

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

COVID–19–Kurzarbeit

Reihe BUND 2022/7

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Februar 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	14
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Ausgangslage	18
Zuständigkeiten	20
Historie der Kurzarbeit	22
Ziele der COVID-19-Kurzarbeit	22
Rechtliche Grundlagen und Phasen der COVID-19-Kurzarbeit	24
Konzeption der Kurzarbeit und Spezifika der COVID-19-Kurzarbeit	27
Wesentliche Fördervoraussetzungen	31
Wirtschaftliche Schwierigkeiten	31
Vollentlohnter Monat	36
Ausmaß des Arbeitszeitausfalls	38
Sozialpartnervereinbarung	39
Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes und Behaltefrist	42
Aus- und Weiterbildung	44
Berechnung der Beihilfe	46
Berechnungsbasis	46
Berechnungsmethode	48
Finanzierung und Budgetierung	56

Inanspruchnahme und Aufwand _____	58
Inanspruchnahme insgesamt _____	58
Inanspruchnahme nach Auszahlungsbeträgen _____	60
Inanspruchnahme nach Wirtschaftsabschnitten _____	61
Inanspruchnahme nach Beschäftigten _____	63
Inanspruchnahme nach Bundesland _____	68
Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit _____	69
Entwicklung der Arbeitslosigkeit _____	69
Mittelfristiger Arbeitsmarktstatus von Beschäftigten in Kurzarbeit _____	72
Förderabwicklung _____	73
Förderstrukturen _____	73
Prozesse _____	75
Antragsgenehmigung _____	77
Monatsabrechnung _____	80
Endabrechnung _____	84
Rückforderungen _____	91
Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug _____	93
Verfahrensdauer _____	97
Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fördernehmer _____	100
Controlling und Berichterstattung _____	102
Controlling _____	102
Berichterstattung an den Nationalrat _____	104
Einmeldung in die Transparenzdatenbank _____	106
Resümee („Lessons Learned“) _____	109
Schlussempfehlungen _____	114

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zielvorgaben des Ministeriums an das AMS betreffend COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (Stand Ende März 2021)	_____	23
Tabelle 2:	Eckpunkte und Fördervoraussetzungen	_____	28
Tabelle 3:	Übersicht Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit	_____	45
Tabelle 4:	Beispielskonstellationen: Höhe der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe je abgerechnete Beschäftigte bzw. je abgerechneten Beschäftigten	_____	54
Tabelle 5:	Ausgabenobergrenzen im zeitlichen Verlauf für das Jahr 2020	__	56
Tabelle 6:	Ausgabenobergrenzen im zeitlichen Verlauf für das Jahr 2021	__	57
Tabelle 7:	COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Auszahlungsbeträgen für 2020	_____	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit _____	21
Abbildung 2:	Kurzarbeitsphasen _____	25
Abbildung 3:	Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit von März 2020 bis März 2021 (Auszahlungen, Unternehmen und Beschäftigte) _____	59
Abbildung 4:	Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19- Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Geschlecht _____	64
Abbildung 5:	Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19- Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Alter _____	65
Abbildung 6:	Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19- Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Nationalität _____	66
Abbildung 7:	Anteil der Auszahlungen je Bundesland für 2020 (im Vergleich zum Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen 2020) _____	68
Abbildung 8:	Entwicklung der Arbeitslosenquote (nach der nationalen Definition) von Anfang 2019 bis März 2021 _____	69
Abbildung 9:	Anzahl der Arbeitslosen und Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit von Februar 2020 bis März 2021 _____	71
Abbildung 10:	Prozessschritte der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeits- beihilfe (vereinfachte Darstellung) _____	75
Abbildung 11:	Verfahrensdauer nach Einbringung der Monatsabrechnung _____	98
Abbildung 12:	Kosten, Nutzen, Risiken _____	109

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMPFG	Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMA	Bundesministerium für Arbeit
bzw.	beziehungsweise
COVID	coronavirus disease (Coronavirus-Krankheit)
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
KUA	Kurzarbeit
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖNACE	Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VO	Verordnung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Arbeit

COVID-19-Kurzarbeit

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2020 bis März 2021 die Umsetzung und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit. Prüfungsziele waren die Darstellung und die Beurteilung der Konzeption, Inanspruchnahme, Kosten und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, unter Bedachtnahme auf Bürgerfreundlichkeit einerseits sowie Missbrauchsprävention und -kontrolle andererseits. Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich von Beginn der COVID-19-Kurzarbeit mit März 2020 bis zum Auslaufen der Phase 3 mit Ende März 2021.

Kurzfassung

Konzeption

Kurzarbeit war in Österreich – wie in vielen anderen europäischen Ländern – schon vor der COVID-19-Pandemie ein etabliertes Kriseninstrument, etwa während der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09.

Österreich passte das bestehende Kurzarbeitsmodell für die COVID-19-Krisenbekämpfung an. Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell war großzügig ausgestaltet und als Anreiz für Unternehmen konzipiert, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kurzarbeit zu nehmen und damit in Beschäftigung zu halten: Den Unternehmen wurden die Kosten der Ausfallstunden voll abgegolten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vergleichsweise hohe Ersatzraten ihres Nettoentgelts vor der COVID-19-Kurzarbeit und damit ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantiert.

Das Arbeitsmarktservice (**AMS**) und die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten des Bundesministeriums für Arbeit (in der Folge: **Ministerium**) waren in die Grundkonzeption der COVID-19-Kurzarbeit nicht einbezogen; maßgebliche Festlegungen wurden den Sozialpartnern überlassen. ([TZ 2](#), [TZ 4](#), [TZ 5](#), [TZ 7](#))

Die Festlegung der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 erfolgte unter großem Zeitdruck. Infolge der Anwendung einer nicht geeigneten Pauschalsatzmethode sowie einer Überabgeltung der Kommunalsteuer erfolgten in der Anfangsphase der COVID-19-Kurzarbeit (Phase 1) Überzahlungen, die nach Berechnung des RH in der Größenordnung von 500 Mio. EUR lagen. (TZ 15, TZ 16) Die COVID-19-Kurzarbeit wurde mehrfach den Entwicklungen der Pandemie und den Bedürfnissen der Unternehmen angepasst. Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie vom 19. März 2020 wurde bis Ende März 2021 zwölfmal – häufig rückwirkend – adaptiert. (TZ 6)

Kosten und Inanspruchnahme

Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war das kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie: Von März 2020 bis März 2021 wurden 7,849 Mrd. EUR ausbezahlt.

Die Dimension der COVID-19-Kurzarbeit überstieg bei Weitem das Ausmaß der Kurzarbeit zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09: Im Jahr 2020 nahmen insgesamt 113.771 Unternehmen mit insgesamt 1,25 Mio. Beschäftigten COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch. Für das Jahr 2020 betrugen die Auszahlungen 6,390 Mrd. EUR. Im Vergleich dazu hatten in der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 lediglich 508 Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch genommen (Auszahlungssumme 113,51 Mio. EUR). (TZ 18)

Die COVID-19-Kurzarbeit wurde von vielen kleinen Unternehmen mit jeweils wenigen Beschäftigten in Anspruch genommen; allerdings entfiel ein Drittel der Auszahlungen für das Jahr 2020 auf nur 712 Unternehmen (mit aber knapp unter 30 % der kurzarbeitenden Beschäftigten). (TZ 19)

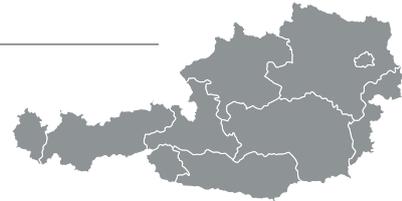
Im Jahr 2020 waren rd. 34 % der unselbstständig Erwerbstätigen (zumindest in einem Monat des Jahres) in COVID-19-Kurzarbeit. (TZ 22)

Die Inanspruchnahme und die Zahlungen für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe entwickelten sich von März 2020 bis März 2021 folgendermaßen: **(TZ 18)**

