



universität  
wien

Exposé zum Dissertationsvorhaben

# Das Instrument der Kurzarbeit in Zeiten der Coronakrise in Österreich und Deutschland

Vorgelegt von

**Mag. iur. Eva Landrichtinger**

1053050

Angestrebter akademischer Grad:

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Betreuer:

**Univ.-Prof. Dr. Helmut Ofner, LL.M.**

Institut für Europarecht, Internationales Recht und Rechtsvergleichung

Wien, Jänner 2021

Studienkennzahl: A 783 101 – Doktorat der Rechtswissenschaften

Dissertationsgebiet: Rechtsvergleichung

## 1 Themeneinführung und Fragestellung

Das Jahr 2020 war für Österreich, Europa aber auch die ganze Welt kein einfaches. Bereits am Jahresanfang begann sich das Coronavirus weltweit auszubreiten und hat im Februar/März auch Österreich erreicht. Die Politik war zu schnellem Handeln gezwungen und musste Maßnahmen setzen, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und die Infektionszahlen zu senken. Ein umfangreicher (erster) „harter Lockdown“ aus gesundheitspolitischen Gründen war die Folge. Damit einhergehend mussten wesentliche Wirtschaftssektoren heruntergefahren werden, die Folgen auf den Arbeitsmarkt waren gravierend. Die Bundesregierung hat in dieser Phase Wirtschaftshilfen erarbeitet, um die Folgen des Lockdowns für die Wirtschaft abzufedern. Ebenso wurden Maßnahmen gesetzt, um die drastischen Folgen am Arbeitsmarkt zu lindern und Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden.

Aus der Wirtschaftskrise 2008 und 2009 war das Krisenbewältigungsinstrument der Kurzarbeit schon bekannt. Unter Kurzarbeit versteht man ein arbeitsrechtliches Instrument, welches ermöglicht, die Arbeitszeit und das Arbeitsentgelt für eine bestimmte Dauer herabzusetzen. Arbeitgeber, die mit ihren Arbeitnehmern<sup>1</sup> Kurzarbeit vereinbaren, können dafür um eine Beihilfe beim Arbeitsmarktservice (AMS) ansuchen. Dem Arbeitgeber werden vom AMS durch die Beihilfe die Ausfallsstunden ersetzt. Ausfallsstunden sind jene Stunden, die der jeweilige Arbeitnehmer bei normaler wirtschaftlicher Lage auch arbeiten würde. Zusätzlich wird dem Arbeitnehmer teilweise sein Arbeitsverlust ersetzt, dies aber grundsätzlich vom Arbeitgeber und nicht vom Staat beziehungsweise dem AMS. Kurzarbeit hat den Sinn *„in einer Abschwungphase kurzfristig den Arbeitsmarkt zu stabilisieren (...) und bei vorübergehenden Arbeitszeitausfall Kündigungen zu vermeiden.“*<sup>2</sup> Ziel ist, so im Unternehmen vorhandenes Know-How durch die vorhandenen Mitarbeiter behalten zu können. Weitere Personalmaßnahmen, die von Betrieben in Krisenzeiten genutzt werden sind unter anderem Teilzeit, Karenzierung und zu guter Letzt Personalabbau.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit werden im vorliegenden Exposé personenbezogene Bezeichnungen entsprechend dem grammatikalischen Geschlecht der Wörter verwendet. Bei Anwendung auf natürliche Personen ist die deren Geschlecht entsprechende Bezeichnung zu verwenden.

<sup>2</sup> Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 4.

<sup>3</sup> Vgl R. Gleißner, B. W. Gruber, M. Lindmayr, Personalmaßnahmen in Krisenzeiten.

Kurzarbeit wurde in Österreich im Jahre 1968 mit dem Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG)<sup>4</sup> eingeführt, hatte aber in den letzten Jahren kaum Bedeutung und wurde von den Betrieben wenig in Anspruch genommen. Im Schnitt gab es in den letzten Jahren 100 Anträge auf Kurzarbeitsbeihilfen beim AMS. Seit 2008/2009 waren dafür im Arbeitsmarktbudget immer rund 20 Millionen Euro vorgesehen. Dieses Jahr waren es zum Höhepunkt 1,3 Millionen Personen und das verfügbare Budget für Kurzarbeit wurde rasch (in mehreren Schritten) auf mehr als 10 Milliarden erhöht.

