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen mussten schließen und die Tourismusaktivitäten kamen völlig zum Erliegen. Mit dem günstigen Verlauf der Pandemie wird in Österreich nach rund sechs- bis siebenwöchiger Dauer des sogenannten Lockdowns die ökonomische Aktivität allmählich wieder hochgefahren. Cypionka et al. (2020) schätzen den Verlust an wirtschaftlicher Aktivität aufgrund der Covid-19 Pandemie auf rund 9 % des BIP. Laut der Schnellschätzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sank die heimische Wirtschaftsleistung bereits im ersten Quartal um 2,7 % gegenüber dem Vorjahr.

Bereits im März hat die österreichische Bundesregierung ein umfangreiches Hilfspaket in Höhe von 38 Mrd. Euro zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie aufgelegt. Inkludiert sind in dem Paket ein Härtefallfonds vor allem EPUs und Kleinstunternehmen, ein Corona-Hilfsfonds mit Garantien und Haftungen zur Kreditsicherung von Unternehmen und einem Fixkostenzuschuss, Steuerstundungen sowie Mittel zur Finanzierung von Kurzarbeitsbeihilfen. Dazu kommen neben anderem, zusätzliche Mittel für den Gesundheitsbereich.

Der durch die Covid-19 Pandemie ausgelöste Wirtschaftseinbruch hat rasch auf den Arbeitsmarkt durchgeschlagen. Die Beschäftigung ist Laufe des März massiv eingebrochen und die Arbeitslosigkeit erreichte Mitte April historische Höchststände. Darüber hinaus sind auch noch 1,3 Mio. Personen für die Kurzarbeit vorgemerkt. Die vorliegende Studie diskutiert ausgewählte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (AMP) vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie. Grob lassen sich existenzsichernde Maßnahmen im Falle der Arbeitslosigkeit (passive AMP) und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration, wie etwa Beschäftigungsprogramme, Qualifizierungsangebote, sowie Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen (aktive AMP) unterscheiden.

In der aktuellen Situation sind fiskalpolitische Maßnahmen essentiell, um eine Pleitewelle zu verhindern und die Einkommenserwartungen zu stabilisieren. Dadurch soll eine Verringerung des Produktionspotenzials der Wirtschaft verhindert werden. Aber auch in der Krise sind verstärkte arbeitsmarktpolitische Anstrengungen erforderlich. Insbesondere die Kurzarbeitsbeihilfe sollte dazu beitragen das schnelle Hochfahren der Wirtschaft zu ermöglichen. Die Arbeitslosenversicherung fungiert als automatischer Stabilisator und wirkt somit konjunkturstabilisierend. Maßnahmen der

aktiven AMP, insbesondere Qualifizierung, sind wohl notwendig, um durch die Krise verursachte Humankapitalverluste zu kompensieren und dem Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Sobald die Beschäftigungsnachfrage anzieht, sind verstärkte Vermittlungsanstrengungen des AMS angesagt, um den Abbau der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen und das Matching am Arbeitsmarkt zu verbessern. Besonders ungünstig dürfte sich die Situation für NeueinsteigerInnen am Arbeitsmarkt darstellen, für diese müssen wohl Maßnahmen intensiviert werden (z.B. überbetriebliche Lehrausbildung).

2 Die Entwicklung am österreichischen Arbeitsmarkt

Bis Mitte März dieses Jahres entwickelte sich die Arbeitsmarktlage in Österreich sehr erfreulich. Die Beschäftigung legte kräftig zu und die Zahl der Arbeitslosen ging zurück. Mit dem Beginn des Lockdowns änderte sich die Arbeitsmarktlage schlagartig. Beginnend mit 16. März stiegen die Arbeitslosenzahlen binnen 14 Tagen von 330.000 auf 499.000. Im April verlangsamte sich der Anstieg spürbar und am Dienstag nach der Osterwoche (14. April) verzeichnete die Arbeitslosigkeit mit 534.000 ihren Höchststand (AMS 2020). Seither geht der Arbeitslosenbestand langsam zurück; am 11. Mai waren noch 504.000 Personen als arbeitslos vorgemerkt. Der Rückgang basiert hauptsächlich auf Arbeitsaufnahmen von Personen aus der Baubranche, aber auch aus dem Handel und der Arbeitskräfteüberlassung (vgl. AMS 2020). Der Wirtschaftseinbruch seit März reflektiert sich auch in den Beschäftigungszahlen. Diese gingen Ende März im Vorjahresvergleich um 187.000 Personen bzw. 5,0 % zurück; damit wurde der größte Beschäftigungseinbruch seit den 1950er Jahren verzeichnet. Im April war die Lage nahezu unverändert (-168,000 bzw. 5 %-Rückgang).

In sektoraler Sicht expandierte die Arbeitslosigkeit breitflächig. Laut den April-Daten verdoppelte sich die Arbeitslosigkeit im Tourismus (Anstieg 150 %), bei den sonstigen Dienstleistungen (125 %) und am Bau (112 %). Einen kräftigen Zuwachs verzeichnete auch der Bereich Verkehr (95 %). Etwas verhaltener fiel der Anstieg in der Warenherstellung (67 %) und im Handel (63 %) aus. Damit entfielen wie bereits im März zwei Drittel des Anstiegs auf ArbeitnehmerInnen aus den Bereichen Tourismus, Bauwirtschaft, Handel sowie Arbeitskräfteüberlassung. Die sektorale Entwicklung der Arbeitslosigkeit reflektiert zu einem Gutteil die wirtschaftlichen Einschränkungen durch den Lockdown. Davon waren insbesondere die Bereiche Tourismus, Kunst/Unterhaltung/Erholung sowie die persönlichen Dienstleistungen und der Handel mit nicht-lebenswichtigen Gütern betroffen (vgl. etwa Cypionka et al. 2020).

Ohne der Corona-Kurzarbeit hätte sich der kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit vermutlich auch im April fortgesetzt und die Beschäftigung noch stärker eingebrochen. Ende März wurde noch von Ausgaben von 400 Mio. Euro für die Corona-Kurzarbeit ausgegangen. Die Nachfrage der Unternehmen nach dieser Förderung explodierte nahezu. Bereits am 13. April waren 638.000 ArbeitnehmerInnen zur Corona-Kurzarbeit angemeldet, dies impliziert ein Fördervolumen von 4,9 Mrd. Euro. Mit Stand 10. Mai stieg die Zahl der geplanten TeilnehmerInnen auf 1,3 Mio. Personen mit einem geplanten Fördervolumen von knapp 10 Mrd. Euro. Damit ist knapp mehr als jeder dritte Beschäftigte zur Kurzarbeit angemeldet. Besonders verbreitet ist die angemeldete Kurzarbeit in den Branchen Tourismus (86 %), Kunst/Unterhaltung/Erholung (75 %) sowie in den Bereichen Verarbeitendes Gewerbe, Handel und Bau (jeweils 55 %). Tabelle A1 im Appendix gibt einen Überblick über die Arbeitsmarktlage Ende April (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und geplante Inanspruchnahme der Kurzarbeit).