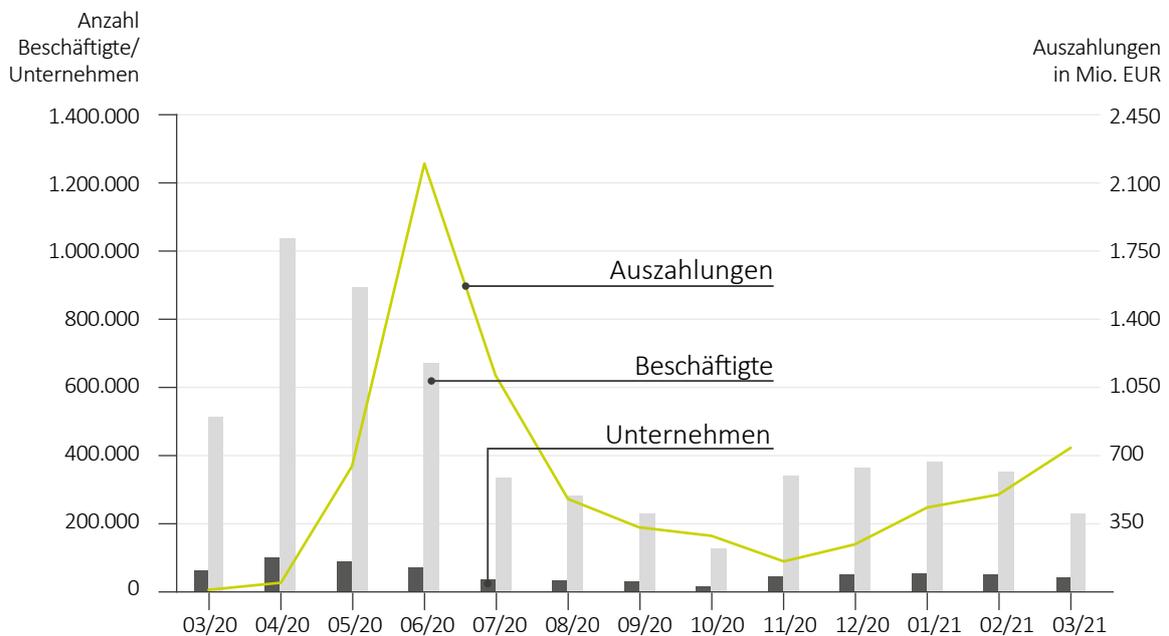
Abbildung: Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit von März 2020 bis März 2021 (Auszahlungen, Unternehmen und Beschäftigte)

Bund

INANSPRUCHNAHME



Quelle: AMS; Darstellung: RH



Abrechnungsdaten (Datenstand 18. Mai 2021): Auszahlungen je Auszahlungszeitpunkt (Monat der Auszahlung); Beschäftigte und Unternehmen je Abrechnungszeitpunkt (Monat der Abrechnung); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Rund 57 % der für das Jahr 2020 ausbezahlten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen fielen für die ersten drei Monate (März bis Mai) an; die stärkste Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit erfolgte im April 2020. **(TZ 18)**

Förderabwicklung

Die Dimension der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit stellte für das AMS eine außerordentliche administrative Herausforderung dar.

Dem AMS gelang ab Sommer 2020 sukzessive eine Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse; insbesondere die Einführung von automatisierten Kontrollabgleichen mit den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger im Juni 2020 gewährleistete strukturierte und systematische Abrechnungskontrollen. (TZ 29, TZ 30)

Im Fokus der Administration standen die rasche Abwicklung der Anträge und rasche Auszahlungen nach Vorlage der Abrechnung. (TZ 5, TZ 29) Das AMS wickelte die Anträge zügig ab: Die Antragsgenehmigung dauerte durchschnittlich neun Tage, die Auszahlung durchschnittlich zehn Tage. (TZ 41)

Allerdings gelang es dem Ministerium und dem AMS nicht, Kriterien für eine Plausibilisierung der zentralen Antragsvoraussetzung der COVID-19-Kurzarbeit – das Vorliegen von vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten – zu entwickeln. (TZ 8, TZ 11, TZ 32)

Auch die Richtigkeit der vom Arbeitgeber für die COVID-19-Kurzarbeit abgerechneten Ausfallstunden – ein wesentliches Einfallstor für Missbrauch – war mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angewandten Kontrollen kaum verifizierbar: So nahm das AMS keine – über Plausibilisierungen hinausgehenden – Kontrollen der abgerechneten Arbeitsstunden vor; ein zentrales Element für die Ermittlung der Auszahlungshöhe blieb damit weitgehend ungeprüft. (TZ 33, TZ 35, TZ 36, TZ 40)

Für Phase 1 und Phase 2 hatte das AMS auch bei der nicht zeitkritischen Endabrechnung zum Teil hohe Toleranzgrenzen festgelegt; damit konnten allfällige unrechtmäßige Auszahlungen – auch in beträchtlicher Höhe – ungeprüft bleiben. (TZ 35)

Ein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug lag bis März 2021 nicht vor. (TZ 35, TZ 40)

Kosten, Nutzen und Risiken aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Eine abschließende Evaluierung des Instruments der COVID-19-Kurzarbeit lag im März 2021 noch nicht vor. In wissenschaftlichen Analysen und Studien wurde allgemein anerkannt, dass die Kurzarbeit stabilisierend auf den Arbeitsmarkt wirkt und ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument zur kurzfristigen Stabilisierung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist. Jedoch wurden auch die hohen Kosten und in Bezug auf die spezifische Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit die Großzügigkeit des Instruments sowie das Risiko der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen hervorgehoben. (TZ 46)

Jedenfalls sicherte die COVID-19-Kurzarbeit in der Pandemie Arbeitsplätze in nicht unbeträchtlichem Ausmaß und dämpfte den Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das AMS ging davon aus, dass durch die COVID-19-Kurzarbeit in Österreich im Durchschnitt des Zeitraums März 2020 bis März 2021 insgesamt etwa 245.000 Arbeitsplätze „gerettet“ wurden. Auch war das Instrument der COVID-19-Kurzarbeit für den Fortbestand von Unternehmen und die rasche Verfügbarkeit eingearbeiteter Arbeitskräfte bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung essenziell. (TZ 5, TZ 27, TZ 46)

Die Attraktivität des Modells der COVID-19-Kurzarbeit erhöhte allerdings tendenziell das Risiko von Mitnahmeeffekten und verringerte den Druck auf Unternehmen und Beschäftigte, sich neu zu orientieren. (TZ 7, TZ 46) Das Modell stand auch Unternehmen aus Wirtschaftsabschnitten offen, die insgesamt kaum von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen waren bzw. gleichbleibende oder positive Umsatzentwicklungen aufwiesen. (TZ 20)

Für die COVID-19-Kurzarbeit lagen im überprüften Zeitraum keine messbaren Zielgrößen und damit auch keine Maßstäbe für eine laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme vor. Der RH wies darauf hin, dass in Anbetracht der Fortführung der COVID-19-Kurzarbeit über den 31. März 2021 hinaus und der hohen Kosten des Instruments die Frage der Treffsicherheit und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten sowie die laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme besondere Relevanz hatten. (TZ 5)

Eine Zusammenschau der Arbeitslosenzahlen und der Personen in COVID-19-Kurzarbeit zeigt folgendes Bild: (TZ 27)