Relativ rasch hat sich abgezeichnet, dass die Coronakrise nicht mit der Wirtschaftskrise 2008/2009 vergleichbar ist. In der Coronakrise mussten Maßnahmen vor allem nach Gesundheitsfaktoren ausgerichtet werden. Deshalb galt es, das bestehende Modell zu adaptieren.

Eine ähnliche Situation ließ sich in Deutschland feststellen. Auch dort konnte man schon auf ein bestehendes System der Kurzarbeit zurückgreifen. Das Modell wurde in Deutschland schon relativ lange genutzt, aber ähnlich wie in Österreich mit verhältnismäßig wenig Fällen. Der Grundgedanke ist hierbei in beiden Ländern der selbe. In Deutschland wird die Ersatzleistung „Kurzarbeitergeld“ genannt. Es dient als Entgeltersatzleistung, welche der Arbeitnehmer zusätzlich zum teilweise reduzierten Arbeitsentgelt bekommt. Auch in Deutschland kam aus aufgrund der Coronakrise zu Änderungen. Unter anderem hat man sich im April 2020 dazu entschlossen, das Kurzarbeitergeld zu erhöhen.

Die folgende Arbeit soll sich nun unter anderem damit auseinandersetzen,

- wie das bestehende Kurzarbeitsregime aufgrund der Coronakrise verändert wurde und welche Vor- und Nachteile dies für Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit sich gebracht hat.
- welche Rechtsfragen sich aufgrund der Änderungen des Kurzarbeitsregimes ergeben. Einerseits aufgrund den neuen Sozialpartnervereinbarungen und andererseits aufgrund der gesetzlichen Regelungen.

---

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 12. Dezember 1968 betreffend die Arbeitsmarktförderung (Arbeitsmarktförderungsgesetz – AMFG), BGBl. Nr. 31/1969.

- wie sich die jeweiligen Modelle (Vor-Corona-Krisen-Modell und Corona-Modell) in Deutschland und Österreich unterscheiden. Hierbei ist insbesondere auch auf den Beitrag der Sozialpartner in den beiden Ländern einzugehen.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Österreich

Kurzarbeit ist ein Modell, das nicht erst in der oder durch die Wirtschaftskrise 2008/2009 entstanden ist. Entstanden ist Kurzarbeit, wie oben schon erwähnt, im Jahre 1968, geregelt im Arbeitsmarktförderungsgesetz. Sie wurde aber davor kaum genutzt. Im Jahre 2008 wurden dann aufgrund der Wirtschaftskrise Vereinfachungen ermöglicht, damit Kurzarbeit für mehrere Unternehmen und somit für mehr Arbeitnehmer Anwendung finden konnte. Adaptiert wurden die Ausgestaltung, Leistungsrahmen und die Möglichkeit der Inanspruchnahme<sup>5</sup>. Am Höhepunkt der Krise im April 2009 gab es 56.728 geplante bzw. 37.349 tatsächlich abgerechnete Kurzarbeitsfälle.<sup>6</sup> Im Frühjahr 2010 ist diese Zahl wieder um zwei Drittel gesunken.<sup>7</sup> Zu Beginn der Coronakrise hat das Modell des österreichischen Gesetzgebers in Grundzügen folgendermaßen ausgesehen: Kurzarbeit konnte jeweils für sechs Monate in Anspruch genommen werden, maximal für die Dauer von 24 Monaten. Die Höhe der Beihilfe war gedeckelt mit den anteiligen Kosten der Arbeitslosenversicherung. Die Sozialversicherungsbeiträge der Dienstgeber für die Ausfallstunden wurden vollständig ab dem fünften Kurzarbeitsmonat vom AMS ersetzt.<sup>8</sup>

### 2.2 Deutschland

Auch in Deutschland wurde in der Finanz- und Wirtschaftskrise auf das schon seit dem Ende des deutschen Kaiserreichs bekannte Modell der Kurzarbeit zurückgegriffen (gem § 170 SGB III). Hier wurde das Modell ebenfalls an die Bedürfnisse der besonderen

---

<sup>5</sup> Vgl *Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 4.