3 Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Laut Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) hat die Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe Arbeitslosigkeit zu verhüten und zu beseitigen, sowie Arbeitskräfteangebot und -nachfrage unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze möglichst vollständig, wirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig zusammenzuführen. Allgemeine Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik sind:

- Vollbeschäftigung erreichen und aufrechterhalten
- ältere ArbeitnehmerInnen länger im Erwerbsleben halten
- Aktive Maßnahmen zur Qualifizierung und Chancengleichheit setzen
- Transparenz des Arbeitsmarktes erhöhen
- Human Resources entwickeln
- Arbeitslose aktivieren
- Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen.

Konkretisiert werden diese allgemeinen Zielsetzungen durch die arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Bundesministeriums für Arbeit, Familie und Jugend, die vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt werden. Das differenzierte System der AMP kombiniert Unterstützung und Förderung mit Verpflichtungen, Monitoring und Sanktionen. Im folgend werden ausgewählte Maßnahmen der AMP vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie diskutiert.

Tabelle 1: Mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik 2019

	in Mio. Euro
Aktive Arbeitsmarktpolitik	1.557
Aktivierende Arbeitsmarktpolitik	1.440
Aktive + aktivierende Arbeitsmarktpolitik	2.997
Passive Mittel für Arbeitsmarktpolitik	4.293
Gesamte Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik	8.168

Quelle: Elis, BM Arbeit, Familie und Jugend

3.1 Passive Arbeitsmarktpolitik

Wirtschaftsabschwünge sind meist mit einem starken Anstieg der Arbeitslosenzahlen verbunden. Zur Sicherung ihres Lebensunterhalts können Arbeitslose Leistungen aus der **Arbeitslosenversicherung** (Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe) beziehen.² Anspruchsberechtigt ist, wer arbeitsfähig, arbeitswillig, arbeitslos und vermittelbar ist, bereit ist eine Tätigkeit anzunehmen und die Anwartschaft (im wesentlichen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung im Ausmaß von 52 Wochen innerhalb der letzten beiden Jahre bei Erstbezug bzw. 28 Wochen innerhalb eines Jahres bei weiterem Bezug) erfüllt. Die Höhe des Arbeitslosengelds setzt sich aus dem Grundbetrag (55 % Nettoersatzrate bis zur Höchstbeitragsgrundlage), etwaigen Ergänzungsbeträgen sowie etwaigen Familienzuschlägen (maximal 80 % Nettoersatzrate) zusammen. Die Dauer des Anspruchs hängt von den erworbenen Versicherungszeiten sowie dem Alter ab und reicht von 20 bis 52 Wochen. Nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs kann im Prinzip zeitlich unbefristet Notstandshilfe beantragt werden, die in der Regel 92 % des Arbeitslosengeldes beträgt.³

Die Arbeitslosenversicherung zählt zu den automatischen Stabilisatoren, die durch ihre antizyklische Wirkung die Konjunktur glätten. Die negativen Auswirkungen der erhöhten Arbeitslosigkeit in einer Rezession auf die aggregierte Konsumnachfrage werden durch die Transfers aus der Arbeitslosenversicherung verringert.

In der ökonomischen Diskussion über die optimale Ausgestaltung des Arbeitslosenversicherungssystems (siehe etwa Schmieder und von Wachter 2016) wird

² Tabelle A2 im Appendix zeigt die Ausgaben für passive AMP im Jahr 2019.

³ Ende April hat der Nationalrat beschlossen, die Notstandshilfe im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie rückwirkend mit 15. März 2020 und vorerst zeitlich befristet bis 30. September 2020 auf das Niveau des Arbeitslosengelds anzuheben.

der Trade-off zwischen Einkommenssicherung und den Arbeitsanreizen thematisiert. Das Arbeitslosengeld erlaubt es den Haushalten, ihr Konsumniveau auch bei Arbeitslosigkeit auf einem gewissen Niveau aufrecht zu erhalten. Allerdings werden auch die Anreize für die Arbeitsplatzsuche bzw. die Bereitschaft zur Annahme eines Jobangebots verringert. Die optimale Höhe des Arbeitslosengeldes hängt von mehreren Faktoren ab, etwa von der Dauer der Arbeitslosigkeit (Kolsrud et al. 2018) und der konjunkturellen Lage (Landais et al. 2018).

Die **Anreizewirkungen des österreichischen Steuer- und Transfersystems** wurden von Titelbach und Nagl (2016) untersucht. Der Fokus dieser Studie lag auf der Nettoeinkommensstruktur von unselbständig Beschäftigten in Österreich unter Berücksichtigung von monetären Familienleistungen, Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Die AutorInnen kommen zum Ergebnis, dass das österreichische Steuer-Transfer-System sehr anreizkompatibel ausgestaltet ist, dies gilt insbesondere für Haushalte ohne Kinder. Allerdings finden sich geringere Steueranreize zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung für zumeist Frauen bei Paaren mit kleinen Kindern.

Ausgehend von diesem grundlegend positiven Befund stellt sich die Frage, ob die Ersatzrate der Arbeitslosenversicherung vom Konjunkturzyklus abhängig sein sollte. So könnte man argumentieren, dass in der gegenwärtigen Situation die Bedeutung der Arbeitsanreize aufgrund der geringen Beschäftigungsmöglichkeiten geringer ausfallen und der Konsumstabilisierung daher eine größere Rolle zufallen sollte. Aufbauend auf die ökonomische Theorie kommen Landais et al. (2018b) zu dem Schluss, dass die Arbeitslosenunterstützung in der Rezession höher als im Boom sein sollte: sie kommen auf einen optimalen Wert für die USA von 33 % im Boom und 50 % in der Rezession. Eine direkte Übertragung dieser Werte aus den USA ist aber nicht möglich.

Die erfolgte befristete Aufstockung der Notstandshilfe auf das Niveau des Arbeitslosengeldes ist zu begrüßen. Dies ist mit einer Verlängerung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes gleichzusetzen. Allenfalls wäre auch eine zeitlich befristete Erhöhung der Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung zur Stützung des Konsums bei den unteren Einkommen zu erwägen. Eine solche Erhöhung kann aus sozialpolitischen und konjunkturellen Erwägungen positiv gesehen werden, könnte aber vermutlich aus politischen Gründen schwer wieder rückgängig gemacht werden und würde den Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme der Tendenz nach reduzieren.