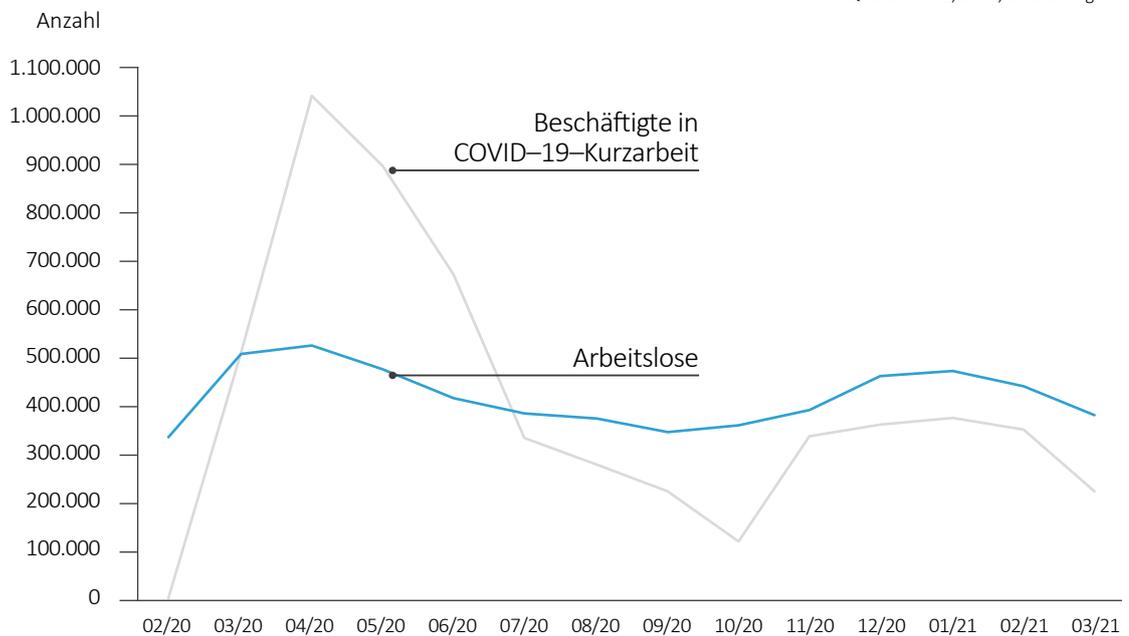
Abbildung: Anzahl der Arbeitslosen und Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit von Februar 2020 bis März 2021

Bund

ARBEITSLOSE UND BESCHÄFTIGTE
IN KURZARBEIT



Quellen: AMS; BMA; Darstellung: RH



Zu Vergleichszwecken wurde der Monat Februar 2020 als Monat vor dem ersten Lockdown miteinbezogen. Abrechnungsdaten (Datenstand 18. Mai 2021); die Anzahl der Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit wird sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Im März 2020 war ein erheblicher Anstieg der Arbeitslosigkeit auf rd. 504.000 Arbeitslose zu verzeichnen; ab Mai 2020 gingen die Arbeitslosenzahlen wieder zurück, stiegen jedoch im zweiten und dritten Lockdown bis Jänner 2021 wieder an und sanken bis Ende März 2021 in Richtung des Niveaus von Sommer 2020 ab. Allerdings war die Langzeitarbeitslosigkeit¹ kontinuierlich angestiegen; sie lag im März 2021 bei rd. 98.000 Personen und damit 92 % über dem Vorjahresniveau. (TZ 27)

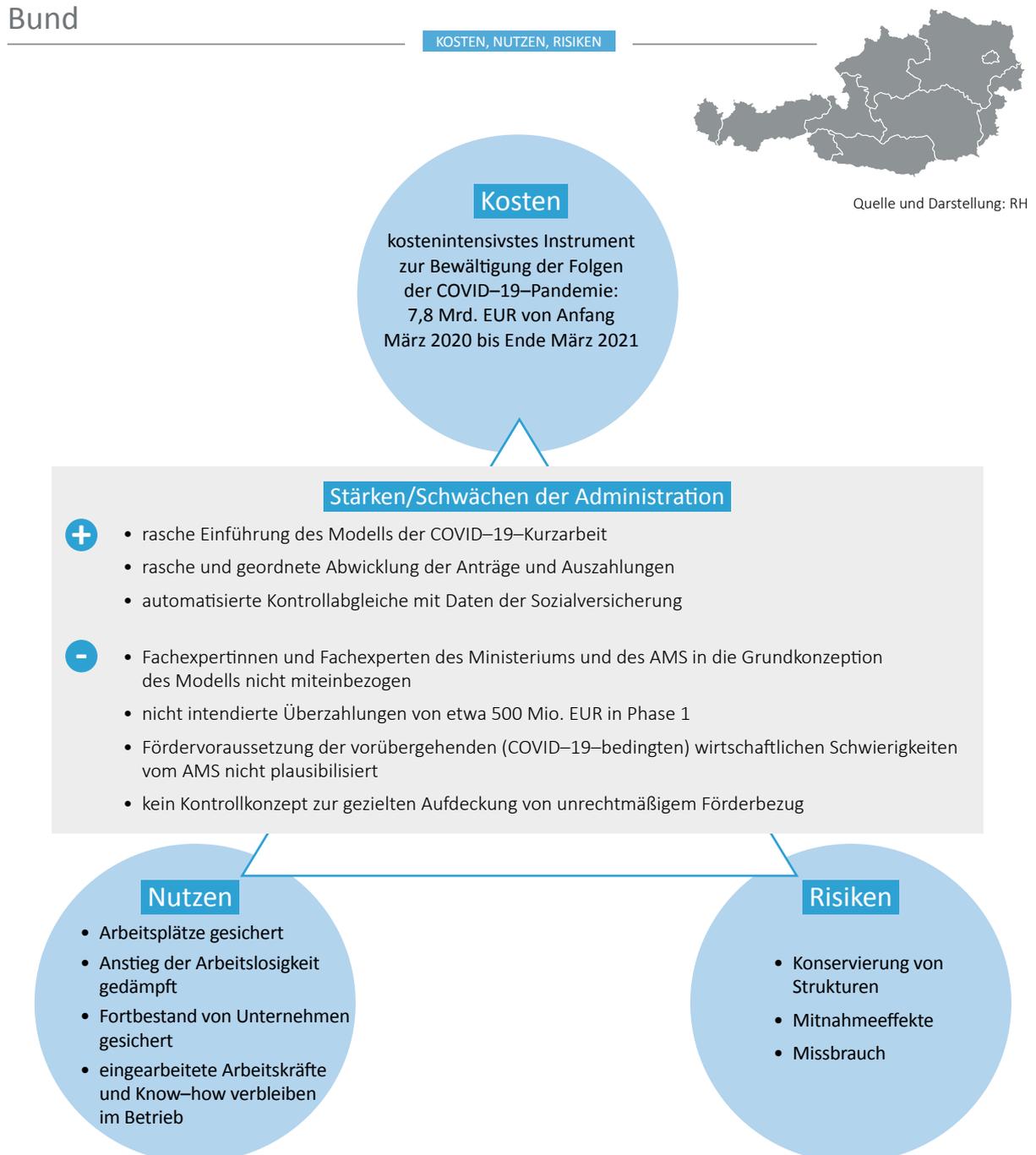
¹ über zwölf Monate als arbeitslos beim AMS vorgemerkte Personen

Resümee

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH zur Konzeption und Administration der COVID-19-Kurzarbeit im Zeitraum März 2020 bis März 2021: **(TZ 46)**

