

Ein Vorschlag für ein staatlich gefördertes Arbeitszeitverkürzungsmodell¹

**Von der Kurzarbeit zur 32-Stundenwoche: Eine erste
Kostenschätzung**

¹ Für die wertvollen Rückmeldungen, die zu einer wesentlichen Weiterentwicklung des Artikels beigetragen haben danken wir Bettina Csoka, Monika Feigl-Heihs und Roland Richter. Für die wissenschaftliche Assistenz danken wir Verena Mitterlechner.

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 3 |
| 2. Bestehende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit..... | 6 |
| 3. Ein Vorschlag für eine geförderte Arbeitszeitverkürzung | 9 |
| 3.1 Theoretische Überlegungen..... | 9 |
| 3.2 Konkretes Modell für die Arbeitszeitverkürzung | 11 |
| 4. Geschätzte Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben bei geförderter AZV | 13 |
| 4.1 Brutto- vs. Nettokostenbetrachtung..... | 13 |
| 4.2 Getroffene Annahmen | 16 |
| 4.3 Ergebnisse: Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben für das AZV-Modell..... | 19 |
| 5. Fazit | 23 |
| 6. Literaturverzeichnis | 26 |

1. Einleitung

Die Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung zur Reduktion der Ausbreitung von Covid-19 haben zu einem Schock am Arbeitsmarkt geführt. Hinzu kommt, dass die „Lockdown“-Maßnahmen nicht nur national, sondern fast gleichzeitig auch international getätigt wurden. Dies hat die stark, vom europäischen Binnenmarkt abhängige Wirtschaft in Österreich besonders getroffen. Innerhalb von 2 Wochen stieg die Arbeitslosigkeit. Mehr als 200.000 Menschen verloren ihren Arbeitsplatz. Ende März waren 563.530 Menschen entweder arbeitslos oder in Schulung. Die Arbeitslosenquote stieg um 4,8 Prozentpunkte an und betrug im März 12,3 Prozent. Dies sind die höchsten Märzwerte in der zweiten Republik. In den Folgemonaten verlangsamte sich der Anstieg. Im April waren rund 571.000 und im Mai rund 517.000 Menschen ohne Beschäftigung. Laut Konjunkturprognosen (Juni 2020) wird die Arbeitslosigkeit in Österreich im Jahresdurchschnitt 2020 zwischen 99.000² und 121.000³ (IHS 2020) Personen höher sein als noch im Vorjahr.

Obwohl diese Zahlen bereits dramatisch hoch wirken, gelang es durch Kurzarbeit eine noch tiefere Arbeitsmarktkrise zu vermeiden. Zeitgleich mit dem „Lockdown“ ab dem 16. März 2020 haben die Sozialpartner ein Kurzarbeitsmodell entwickelt, das für alle Beteiligten attraktiv sein soll.⁴ Die Grundidee der Kurzarbeit ist dabei einfach: Sie stellt eine Form der vorübergehenden Arbeitszeitverkürzung dar, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Betriebe werden unverzüglich (teilweise sogar rückwirkend bis 1. März) von Personalkosten entlastet und können die Kurzarbeit von einem Tag auf den anderen beenden, wenn wieder Aufträge eingehen. Die betroffenen Beschäftigten haben die Sicherheit, dass sie einen Großteil ihres bisherigen Nettoeinkommens bekommen, Sozialversicherungsbeiträge in der Höhe der vorangegangenen Normalbeschäftigung eingezahlt werden und ihr Beschäftigungsverhältnis aufrecht bleibt. Für den Staat besteht der Vorteil darin, dass

² WIFO, Kurz- und mittelfristige Prognosen, online: <https://www.wifo.ac.at/themen/konjunktur/kurz-und-mittelfristige-prognosen/wifo-konjunkturprognose> [13.07.2020].

³ IHS, Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020-2021: COVID-19-bedingte Rezession erfordert außergewöhnliche wirtschaftspolitische Anstrengungen, online: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5384/> [13.07.2020].

⁴ Das erste COVID-19 Gesetz am 15.3.2020 legte die juristischen und finanziellen Grundlagen für ein COVID-19 KUA Modell. In den folgenden Tagen wurden die Richtlinie und Sozialpartnervereinbarung leicht angepasst. Eine erste Version stand ab dem 16.3.2020 zur Verfügung.

die Aufwendungen für die Kurzarbeitsbeihilfe geringer sind als die volkswirtschaftlichen Kosten der Alternative - nämlich Arbeitslosigkeit - wären.⁵ Das Corona-Kurzarbeitsmodell erwies sich tatsächlich als sehr attraktiv und es wurden für rund 1,35 Mio. ArbeitnehmerInnen Kurzarbeit beantragt, was eine Fördersumme von rund € 12,5 Mrd. bedeuten würde. Der Umstand, dass bis Ende Juli nur rund € 3,5 Mrd. tatsächlich ausgezahlt wurden zeigt, dass die Kurzarbeit eine Signalwirkung an Betriebe in einem äußerst unsicheren wirtschaftlichen Umfeld hatte: mit dem Kurzarbeitsmodell verkündete die Politik Sicherheit für die Beschäftigten und für die Betriebe. Ein Kurzarbeitsantrag mit maximalen Ausfallstunden war somit eine präventive Maßnahme - ein Rettungsanker - für das worst-case-scenario. Inwieweit die Arbeitsplätze auch nach der Kurzarbeitsförderung bestehen bleiben und inwieweit es zu Mitnahmeeffekten gekommen ist, werden ex-post-Evaluationen zeigen müssen. Unumstritten ist jedoch, dass die hohe Arbeitslosigkeit die zentrale Herausforderung im Jahr 2020 darstellt, auf die es politische Antworten benötigt. Die österreichische Regierung hat unabhängig von der Kurzarbeit das Thema vor allem indirekt mit Härtefonds und mit einem Konjunkturpaket adressiert, bei denen es hauptsächlich um die Stützung von Betrieben und der Landwirtschaft ging. Die Erfahrungen von vielen ArbeitnehmerInnen und Betrieben mit Kurzarbeit wurden aber bisher kaum genutzt um Modelle zu entwickeln, die auch nach dem unmittelbaren Corona-Krisen-Modus in der Lage sind, Arbeitszeit zu verkürzen und damit Arbeitslosigkeit zu senken.

Die internationale Literatur ist in Bezug auf die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen sehr uneinheitlich.⁶ So schätzt beispielsweise das ifo⁷ für Deutschland, dass eine Arbeitszeitreduktion von 40 auf 38 Stunden einen positiven Beschäftigungseffekt für 150.000 bis 500.000 Personen hat. Das DIW⁸ geht davon aus, dass eine Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden im Privatsektor einen

⁵ Figerl, J., Tamesberger, D., Theurl, S., Corona-Kurzarbeit kostet unter dem Strich wenig und bringt viel (2020). A&W blog, online: <https://awblog.at/corona-kurzarbeit/> [12.08.2020]

⁶ Einen umfassenden Literaturüberblick hat Schwendinger (2015) vorgelegt.

⁷ Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit (1983).

⁸ Stille, F., Zwiener, R., Was bringt der Einstieg in die 35-Stunden-Woche?, DIW-Wochenbericht 31,383-394 (1983).

Beschäftigungseffekt zwischen 500.000 und 1 Million bewirkt. Andere Studien⁹ können hingegen keine positiven Beschäftigungseffekte nachweisen. Intensiv diskutiert wurde auch die Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich. Zwischen 1998 und 2002 ging die effektive Arbeitszeit in Frankreich um 2 Stunden zurück. Ein Großteil der Studien, die die Arbeitszeitverkürzung in Frankreich zum Gegenstand hatten, weisen positive Beschäftigungseffekte zwischen 300.000 und 500.000 zusätzlichen Beschäftigten nach. Es wird jedoch zum Teil angemerkt, dass die Beschäftigungseffekte nicht direkt auf die Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen sind, sondern vor allem auf die Reduktion von Arbeitskosten und die zeitliche Flexibilisierung.¹⁰ Für Österreich ist der Literaturstand weniger umfassend, aber Makromodelle verweisen durchaus auf positive Beschäftigungseffekte. Das WIFO¹¹ hat 16 Simulationsexperimente für eine Arbeitszeitverkürzung von 39 auf 35 Stunden durchgerechnet und kommt in ihrer Hauptvariante zum Ergebnis, dass dadurch rund 113.000 zusätzliche Personen in Beschäftigung gebracht werden können und sich die Arbeitslosigkeit um 70.000 Personen reduziert.