Geld- und Sachleistungen aus der **Sozialhilfe** erfolgen, anders als Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz, auf Basis einer Bedarfsprüfung. Sie sind grundsätzlich gegenüber anderen Sozialtransfers subsidiär und können nur insoweit bezogen werden, als der Mindestbedarf nicht durch Einsatz eigener Arbeitskraft, eigener Mittel oder

Leistungen Dritter gedeckt werden kann. Die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe erfolgt durch landesgesetzliche Regelungen. Mit dem im Mai 2019 beschlossenen „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“⁴ erfolgte einerseits eine Rückbenennung der „Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ in „Sozialhilfe“. Andererseits normiert das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (anders als die frühere 15a B-VG Vereinbarung) betreffend monetäre Transfers nunmehr Höchst- statt Mindeststandards, die von den Bundesländern in ihren Ausführungsgesetzen nicht überschritten werden dürfen. Darüber hinaus finden sich im ggst. Gesetz insbesondere Regelungen zur Berücksichtigung von Leistungen Dritter und von eigenen Mitteln, das heißt zu den finanziellen Ressourcen, die im Rahmen der Bedarfsprüfung einzubeziehen sind.

Gemäß §10 Abs. 2 müssen die Bundesländer die Regelungen des Sozialhilfe-GrundsatzG bis spätestens 1. Jänner 2020 in ihren jeweiligen Ausführungsgesetzen in Kraft setzen. Tatsächlich erfolgte dies bis jetzt jedoch nur in zwei Bundesländern.⁵ Im Effekt besteht in Österreich heute im Bundesländervergleich eine beträchtliche Heterogenität der Leistungsniveaus der Sozialhilfe, wobei das Sozialhilfe-GrundsatzG, selbst wenn es flächendeckend in Ausführungsgesetzen der Länder berücksichtigt würde, wie angesprochen ohnehin keine harmonisierende, sondern nur eine koordinierende Funktion im Sinne von Maximalstandards hätte.

Umfassenderes Datenmaterial zur Funktionsfähigkeit der Sozialhilfe vor dem Hintergrund der Covid-19 Pandemie ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht öffentlich verfügbar.⁶ Dennoch lassen sich dazu einige grundlegende Überlegungen anstellen.

Die Sozialhilfe erscheint erstens strukturell wenig dafür geeignet, „rasch und unbürokratisch“ Hilfe für jene Personen zur Verfügung zu stellen, die durch die Einschränkungen der Covid-19 Pandemie mit Einkommensausfällen konfrontiert sind. Die im Rahmen der Sozialhilfe durchzuführende Bedarfsprüfung, die neben Einkommen auch Vermögen umfasst, ist sowohl für AntragstellerInnen wie auch in bürokratischer Hinsicht vergleichsweise aufwendig, verbunden mit einer oft erheblichen Laufzeit der Erstellung von Bescheiden.⁷

⁴ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010649>

⁵ Niederösterreich und Oberösterreich reformierten ihre Ausführungsgesetze im Sinne des Sozialhilfe-GrundsatzG. In den restlichen Bundesländern blieb ein solcher Schritt vorerst aus. Letzteres unter anderem vor dem Hintergrund einer Verfassungsklage, die im Dezember 2020 in einer Aufhebung spezifischer Regelungen des Sozialhilfe-GrundsatzG wegen Verfassungswidrigkeit mündete.

⁶ Vgl. auch: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200513_OTS0207/corona-krise-sozialminister-anschob-erhaelt-weitere-hilfen-fuer-notwendig

⁷ Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass der Effekt der Covid-19 Pandemie auf die Zahl der BezieherInnen von Sozialhilfe nur mit Zeitverzögerung sichtbar wird; vgl. auch: <https://oesterreich.orf.at/stories/3047860/>

Von besonderem Interesse ist im gegenständlichen Zusammenhang zweitens, ob bzw. inwiefern die **Sozialhilfe** ein funktionales Instrument zur (partiellen) Stabilisierung der Einkommen von **Selbständigen** darstellt. Ebenso wo im Fall abhängiger Beschäftigung kann Sozialhilfe grundsätzlich auch parallel zu einer selbständigen Beschäftigung bezogen werden.⁸ Allerdings müssen sich diese LeistungsbezieherInnen beim AMS als arbeitssuchend melden und ggf. (unter Androhung von Sanktionen) für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und/oder für eine andere Beschäftigung zur Verfügung stehen, die mit einem höheren Erwerbseinkommen einhergeht. Letzteres kann im Endeffekt bedeuten, dass der Leistungszugang gesperrt wird, wenn die Selbständigkeit fortgesetzt bzw. jedenfalls eine entsprechende unselbständige Beschäftigung abgelehnt wird. Eine zweite sich in der Praxis zeigende Problematik liegt in der im Rahmen der Bedarfsprüfung notwendigen laufenden Einkommensermittlung von Selbständigen. Verkompliziert wird dabei die Vollzugspraxis durch die vielfach gegebene starke monatliche Volatilität der Einkommen von Selbständigen. Interpretationsspielraum und damit Rechtsunsicherheit besteht auch betreffend die Definition „notwendiger“ betrieblicher Ausgaben, die ggf. bei der Einkommenseruierung zum Abzug zu bringen sind.⁹ Konkret im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie scheint es auch vor dem Hintergrund, dass Einkommenseinbußen auf öffentliche Maßnahmen zurückgehen, politisch schwer zu argumentieren, dass öffentliche finanzielle Unterstützung (hier in Form der Sozialhilfe) nur dann gewährt wird, wenn vor einem Leistungsbezug zuerst ggf. verfügbare Vermögen (bis zu den ggst. geltenden Freigrenze¹⁰) zur Deckung des Lebensunterhaltes aufzuwenden sind.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Sozialhilfe strukturell wenig geeignet scheint, auf breiter Basis Einkommenseinbußen, die durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie verursacht sind, abzufedern. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf selbständig Erwerbstätige.

Ein Blick auf in anderen EU-Mitgliedsstaaten getroffene Maßnahmen zeigt, dass auch dort vielfach neue Instrumente zur Abfederung von Einkommensverlusten von Selbständigen initiiert wurden, und eben nicht die bestehenden generellen Mindestsicherungssysteme dafür als Mittel der Wahl angesehen wurden. In Österreich wurde dafür betreffend EPU und Kleinstunternehmer der so genannte **Härtefallfonds**

⁸ Anmerkung: Dies ergibt sich aus der einschlägigen Judikatur, die frühere davon abweichende Bescheide von Mindestsicherungsbehörden aufhob. Vgl. z.B.