Abbildung: Kosten, Nutzen, Risiken

Bund



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten in die Konzeption von Fördervorhaben insbesondere mit einer finanziellen und abwicklungstechnischen Dimension wie bei der COVID-19-Kurzarbeit auch unter Zeitdruck die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten der zuständigen Stellen miteinbeziehen. (TZ 2, TZ 6)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung entwickeln. (TZ 8)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten die Fördervoraussetzungen klarer von den in der Sozialpartnervereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abgrenzen. Die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen wäre vom Arbeitsmarktservice auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen). (TZ 11, TZ 32)
- Das Arbeitsmarktservice sollte im Rahmen der Kontrolle der Monatsabrechnungen identifizierte, offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel bei der Ermittlung der Auszahlungssumme unmittelbar berücksichtigen. (TZ 33)
- Das Bundesministerium für Arbeit und das Arbeitsmarktservice sollten – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs entwickeln. (TZ 35, TZ 36, TZ 37, TZ 40)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe	
rechtliche Grundlagen	<p>Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), BGBl. 313/1994 i.d.g.F. (insbesondere § 37b)</p> <p>Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG), BGBl. 315/1994 i.d.g.F. (insbesondere § 13)</p> <p>Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG), BGBl. 22/1974 i.d.g.F. (insbesondere § 170 i.V.m. § 97)</p> <p>Berufsausbildungsgesetz (BAG), BGBl. 142/1969 i.d.g.F. (insbesondere § 13)</p> <p>COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz (CFPG), BGBl. I 44/2020 i.d.g.F. (insbesondere 4. Abschnitt)</p> <p>COVID-Kurzarbeit-Obergrenzen-VO, BGBl. II 132/2020 i.d.F. BGBl. II 219/2020</p> <p>Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA-COVID-19):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Versionen vom 19. März 2020 und vom 27. März 2020 (gültig ab 1. März 2020); – Version vom 24. April 2020 (gültig ab 20. April 2020); – Versionen vom 10. Juni 2020 und vom 15. Juli 2020 (gültig ab 1. Juni 2020); – Version vom 31. August 2020 (gültig ab 21. August 2020); – Versionen vom 25. September 2020, vom 30. Oktober 2020, vom 19. November 2020, vom 11. Dezember 2020, vom 3. Februar 2021, vom 17. März 2021 und vom 29. März 2021 (gültig ab 1. Oktober 2020) <p>Bundesrichtlinie Allgemeine Grundsätze zur Abwicklung von Förderungs- und Werkverträgen</p>

COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe					
Datenstand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Datenstand 18. Mai 2021): ¹					
	Phase 1 ² (1. März 2020 bis 31. Mai 2020)	Phase 2 (und Phase 1) (1. Juni 2020 bis 30. September 2020)	Phase 3 (1. Oktober 2020 bis 31. März 2021)	Jahr 2020	Anfang März 2020 bis Ende März 2021
	in Mio. EUR				
Auszahlungen	3.640,77	1.702,21	2.506,35	6.389,95	7.849,33
	Anzahl				
Unternehmen	101.825	72.024	59.376	113.771 ³	116.281 ⁴
Beschäftigte	1.122.846	710.881	473.984	1.253.755 ³	1.275.798 ⁴

Aktualisierung der Daten im Zuge des Stellungnahmeverfahrens (Datenstand 17. November 2021): ⁵						
	Phase 1 ² (1. März 2020 bis 31. Mai 2020)	Phase 2 (und Phase 1) (1. Juni 2020 bis 30. September 2020)	Phase 3 (1. Oktober 2020 bis 31. März 2021)	Phasen 4 und 5 (1. April 2021 bis 30. September 2021)	Jahr 2020	Anfang März 2020 bis Ende September 2021
	in Mio. EUR					
Auszahlungen	3.641,17	1.726,96	2.819,67	931,69	6.446,99	9.119,50
	Anzahl					
Unternehmen	101.818	72.252	60.175	45.076	113.842 ³	117.509 ⁶
Beschäftigte	1.122.864	716.480	499.619	318.028	1.256.533 ³	1.292.728 ⁶

¹ Auszahlungssummen für die angegebenen Zeiträume (unabhängig vom Zeitpunkt des Zahlungsflusses); Datenstand 18. Mai 2021; die Daten sind vorläufige, sie können sich im Zuge der Endabrechnungen und bei allfälligen nachträglichen Kontrollen ändern.

² Der angegebene Zeitraum 1. März 2020 bis 31. Mai 2020 betrifft den Antragszeitraum der Phase 1 (siehe Abbildung 2) der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

³ Anzahl aller Unternehmen sowie Beschäftigten, die im Jahr 2020 eine COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erhielten. Eine Aufsummierung der einzelnen Phasen ist nicht zulässig, da dieselben Unternehmen sowie Beschäftigten in mehreren Phasen Kurzarbeitsbeihilfe beziehen konnten.

⁴ Anzahl aller Unternehmen sowie Beschäftigten in Phase 1 bis Phase 3, die eine COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erhielten. Eine Aufsummierung der einzelnen Phasen ist nicht zulässig, da dieselben Unternehmen sowie Beschäftigten in mehreren Phasen Kurzarbeitsbeihilfe beziehen konnten.

⁵ Auszahlungssummen für die angegebenen Zeiträume (unabhängig vom Zeitpunkt des Zahlungsflusses); Datenstand 17. November 2021; die Daten können sich im Zuge der Endabrechnungen und bei allfälligen nachträglichen Kontrollen ändern.

⁶ Anzahl aller Unternehmen sowie Beschäftigten, die im Zeitraum 1. Jänner 2021 bis 30. September 2021 eine COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erhielten. Eine Aufsummierung der einzelnen Phasen ist nicht zulässig, da dieselben Unternehmen sowie Beschäftigten in mehreren Phasen Kurzarbeitsbeihilfe beziehen konnten.

Quellen: AMS; Rechtsinformationssystem des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2020 bis März 2021 im Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend bzw. im Bundesministerium für Arbeit (beide in der Folge: **Ministerium**) und im Arbeitsmarktservice (**AMS**) die Umsetzung und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

Die Angelegenheiten des Arbeitsmarkts waren bis 1. Februar 2021 im Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend angesiedelt; mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2021² ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Arbeit.

Ergänzende Auskünfte holte der RH beim Bundesministerium für Finanzen zu dessen Kontrolltätigkeit in Bezug auf die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen und zu den Anmeldungen in die Transparenzdatenbank ein.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Darstellung und Beurteilung der Konzeption, Inanspruchnahme und Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

Im Zentrum der Gebarungsüberprüfung standen

- die Konzeption der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe,
- das Ausmaß der Inanspruchnahme des Förderinstruments,
- die Kosten und Finanzierung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe,
- die Förderabwicklung mit Schwerpunkt auf der Antrags- und Abrechnungsprüfung,
- die Bürgerfreundlichkeit sowie
- die Missbrauchsprävention und –kontrolle.

Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich von Beginn der COVID-19-Kurzarbeit mit März 2020 bis zum Auslaufen der Phase 3 mit Ende März 2021.

(3) Zu dem im September 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesministerium für Arbeit im Oktober 2021, das AMS im November 2021 und das Bundesministerium für Finanzen³ im Dezember 2021 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das Bundesministerium für Arbeit und das AMS im Februar 2022; gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen verzichtete der RH auf eine Gegenäußerung.

² BGBl. I 30/2021, in Kraft getreten am 1. Februar 2021

³ Das Bundesministerium für Finanzen wurde in das Stellungsverfahren hinsichtlich der TZ 40 und TZ 45 eingebunden.

(4) Das AMS ersuchte in seiner Stellungnahme, jedenfalls zu bedenken, dass bei allen Entscheidungen starker Zeitdruck geherrscht habe, viel Unsicherheit bestanden habe, viele Festlegungen und Klärungen nötig gewesen seien und sich manche Aspekte erst im Zeitablauf klarer und zum Teil auch anders darstellen würden.

Während es in den Jahren vor COVID-19 nur wenige Fälle der Kurzarbeitsbeihilfe gegeben habe, sei ab März 2020 sehr schnell auf die veränderte Situation zu reagieren, seien die Vorgaben der Politik und des Verwaltungsrats des AMS umzusetzen, entsprechende Prozesse festzulegen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu instruieren und Informationen für die Unternehmen bereitzustellen gewesen. Die Priorität sei gemäß den Vorgaben an das AMS eindeutig bei der Schnelligkeit der Abwicklung und damit der Sicherung der Liquidität bei vielen Unternehmen gelegen. Die genauere Prüfung sei in dieser Phase zweitrangig gewesen und sei auf die Endabrechnung (sogenannte Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung) gelegt worden.