In dem vorliegenden Beitrag erweitern wir die Diskussion um die Kostenaspekte einer gezielten Förderung der Arbeitszeitverkürzung durch die Arbeitsmarktpolitik. Dabei präsentieren wir einen Vergleich der Kosten der Förderung Arbeitszeitverkürzung (AZV) von 40 Stunden auf 32 Stunden, mit den Kosten der Arbeitslosigkeit. Dieser Vergleich basiert auf der Idee eines "Passiv-Aktiv Transfers" - also die Finanzierung von Arbeit bzw. von Arbeitsplätzen anstatt von Arbeitslosigkeit¹². Indem die Förderung an die Bedingung geknüpft ist, AZV zu nutzen um den Beschäftigungsstand in einem Unternehmen zu erweitern, hätte diese Maßnahme per Definition Beschäftigungseffekte.

Nach einem kurzen Überblick über bereits bestehende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Arbeitszeitverkürzungen fördern (Kapitel 2), machen wir in Kapitel 3 einen konkreten Vorschlag für die

⁹ König, H., Pohlmeier, W., Arbeitszeit und Beschäftigung: Eine ökonometrische Studie. Diskussions-Papier 327/86 (1986).

¹⁰Schwendinger, M., Über Beschäftigungswirkung und Erfolgsbedingungen von Arbeitszeitverkürzungen. Ein Literaturüberblick in: WuG 41 (1), 107-125 (2015).

¹¹Baumgartner, J., Huber, P., Marterbauer, M., Seiler, F., Walterskirchen, E., Zwiener, R., Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen. Wien: WIFO (2001).

¹² Picek, O., Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose, Momentum Quarterly 9(2), 103-126 (2020).

Ausgestaltung eines Fördermodells zur Arbeitszeitverkürzung in Österreich und präsentieren in Kapitel 4 eine erste Kostenschätzung. In Kapitel 5 diskutieren wir die Ergebnisse.

2. Bestehende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit

Aufgrund der derzeitigen Situation in der COVID-19 Krise wird oft vergessen, dass es neben Kurzarbeit bereits eine Reihe von Möglichkeiten gibt, Arbeitszeitreduzierungen vom Arbeitsmarktservice (AMS) fördern zu lassen. So kann - neben Kurzarbeit - auch über das Altersteilzeit- und Solidaritätsprämienmodell die Arbeitszeit reduziert werden.¹³ Das mögliche Ausmaß der Arbeitszeitreduktion sowie die finanziellen Kompensationen für das geringere Entgelt variieren zwischen den Modellen.

Im Rahmen der **Altersteilzeit** kann die Arbeitszeit zwischen 40 und 60 % reduziert werden. Ziel ist es auf der einen Seite einen gleitenden Ausgang aus dem Erwerbsleben in die Pension zu ermöglichen, auf der anderen Seite soll - bei der sogenannten Block-Variante - durch die Verpflichtung der Einstellung einer Ersatzarbeitskraft der Arbeitsmarkt entlastet werden. In wirtschaftlichen Normalzeiten ist die Altersteilzeit das quantitativ bedeutendste Arbeitszeitreduzierungsmodell. Insgesamt wurden im Jahr 2019, bei Kosten von 618 Mio. Euro, ca. 45.000 Personen mit Altersteilzeitgeld gefördert. Davon waren ca. ein Viertel in der Blockvariante, der Rest in der kontinuierlichen Variante.

Eher ein Nischenprodukt ist das **Solidaritätsprämienmodell**: Eingeführt im Jahr 1998, wurde es im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 erweitert. Die Arbeitszeit darf bis zu 50 % reduziert werden, für die reduzierte Arbeitszeit muss eine Ersatzkraft eingestellt werden. Die Solidaritätsprämie beträgt höchstens 50 % des Lohns, der durch die Arbeitszeit-Reduktion wegfällt. Für die Solidaritätsprämie kommen nur ArbeitnehmerInnen in Frage, welche vorher Vollzeit gearbeitet haben.

¹³ Hier nicht berücksichtigt sind Arbeitszeitreduzierungsmodelle, welche mit einer Verpflichtung (und nicht mit mehr Freizeit) verbunden sind. Z.B. Bildungskarenz und -teilzeit, Pflegekarenz und -teilzeit sowie Familienhospizkarenz und -teilzeit sind hier nicht angeführt.

Im Durchschnitt werden ca. 1.000 Personen pro Jahr gefördert¹⁴, die Kosten lagen zuletzt im Jahr 2019 bei 3,24 Mio. Euro.

Das **Kurzarbeitsmodell** ist außerhalb von schweren wirtschaftlichen Einbrüchen quantitativ auch sehr unbedeutend. Im Kurzarbeitsmodell vor der Corona Krise - sowie in den ersten beiden Phasen der Corona Kurzarbeit - konnte die Arbeitszeit zwischen 10 % und 90 % reduziert werden.¹⁵ Die Höhe des Kurzarbeitgeldes orientiert sich am Nettoentgelt vor Kurzarbeit: Das Maximum ist 90 % Nettoersatzrate und sinkt - mit steigendem Entgelt - auf 80 %. Die durchschnittliche Anzahl der Förderfälle ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, dementsprechend niedrig waren auch die Kosten für die Kurzarbeitsbeihilfe im Jahr 2019 mit 2,22 Mio. Euro. Mit der Corona Krise hat sich das dramatisch geändert: Für das Jahr 2020 wurden ca. 12 Mrd. Euro für Kurzarbeit budgetiert, bis Mitte Juli wurden ca. 3,5 Mrd. Euro Kurzarbeitsbeihilfe ausbezahlt.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Tatsache, dass sich in allen drei Modellen die Sozialversicherungsbeiträge im Großen und Ganzen am vorherigen Bruttoentgelt orientieren, d.h. es sind keine Einbußen in der Pension bzw. in Arbeitslosigkeit zu befürchten. In Tabelle 1 sind diese drei Modelle übersichtlich dargestellt.

¹⁴ BMASGK, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 - 2019 (2019).

¹⁵ In der neuen Corona Kurzarbeit Phase 3 ab Oktober 2020 kann die Arbeitszeit künftig zwischen 30 % und 80 % reduziert werden.

Tabelle 1: Derzeitige Modelle zur geförderten Arbeitszeitverkürzung in Österreich¹⁶

| | Mögliches Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung | Dauer | Höhe | Sozialversicherung wie vor Arbeitszeitreduktion? | Ersatzkraft? | Anspruchsvoraussetzung |
|--------------------------|--|------------------------------------|---|--|---|--|
| Kurzarbeit ¹⁷ | Zwischen 10 % und 90 % | Max. 24 Monate (max. 6 Monate) | Nettoersatzrate 90 % (zwischen 80 % und 90 %) | JA | NEIN, aber erweiterter Kündigungsschutz für die KUA-BezieherInnen | Wirtschaftliche Schwierigkeiten im Unternehmen |
| Solidaritätsprämie | Max. 50 % | 2 Jahre Unter Umständen 3 Jahre | Max. 50 % der Differenz zwischen Arbeitsentgelten | JA | JA | Nur vollzeitbeschäftigte AN dürfen einbezogen werden |
| Altersteilzeit | Zwischen 40 % und 60 % | Max. 5 Jahre | 90 % der Brutto-Lohnkosten Mind. 50 % der | JA | JA (bei geblockter Variante) NEIN (bei kontinuierli | 15 Jahre AV in den letzten 25 Jahren (3 Monate AV im |

¹⁶ In der angeführten Tabelle wird nur der grobe Rahmen der Arbeitszeitverkürzungsmodelle angegeben. Nähere Information zu den Modellen gibt es unter www.ams.at.

¹⁷ Dieses Kurzarbeitsmodell ist das Standardmodell vor der Corona Kurzarbeit (in Klammer sind die dementsprechenden Parameter für die Corona Kurzarbeit Phase 1 und 2).

| | | | | | | |
|--|--|--|---|--|------------------------|------------------|
| | | | Differenz zwischen Arbeitsent gelten | | cher AZ- Reduktion) | Unternehme n) |
|--|--|--|---|--|------------------------|------------------|

3. Ein Vorschlag für eine geförderte Arbeitszeitverkürzung

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Kurzarbeit und aufbauend auf den bereits erprobten Möglichkeiten der geförderten Arbeitszeitverkürzung argumentieren wir im Folgenden für ein Modell der geförderten Arbeitszeitverkürzung. Ausgangspunkt dafür sind theoretische Überlegungen zu den Kosten sowie empirische Erhebungen zu tatsächlichen Arbeitszeiten und Wunscharbeitszeiten in Österreich.

3.1 Theoretische Überlegungen

Gesamtökonomisch betrachtet, lässt sich Arbeitslosigkeit als Arbeitszeit-Verteilungsproblem darstellen, das für alle Beteiligten Kosten verursacht. Arbeitslosigkeit geht mit gesundheitlicher, materieller und sozialer Deprivation einher¹⁸. Arbeitslos zu sein ist für die meisten Betroffenen ein schweres Schicksal aus dem es häufig keinen Ausweg gibt, wie die Zahlen für unfreiwillige Langzeitarbeitslosigkeit zeigen. Auf der anderen Seite nehmen Belastungserkrankungen bei ArbeitnehmerInnen wie Schlafstörungen sowie die Verschlechterung des allgemeinen

¹⁸ Holleder, A., Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (2011).