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwg/LVWGT_WI_20141128_VGW_141_053_24227_2014_00/LVWGT_WI_20141128_VGW_141_053_24227_2014_00.html

⁹ Vgl. z.B.

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwg/LVWGT_WI_20170324_VGW_242_025_2825_2017_VOR_00/LVWGT_WI_20170324_VGW_242_025_2825_2017_VOR_00.html

¹⁰ Die Grenze für das sogenannte „Schonvermögen“ liegt gem. §7 Abs. 8 Z. 3 Sozialhilfe-GrundsatzG pro Bedarfsgemeinschaft bei 600 % des Netto-Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende.

eingeführt. In „Phase 1“ (Förderanträge waren hier bis 16. April 2020) wird dabei unter gewissen Voraussetzungen eine nicht rückzahlbare Unterstützungsleistungen in Höhe zwischen 500 Euro und 1.000 Euro gewährt. In „Phase 2“ können seit dem 20. April Förderanträge gestellt werden. Der Förderzuschuss beträgt nach dem Modell der „Phase 2“ maximal 2.000 Euro pro Monat über maximal drei Monate – also gesamt bis zu 6.000 Euro. Wenn bereits in „Phase 1“ ein Zuschuss in Anspruch genommen wurde, wird dieser angerechnet. Die Förderhöhe richtet sich nach dem aliquoten Einkommen gemäß früherer Einkommenssteuerbescheide (i.d.R. gem. des jüngsten Einkommenssteuerbescheides). Der eruierte „Nettoeinkommensentgang“ aus dem jeweiligen Betrachtungszeitraum (zum Beispiel Betrachtungszeitraum 1: 16. März – 15. April 2020) wird bis zu 80 Prozent (in bestimmten Fällen GeringverdienerInnen zu 90 %) ersetzt. Wenn bisher kein entsprechender Einkommenssteuerbescheid vorliegt wird insgesamt nur ein Pauschalbetrag von 500 Euro gewährt. Das Modell fokussiert im Kern auf Nettoeinkommen und lässt unter Umständen laufend zu tätige Betriebsausgaben (wie insb. z.B. Mieten, Kreditrückzahlungen etc.) unberücksichtigt. Je nach konkreter Situation ist vor diesem Hintergrund zu erwarten, dass ggf. durch Covid-19 Maßnahmen verursachte prekäre finanzielle Situationen durch den Härtefallfonds nur in begrenztem Ausmaß abgemildert werden. Z.B. in Dänemark wurde neben Unterstützungen zur Kompensation von Einkommensverlusten bereits im März ein spezifisches zusätzliches Modell zur partiellen Abdeckung betrieblicher Fixkosten eingerichtet.¹¹ In Österreich wurde im Mai ein ähnliches Instrument in Form des „Fixkostenzuschuss des Corona-Hilfsfonds“ etabliert (Anträge sind ab 20. Mai 2020 möglich).

3.2 Corona-Kurzarbeit (CKA)

Die **Kurzarbeitsbeihilfe** wurde bereits 1968 in Österreich eingeführt und zielt darauf ab, den Beschäftigungsabbau aufgrund temporärer betrieblicher Schwierigkeiten zu verhindern. Im größeren Umfang wurde dieses Instrument bereits in der Wirtschaftskrise 2009 eingesetzt. Die staatlich geförderte Kurzarbeit zielt auf die Verhinderung von unnötigem Arbeitskräfteabbau und die daraus resultierenden Verluste an Humankapital mit negativen Auswirkungen auf das Produktionswachstum und Hysterese-Effekte im Gefolge der Krise ab. Die Kurzarbeitshilfe kann auch als eine liquiditätsstärkende Maßnahme zur Vermeidung des Bankrotts von sonst profitablen Unternehmen gesehen werden. Kurzarbeit ist insbesondere bei (relativ) kurzen Krisen vorteilhaft, weil das Unternehmen bei Nachfrageschwäche „durchtauchen“ kann, ohne bei einem Anzug der Konjunktur neues qualifiziertes Personal suchen zu müssen.

¹¹ Vgl. <https://danishbusinessauthority.dk/assistance-businesses-denmark-during-coronavirus-disease-covid-19>

Rekrutierungs- und Einschulungskosten für neues Personal sind eine oft unterschätzte Größenordnung: Mühlemann und Strupler Leiser (2018) schätzen für die Schweiz solche Rekrutierungskosten auf durchschnittlich drei Monatsgehälter. Kurzarbeit stellt somit eine sehr effiziente Personalpolitik dar.

In Einklang mit der Entwicklung in vielen anderen Ländern hat auch Österreich die Kurzarbeitsregelungen im Zuge der Covid-19-Krise deutlich attraktiver gestaltet. Unabhängig von Branche und Betriebsgröße können alle Unternehmen CKA beantragen, die von den Auswirkungen von Covid-19 betroffen sind. Die Förderdauer beträgt drei Monate und kann bei Bedarf um weitere drei Monate verlängert werden. Im gesamten Durchrechnungszeitraum kann die Arbeitszeit um maximal 90 % reduziert werden. Die Übernahme der gesamten Lohnkosten für Zeiten in denen nicht gearbeitet wird, soll dazu führen, dass Unternehmen ihre MitarbeiterInnen in Zeiten der fehlenden Nachfrage nicht kündigen. Dies sollte auch ein rasches Hochfahren der wirtschaftlichen Aktivität nach dem Ende des Lockdowns ermöglichen. Die Kurzarbeitsbeihilfe bemisst sich am Nettoentgelt und garantiert ein Mindesteinkommen im Ausmaß von 80 % bis 90 % des Nettoentgelts.

Die Nachfrage nach CKA ist deutlich höher als ursprünglich veranschlagt. Mit Stand 10. Mai betrug die Zahl der geplanten TeilnehmerInnen 1,3 Mio. (rund ein Drittel der Beschäftigten) mit einem Fördervolumen von knapp 10 Mrd. Euro. Besonders verbreitet ist die angemeldete Kurzarbeit in den Branchen Tourismus, Kunst/Unterhaltung/Erholung sowie in den Branchen Verarbeitendes Gewerbe, Handel und Bau.¹² Die CKA wird die Liquiditätssituation der Unternehmen deutlich verbessern und hat wahrscheinlich einen noch stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert.