Ergänzend hielt das AMS fest, dass es in dieser Zeit seine anderen Aufgaben – insbesondere die Abwicklung der Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz mit ebenfalls stark erhöhten Fallzahlen – weiterhin professionell und verlässlich wahrgenommen habe.

Ausgangslage

2.1 (1) Das weltweite Auftreten von COVID-19-Fällen Anfang des Jahres 2020 und die in der Folge weltweit ergriffenen pandemiebedingten Schutzmaßnahmen führten auch in Österreich zu einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten. Arbeitgeber begannen infolge der sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation vermehrt Anträge auf Kurzarbeit zu stellen. Das AMS informierte am 19. Februar 2020 das Ministerium, dass die für Kurzarbeitsbeihilfen budgetierten Mittel von 20 Mio. EUR im Jahr 2020 nicht ausreichen werden.

(2) Am 13. und 14. März 2020 – vor Inkrafttreten des ersten Lockdowns in Österreich ab 16. März 2020 – erfolgten laut Auskunft der überprüften Stellen Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern⁴ über die Ausgestaltung einer spezifischen COVID-19-Kurzarbeit. Ziel der Sozialpartner und der Bundesregierung war ein möglichst ansprechendes Modell, das von den Unternehmen umfassend angenommen werden sollte, um den drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit abzufedern. Die Bundesregierung akzeptierte das Ergebnis der Sozialpartner und bereitete zeitgleich

⁴ Wirtschaftskammer Österreich (WKO), Arbeiterkammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB); weiters: Industriellenvereinigung

die materiellgesetzlichen und finanzgesetzlichen Regelungen vor. Am 15. und 20. März 2020⁵ beschloss der Nationalrat – auf Basis von Initiativanträgen – die Adaptierung der bislang bestehenden Kurzarbeitsregelung.

Das AMS und die Arbeitsmarkt– und Förderexpertinnen bzw. –experten des Ministeriums waren in die Grundkonzeption der COVID-19–Kurzarbeit nicht einbezogen.

(3) Am Sonntag, dem 15. März 2020, wurde dem AMS eine von den Sozialpartnern verfasste kurze Punktation zur COVID-19–Kurzarbeit übergeben. Auf Basis dieser Punktation formulierte das AMS die Erstfassung der Bundesrichtlinie Kurzarbeitsbeihilfe (KUA–COVID-19) (in der Folge: **Bundesrichtlinie KUA–COVID-19**), die am 18. März 2020 vom Verwaltungsrat des AMS im Rundlaufverfahren beschlossen wurde; am 19. März 2020 erteilte die Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend die Zustimmung im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesminister für Finanzen. Die Richtlinie war rückwirkend ab 1. März 2020 gültig.

Der üblicherweise mit Richtlinienausarbeitungen befasste Förderausschuss des AMS war in die Erstellung – wie auch in spätere Änderungen – der Bundesrichtlinie KUA–COVID-19 nicht eingebunden.

- 2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Bundesregierung, rasch ein an die Erfordernisse der aktuellen Krise angepasstes Kurzarbeitsmodell zu schaffen und damit der drohenden Arbeitslosigkeit entgegenzusteuern.

Er merkte jedoch kritisch an, dass die Arbeitsmarkt– und Förder(abwicklungs)expertinnen bzw. –experten des Ministeriums sowie des AMS in die grundsätzliche Ausgestaltung des Modells nicht miteinbezogen waren und die maßgeblichen Festlegungen den Sozialpartnern überlassen wurden. Der RH hielt in diesem Zusammenhang auch kritisch fest, dass die Expertise des Förderausschusses des AMS bei Erstellung der Bundesrichtlinie KUA–COVID-19 wie auch bei späteren Änderungen nicht genutzt wurde.

Aus Sicht des RH hätte die Einbeziehung der Expertinnen und Experten des Ministeriums und des AMS bereits bei der Festlegung der Grundpfeiler die Praktikabilität des Modells der COVID-19–Kurzarbeit erhöhen und grundsätzliche Abwicklungsprobleme unter Umständen verhindern können.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, auch unter Zeitdruck in die Konzeption von Fördervorhaben insbesondere dieser finanziellen und abwicklungstechnischen Dimension die Arbeitsmarkt– und Förderexpertinnen bzw. –experten der zuständigen Stellen miteinzubeziehen.

⁵ COVID-19 Gesetz, BGBl. I 12/2020, und 2. COVID-19–Gesetz, BGBl. I 16/2020

2.3 (1) Das Ministerium erläuterte in seiner Stellungnahme, dass es die grundsätzliche Stoßrichtung der Empfehlung des RH teile. Es verwies aber auch auf den in der Regel sehr engen zeitlichen Rahmen für die Ausarbeitung und Abstimmung eines Entwurfs unter Zeitdruck. Eine Einbeziehung sei folglich nur in jenem Umfang möglich, der eine rasche Umsetzung zeitkritischer Vorhaben in Krisensituationen, wie eben jene zur finanziellen Absicherung von Arbeitnehmern sowie ihren Arbeitgebern durch die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, nicht hemme. Der Empfehlung sei jedoch bei Weiterentwicklungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bereits Rechnung getragen worden.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Entscheidung, ob und inwieweit Experten des AMS in die Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Sozialpartnern einbezogen werden, nicht dem AMS obliege. Bei entsprechender Beziehung wäre der Vorstand selbstverständlich bereit gewesen, daran teilzunehmen und Inputs zu leisten.

Der Förderausschuss sei ein gemäß § 7 Abs. 6 Arbeitsmarktservicegesetz⁶ (**AMSG**) durch den Verwaltungsrat eingesetzter Ausschuss, der zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse diene. Im Zusammenhang mit der Richtlinienerstellung für die COVID-19-Kurzarbeit habe die Befassung aufgrund des Zeitdrucks (um die erforderliche rasche Bereitstellung der Abwicklungsgrundlagen zu gewährleisten) und auch aufgrund der Wichtigkeit direkt im höchsten Gremium des AMS, dem Verwaltungsrat, stattgefunden.

Zuständigkeiten

3 Gemäß AMSG wickelte das AMS die an Arbeitgeber auszahlende COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ab.

Die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zählte zu den nichthoheitlichen Aufgaben des AMS; dabei unterstand es der Aufsicht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit. Die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Arbeit war befugt, dem AMS Zielvorgaben zu geben. Die Richtlinien des AMS zur Kurzarbeitsbeihilfe bedurften der Zustimmung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Wirtschaft und für Finanzen.

⁶ BGBl. 313/1994 i.d.g.F.

Das AMS besteht aus einer Bundesgeschäftsstelle, neun AMS-Landesgeschäftsstellen und 98 regionalen Geschäftsstellen. Verantwortlich für die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und deren Organisation waren die einzelnen AMS-Landesgeschäftsstellen. Die regionalen Geschäftsstellen unterstützten die AMS-Landesgeschäftsstellen bei der Abwicklung. Die Bundesgeschäftsstelle war für die Erarbeitung der Bundesrichtlinien zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, für die Bereitstellung der zentralen IT-Systeme und für das Reporting an das Ministerium zuständig.