Gesundheitszustands aufgrund ausufernder Arbeitszeiten und einer Verdichtung der Arbeit zu^{19 20}. Gleichzeitig entstehen der Versicherungsgemeinschaft bzw. dem Sozialstaat Kosten durch Arbeitslosigkeit. Eben daraus ergibt sich der Spielraum für eine Arbeitsmarktpolitik, die auf eine effizientere Verteilung von Arbeitszeit und die Minimierung von Arbeitslosigkeit abzielt.

Verteilungskämpfe entlang von Arbeitszeiten haben sich in den letzten Dekaden durch eine Verdichtung der Arbeitszeit manifestiert. Das hat zu Skepsis gegenüber der Forderung nach Arbeitszeitverkürzung geführt²¹. Wesentlich für eine progressive Politik zur Reduktion von Arbeitszeit ist es somit, eine Verdichtung der Arbeit zu verhindern. Dafür ist es nötig, dass AZV mit Beschäftigungseffekten im selben Ausmaß einhergeht. Im Falle unseres Vorschlages der geförderten AZV ist es somit notwendig, dass das Unternehmen, in dem die Förderung umgesetzt wird, seinen Beschäftigungsstand (nach Arbeitszeitäquivalenten) aufrechterhält: das heißt, dass die Arbeitszeit reduziert wird und gleichzeitig arbeitslose Personen eingestellt werden. Das bringt für Arbeitslose die wieder in Beschäftigung gelangen, für die Angestellten sowie für die Unternehmen Vorteile. Während ArbeitnehmerInnen von reduzierter Arbeitszeit profitieren, die ihrer Wunscharbeitszeit entspricht und die Arbeitslosigkeit sinkt, sinken die lohnabhängigen Abgaben und die Unternehmen können gleichzeitig von steigender Produktivität profitieren²². Auch wenn der Antrag auf Arbeitszeitverkürzungsbeihilfe beim AMS gestellt werden muss, könnte das Modell so gestaltet werden, dass es durch eine temporäre Reduktion der einkommensabhängigen Lohnabgaben oder Steuergutschriften beim Finanzamt administriert wird. Der Verwaltungsaufwand für Unternehmen könnte so reduziert werden und das Modell insbesondere für kleinere Unternehmen attraktiver gemacht werden.

¹⁹ Leoni, T., Fehlzeitenreport 2019. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich - Die flexible Arbeitswelt: Arbeitszeit und Gesundheit, WIFO Endbericht (2019).

²⁰ DAK, Psychoreport 2019: Entwicklung der psychischen Erkrankungen im Job. Langzeitanalyse von 1997-2013 (2019).

²¹ Kunkel, K., Altes Terrain mit neuen Fragen, Sozialismus 6/2020, 62-66

²² Barnes, A., Jones, S., The 4 Day Week: How the flexible work revolution can increase productivity, profitability and wellbeing, and help create a sustainable future (2020).

Arbeitszeit ist in Österreich ungleich verteilt und vor allem unfreiwillige Teilzeitarbeit bei Frauen ist in den letzten Jahren sukzessive angestiegen²³. Entsprechend unterscheiden sich die Wunscharbeitszeiten, abhängig von der getätigten Arbeitszeit und dem Einkommen²⁴. Zu dem Ergebnis kommt auch eine Umfrage der AK-Oberösterreich im Jahr 2019. Laut Arbeitszeitbericht wurden 2018 bis ins 1. Quartal 2019 im Durchschnitt 38 Stunden pro Woche gearbeitet und die Wunscharbeitszeit betrug 36 Stunden pro Woche²⁵. In Haushalten mit Kindern betrug die Wunscharbeitszeitreduktion durchschnittlich mehr als -4 Stunden. Das entspricht einer Arbeitszeitreduktion von 6% - 15% oder einer Arbeitswoche mit 32 Stunden.

3.2 Konkretes Modell für die Arbeitszeitverkürzung

Um den unterschiedlichen Arbeitszeitwünschen weitgehend Rechnung zu tragen, um das Modell für möglichst viele Menschen attraktiv zu gestalten und um gleichzeitig die Kosten in Grenzen zu halten, soll eine geförderte Arbeitszeitreduktion bis zu einer Arbeitswoche von 32 Stunden möglich sein, die die Wunscharbeitszeit von Personen mit Kinderbetreuungspflichten entspricht. Die Arbeitszeit könnte von jeweils 4 Personen²⁶ in einem Unternehmen um 20%, z.B. von 40 Stunden auf 32 Stunden, reduziert werden²⁷. Dafür wird eine zuvor arbeitslose Person eingestellt (Einstellungspflicht für die Unternehmen). Die neue Arbeitskraft muss im Ausmaß der durch die Reduktion gewonnenen

²³ Huemer, U.; Bock-Schappelwein, J.; Famira-Mühlberger, U.; Lutz, H.; Mayrhuber, C., Österreich 2025 - Arbeitszeitverteilung in Österreich. Analyse und Optionen aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Wifo Monatsberichte 90 (11), [865–876] (2017).

²⁴ Schwendinger M., Arbeitszeiten in Österreich. Zwischen Wünschen und Realität, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 148.

²⁵ AKÖÖ, Arbeitszeitbericht: 36 Stunden ist Wunscharbeitszeit, Eltern haben den stärkeren Wunsch nach Arbeitszeitverkürzung (2019). Online: https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/KOM_2019-08-30_Arbeitszeit-Bericht_Nr1_Dauer_der_Arbeitszeit.pdf [16.07.2020]

²⁶ Oder die Vollzeitäquivalente

²⁷ Die AZV sollte hierbei flexibel gestaltet werden: Eine Vier- statt Fünftageweche ist ebenso möglich wie die Reduktion der täglichen Arbeitszeit von beispielsweise 8 auf 6,4 Stunden.

Arbeitszeit beschäftigt werden. Das heißt, um in diesem Modell 50.000 Arbeitslose zu integrieren müssten 200.000 Beschäftigte die Arbeitszeit reduzieren.

Für die Einkommensverluste, die bei den Lohnabhängigen durch reduzierte Arbeitszeiten entstehen, sind subventionierte Ersatzleistungen im Sinne einer AZV-Beihilfe, gestaffelt nach dem Einkommen, vorgesehen. Je niedriger das Einkommen, desto höher die Förderung. Um das Budget für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die verbleibenden Arbeitssuchenden nicht zu belasten, müssen die Mittel jedoch aus den passiven Mitteln, bzw. vom Bundesbudget kommen. Denn dort fällt auch der Großteil der Einsparungen an (siehe Kapitel 4). Konkret bekommen die ArbeitnehmerInnen trotz Reduktion der Arbeitszeit das Einkommen von den Unternehmen in der Höhe von 100/95/90% des vorherigen Bruttoeinkommens weiterbezahlt. Die Unternehmen bekommen die Mehrkosten die Ihnen entstehen vom AMS bzw. vom Bundesbudget refundiert. Unser Vorschlag der Förderung der AZV ist wie folgt progressiv gestaltet:

- Bei einem Einkommen bis 1.700 Euro beträgt die Bruttoersatzrate 100%
- Bei einem Einkommen von 1.701 bis 2.400 Euro beträgt die Bruttoersatzrate 95%
- Bei einem Einkommen von 2.401 bis 5.370 Euro beträgt die Bruttoersatzrate 90%
- Ab 5.371 € keine Förderung

Dieser Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass je höher das Einkommen und länger die Arbeitszeit, desto größer der Wunsch nach AZV ist. Anders ausgedrückt versuchen die hohen Bruttoersatzraten auch für Einkommensgruppen mit niedrigerem Einkommen Anreize für die Arbeitszeitverkürzung zu schaffen. Gleichzeitig entspricht die Progression dem Leistungsprinzip, dass sich Personen mit höherem Einkommen eine AZV auch mit niedriger Bruttoersatzrate leisten können.

Die Sozialversicherungsbeiträge, inkl. der sonstigen Lohnnebenkosten, werden in der Höhe wie vor der Arbeitszeitreduktion weiterbezahlt. Das hilft, negativen Langzeitfolgen, wie Altersarmut, vorzubeugen.

Finanzieren lassen sich die Lohnsubventionen durch einen Passiv-Aktiv-Tausch. Das bedeutet, dass Ausgaben, die ansonsten in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit bezahlt werden - Arbeitslosengeld, Versicherungsbeiträge, Verwaltungskosten - für AZV herangezogen werden²⁸. Gleichzeitig steigen die Mehreinnahmen durch die Beschäftigung der arbeitslosen Person.