Das gesicherte Wissen über die kausale Wirkungen der Kurzarbeit und deren Konsequenzen für die Wohlfahrt ist beschränkt. Die Erfahrungen aus der 2009er Rezession sprechen dafür, dass staatlich geförderte Kurzarbeit die Beschäftigungsverluste in der Rezession verringern. So finden etwa Hijzen und Martin (2013) in ihrer Studie mit Daten aus 23 OECD-Ländern, dass Kurzarbeit die Reagibilität von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auf Produktionsschwankungen dämpft und damit Arbeitsplätze in der Rezession sichert. Allerdings fällt dann, wie erwartbar auch der folgende Beschäftigungsaufschwung ausgehend von einem höheren erhaltenen Beschäftigungsstand, relativ geringer aus. Laut Balleer et al. (2016) war die Kurzarbeit in Deutschland eine effektive Methode zur Sicherung der Arbeitsplätze. Die AutorInnen unterscheiden zwischen den Wirkungen einer konjunkturellen und einer diskretionären Komponente der Kurzarbeit. In einer Rezession sind mehr Firmen anspruchsberechtigt als im Boom, also wirkt die Kurzarbeit wie ein automatischer Stabilisator. Die zweite

¹² Vgl. Tabelle A1 im Appendix

Komponente resultiert aus diskretionären Änderungen der Kurzarbeitsregeln, etwa in der Anspruchsberechtigung. Lediglich die regelgebundene Variante der Kurzarbeit hat laut dieser Studie einen Einfluss auf das Einstellungs- bzw. Entlassungsverhalten der Unternehmen und sichert somit Arbeitsplätze. Gehrke und Hochmuth (2020) finden zeitvariable nicht-lineare Effekte über den Konjunkturzyklus. 0,87 Arbeitsplätze je Kurzzeitbeschäftigten können in der Rezessionsphase gesichert werden. In Aufschwungsphasen sind die Effekte schwächer und können sogar negativ ausfallen. Im Gegensatz zu Balleer et al. findet diese Studie auch positive Effekte der diskretionären Komponente. Giupponi und Landais (2018) demonstrieren anhand italienischer Daten, dass Kurzarbeit zu deutlich geringeren Arbeitsstunden bei gleichzeitig höherer Beschäftigtenzahl führt. Nach Beendigung des Programms verschwinden die Effekte vollkommen. Sie finden auch klare Hinweise, dass weniger produktive Unternehmen Kurzarbeit überdurchschnittlich in Anspruch nehmen. Deren Überleben dämpft in der Folge die Beschäftigungsentwicklung in produktiveren Unternehmen, was auch den technischen Fortschritt bremst. In diesem Setting erhöht Kurzarbeit die Wohlfahrt, wenn die gleichgewichtige Beschäftigung niedrig ist und die Zahl der Arbeitsstunden zu hoch. Lohnrigiditäten und ein temporärer Charakter des Schocks verstärken den positiven Effekt der Kurzarbeit.

Insgesamt gesehen legen diese Befunde nahe, dass ohne Corona-Kurzarbeit der Beschäftigungsabbau in der Lockdown-Phase und vermutlich auch in den kommenden Monaten deutlich stärker ausgefallen wäre. Im Vergleich Wirtschaftskrise 2009 und zu den anderen Instrumenten der AMP sind aber die beantragten Kosten enorm. Die starke geplante Inanspruchnahme ist mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Mitnahmeeffekten verbunden. Dieser finanzielle Aspekt ist hinsichtlich einer möglichen Verlängerung der Maßnahme zu bedenken. Unzweifelhaft gibt es Branchen (etwa Gastronomie, Hotellerie, Kulturbetriebe), wo die Nachfrage aufgrund der gesetzlichen Einschränkungen schwach bleiben wird. Für diese Betriebe sollten geeignetere Maßnahmen gesetzt werden. Für die anderen Betriebe wäre allenfalls eine Rückkehr zum alten Modell der Kurzarbeit anzudenken. Vorteilhaft wäre es, die Kurzarbeit mit Weiterbildungsaktivitäten zu kombinieren, was die Mitnahmeeffekte senken könnte. Zu beachten ist auch, dass die Kurzarbeit strukturkonservierend wirken kann.

3.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Unter **aktiver AMP** werden Maßnahmen für Arbeitssuchende verstanden, die darauf abzielen deren Beschäftigungschancen aktiv zu verbessern. Darunter sind Maßnahmen, wie die **Unterstützung bei der Arbeitssuche**, **Qualifizierungsmaßnahmen** sowie **Beschäftigungsförderungen** zu verstehen. In Österreich werden zahlreiche Instrumente der aktiven AMP eingesetzt (siehe etwa für einen Überblick bzw. BMASK 2019 bzw. Eppel

et al. 2017 für einen Überblick über Evaluationen).¹³ Aktive AMP setzt primär an der Arbeitsangebotsseite an. Nachdem die Arbeitskräftenachfrage äußerst schwach ausfällt, kann die aktive AMP – mit Ausnahme der Corona-Kurzarbeit – gegenwärtig nur sehr bedingt zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage beitragen. International gibt es kaum Studien über die Wirkungen der aktiven AMP im Konjunkturzyklus. Die vorliegenden Befunde deuten allerdings darauf hin, dass Fortbildungs- und Qualifizierungsprogramme tendenziell in Zeiten geringen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosigkeit besser wirken als bei günstiger Konjunktur (vgl. die bei Eppel et al. 2017 zitierte Literatur bzw. Card et al. 2018).

Ab Mitte März lag der Schwerpunkt der Tätigkeiten des AMS wohl in der Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosenunterstützung sowie insbesondere der Corona-Kurzarbeit. Dies vor dem Hintergrund der Eindämmungsmaßnahmen, die auch dazu geführt haben, dass die Schulungsaktivitäten bis Mitte Mai eingestellt werden mussten. Mit dem sogenannten Wiederhochfahren der Wirtschaft sollte der **Vermittlung** der Arbeitslosen auf die offenen Stellen wieder ihre gewohnte Rolle zukommen. Der Vermittlungserfolg hängt unter anderem von der Personalausstattung ab, also welche Zeitressourcen für Beratung, Vermittlung und Kontrolle zur Verfügung stehen (Böheim et al. 2016). Hierbei sind auch die Containment-Maßnahmen zu berücksichtigen, die persönliche Kontakte vermutlich noch längere Zeit beschränken werden. In diesem Zusammenhang könnten auch Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Kompetenzen für Problemgruppen des Arbeitsmarkts angedacht werden. Grundkenntnisse und technisches Equipment sind eine Voraussetzung für die Möglichkeit der Telearbeit („Home-Office“).

Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sind ein wichtiger Bestandteil der AMP in Österreich. Konsistent mit internationalen Erfahrungen entfaltet fachliche Qualifizierung eine positive Wirkung auf die Wiedereingliederung in Beschäftigung (Eppel et al. 2017 und die dort zitierte Literatur). Die Wirkung tritt allerdings meist erst mittel- bis langfristig ein. Aufgrund der Covid-19-Krise mussten die Schulungsaktivitäten sistiert werden. Eine möglichst schnelle Wiederaufnahme der Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sollte dazu beitragen, Humankapitalverluste bei den arbeitslosen Personen gering zu halten. Die stärkere Umstellung auf Onlinekurse ist wohl kurz- bis mittelfristig unumgänglich. Allerdings könnte damit auch die benötigte Anzahl an TrainerInnen steigen. Erfordert die aktuelle Situation eine geringere Gruppengröße braucht es mehr Personal, um die gleiche Anzahl von Personen zu fördern.

Ein besonderes Augenmerk muss auch auf die SchulabgängerInnen gelegt werden. International hat sich gezeigt, dass Jugendliche (wie auch Ältere) besonders unter

¹³ Siehe Tabellen A3 und A4 für Fördervolumina und TeilnehmerInnen an aktiven AMP-Maßnahmen.

Wirtschaftskrisen leiden. In der Rezession kommt es kaum zu Neuanstellungen, worunter besonders EinsteigerInnen am Arbeitsmarkt leiden. Nachteile beim Berufseinstieg können noch lange nachwirken (Scaring).¹⁴ Verschärfend kommt noch hinzu, dass bei den PflichtschulabgängerInnen im Sommer 2020 seit März kein regulärer Unterricht mehr stattgefunden hat. Man kann deshalb davon ausgehen, dass bildungsbenachteiligte SchülerInnen überdurchschnittlich oft dem Online-Unterricht nicht folgen konnten. Aufgrund der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung dürfte es im Herbst 2020 ein äußerst geringes Angebot an Lehrstellen geben. Vor diesem Hintergrund wird wahrscheinlich der verstärkte Einsatz des Instruments der überbetrieblichen Lehrausbildung im Rahmen der Ausbildungsgarantie notwendig werden. Ein innovativer Ansatz wäre die temporäre Verlängerung der Schulpflicht um ein ½ Jahr; alternativ könnten auch zusätzliche Bildungsangebote für die SchulabgängerInnen im Rahmen der Ausbildungsgarantie überlegt werden. Damit könnte einerseits der Lehrstoff des letzten Jahres nachgeholt werden und andererseits würden die potenziellen LehranfängerInnen erst im März nächsten Jahres auf den Arbeitsmarkt strömen.

Die De-facto-Schließungen von Kindergärten und Schulen haben vermehrten Betreuungsaufwand für berufstätige Eltern verursacht. Es ist davon auszugehen, dass die Kinderbetreuung zum Großteil auf die Frauen entfallen ist, mit der Konsequenz eines Rückgangs bei den angebotenen Arbeitsstunden. Eine Verfestigung dieser Tendenz würde dem Gleichstellungsziel zwischen Frauen und Männern entgegenlaufen. Unterstützungsmaßnahmen für Eltern zur Sicherung der Arbeitsmarktintegration von Frauen sollten daher angedacht werden.

Die internationale Evidenz deutet darauf hin, dass auch von Maßnahmen der **Beschäftigungsförderung** im privaten Sektor (etwa Lohnsubventionen) positive Wirkungen auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit ausgehen. Von Eingliederungsbeihilfen, die durch eine befristete teilweise Finanzierung der Lohnkosten die Einstellung von Arbeitslosen fördern sollen, gehen allerdings noch indirekte Effekte wie Mitnahmen, Substitution oder Verdrängung aus, die den Nettoeffekt merklich verringern können. Laut Eppel et al. (2017) ist dieses Instrument für ältere Arbeitssuchende, gesundheitlich eingeschränkte Personen und Langzeitarbeitslose besonders wirksam.

Nach dem Ende der Einschränkungsmaßnahmen dürfte die Beschäftigungsnachfrage noch längere Zeit verhalten bleiben. Mit Hilfe von Eingliederungsbeihilfen könnte versucht werden, die Bereitschaft der Unternehmen zu Neueinstellungen zu erhöhen. Durch eine Konzentration der Förderung auf Personen mit erhöhten Reintegrationsproblemen könnten die Mitnahmeeffekte reduziert werden.

¹⁴ Siehe etwa Brunner und Kuhn (2010)

Jedenfalls sollte es ein vordringliches Ziel der aktiven AMP sein, durch Vermittlungsunterstützung sowie Qualifikations- und Weiterbildungsmaßnahmen arbeitslose Personen dahingehend zu fördern möglichst rasch wieder eine Beschäftigung zu finden, damit das Entstehen von zusätzlicher Langzeitarbeitslosigkeit verhindert wird. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts haben gezeigt, wie schwierig die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist, insbesondere in Kombination mit Vermittlungshindernissen (wie geringes Ausbildungsniveau, fortgeschrittenes Alter und Krankheit).

Durch die Finanzierung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich für Arbeitslose mit schwerwiegenden Vermittlungshindernissen sollen, neben sozialen Zielen, auch die Chancen auf einen Übergang in eine nicht geförderte Beschäftigung erhöht werden. Die internationale Evidenz deutet aber darauf hin, dass die Wirkungen von gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten hinter der anderer Maßnahmen zurückbleiben (siehe etwa Card et. al 2018). Für Österreich findet sich hingegen auch Evidenz, dass Transitarbeitsplätze am zweiten Arbeitsmarkt die Erwerbsbeteiligung und die Reintegrationschancen von älteren Arbeitslosen erhöhen (Eppel et al 2017). Die untersuchten Programme beinhalten allerdings auch begleitende Qualifizierungsmaßnahmen und sozialpädagogische Betreuung.

Es ist zu befürchten, dass sich die Beschäftigungsperspektiven von benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt (etwa ältere Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen) in der näheren Zukunft verschlechtern werden. Bei bestenfalls verhalten zu erwartender Beschäftigungsnachfrage dürfte die Konkurrenz durch die im Zuge der Covid-19-Krise arbeitslos gewordenen Personen steigen. Für diese Zielgruppen könnte es notwendig werden, Arbeitsplätze im öffentlichen bzw. gemeinnützigen Bereich temporär zu schaffen, um Austritte aus dem Arbeitsleben zu verhindern und die Chancen für einen Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt aufrecht zu erhalten.