Die folgende Abbildung stellt zusammenfassend die Organisation der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit dar:

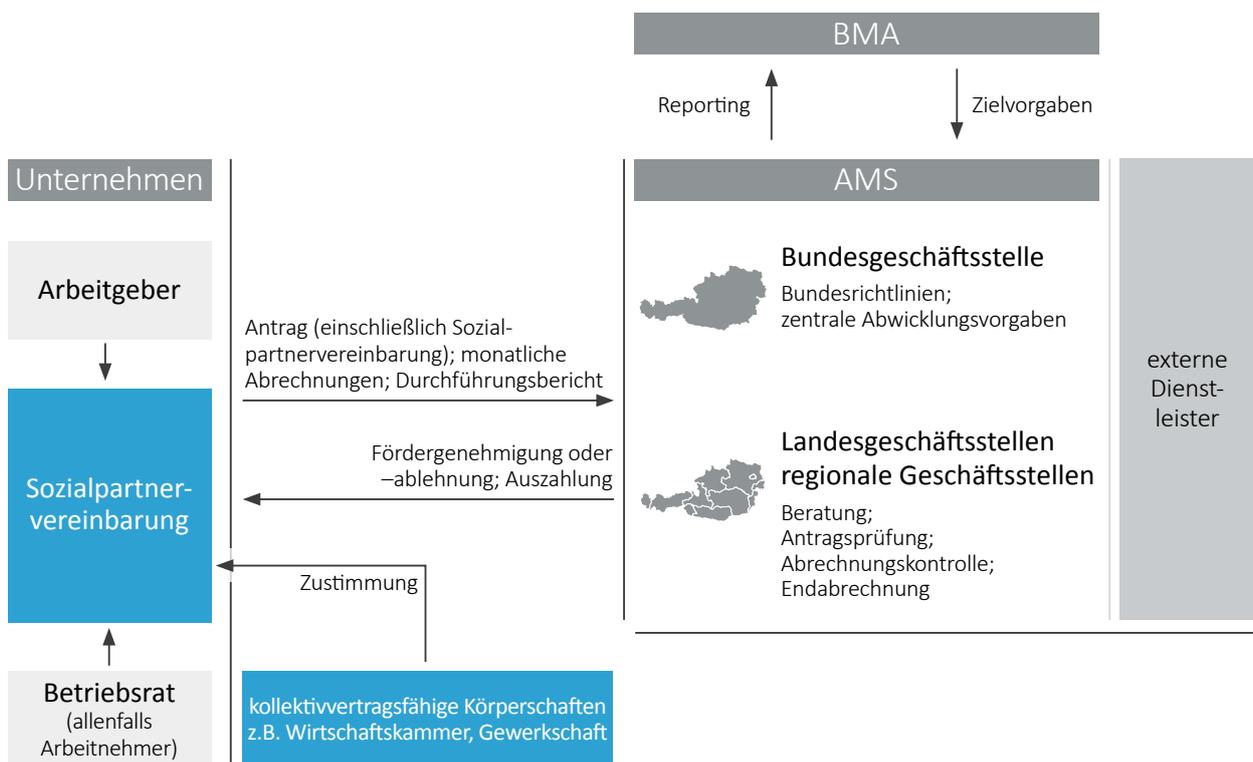
Abbildung 1: Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit

Bund

ORGANISATION



Quellen: Arbeitsmarktservicegesetz; AMS; Darstellung: RH
AMS = Arbeitsmarktservice
BMA = Bundesministerium für Arbeit



Historie der Kurzarbeit

4.1 (1) Kurzarbeit war in Österreich – wie in vielen anderen europäischen Ländern – schon vor der COVID-19-Pandemie ein etabliertes Kriseninstrument. Bereits auf Basis des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1949⁷ und später des Arbeitsmarktförderungsgesetzes von 1968⁸ konnte bei schwerwiegenden Störungen der Wirtschaft eine Beihilfe für den Lohnausfall in Kurzarbeit gewährt werden. Insbesondere in der Wirtschaftskrise 2008/09 wendeten viele Länder, so auch Österreich, die Kurzarbeit – nach allgemeiner wirtschaftswissenschaftlicher Einschätzung erfolgreich⁹ – an.

(2) In der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Krise setzten alle EU-Länder ihre bestehenden bzw. angepassten oder neue Kurzarbeitsmodelle in unterschiedlichen Ausgestaltungen und in unterschiedlichem Ausmaß als eine arbeitsmarktpolitische Hilfsmaßnahme ein. Österreich passte das vor der COVID-19-Pandemie bestehende Kurzarbeitsmodell für die COVID-19-Krisenbekämpfung an und erweiterte es deutlich (TZ 7).

4.2 Der RH hielt fest, dass die Dimension der COVID-19-Kurzarbeit das Ausmaß der Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie und das Ausmaß der Kurzarbeit zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 bei Weitem überstieg (224-fache Inanspruchnahme durch Unternehmen und fast 20-fache Betroffenheit von Beschäftigten im Jahr 2020 im Vergleich zu 2009; TZ 18).

Ziele der COVID-19-Kurzarbeit

5.1 (1) Die Kurzarbeit dient der Unterstützung von Unternehmen, die sich aufgrund von externen Umständen in unvorhersehbaren und vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten befinden, und gleichzeitig der Vermeidung von Arbeitslosigkeit: Unternehmen können für einen bestimmten Zeitraum die Normalarbeitszeiten in ihrem Unternehmen reduzieren. Die Arbeitgeber gelten ihren Beschäftigten den durch die Arbeitszeitreduktion bedingten Gehaltsausfall in einem bestimmten Ausmaß ab und erhalten im Gegenzug eine staatliche Kurzarbeitsbeihilfe.

⁷ BGBl. 184/1949

⁸ BGBl. 31/1969 i.d.g.F.

⁹ z.B. Mandl, Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich, Zeitschrift Wirtschaft und Gesellschaft 2011, Heft 2, S. 293–313; Bericht des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über den Vollzug und die Wirkungen der Kurzarbeit seit 2009 aufgrund der Entschließung des Nationalrates vom 18. Mai 2011, E 166–NR/XXIV. GP

In diesem Sinne standen auch bei der COVID-19-Kurzarbeit diese Zielsetzungen im Vordergrund:

- Kündigungen sollten vermieden und Arbeitsplätze gesichert werden.
- Betriebliches Know-how sollte erhalten und die Flexibilität im Personaleinsatz der Unternehmen bewahrt werden.
- Weiters sollten für die Beschäftigten die Gehaltsverluste aufgrund der Arbeitszeitreduktion möglichst gering ausfallen und den Arbeitgebern möglichst keine Mehrkosten aus der Inanspruchnahme der Kurzarbeit entstehen.

Auf politischer Ebene wurde auch das Bestreben kommuniziert, ein möglichst ansprechendes Modell zu schaffen, das von den Unternehmen umfassend angenommen wird, um den drohenden Anstieg der Arbeitslosigkeit abzufedern.

(2) Zusätzlich zu den allgemeinen Zielsetzungen gab das Ministerium dem AMS – im überprüften Zeitraum (bis März 2021) – folgende Vorgaben in Bezug auf die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe:

Tabelle 1: Zielvorgaben des Ministeriums an das AMS betreffend COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (Stand Ende März 2021)

Zeitpunkt	Inhalt
März 2020	Eine Kurzarbeitsbeihilfe soll auch für sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die am Erwerbsleben teilnehmen (vor allem Kultur- und Tourismusbereich), möglich sein und Kurzarbeitsbeihilfe soll auch im Falle der Entgeltfortzahlung bei Krankheit gewährt werden.
März 2020	Die Auszahlung der Kurzarbeitsbeihilfen an die Arbeitgeber soll spätestens nach 30 Tagen erfolgen.
April 2020	Die rückwirkende Antragstellung soll ab dem 21. April beschränkt werden.
Mai 2020	Die Möglichkeit eines rückwirkenden Erstbegehrens um Kurzarbeitsbeihilfe ist ab dem 1. Juni 2020 auszuschließen.
Juni 2020	Die Beihilfenabrechnung ist künftig nach der „Differenzmethode“ abzuwickeln; von allfälligen Rückforderungen, die durch die bisherige Anwendung der Pauschalsatzmethode entstanden sein könnten, ist abzusehen. Als Durchrechnungszeitraum ist die gesamte Zeitspanne von zusammenhängenden Kurzarbeitszeiträumen heranzuziehen.
August 2020	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die kein vollentlohnter Monat nachweisbar ist, können in die monatliche Abrechnung nicht aufgenommen werden. Für diesen Personenkreis können jedoch nach Nachweis des vollentlohnten Monats ein eigenes Beihilfenbegehren und eine gesonderte Sozialpartnervereinbarung eingebracht werden.
März 2021	Unternehmen, die aufgrund der Schutzmaßnahmenverordnungen des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz seit November 2020 durchgehend geschlossen bleiben mussten, soll ein einmaliger Kurzarbeitsbonus zur Abdeckung des betrieblichen Mehraufwands gewährt werden.