<sup>6</sup> Vgl *Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 5.

<sup>7</sup> Vgl *Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 5.

<sup>8</sup> Vgl § 37b AMSG idF BGBl. Nr. 100/2018.

Situation im Jahr 2008 angepasst.<sup>9</sup> Die geleistete Arbeit wird - wie schon vor Kurzarbeit - entlohnt. Für Ausfallstunden wurde bei Kurzarbeitern ohne Kinder auf 60 Prozent und bei Arbeitern mit Kindern auf 67 Prozent der Nettoentgeltdifferenz durch Lohnersatzleistungen von der Bundesagentur für Arbeit ausgeglichen. Wie auch in Österreich, gab und gibt es in Deutschland Arbeitgeber bzw Branchen, die die fehlende Differenz auf das bisher erhaltene Entgelt ausgleichen. Jedoch wurden in Deutschland die Sozialversicherungsbeiträge nicht ersetzt sondern müssen weiter bezahlt werden.<sup>10</sup> In Deutschland gab es zum Höhepunkt der Wirtschaftskrise im Mai 2009 1,442.667 realisierte Kurzarbeitsfälle, im Frühjahr 2010 waren nur mehr die Hälfte.<sup>11</sup>

In Deutschland gibt es, anders als in Österreich, neben dem normalen Kurzarbeitergeld das Arbeitnehmern gebührt, noch zwei andere Arten: das Transferkurzarbeitergeld<sup>12</sup> und das Saison-Kurzarbeitergeld<sup>13</sup>.

### 3 Untersuchungsgang

Um ein besseres Verständnis für die beiden Modelle in Österreich und Deutschland zu schaffen, möchte ich die Entstehungsgeschichte beider durchleuchten. Danach sollen die Änderungen in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 genau untersucht werden. Ich möchte mir dabei vor allem die Verhältnisse der sich in Kurzarbeit befindlichen Personen im Vergleich zur Arbeitslosigkeit in den beiden Ländern ansehen.

Das Hauptaugenmerk meiner Dissertation liegt in weiterer Folge auf den Kurzarbeitsmodellen während der Coronakrise. Es sollen die jeweiligen Adaptierungen und Unterschiede, vor allem auch in der Umsetzung, genau herausgearbeitet werden und zusätzlich, welches Land die für Arbeitnehmer aber auch Arbeitgeber günstigeren Regelungen vorsieht. Vor diesem Hintergrund möchte ich mich auch den geltenden Rechtslagen und dem Einfluss der Sozialpartner widmen. Besonderes Augenmerk soll

---

<sup>9</sup> Vgl *Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 4.

<sup>10</sup> Vgl *Brenke/Rinne/Zimmermann*, Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, 2010, 9-10.

<sup>11</sup> Vgl *Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, 2011, 6.

<sup>12</sup> Vgl § 111 SGB III

<sup>13</sup> Vgl § 101, 102 SGB III

dabei auf den § 37b AMSG<sup>14</sup> und den § 95 SGB III<sup>15</sup> gelegt werden. Diese beiden Rechtsnormen bilden die Grundlage für die Kurzarbeit(sbeihilfe) in beiden Ländern. In beiden Staaten gibt es darüber hinaus noch weitere Rechtsnormen, die ebenso beleuchtet werden sollen.

Danach werde ich mich mit den durch die neuen Änderungen entstandenen Rechtsfragen auseinandersetzen. Um einige kurz anzuführen: Welche Rechtsnatur hat die Sozialpartnervereinbarung? Welche Voraussetzungen gibt es, um die neue Kurzarbeit in Anspruch nehmen zu können? Auf welcher Basis werden die Ausfallstunden berechnet? Insbesondere halte ich es für interessant, ob eines der beiden Modelle mehr Arbeitsanreize bietet als das andere.

Zu guter Letzt soll ein Ausblick gegeben werden. In beiden Ländern wurde im Verlauf der Coronakrise das Modell mehrmals adaptiert. Ich möchte mich daher damit auseinandersetzen, ob ein Weg in ein altes Modell vor der Coronakrise gelingen kann und welche Änderungen meiner Meinung nach sinnvoll wären, um wieder zu mehr Arbeitsanreizen zu kommen.