3.4 Die Stellung Österreichs im internationalen Vergleich

Zur Eindämmung der Folgen auf den Arbeitsmarkt aufgrund der Notfallpläne im Zusammenhang mit Covid-19 haben alle EU-Mitgliedsstaaten¹⁵ Maßnahmen beschlossen. Die gesetzten Maßnahmen¹⁶ der einzelnen Staaten folgen, im Kontext der bereits vor der Gesundheitskrise existierenden Instrumente in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, bei der Ausgestaltung einer gewissen Pfadabhängigkeit und haben auch entsprechend unterschiedliche Relevanz. Weitgehend hatte Österreich bereits vor der Krise vergleichsweise gut ausgebaute sozial- und arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung, die – wie auch in fast allen anderen EU-Staaten – zum Teil adaptiert und aufgrund der Einschränkungen wegen Covid-19 erweitert wurden. Insgesamt handelt es sich dabei um fiskalische Maßnahmen zur Sicherung der Beschäftigung und Entlastung von Unternehmen sowie zur Sicherung der Liquidität von Unternehmen. Zudem wurden ergänzende einkommenssichernde Maßnahmen teilweise ausgeweitet und/oder für bestimmte Gruppen wie Solo-Selbständige (z.B. Ausfall wg. Quarantänebestimmungen) und bestimmte Situationen (z.B. unerwartete zusätzliche Sorgearbeit, Krankheit) beschlossen.

Die Maßnahmen zur **finanziellen Unterstützung für Unternehmen** umfassen den Aufschub bzw. die Stundung von Steuern und Sozialabgaben, eine temporäre Reduktion von Sozialabgaben wie bspw. in Schweden oder der Umsatzsteuer wie bspw. in der Schweiz, sowie staatliche Garantien für Kredite und die Kompensation von Fixkosten für einen bestimmten Zeitraum. Darüber hinaus werden in einzelnen Staaten spezifische Branchen adressiert, wie bspw. in Dänemark¹⁷ mit einem eigenen Anspruch auf Entschädigung für abgesagte sowie verschobene Großveranstaltungen mit über 350 TeilnehmerInnen bis Ende August 2020 oder in Deutschland¹⁸ mit einer befristeten Mehrwertsteuerreduktion auf Speisen in der Gastronomie.

Zur **Sicherung von Beschäftigung** werden vorwiegend **Kurzarbeits(geld)modelle** eingesetzt, die sich im Wesentlichen hinsichtlich der Höhe der staatlichen Förderung, der möglichen Arbeitszeitreduktion, der Bezugsdauer, dem Kreis der

¹⁵ Vgl. etwa www.oecd.org/social/Covid-19-Employment-and-Social-Policy-Responses-by-Country.xlsx Version vom 15.5.2020, Berücksichtigung von 23 EU-Mitgliedsstaaten (exkl. Bulgarien, Kroatien, Malta, Zypern) und Großbritannien, Norwegen, Schweiz.

¹⁶ Inwieweit mit den bisher gesetzten Maßnahmen auch die jeweiligen Ziele wie Vermeidung von Insolvenzen, Erhaltung von Beschäftigung, Liquidität von Unternehmen, Einkommenssicherung bei Jobverlust etc. auch erreicht wurden, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht evaluiert werden. Ein Großteil der Einschränkungen ist aufgrund der Gesundheitskrise nach wie vor aufrecht, die Maßnahmen sind zum Teil erst anlaufen und insgesamt stehen noch keine hinreichenden Daten zur Verfügung, um die Wirksamkeit zu evaluieren.

¹⁷ Vgl. <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/coronavirus-situation-in-daenemark.html>. Letzter Zugriff 20.5.2020

¹⁸ Vgl. <https://www.dehoga-bundesverband.de/branchenthemen/mehrwertsteuer/>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

Anspruchsberechtigten (z.B. Leiharbeitskräfte), den damit verbundenen Kündigungsbedingungen bzw. -schutz und der Bearbeitungs- bzw. Auszahlungsgeschwindigkeit unterscheiden. Das adaptierte Kurzarbeitsmodell für Österreich ist vergleichsweise großzügig ausgestaltet (siehe genauer Kapitel 3.2). In Deutschland¹⁹ ist bspw. der maximale Bezugszeitraum mit zwölf Monaten doppelt so lang, allerdings ist die Förderhöhe des Nettogehalts mit 60 % bis 67 % geringer und auch die Auszahlung erfolgt schleppend. Um die Gehaltszahlungen zu sichern, wird in den Niederlanden²⁰ eine rasche Auszahlung durch eine Kautionszahlung von der ArbeitnehmerInnenversicherungsanstalt vorab geleistet und die genaue Abrechnung erfolgt erst danach. Weitere beschäftigungssichernde Maßnahmen beziehen sich vorwiegend auf **systemrelevante bzw. -erhaltende Berufe** und betreffen die **Flexibilisierung der Arbeitszeit**. In Frankreich²¹ wurde für diese Beschäftigtengruppen die maximale Wochenarbeitszeit von 48 auf 60 Stunden erhöht. In Deutschland²² wurde die tägliche Arbeitszeit in systemrelevanten Berufen auf zwölf Stunden erhöht, die Ruhezeiten auf neun Stunden reduziert und die Ersatzruhezeiten müssen erst nach acht Wochen gewährt werden. Weiters wurde die Dauer von sozialversicherungsfreier Beschäftigung von Saisonarbeitskräften (bspw. in Land- und Ernährungswirtschaft) von 70 auf 115 Tage ausgedehnt.

Für eine rasche **Einkommensunterstützung bei Jobverlust** können EU-Staaten mit gut ausgebauten Sozialsystemen wie Österreich auf die bestehenden Arbeitslosenunterstützungen zurückgreifen, die regulär (unselbständig) Beschäftigte inkludieren. Adaptionen der bestehenden Arbeitslosenunterstützung in einigen Staaten betreffen die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten durch einen erleichterten und/oder erweiterten Zugang, eine befristete Verlängerung des Arbeitslosengeldanspruchs sowie die Erhöhung der Arbeitslosenleistung. In Belgien²³ wurde eine auf fünf Monate befristete automatische Erhöhung der Geldleistung für die

¹⁹ Vgl. <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeld-bei-entgeltausfall> und auch Folien IAB unter: <https://blog.oecd-berlin.de/unternehmen-und-beschaefigte-in-der-corona-krise-schuetzen-was-wird-getan-was-wirkt-was-fehlt>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁰ Vgl. <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-social-affairs-and-employment/news/2020/03/19/coronavirus-dutch-government-adopts-package-of-new-measures-designed-to-save-jobs-and-the-economy>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²¹ Vgl. <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/les-mesures>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²² Vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/FAQs/DE/faq-corona-virus/FAQ-corona-virus_List.html;jsessionid=7B41FE14B8D9A83260B333E5D5C26837.internet2831. . Letzter Zugriff: 20.5.2020

²³ Vgl. <https://www.lfa.be/de/dokumentatie/infoblatt/t2>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

bestehende zeitweilige Arbeitslosigkeit²⁴ von 65 % auf 70 %²⁵ vorgenommen und zusätzlich die Anwartschaftsvoraussetzung für jene Personen ausgesetzt, die noch nicht lange genug gearbeitet haben und im Zeitraum von Februar bis Juni 2020 arbeitslos geworden sind bzw. werden. In Finnland²⁶ wurde die Arbeitslosenunterstützung bis Juni 2020 auf **Solo-Selbständige und Freelancer** ausgeweitet. Eine Aufgabe bzw. Ruhendstellung der Selbständigkeit ist nicht erforderlich und zudem können weitere Unterstützungen für Solo-Selbständige kombiniert werden. In Deutschland²⁷ wurde der Zugang zur Grundsicherung für Antragsstellungen bis Ende Juni 2020 für sechs Monate auf KleinstunternehmerInnen, Solo-Selbständige und freie Berufe erweitert und vereinfacht, sofern kein erhebliches Vermögen besteht. Ersparnes darf behalten werden und die Selbständigkeit muss nicht aufgegeben werden.