²⁸ Beispielsweise wurde PAT in Deutschland, im Zuge von Beschäftigungsprogrammen, erfolgreich eingesetzt. Vergleiche dazu: Fertig, M., Philipp, F., Hamann, S., Wissenschaftliche Begleitung und

Das Unternehmen verpflichtet sich die Arbeitszeit aufrecht zu erhalten und zumindest für den Zeitraum der Förderung den Bestand an Angestellten durch zusätzlich angestellte Personen, die zuvor arbeitslos waren, auszuweiten. Die Förderung kann einmalig für zwei Jahre beantragt werden.

Im Idealfall sollten ArbeitnehmerInnen einen Rechtsanspruch auf geförderte AZV haben. Jedenfalls kann diese nicht verordnet werden und bedarf einer Betriebs- oder Sozialpartnervereinbarung. Die Abwicklung erfolgt über das AMS. Die Förderung könnte aber auch durch eine temporäre Reduktion der SV-Beiträge oder durch Gutschriften beim Finanzamt administriert werden. Ob nach den zwei Jahren ein Anspruch besteht, dass die Arbeitszeit wieder erhöht werden kann, sollte Teil der Betriebsvereinbarung sein.

4. Geschätzte Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben bei geförderter AZV

4.1 Brutto- vs. Nettokostenbetrachtung { XE "Überschrift 2" }

In Bezug auf die Kosten für den Staat ist es relevant, ob man sich auf eine Bruttokosten- oder auf eine Nettokostenbetrachtung bezieht. Der Unterschied liegt in der Berücksichtigung der direkten und indirekten Rückflüsse (über Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, sonstigen Abgaben sowie Ausgabeneinsparungen) an verschiedene staatliche Träger. Die Bruttokostenbetrachtung berücksichtigt diese Rückflüsse nicht, die Nettokostenbetrachtung schon. Diese Unterscheidung ist deshalb wichtig, da es einen klareren Blick darauf gibt, was einzelne politische Maßnahmen - unter Berücksichtigung der Rückflüsse - dem Staat wirklich kosten.²⁹

In Tabelle 2 wird diese Nettokostenbetrachtung exemplarisch für unser in Kapitel 3 beschriebenes Arbeitszeitverkürzungsmodell mit gleichzeitiger Einstellpflicht einer arbeitslosen Person dargestellt. Auf der einen Seite entstehen - durch die Verkürzung der Arbeitszeit - dem öffentlichen Sektor

Evaluation des Programms "Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)", Endbericht ISG Köln und IAB Baden-Württemberg (2016).

²⁹ Seit der Einführung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf Bundesebene werden Gesetzesvorhaben auf ihre budgetären Auswirkungen geprüft und analysiert. Auch hier werden Rückflüsse simuliert, welche die tatsächlichen Kosten der Gesetzesvorhaben für den Bund abbilden sollen.

Ausgaben durch die AZV-Beihilfe (als Zuschuss für die reduzierte Arbeitszeit) selbst, sowie Einnahmenausfälle bei diversen Steuern und Abgaben (z.B. reduzierte Einnahmen bei Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Kommunalsteuer sowie Familienlastenausgleichfondsbeitrag), welche sich durch die reduzierte Arbeitszeit ergeben. Die Sozialversicherungsbeiträge (für Dienstnehmer und Dienstgeber) ändern sich - analog zu den bisherigen Arbeitszeitverkürzungsmodellen wie in Kapitel 2 beschrieben - nach der Arbeitszeitverkürzung nicht.

Tabelle 2: Schematische Darstellung der Mehreinnahmen und -ausgaben im öffentlichen Sektor aufgrund einer Förderung der Arbeitszeitreduktion und der Einstellpflicht eines Arbeitslosen (AV=Arbeitsverhältnis)

| | Einnahmen | Ausgaben³⁰ |
|--|--|---|
| | Durch Einstellpflicht | Durch Förderung der Arbeitszeitverkürzung |
| Sozialversicherung, Steuern und Abgaben | Zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge durch neues AV | Keine Reduktion der Sozialversicherungsbeiträge durch Arbeitszeitverkürzung |
| | Zusätzliche Lohnsteuer durch neues AV | Reduzierte Lohnsteuer durch Arbeitszeitverkürzung (durch niedrigeres Mindestbrutto) |

³⁰ Diese Reduktion ist sehr davon abhängig, welches AZV-Modell gewählt wird. In unserem Modell wird angenommen, dass alle Teile der Lohnnebenkosten - also Sozialversicherung (DN + DG) wie auch DB (Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds), DZ (Wirtschaftskammer-Umlage 2), Kommunalsteuer und Mitarbeitervorsorgekasse - auf Basis des Entgelts vor der Arbeitszeitverkürzung berechnet wird (und sich deshalb die Einnahmen daraus im AZV-Modell nicht ändern). Dies ist z.B. eine Abweichung zum bestehenden Corona Kurzarbeitsmodell.

| | | |
|------------|---|--|
| | Zusätzliche Umsatzsteuer durch höheres Nettoeinkommen beim neuen AV | Reduzierte Umsatzsteuer durch niedrigeres Nettoeinkommen bei Arbeitszeitverkürzung |
| | Zusätzliche sonstige Abgaben durch neues AV (DB, Kommunalsteuer) | Mögliche/Keine Reduktion DB und Kommunalsteuer bei Arbeitszeitverkürzung |
| AMS | Einsparung Arbeitslosengeld | |
| | Mögliche Einsparung bei Betreuungs- und Förderkosten | |
| | | Beihilfe zur Arbeitszeitverkürzung |
| | Nettomehreinnahmen bzw. Nettomehrausgaben für den öffentlichen Sektor | |

Auf der anderen Seite entstehen Einnahmen für den öffentlichen Sektor durch die Einstellung einer arbeitslosen Person: Das AMS hat reduzierte Ausgaben durch den Wegfall des Arbeitslosengeldes und möglicherweise von Verwaltungs- und Förderkosten (aufgrund der geringeren Zahl an Arbeitslosen) zu verzeichnen. Ebenso steigen die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Steuern und sonstigen Abgaben durch das neue Arbeitsverhältnis der zuvor arbeitslosen Person. Zu beachten ist hier, dass die Kranken- und Pensionsversicherungsbeiträge während der Arbeitslosigkeit nur ein Durchlaufposten von einem staatlichen Träger zu einem anderen waren (vom AMS/Bund zur Sozialversicherung). Eingespart wird somit das Nettoarbeitslosengeld ohne den SV-Beiträgen während der Arbeitslosigkeit. Dafür können die SV-Beiträge bei dem neu angetretenen Arbeitsverhältnis zur Gänze als Zuflüsse bewertet werden.

Als Ergebnis der veränderten Ausgaben und Einnahmen ergeben sich die Nettomehreinnahmen (Nettomehrausgaben) für den öffentlichen Sektor.

Zu beachten ist hierbei, dass, aufgrund der hier eingenommenen gesamtstaatlichen Perspektive, Mehrausgaben und -einnahmen unterschiedliche Budget-Töpfe des öffentlichen Sektors betreffen können. Beispielsweise können durch Mehrausgaben beim AMS-Förderbudget (Bund)

Mehreinnahmen z.B. bei der Kommunalsteuer (fließt den Gemeinden zu) oder Umsatzsteuer (gemeinschaftliche Bundesabgabe für Bund, Länder und Gemeinden) und somit Rückflüsse bei verschiedenen staatlichen Träger entstehen.

4.2 Getroffene Annahmen

Die Argumentation der Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben wird nun für die Schätzung der staatlichen Mehrausgaben und -einnahmen für das Arbeitszeitverkürzungsmodell (AZV-Modell) aus Kapitel 3 angewendet³¹. Ausgangspunkt für die Berechnung und Schätzung sind unterschiedliche Entgelte der ArbeitnehmerInnen, die von dem AZV-Modell Gebrauch machen (14-mal im Jahr, bei 40 Wochenstunden Normalarbeitszeit):

- 1.700 Euro brutto (Mindestentgelt),
- 2.400 Euro brutto (in etwa das Durchschnittseinkommen von ArbeitnehmerInnen in Österreich) sowie
- 5.370 Euro brutto (Höchstbemessungsgrundlage bei der Sozialversicherung).

Annahme für die AZV ist, dass vier vollzeitbeschäftigte ArbeitnehmerInnen ihre Arbeitszeit um 20 % (bzw. jeweils 8 Wochenstunden) reduzieren, dafür soll eine arbeitslose Person für 32 Wochenstunden angestellt werden. Die ArbeitnehmerInnen, welche die Arbeitszeit reduzieren, bekommen abhängig vom monatlichen Entgelt vor der AZV 100 % (bis 1.700 brutto), 95 % (1.701 bis 2.400 brutto) oder 90 % (über 2.401 brutto) ihres vorigen Bruttoentgelts. Wir definieren hier Bruttoersatzraten, was den Vorteil hat, dass die Berechnungen leichter nachvollziehbar sind. D.h. vollzeitbeschäftigte Beschäftigte mit einem monatlichen Entgelt bis 1.700 Euro brutto bekommen das gleiche Entgelt wie vor der Arbeitszeitreduktion (und somit auch das gleiche Nettoentgelt) für die Dauer der AZV-Beihilfe.