Quelle: BMA

(3) Operativ messbare Ziele oder Indikatoren speziell zur COVID-19-Kurzarbeit waren zu keinem Zeitpunkt im vom RH überprüften Zeitraum festgelegt.

(4) Studien¹⁰ bestätigten, dass der Beschäftigungsabbau durch das arbeitsmarktpolitische Instrument der Kurzarbeit deutlich gedämpft wurde. Das AMS ging davon aus, dass in Österreich zum Höhepunkt der COVID-19-Krise im April 2020 „rund 648.000 Jobs gerettet“ wurden, im Durchschnitt des Zeitraums März 2020 bis März 2021 etwa 245.000.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die COVID-19-Kurzarbeit in Österreich – entsprechend den Intentionen der Bundesregierung – von den Unternehmen stark in Anspruch genommen wurde; wissenschaftliche Studien bestätigten, dass das Instrument Arbeitsplätze in nicht unbeträchtlichem Ausmaß sicherte.

Der RH gab jedoch zu bedenken, dass für die COVID-19-Kurzarbeit im überprüften Zeitraum weder im Jahr 2020 noch im Jahr 2021 messbare Zielgrößen und damit auch keine Maßstäbe für eine laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme vorlagen. Die Bewertung war damit auf Evaluierungen im Nachhinein verlegt. Der RH wies darauf hin, dass in Anbetracht der Fortführung der COVID-19-Kurzarbeit über den 31. März 2021 hinaus und der hohen Kosten des Instruments die Frage der Treffsicherheit und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten sowie die laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme besondere Relevanz hatten (siehe auch TZ 20).

Rechtliche Grundlagen und Phasen der COVID-19-Kurzarbeit

- 6.1 (1) § 37b AMMSG regelte die COVID-19-Kurzarbeit in ihren Grundsätzen. Die nähere Ausgestaltung der Beihilfengewährung erfolgte durch die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19, die vom Verwaltungsrat des AMS mit Zustimmung der Bundesministerien für Arbeit, für Wirtschaft und für Finanzen beschlossen wurde.

Die COVID-19-Kurzarbeit war zunächst für drei Monate mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere drei Monate vorgesehen und wurde in der Folge sukzessive verlängert. Bis Ende März 2021 (überprüfter Zeitraum) gab es drei Phasen mit etwas unterschiedlichen Detailausgestaltungen der COVID-19-Kurzarbeit:

¹⁰ *Huemer/Kogler/Mahringer* (WIFO), Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie, Kurzexzerptise zum Vergleich der Modelle ausgewählter europäischer Länder (März 2021); *Baumgartner/Fink/Moreau/Rocha-Akis* (WIFO), *Lappöhn/Plank/Schnabl/Weyerstrass* (IHS), Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Abfederung der COVID-19-Krise (Dezember 2020); AMS, Kurzarbeit sichert nachhaltig Arbeitsplätze und Know-how, Spezialthema zum Arbeitsmarkt (Jänner 2021)

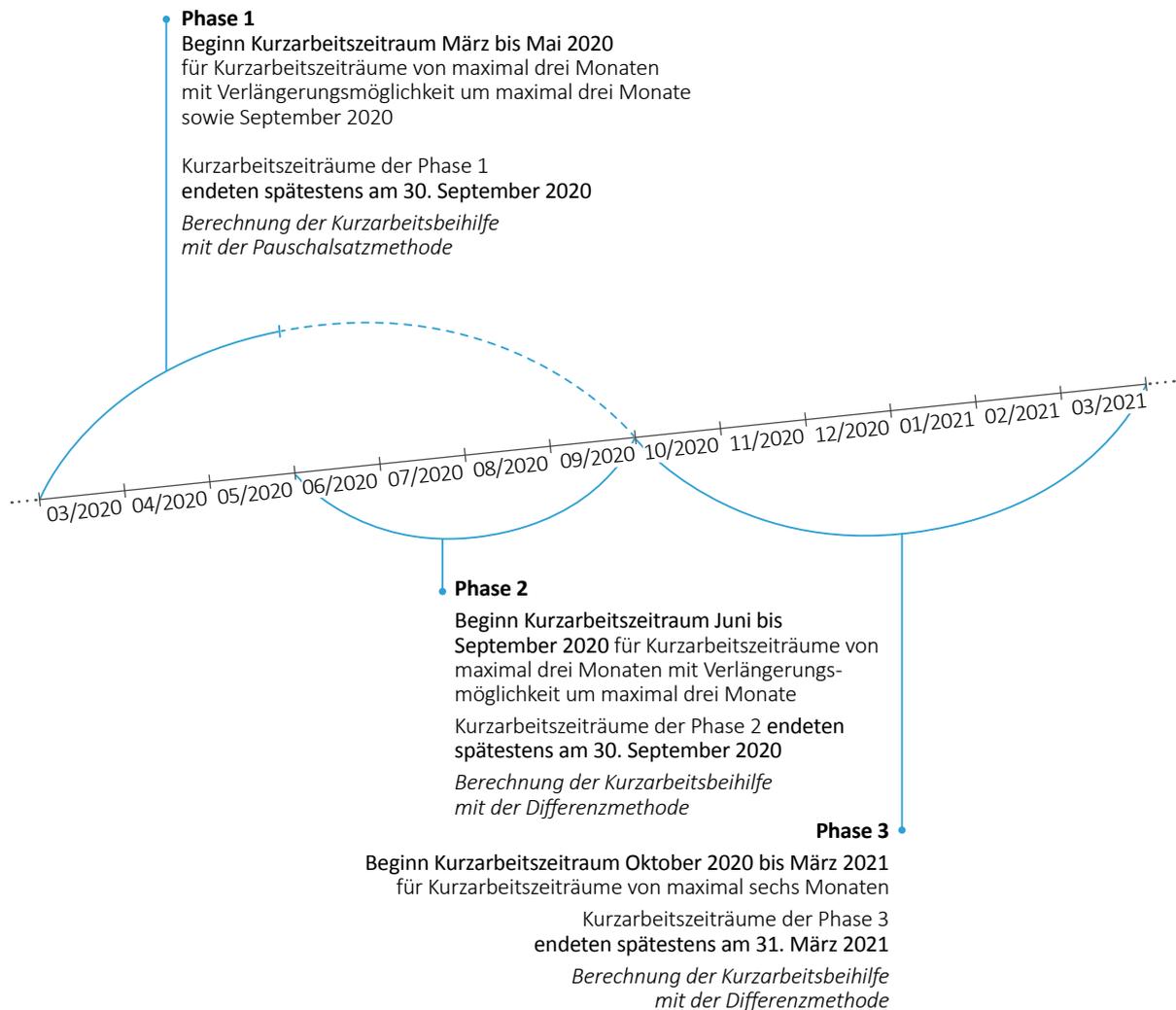
Abbildung 2: Kurzarbeitsphasen

Bund

KURZARBEITSPHASEN



Quelle: AMS; Darstellung: RH



- Phase 1 galt für Anträge von Projekten mit Beginn des Kurzarbeitszeitraums zwischen 1. März 2020 und 31. Mai 2020 und endete spätestens mit 30. September 2020.
- Phase 2 galt für Anträge von Projekten mit Beginn des Kurzarbeitszeitraums ab 1. Juni 2020 und endete spätestens mit 30. September 2020.
- Phase 3 galt für Anträge von Projekten mit Beginn des Kurzarbeitszeitraums ab 1. Oktober 2020 und endete spätestens mit 31. März 2021.