Teile der **aktiven Arbeitsmarktpolitik** wurde vielfach aufgrund der Kontakt-Einschränkungen und vermutlich auch wegen des Angebotsschocks temporär ausgesetzt. In einigen Staaten müssen Arbeitslose aktuell dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen; bspw. in Dänemark²⁸ wurde diese Ausnahmeregelung bis Ende Mai beschlossen. Weiterbildungs- und Qualifizierungsprogramme konnten Großteils nicht mehr stattfinden und wurden teilweise im Rahmen von Online-Kursen angeboten. Mit Fokus auf die steigende Arbeitslosigkeit hat bspw. Schweden²⁹ bereits Ende März die Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik maßgeblich erhöht und adressiert dabei auf NeueinsteigerInnen in den Arbeitsmarkt, die zeitliche Ausdehnung für die Förderung von UnternehmensgründerInnen, Zuschüsse für Gemeinden, um Sommerjobs für junge Personen zu ermöglichen sowie Förderungen für sogenannte Green Jobs zum Schutz der Natur und insbesondere des Waldbestands. Darüber hinaus hat Schweden³⁰ beschlossen mittels bezahlter Teilzeitqualifikationsprogramme, die Höherqualifizierung von (ca. 10.000) Beschäftigten im Pflegesektor zu fördern, um einerseits diesen Bereich attraktiver zu gestalten und zugleich neue Arbeitsplätze zu schaffen.

²⁴ Zeitweilige Arbeitslosigkeit unterscheidet zwischen den Gründen (1) höherer Gewalt und (2) ökonomische Gründe (bspw. in Folge von behördlichen Auflagen). Vgl. https://www.lfa.be/de/dokumentatie/infoblatt/t2#h2_2. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁵ Die Nettoersatzrate des regulären Arbeitslosengeldes beträgt die ersten drei Monate 65% und danach 60%. Vgl. <https://www.lfa.be/de/dokumentatie/infoblatt/t67>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁶ Vgl. <https://valtioneuvosto.fi/en/information-on-coronavirus/questions-and-answers#ukk-osio-6>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁷ Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/Sozialschutz-Paket/sozialschutz-paket.html>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁸ Vgl. <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/coronavirus-situation-in-daenemark.html>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

²⁹ Vgl. <https://www.government.se/press-releases/2020/03/crisis-package-for-jobs-and-transition/> Letzter Zugriff: 20.5.2020

³⁰ Vgl. <https://www.government.se/press-releases/2020/05/new-measures-to-strengthen-care-of-the-elderly-and-health-care-during-the-covid-19-crisis/>. Letzter Zugriff: 20.5.2020

4 Literaturverzeichnis

- AMS, 2020, Die Covid-19-Krise und ihre Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt im April 2020, Spezialthema zum Arbeitsmarkt April 2020
- Anderson, J., Bergamini, E., Brekelmans, S., Cameron, A., Darvas, Z., Domínguez-Jiménez, M., Midões, C., 2020, The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus Update 6 May 2020, Breugels Data sets
<https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset>
- Brunner, B., Kuhn, A., 2010, The Impact of Labor Market Entry Condition on Initial Job Assignment, Human Capital Accumulation, and Wages, NRN working papers 2010–15
- Balleer A., Gehrke, B., Lechthaler, W., Merkl, C. 2016, Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, 84, 99–122
- Béland, L. P., Brodeur, A., Wright, T., 2020, The Short-Term Economic Consequences of COVID-19: Exposure to Disease, Remote Work and Government Response, IZA DP No. 13159
- BMASK, 2019, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014-19, Dokumentation.
- Boeri, T., Bruecker, H., 2011, Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession'. *Economic Policy* 26:68, pp. 697–765.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H., 2016, Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien, Studie des WIFO im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2018, What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, Vol., 16, 894–931
- Czypionka, T., Kocher, M., Schnabl, A., 2020, Österreichs Wirtschaft in der Corona-Pandemie. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1-10 (ahead of print)
- Czypionka, T., Schnabl, A., Lappöhn, S., Plank, K., Reiss, M., Weyerstraß, K., Wimmer, L., Zenz, H., 2020, Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen des Ausbruchs des neuartigen Coronavirus (SARS-CoV-2) – 5. Mai 2020, IHS-Policy Brief 12/2020
- Eppel, R., Mahringer, H., Sauer, P., 2017, Österreich 2025 – Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik, *WIFO-Monatsberichte*. 90/6, 493-505

- Gehrke, B. and Hochmuth, B., 2020, Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy. *Scand. J. of Economics*. Accepted Author Manuscript. doi:10.1111/sjoe.12395
- Giupponi, G, Landais, C., 2018, Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short Time Work' London, CEPR WP 13310
- Hijzen, A., Martin, S., 2013, The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *IZA J Labor Policy* 2, 5.
- Landais, C., Michailat, P., Saez, E., 2018a, A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10, 152–181
- Landais, C., Michailat, P., Saez, E., 2018b, A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10, 182–216
- Kocher, M., Weyerstraß, K., 2020, Coronavirus stellt nationale und internationale Wirtschaftspolitik vor große Herausforderungen, *ÖGfE Policy Brief* 11/2020
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., Spinnewijn, J., 2018, The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108, 985-1033.
- OECD. 2020a, Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, Updated 20. March, OECD, Paris <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>
- OECD. 2020b, Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets, OECD, Paris https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132985-hrr3dbjimj&title=Supporting-livelihoods-during-the-COVID-19_crisis
- Schmieder, J., von Wachter, T., 2016, The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation, *Annual Review of Economics*, 8, 547-581
- Mühlemann, S. Strupler Leiser M., 2018, Hiring Costs and Labor Market Tightness. *Labour Economics*, 52, 122-131.
- Titelbach, G., Nagl, W., 2016, Anreizstruktur des österreichischen Steuer-Transfer-Systems, unveröffentlichte Studie im Auftrag des BMF, IHS