³¹ Da es sich um eine Partialanalyse mit Fokus auf finanzielle Auswirkungen einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (hier eine staatlich geförderte Arbeitszeitverkürzung mit Einstellpflicht einer arbeitslosen Person) auf den öffentlichen Sektor handelt, wird in diesem Modell angenommen, dass es keine Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf andere relevante ökonomische Faktoren (z.B. Steigerung der Arbeitsproduktivität) - und den daraus resultierenden Veränderungen der staatlichen Einnahmen oder Ausgaben - gibt.

In diesem Modell wird angenommen, dass alle Teile der Sozialversicherung (DN und DG) sowie der sonstigen Lohnnebenkosten - also auch Dienstgeberbeiträge (DB Beitrag zum Familienlastenausgleichsfonds), Dienstgeberzuschläge (DZ Wirtschaftskammer-Umlage 2), Kommunalsteuer sowie Beiträge zur Mitarbeitervorsorgekasse - auf Basis des Entgelts vor der AZV berechnet werden. Die Einnahmen aus der Sozialversicherung und den sonstigen Lohnnebenkosten ändern sich somit nach der Arbeitszeitverkürzung nicht.

Die AZV-Beihilfe wird mit Pauschalsätzen pro reduzierter Arbeitsstunde berechnet. Um SV-Beiträge (DN + DG) sowie die sonstigen Lohnnebenkosten in demselben Ausmaß wie vor AZV zu gewährleisten, sind diese in der AZV-Beihilfe enthalten.³²

Für die arbeitslose Person wurde angenommen, dass sie davor den durchschnittlichen Tagsatz beim AMS von 30,7 Euro als Arbeitslosengeld bezogen hat.³³ Weiters entstehen pro Arbeitslosem Betreuungs- und Förderkosten in der Höhe von rund 340 Euro pro Monat beim AMS.³⁴

Die arbeitslose Person wird zum reduzierten Entgelt nach der Arbeitszeitverkürzung angestellt (d.h. in der jeweiligen Entgelthöhe gemäß der Bruttoersatzrate). D.h. wenn vier ArbeitnehmerInnen, mit einem Entgelt vor der AZV in der Höhe von 2.400 Euro brutto, die Arbeitszeit um 20 % bzw. 8 Wochenstunden reduzieren, bekommen Sie weiterhin ein Entgelt von 2.280 Euro (= 95 % Bruttoersatzrate). Diese 2.280 Euro sind auch das Entgelt für die nun eingestellte arbeitslose Person mit 32 Wochenstunden Arbeitszeit. Diese Annahme wurde getroffen, um zu verhindern, dass für die

³² Diese Pauschalsätze wurden analog zu den Pauschalsätzen in der Phase 1 des Corona Kurzarbeitsmodells berechnet. Die Differenzmethode, welche in Phase 2 des Kurzarbeitsmodells angewandt wird, wurde hier nicht verwendet, da bei Erstellung dieses Artikels noch einige Details bezüglich Abrechnung nicht geklärt waren.

³³ Dies ist der durchschnittliche Tagsatz aus dem März 2020 für alle BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Österreich (AMS).

³⁴ In den Berechnungen in 4.3 werden die Ergebnisse der Nettomehreinnahmen und -ausgaben jeweils mit und ohne Einsparungen bei den AMS Verwaltungs- und Förderkosten gezeigt. Der Rückfluss aus Einsparungen im AMS Verwaltungs- und Förderbereich ist abhängig von der Veränderbarkeit der Kosten in der kurzen und mittleren Frist in diesem Bereich. Andererseits könnte - durch eine verbesserte Betreuungsrelation und mehr Förderungen pro Arbeitslosem - eine verbesserte Vermittlungsquote erreicht werden und zu Einsparungen beim AMS führen.

neu angestellten Personen Entgelte unter dem Mindestlohn bezahlt werden (z.B. würde bei 1.700 Euro brutto eine Arbeitszeitreduktion von 20 % ohne Lohnersatz ein neues Bruttoentgelt von 1.360 Euro bedeuten).

Tabelle 2 gibt einen kurzen Überblick über die Annahmen unserer Schätzung.

Tabelle 2: Annahmen für die Schätzung der Nettokosten für den öffentlichen Sektor

| | |
|--|---|
| Arbeitslosengeld | Durchschnittlicher Tagsatz 30,7 Euro (Wert für März 2020) für alle BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Österreich. Auf Jahresbasis mit 365 multipliziert (Quelle: AMS) |
| Betreuungs- und Förderkosten AMS | Eigene Berechnungen. Setzt sich zusammen aus Förderkosten in der Höhe von 215 Euro und Betreuungskosten (Verwaltungskosten) von 123 Euro (pro Monat und Arbeitslosem). |
| Sozialversicherung bei Arbeitslosigkeit | Pensionsversicherungsaufwand für das AMS beträgt 22,8% von 70 % der Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld (§ 6 ALVG). Krankenversicherungsaufwand für das AMS beträgt 7,55% des jeweiligen Leistungsbezuges (§ 42 ALVG) |
| Annahmen Haushalts- und Arbeitssituation | Alleinstehende Person ohne PartnerIn und Kinder (AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug) (Standardfall laut Brutto-Netto Rechner des Finanzministeriums) |
| Monatliche Entgelte vor Einführung des AZV-Modells | 1.700 Euro brutto (Mindestentgelt), 2.400 Euro brutto (in etwa das Durchschnittseinkommen von ArbeitnehmerInnen in Österreich) sowie 5.370 Euro brutto (Höchstbemessungsgrundlage bei der Sozialversicherung) monatlich (14 mal im Jahr) (Quelle: Statistik Austria, ÖGB, Sozialversicherung) |

| | |
|--|---|
| Abgaben vor Einführung des AZV-Modells | SV-Beiträge DN, Lohnsteuer, Dienstgeberabgaben (SV, DB, DZ, KoSt, BMVK) (laut Brutto-Netto Rechner Finanzministerium) |
| Umsatzsteuer | Marginale Konsumneigung ^{35 36} bis Höhe Arbeitslosengeld 100 %, jedes Entgelt darüber 90 %. Mischumsatzsteuer 17 %. (Diese Annahmen sind eine Annäherung an Ederer (2017): Dort wurde eine durchschnittliche Konsumneigung von 1,16 im 1. Terzil, 0,98 im 2. Terzil und 0,82 im 3. Terzil berechnet). % |
| Rückflüsse Abgaben an den Staat | SV-Abgaben DN, Lohnsteuer DN, Dienstgeberabgaben (SV, DB, KoSt), ohne BMVK und DZ (laut Brutto-Netto Rechner Finanzministerium) |
| AZV-Beihilfe | Anteilige Förderung aller Bestandteile des Entgelts (inkl. Lohnnebenkosten) für die Arbeitszeitverkürzung (also auch für DB, DZ, KoSt und BMVK) |

4.3 Ergebnisse: Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben für das AZV-Modell

Auf Basis der theoretischen Vorüberlegungen wurde eine erste Abschätzung der jeweiligen Nettomehreinnahmen bzw. -ausgaben nach den einzelnen Einnahme- und Ausgabekategorien abgebildet (Abbildung 1). Bis auf die Förderung für die Arbeitszeitreduktion (AZV-Beihilfe) selbst entstehen bei alle anderen Einnahmen- und Ausgabekategorien Nettomehreinnahmen.