Hierbei möchte ich festhalten, dass es sich bei dieser Aufzählung keineswegs um eine endgültige Fassung handelt. Strukturelle und auch inhaltliche Änderungen sind, wie oben erwähnt, zu erwarten.

#### **4 Persönlicher Themenzugang**

Der Beweggrund für die Themenwahl meiner Dissertation in den übergreifenden Gebieten des Arbeitsrechts und der Rechtsvergleichung ist von persönlichen Motiven geprägt. Das Arbeitsrecht war schon immer eines jener Rechtsgebiete, vor allem auch während meines Studiums, das ich als außerordentlich spannend empfunden habe. Deshalb habe ich mich während meines Studiums, aber insbesondere auch danach, während meines beruflichen Werdegangs, in diesem Bereich spezialisiert.

---

<sup>14</sup> Bundesgesetz über das Arbeitsmarktservice (Arbeitsmarktservicegesetz – AMSG), BGBl. I Nr. 71/2020.

<sup>15</sup> Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595)

Nun, bei meiner täglichen Arbeit als Kabinettschefin im Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, das in der XXVII. Legislaturperiode durch das Bundesministeriengesetz (BMG)<sup>16</sup> im Jänner 2020 neu gegründet wurde, konnte ich die Überlegungen zur Änderung von bestehenden Kurzarbeitsregelungen aus nächster Nähe miterleben. Auch deshalb möchte ich mich mit diesem Thema auseinandersetzen. Ich will den Weg von den politischen Überlegungen zu den tatsächlichen Normen, und vor allem wie diese wirken, untersuchen. Mein Dissertationsthema erlaubt mir ebendies.

## **5 Untersuchungsmethoden**

Meine Dissertation fußt auf der Methode der Rechtsvergleichung. Es werden das österreichische und deutsche Recht in Bezug auf die Kurzarbeit genauer dargestellt und verglichen. Die vergleichende Methode hat zum Ziel, dass beide Länder unabhängig voneinander analysiert und danach Unterschiede sowie Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden.

Weiters basiert meine Dissertation auf der grundlegenden wissenschaftlichen Arbeitsweise, vor allem der Recherche von Literatur. Ich bediene mich den juristischen Methoden, im Besonderen der juristischen Interpretationsmethode, sowie der Methodik der Judikatur und Textanalyse. Die Dissertation soll daher überwiegend rechtsvergleichender und rechtsdogmatischer Natur sein.

## **6 Vorläufiges Inhaltsverzeichnis**

- I. Inhaltsverzeichnis
- II. Einleitung
- III. Krisenzeiten als Auslöser für Personalmaßnahmen
- IV. Kurzarbeit vor 2020 in Österreich und Deutschland

---

<sup>16</sup> Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien (Bundesministeriengesetz 1986 – BMG), BGBl. Nr. 76/1986 idF I Nr. 8/2020.

- A. Entstehung der Kurzarbeit
  - (1) Rechtsgrundlagen
  - (2) Sozialpartnervereinbarung
- B. Kurzarbeit in Zeiten der Wirtschaftskrise 2008
- V. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Modelle vor 2020
- VI. Kurzarbeit als Kriseninstrument in der Coronakrise
  - A. Österreich
    - (1) Gesetzliche Änderungen als Basis für das neue Modell
    - (2) Adaptierungen des Modells im Laufe der Krise
      - 1. Phase 1
      - 2. Phase 2
      - 3. Phase 3
    - (3) Rolle der Sozialpartner
  - B. Deutschland
    - (1) Gesetzliche Änderungen als Basis für das neue Modell
    - (2) Adaptierungen des Modells im Laufe der Krise
    - (3) Rolle der Sozialpartner
  - C. Zufriedenheit der Unternehmen mit dem Kurzarbeitsmodell in Österreich
- VII. Rechtsfragen
  - A. Rückforderungen der Kurzarbeitsbeihilfe
  - B. Vollentlohnter Monat als Voraussetzung für die Kurzarbeitsbeihilfe
  - C. Differenzmethode versus Pauschalsatzmethode