Insgesamt über alle Einnahme- und Ausgabekategorien gibt es

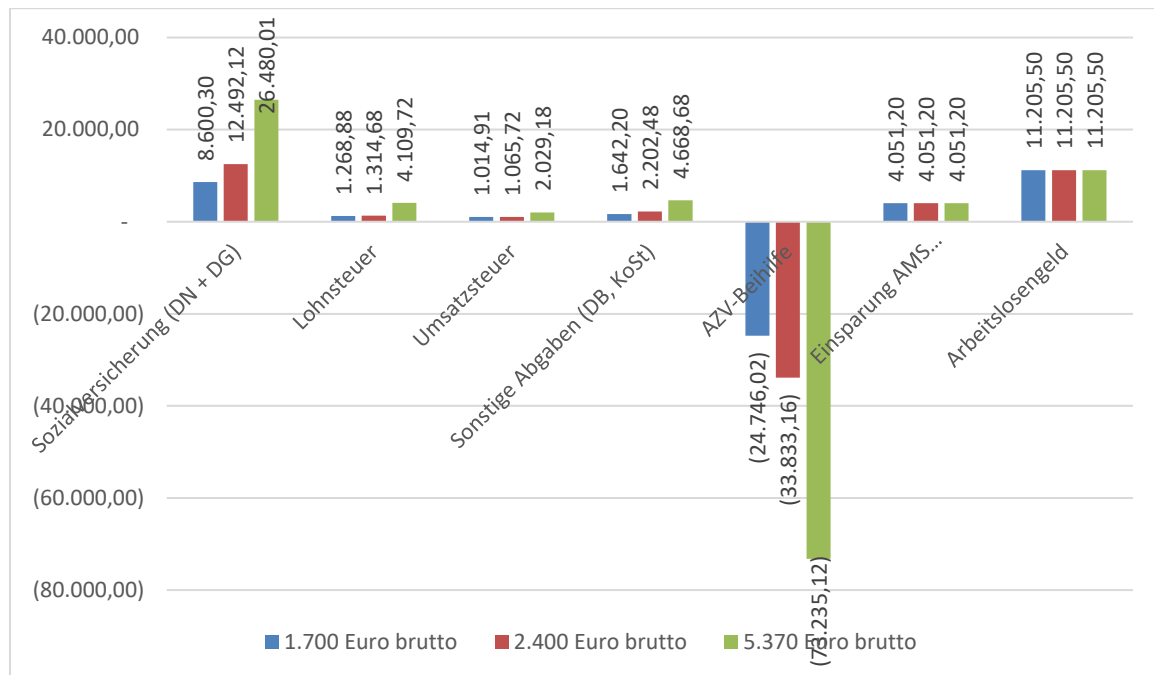
- bei 1.700 Euro Nettomehreinnahmen von ca. 3.000 Euro,
- bei 2.400 Euro Nettomehrausgaben von 1.500 Euro und
- bei 5.370 Euro Nettomehrausgaben von ca. 21.000 Euro

pro eingestellte arbeitslose Person.

³⁵ Ederer, S., Österreich 2025 - Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich. WIFO-Monatsbericht, 90 (1), [67-81] (2017).

³⁶ Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, T., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, C., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. WIFO (2019).

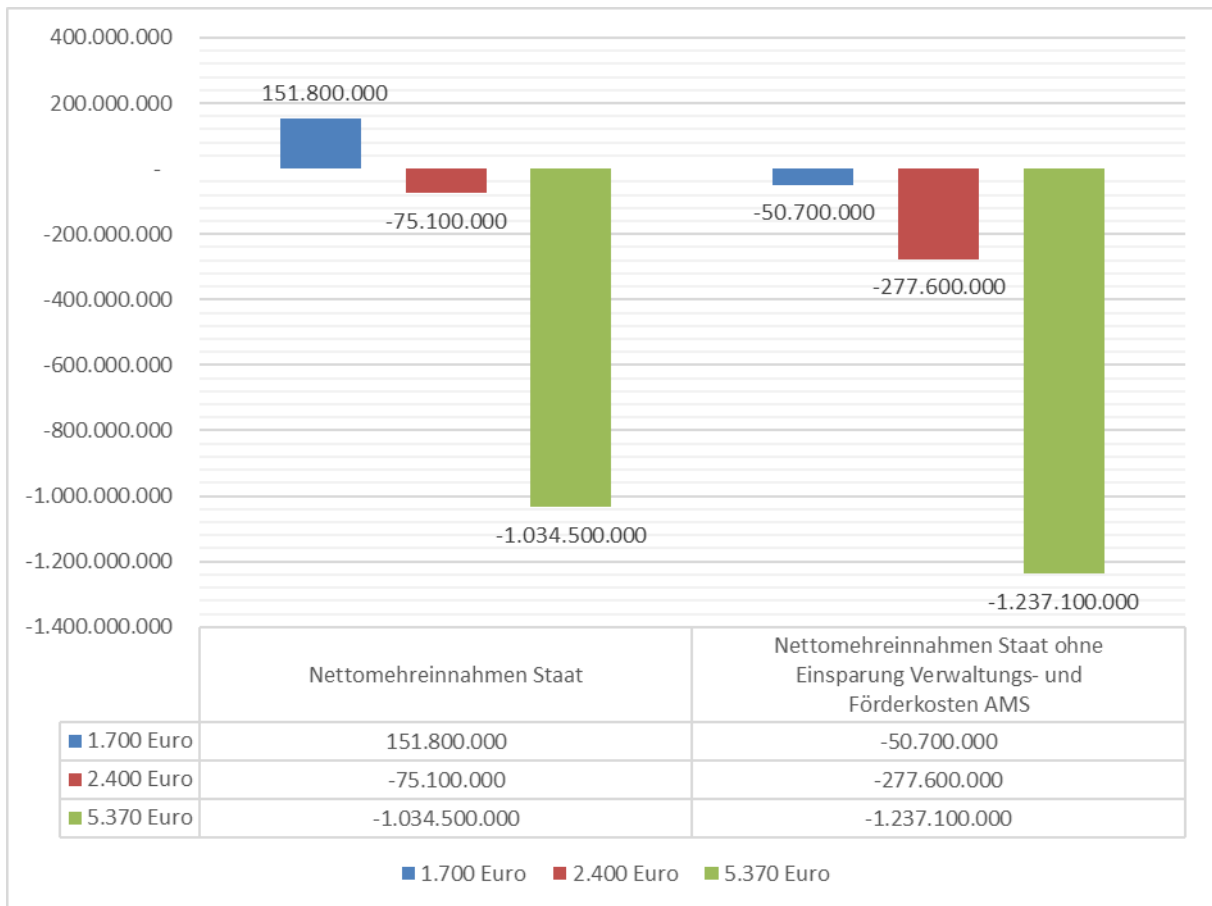
Abbildung 1: Nettomehreinnahmen und -ausgaben pro Jahr bei einer Arbeitszeitreduktion bei 4 AN (jeweils von 40 auf 32 Stunden) und Einstellung von einem/r Arbeitslosen - nach Einnahmen- und Ausgabenkategorie



In Abbildung 2 ist die Gesamtschätzung der Nettomehreinnahmen bzw. -ausgaben (pro Jahr) bei einer geplanten Reduktion der Arbeitslosenzahl um 50.000 abgebildet. Hier erkennt man relativ klar, dass die Förderung der Arbeitszeitverkürzung umso günstiger für den Staat wird, je geringer das Entgelt vor der Arbeitszeitreduktion war. Dies obwohl unser Förderungsmodell für die Arbeitszeitverkürzung progressiv gestaltet ist. So können - bei der Reduktion der Arbeitszeit von 200.000 Beschäftigten mit einem Bruttoentgelt von 1.700 Euro und einer gleichzeitigen Einstellung von 50.000 Arbeitslosen - mit Nettomehreinnahmen von rund 152 Mio. Euro gerechnet werden. Bei einem Monatsentgelt von 2.400 Euro brutto dreht sich das Ergebnis in ein geringes Minus von ca. 75 Mio. Euro. Bei einer fiktiven Arbeitszeitreduktion von Personen mit 5.370 Euro brutto betragen die Nettomehrausgaben für den Staat bereits rund 1 Mrd. Euro. Grund dafür ist, dass einerseits die AZV-Förderung für das AMS sehr viel teurer wird, auf der anderen Seite steigen die Lohnsteuereinnahmen (aufgrund des hohen Grenzsteuersatzes) und Umsatzsteuereinnahmen (aufgrund des höheren Nettoeinkommensverlustes) nicht im erforderlichen Ausmaß an. Würde man die möglichen Einsparungen beim AMS aufgrund der geringeren Zahl an Arbeitslosen, weil die Kosten z.B. in der kurzen Frist nicht variierbar sind, herausrechnen, würden sich die Nettomehreinnahmen bzw. -ausgaben in den einzelnen Entgelthöhen um bis zu 200 Mio. Euro verschlechtern (Ca. 4.000 Euro mal 50.000 Arbeitslose). D.h. bei 1.700 Euro brutto würden sich die Nettomehreinnahmen auf ca. - 50 Mio. Euro drehen. Werden nur die Hälfte der

AMS Kosten reduziert, würden sich die Nettomehreinnahmen dementsprechend auf + 50 Mio. Euro reduzieren.

Abbildung 2: Gesamtschätzung Nettomehreinnahmen bzw. -ausgaben für den öffentlichen Sektor pro Jahr bei Einstellung von 50.000 Arbeitslosen zu je 32 Wochenstunden und 20 % Arbeitszeitreduktion (von 40 auf 32 Wochenstunden) bei 200.000 ArbeitnehmerInnen (mit und ohne Berücksichtigung der Einsparung bei Verwaltung und Förderungen beim AMS).