- D. Überföderung und Weitergabepflicht
  - E. Rechtsnatur der Sozialpartnervereinbarung
  - F. Möglichkeit der Erhöhung des Kurzarbeitsrahmens per Verordnung
  - G. Echte versus unechte Nettolohnvereinbarung
  - H. Günstigkeitsvergleich gemäß § 37 Abs 5
  - I. Abgrenzung der Kurzarbeitsunterstützung und des Entgelts für geleistete Arbeit
  - J. Weiterbildung während Kurzarbeit
  - K. Definition eines Schadensereignisses gemäß § 37b Abs 2
- VIII. Ausblick
- A. Mögliche Weiterentwicklungen des Kurzarbeitsmodells
- IX. Schlussbemerkungen

## 7 Vorläufiges Literaturverzeichnis

*H-U. Bach, E. Spitznagel*, Betriebe zahlen mit – und haben was davon, IAB-Kurzbericht, (2009).

*G. Barnhofer*, Kurzarbeit zur Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen, in Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaften, Bd. 1609, Peter Lang GmbH (1995).

*K. Besselmann, G. Mochalowski, C. Ochs, H. Seifert*, Kurzarbeit und Qualifizierung, Forschungsbericht Sozialforschung des BMA Bd. 235, Düsseldorf, Köln, Bonn (1993).

*J. Bock-Schappelwein, H. Mahringer, E. Rückert*, Kurzarbeit in Deutschland und Österreich, Endbericht, WIFO (2011).

*T. Broeri, H. Bruecker*, Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession, Discussion Paper No. 5635 (2011).

*K. Brenke, U. Rinne, K. F. Zimmermann*, Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten, in Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16/2010 (2010).

*Bundesagentur für Arbeit*, Sonderbericht: Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld Bericht der Statistik der BA, Nürnberg (2010).

*A. Deeke*, Konjunkturelle Kurzarbeit – Was kann bei vorübergehendem Arbeitsausfall bewirkt werden?, in WSI Mitteilungen 8/2009 (2009).

*W. Eichhorst, P. Marx*, Kurzarbeit: Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld?, in: Wirtschaftsdienst 5 (2009).

*R. Gleißner, B. W. Gruber, M. Lindmayr*, Personalmaßnahmen in Krisenzeiten, LexisNexis, Wien (2020).

*B. W. Gruber*, Von Kurzarbeit bis Personalabbau, LexisNexis, Wien (2009).

*C. Kietzibl, M. Windisch-Graetz*, Arbeitsrecht 1 und 2<sup>9</sup>, new academic press (2015).

*I. Mandl, S. Schulze-Marmeling*, Germany: Short-time working allowance, Eurofound (2010).

S. C. *Suschitz*, Kurzarbeit, Wien (2010).

H. *Will*, Kurzarbeit als Flexibilisierungsinstrument, Study 5/2010, Düsseldorf (2010).

## 8 Vorläufiger Zeitplan

### Bereits abgeschlossen:

- VO Juristische Methodenlehre (LV-Nr. 38001, WiSe 2016)
- Seminar aus dem Dissertationsfach:
  - SE Seminar aus Zivilrecht, IPR und Rechtsvergleichung (LV-Nr. 030255, WiSe 2016)
- Seminar für Dissertanten:
  - SE Strukturfragen zwischen VR und Staatsrecht des EuR (LV-Nr. 030250, WiSe 2016)

### Künftig abzuschließen:

- Wintersemester 2020-2021
  - SE zur Vorstellung des Dissertationsvorhabens: SE Seminar aus Zivilrecht, IPR und Rechtsvergleichung (LV-Nr. 030255-1)
  - Weitere Seminare aus dem Dissertationsfach: SE Arbeitsrecht in der anwaltlichen Praxis (LV-Nr. 030074-1)
  - Recherche
  - Einreichung des Antrags auf Genehmigung des Dissertationsvorhabens
  - Abfassen der Dissertation
- Sommersemester 2021
  - Abfassen der Dissertation
- Wintersemester 2021/2022
  - Abgabe der Dissertation
  - Defensio