Im nächsten Schritt schlagen wir exemplarisch ein Kontingent an betrieblichen Förderungen (mit dem Ziel der Reduktion der Arbeitslosigkeit um 50.000 Personen) für eine Arbeitszeitverkürzung nach Einkommensgruppen vor, um die Kosten zu minimieren und einen hohen Umverteilungseffekt zu erzielen:

- 120.000 geförderte Beschäftigte (d.h. 30.000 Arbeitslose weniger) mit einem Bruttoentgelt von 1.700 Euro
- 50.000 geförderte Beschäftigte (d.h. 12.500 Arbeitslose weniger) mit einem Bruttoentgelt von 2.400 Euro

- 30.000 geförderte Beschäftigte (d.h. 7.500 Arbeitslose weniger) mit einem Bruttoentgelt von 5.370 Euro

In Tabelle 3 sind die Nettomehrausgaben für dieses exemplarische Kontingent dargestellt. Es zeigt sich, dass sich mit dieser Verteilung unter der starken Förderung von Beschäftigten nahe am Mindestentgelt sich die Nettomehrausgaben für die Arbeitszeitverkürzung von 200.000 Beschäftigten und der Integration von 50.000 Arbeitslosen auf ca. - 83 Mio. Euro belaufen werden. Wenn die Kosten für Verwaltung und Förderungen beim AMS in der kurzen Frist nicht variierbar und somit keine Einspareffekte möglich wären, würden die Nettokosten auf ca. - 285 Mio. Euro ansteigen. Dies erscheint angesichts des Nutzens für eine quantitativ große Gruppe an Beschäftigten durch die Arbeitszeitverkürzung und für die Arbeitslosen, die dadurch einen Job erhalten, als geringe öffentliche Investition. In der Praxis wird die Einkommensbandbreite der geförderten Beschäftigten mit der Arbeitszeitverkürzung natürlich vielfältiger und nicht exakt steuerbar sein. Aber die Berechnungen veranschaulichen, dass die Politik mit dem Fokus auf untere Einkommensgruppen die Nettogesamtausgaben minimieren kann.

Tabelle 3: Nettomehreinnahmen/Nettomehrausgaben mit einem angenommenen Kontingent an förderbaren Personen nach Einkommenshöhe (in Klammer sind die Werte ohne Einsparung bei Verwaltung und Förderung beim AMS)

| | Nettomehreinnahmen (+)/Nettomehrausgaben (-) pro arbeitsloser Person/Jahr in Euro | Anzahl der eingestellten Arbeitslosen | Gesamtmeheinnahmen (+)/Gesamtmehrausgaben (-) |
|-------------------|---|---------------------------------------|---|
| 1.700 Euro brutto | + 3.037 (- 1.014) | 30.000 | + 91.110.000 (- 30.426.800) |
| 2.400 Euro brutto | - 1.501 (- 5.553) | 12.500 | - 18.762.500 (- 69.408.400) |

| | | | |
|-------------------------|----------------------------|--------|--------------------------------------|
| 5.370 Euro brutto | - 20.691 (- 24.742) | 7.500 | - 155.182.500 (- 185.565.300) |
| | | 50.000 | - 82.835.000 (- 285.400.500) |

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag präsentiert einen Vorschlag wie durch eine gezielte arbeitsmarktpolitische Förderung der Arbeitszeitverkürzung Arbeitslosigkeit gesenkt werden kann. Arbeitslosigkeit ist eine Extremform unfreiwilliger Arbeitszeitverkürzung und stellt für alle Betroffenen eine Belastung dar. Arbeitslose Menschen sind von materieller und sozialer Deprivation betroffen und haben ein höheres Risiko psychisch und physisch zu erkranken³⁷. Aus Sicht der Versicherungsgemeinschaft ist die Finanzierung von Arbeitslosenunterstützung ein Kostenfaktor. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist (unfreiwillige) Arbeitslosigkeit Ausdruck von ungenutztem Potenzial - das Wirtschaftssystem bleibt hinter den Kapazitäten zurück. Seit der Corona Wirtschafts-Krise ist die Arbeitslosigkeit auf ein historisch hohes Niveau angestiegen. Unabhängig von der aktuellen Rezession steigt die Arbeitslosigkeit in Österreich seit den 1980er Jahren kontinuierlich an. Während die Arbeitslosenquote 1980 noch bei 1,9 Prozent lag, war sie in der Hochkonjunktur 2019 bei 7,4 Prozent. Die Gründe für diesen kontinuierlichen Anstieg sind vielfältig - beginnend bei der Globalisierung über technischen Fortschritt bis hin zu einer Veränderung der wirtschaftspolitischen Prioritäten -, aber es verfestigt sich der Eindruck, dass die Regierungen nicht mehr in der Lage oder nicht willens sind für Vollbeschäftigung zu sorgen. Ein wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang ist der Produktivitätsfortschritt³⁸, der es

³⁷ Holleder, A., Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse (2011).

³⁸ Gerhartinger, P., Haunschmid, P., Tamesberger, D., Sieben Thesen zur Lohnentwicklung in Österreich, 44 (1), 73-103 (2018).

ermöglicht Wohlstand mit weniger Einsatz von menschlicher Tätigkeit zu erzeugen. Keynes³⁹ hat den enormen Produktivitätsfortschritt bereits 1930 in dem Essay „Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder“ prognostiziert und für eine Arbeitszeitverkürzung plädiert. Seiner Meinung nach war es das Ziel der historischen Entwicklung in einer Gesellschaft, den technologischen Fortschritt dazu zu nutzen, die Arbeitszeit so weit wie möglich zu reduzieren und den Menschen damit die Möglichkeit zu geben, in der Freizeit ihrer eigentlichen Bestimmung nachzugehen. Ähnlich Leontief⁴⁰, der explizit vorschlägt ArbeitnehmerInnen, die weniger als die normale Stundenzahl arbeiten wollen, finanziell zu fördern.

Unser Vorschlag versucht ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zu skizzieren, das diese Zielsetzung verfolgt. Dabei soll die Vollarbeitszeit um 20% reduziert werden, z.B. von 40 Stunden auf 32 Stunden, und wenn vier Beschäftigte reduzieren, muss eine zuvor arbeitslose Person eingestellt werden. Das Unternehmen zahlt die gesamten Lohnkosten für die tatsächlich geleistete Arbeitszeit. Die Lohnkosten sinken aufgrund sinkender Einkommen, die SV-Beiträge reduzieren sich. Die ArbeitnehmerInnen bekommen eine Beihilfe für die Reduktion der Arbeitszeit in der Höhe von 100/95/90% des vorherigen Bruttoeinkommens. Die Ersatzleistungen für die Arbeitszeitverkürzung sind progressiv entlang der Einkommen gestaffelt. Niedrigere Einkommen bekommen höhere Ersatzleistungen. Somit hat das Modell eine progressive Verteilungswirkung und wird für niedrigere Einkommensgruppen, die sich eine AZV ansonsten nicht bzw. schwerer leisten können, attraktiver. Im Gegensatz zum Solidaritätsprämienmodell, das kaum in Anspruch genommen wird, sind bei unserem Vorschlag die Arbeitszeitverkürzungsbeihilfe (Bruttoersatzraten von 100/95/90%) wesentlich höher, was wichtig ist damit sich die ArbeitnehmerInnen mit geringem Einkommen eine Arbeitszeitverkürzung leisten können. Auch die progressive Gestaltung stellt einen Fortschritt gegenüber dem Solidaritätsprämienmodell dar.

In dem Beitrag haben wir eine erste Kostenschätzung unter Berücksichtigung diverser staatlicher Rückflüsse durchgeführt. Die Nettokosten für die AZV-Förderung für 200.000 Beschäftigte und für die Integration von 50.000 Arbeitslosen würden je nach Höhe der Einkommen der Geförderten

³⁹ Keynes, J.M., Economic Possibilities for our Grandchildren, in Essays in Persuasion. New York: Harcourt Brace, 358-373 (1932).

⁴⁰ Leontief, W., National Perspectives: The Definition of Problems and Opportunities, in National Research Council, The Long-Term Impact of Technology on Employment and Unemployment. Washington, DC: The National Academies Press, 3-7 (1983).

Beschäftigten zwischen Nettomehreinnahmen von 151 Mio. Euro bis zu Nettomehrkosten für den Staat von rund 1 Mrd. Euro liegen. Um eine Orientierung anzubieten, haben wir ein Kontingent durchgerechnet, bei dem 120.000 Beschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von 1700 Euro, 50.000 Beschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von 2400 Euro und 30.000 Beschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von 5370 Euro gefördert werden. Die Nettokosten würden sich dabei auf rund 83 Mio. Euro belaufen, was sich als relativ geringe Investition zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit darstellt. Eine wichtige Erkenntnis dabei war, dass die staatlichen Kosten reduziert werden können, wenn vermehrt Beschäftigte mit geringem Einkommen gefördert werden.

Die hier vorgelegte Kostenschätzung hat einige Grenzen: Erstens, ist bei der Arbeitszeitverkürzungsförderung die kostenmäßig „günstigsten“ Lohn-Gruppen (= jene mit 1700 Euro brutto) bei Vollzeit quantitativ eher gering. Dies bedeutet, dass sich ein realistisches Kostenszenario sich eher rund um die mittlere Lohngruppe einpendeln wird. Zweitens, stellt die Kostenschätzung nur eine Partial-Analyse dar. Durch Einstellungspflicht haben wir per se einen Beschäftigungseffekt, aber indirekte Beschäftigungs- und Nachfrageeffekte (2.Rundeneffekte) wurden nicht berücksichtigt. Diese würden gegeben falls die fiskalischen Kosten weiter reduzieren. Zukünftige Berechnungen sollten versuchen diese zu inkludieren. Drittens kann in diesem Modell trotz Einstellpflicht nicht ausgeschlossen werden, dass die Arbeitszeitverkürzung zu einer Erhöhung des Arbeitsdrucks bzw. zu einer Arbeitsverdichtung führt.

Durch die zeitliche Begrenzung der AZV-Subvention hat das Instrument experimentellen Charakter und bietet die Möglichkeit AZV auszuprobieren. Im Idealfall führen die Erfahrungen in den zwei Jahren der Arbeitszeitverkürzung dazu, dass für alle Beteiligten die Vorteile erkennbar werden und auch nach der Förderung Lösungen mit Lohnausgleich entwickelt werden, die eine verkürzte Arbeitszeit ermöglichen.

Während es bei dem skizzierten Vorschlag zu budgetären Verschiebungen bei den Einnahmen und Ausgaben der SV-Beiträge kommt (siehe Kapitel 4), könnte die Kompensation des Lohnausfalls durch temporäre Lohnsteuersenkungen geschehen oder mittels Gutschriften durch das Finanzamt. Das würde die Administration der Subventionen erleichtern, Unternehmen könnten die zusätzlichen Kosten einfach von der Steuer abschreiben.

Abschließend soll noch mal darauf hingewiesen werden, dass dieser Vorschlag zur staatlichen Förderung einer Arbeitszeitverkürzung alleine nicht in der Lage ist für Vollbeschäftigung in Österreich zu sorgen. Aber es könnte ein wichtiger Baustein in einem breiten Policymix sein: dieser sollte bei einer

beschäftigungsorientierten Wirtschafts- und Konjunkturpolitik⁴¹ beginnen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung des Strukturwandels und zur Förderung der individuellen Arbeitsmarktchancen beinhaltet⁴². Darüber hinaus braucht es eine öffentliche Jobgarantie für Langzeitarbeitslose⁴³. Da Arbeitslosigkeit auch eine Folge von zu geringer Binnennachfrage ist, könnte eine entsprechende Mindestlohnpolitik zu Vollbeschäftigung beitragen. Die staatliche Förderung der Arbeitszeitverkürzung erscheint aber über die unmittelbaren Beschäftigungseffekte hinaus, wichtige Wirkungen zu entfalten, die gesamtgesellschaftlich von Interesse sind und somit die staatliche Förderung rechtfertigen. Die Arbeitszeitverkürzung könnte dazu beitragen den Ressourcenverbrauch zu senken, CO₂-Emissionen durch berufsbedingtes Pendeln zu mindern, stressbedingte Erkrankungen zu reduzieren, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern und mehr Zeit für zivilgesellschaftliches und politisches Engagements zu ermöglichen.⁴⁴ All das wäre ein gesellschaftlicher Fortschritt, den wir staatlich fördern sollten.

6. Literaturverzeichnis

AKOÖ, Arbeitszeitbericht, 36 Stunden ist Wunscharbeitszeit, Eltern haben den stärkeren Wunsch nach Arbeitszeitverkürzung (2019). Online: https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/KOM_2019-08-30_Arbeitszeit-Bericht_Nr1_Dauer_der_Arbeitszeit.pdf [16.07.2020]

AMS, AMS-Geschäftsbericht 2019, AMS Österreich (2020).

Baumgartner, J., Huber, P., Marterbauer, M., Seiler, F., Walterskirchen, E., Zwiener, R., Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen. Wien: WIFO (2001).

⁴¹ Marterbauer, M., Konjunkturpaket noch vor dem Sommer beschließen (2019). A&W blog, online: <https://awblog.at/konjunkturpaket-vor-sommer/> [12.08.2020]

⁴² Moser, R., Figerl, J., Tamesberger, D., »Magisches Vieleck« der Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag für eine humane und ökonomisch vernünftige Perspektive. SWS-Rundschau 56 (4), [468–488] (2016).

⁴³ Tamesberger, D., Theurl, S., Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), 45 (4), [471-495] (2019).

⁴⁴ Schütz, B., Tamesberger, D., Warum Keynes gegen den 12-Stunden-Tag wäre (2018). A&W blog, online: <https://awblog.at/warum-keynes-gegen-den-12-stunden-tag-waere/> [12.08.2020]

Barnes, A., Jones, S., The 4 Day Week: How the flexible work revolution can increase productivity, profitability and wellbeing, and help create a sustainable future (2020).

BMASGK, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 - 2019 (2019).

DAK, Psychoreport 2019, Entwicklung der psychischen Erkrankungen im Job. Langzeitanalyse von 1997-2013 (2019).

Eder, S., Österreich 2025 - Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich. WIFO-Monatsbericht 90 (1), [67-81] (2017).

Fertig, M., Philipp, F., Hamann, S., Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms "Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Passiv-Aktiv-Tausch' (PAT)", Endbericht ISG Köln und IAB Baden-Württemberg (2016).

Figerl, J., Tamesberger, D., Theurl, S., Corona-Kurzarbeit – kostet unter dem Strich wenig und bringt viel (2020). Online <https://awblog.at/corona-kurzarbeit/> [11.07.2020].

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Verkürzung der Arbeitszeit (1983).

Holleder, A., Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (2011).

Huemer, U., Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Lutz, H., Mayrhuber, C., Österreich 2025 - Arbeitszeitverteilung in Österreich. Analyse und Optionen aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Wifo Monatsberichte 90 (11), [865–876] (2017).

Gerhartinger, P., Haunschmid, P., Tamesberger, D., Sieben Thesen zur Lohnentwicklung in Österreich, Wirtschaft und Gesellschaft 44/1, [73-103] (2018).

Keynes, J.M., Economic Possibilities for our Grandchildren, in Essays in Persuasion. New York: Harcourt Brace, [358-373] (1932).

König, H., Pohlmeier, W., Arbeitszeit und Beschäftigung: Eine ökonometrische Studie. Diskussions-Papier 327/86 (1986).

Kunkel, K., Altes Terrain mit neuen Fragen, Sozialismus 6/2020, [62-66].

Leontief, W., National Perspectives: The Definition of Problems and Opportunities, in National Research Council, The Long-Term Impact of Technology on Employment and Unemployment. Washington, DC: The National Academies Press, [3-7] (1983).

Leoni, T., Fehlzeitenreport 2019. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich - Die flexible Arbeitswelt: Arbeitszeit und Gesundheit, WIFO Endbericht (2019).

Marterbauer, M., Konjunkturpaket noch vor dem Sommer beschließen (2019). A&W blog, online: <https://awblog.at/konjunkturpaket-vor-sommer/> [12.08.2020].

Moser, R., Figerl, J., Tamesberger, D., »Magisches Vieleck« der Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag für eine humane und ökonomisch vernünftige Perspektive. SWS-Rundschau 56 (4), [468–488] (2016).

Picek, O., Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose, Momentum Quarterly 9(2), [103-126] (2020).

Rocha-Akis, S., Bierbaumer-Polly, J., Bock-Schappelwein, J., Einsiedl, M., Klien, M., Leoni, T., Loretz, S., Lutz, H., Mayrhuber, C., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. WIFO (2019).

Schwendinger, M., Arbeitszeiten in Österreich. Zwischen Wünschen und Realität, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 148 (2015).

Schwendinger, M., Über Beschäftigungswirkung und Erfolgsbedingungen von Arbeitszeitverkürzungen. Ein Literaturüberblick, WuG 41 (1), [107-125] (2015).

Schütz, B., Tamesberger, D., Warum Keynes gegen den 12-Stunden-Tag wäre (2018). A&W blog, online: <https://awblog.at/warum-keynes-gegen-den-12-stunden-tag-waere/> [12.08.2020].

Stille, F., Zwiener, R., Was bringt der Einstieg in die 35-Stunden-Woche? DIW-Wochenbericht 31, 8383-394] (1983).

Tamesberger, D., Theurl, S., Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), 45 (4), [471-495] (2019).