(2) Mitte Februar 2021 einigten sich die Bundesregierung und die Sozialpartner aufgrund des Andauerns der Krise auf eine 4. Phase bis Ende Juni 2021, in der die COVID-19-Kurzarbeit im Wesentlichen in der Form der Phase 3 fortgeführt wurde.

Anfang Juni 2021 vereinbarten die Bundesregierung und die Sozialpartner eine weitere Verlängerung der COVID-19-Kurzarbeit ab 1. Juli 2021 (Phase 5):

- Für Unternehmen, die von der Pandemie besonders betroffen waren, war bis 31. Dezember 2021 im Wesentlichen eine Fortsetzung des bestehenden COVID-19-Kurzarbeitsmodells vorgesehen,
- für alle anderen Unternehmen galten eine grundsätzliche Mindestarbeitszeit von 50 % und ein Selbstbehalt von 15 % der Fördersumme; vorgesehen war, dass diese Regelung bis 30. Juni 2022 gelten sollte.

Die Phasen 4 und 5 lagen außerhalb des überprüften Zeitraums.

(3) Die COVID-19-Kurzarbeit wurde mehrfach den Entwicklungen der Pandemie und den Bedürfnissen der Unternehmen angepasst. Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie vom 19. März 2020 wurde bis Ende März 2021 zwölfmal – häufig rückwirkend – adaptiert. Die Änderungen dienten auch der Schließung von Interpretationsspielräumen und der Nachbesserung der Berechnungsmethode der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

Die häufigen Änderungen der Vorgaben zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zwischen März 2020 und März 2021 erhöhten den Abwicklungsaufwand sowohl für das AMS als auch die Unternehmen, insbesondere wenn Anträge neuerlich einzubringen waren oder Neu-Aufrollungen der Abrechnungen notwendig wurden (TZ 9).

- 6.2 Der RH anerkannte, dass die Fördervoraussetzungen und die Abwicklungsprozesse als Reaktion auf die Entwicklung der Pandemie und die Bedürfnisse der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts angepasst wurden.

Er wies allerdings kritisch auf den hohen administrativen Aufwand und die Rechtsunsicherheit hin, die mit rückwirkenden Systemanpassungen verbunden sind.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und an das AMS aus TZ 2, auch unter Zeitdruck in die Konzeption von Fördervorhaben die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten der zuständigen Stellen miteinzubeziehen.

Er empfahl dem Ministerium und dem AMS, rückwirkende Adaptierungen der Fördervoraussetzungen im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand in der Abwicklung und auf den Aspekt der Rechtssicherheit zu vermeiden.

6.3 (1) Das Ministerium pflichtete in seiner Stellungnahme der Empfehlung, rückwirkende Adaptierungen der Fördervoraussetzungen im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand in der Abwicklung und auf den Aspekt der Rechtssicherheit zu vermeiden, grundsätzlich bei. Die rückwirkenden Adaptierungen seien den teilweise erst zu gewinnenden Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie und dem Einsatz des Instruments geschuldet gewesen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme die Sicht des RH, dass bei rückwirkenden Änderungen der Richtlinien ein erhöhter Administrationsaufwand und Irritationen entstünden. Die rückwirkenden Adaptierungen habe das AMS jedoch keinesfalls willkürlich vorgenommen, sondern diese seien als Reaktion auf entsprechende Vorgaben durch den Gesetzgeber, die Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend bzw. den Bundesminister für Arbeit und den Verwaltungsrat erfolgt.

Konzeption der Kurzarbeit und Spezifika der COVID-19-Kurzarbeit

7.1 (1) Kurzarbeit besteht im Grundsatz in einer zeitlich befristeten Herabsetzung der Arbeitszeit auf Basis einer Vereinbarung der zuständigen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Sozialpartnervereinbarung). Der Lohnausfall, der den Beschäftigten durch die Arbeitszeitverkürzung entsteht, wird durch Leistung einer „Kurzarbeitsunterstützung“ seitens des Arbeitgebers teilweise ausgeglichen. Der Arbeitgeber erhält im Gegenzug eine staatliche „Kurzarbeitsbeihilfe“.

(2) Auch das COVID-19-Kurzarbeitsmodell sah vor, dass Arbeitgeber die tatsächlich geleistete Arbeitszeit vollentlohnten und den Beschäftigten für den Verdienstentgang infolge der Ausfallstunden eine Entschädigung zahlten (Kurzarbeitsunterstützung). Für die Kosten der Arbeitgeber, die über die tatsächlich geleistete Arbeitszeit hinausgingen, erhielten die Arbeitgeber eine Förderung¹¹ des AMS, die Kurzarbeitsbeihilfe.

Im Ergebnis hatten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Modell zwar Einbußen beim Entgelt, die aber unter Umständen weit geringer als die tatsächliche Arbeitszeitreduktion waren; das in der COVID-19-Kurzarbeit bezogene Entgelt lag jedenfalls deutlich über dem Arbeitslosengeld. Weiters verblieben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die Dauer der Kurzarbeit in ihrem Dienstverhältnis und waren voll pflichtversichert.

¹¹ Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war gemäß AMSG als arbeitsmarktpolitische Förderung konzipiert.

Die Arbeitgeber konnten die Arbeitszeit reduzieren, hielten aber wertvolle, eingearbeitete Arbeitskräfte und Know-how im Betrieb und konnten den Geschäftsbetrieb jederzeit wieder intensivieren, ohne neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter suchen und einschulen zu müssen; sie zahlten im COVID-19-Kurzarbeitsmodell grundsätzlich nur die tatsächlich geleistete Arbeitszeit.

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Eckpunkte und Fördervoraussetzungen der COVID-19-Kurzarbeit:

Tabelle 2: Eckpunkte und Fördervoraussetzungen

COVID-19-Kurzarbeitsregelung laut Bundesrichtlinie KUA-COVID-19	
förderbare Arbeitgeber	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitgeber mit Betriebsstandort in Österreich (inklusive Arbeitskräfteüberlasser) – sonstige juristische Personen öffentlichen Rechts, sofern sie wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzierten und am Wirtschaftsleben teilnahmen – nicht förderbar waren politische Parteien sowie Gebietskörperschaften
förderbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	<ul style="list-style-type: none"> – in Österreich arbeitslosenversicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Lehrlinge und arbeitslosenversicherte Mitglieder der Geschäftsführung, die <ul style="list-style-type: none"> • in aufrechtem Dienstverhältnis mit einem vollentlohten Kalendermonat vor Beginn der Kurzarbeit standen, • von der Sozialpartnervereinbarung umfasst waren und • in einem Unternehmen mit Standort in Österreich beschäftigt waren – Notariatskandidatinnen und –kandidaten, die nicht der Arbeitslosenversicherungspflicht unterlagen – über 63-jährige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht der Arbeitslosenversicherungspflicht unterlagen, aber die Voraussetzungen für eine Alterspension noch nicht erfüllten – nicht förderbar waren geringfügig Beschäftigte sowie Beamtinnen und Beamte
Höhe der Kurzarbeitsbeihilfe	<p>Das AMS galt dem Arbeitgeber die Kosten für nicht geleistete Arbeitsstunden samt Lohnnebenkosten ab:</p> <p>Die Kurzarbeitsbeihilfe orientierte sich dabei am Mindestnettoentgelt, das der Arbeitgeber an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu zahlen hatte. Dieses betrug je nach Entgelt vor Kurzarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 90 % bei einem Bruttoentgelt bis zu 1.700 EUR – 85 % bei einem Bruttoentgelt über 1.700 EUR und bis zu 2.685 EUR – 80 % bei einem Bruttoentgelt über 2.685 EUR; wobei für Einkommensanteile über der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage von 5.370 EUR (ab 1. Jänner 2021: 5.550 EUR) keine Kurzarbeitsbeihilfe gebührte. <p>Die Kurzarbeitsbeihilfe beinhaltete weiters einen Ersatz für die anteiligen Sonderzahlungen (im Ausmaß von 1/6) samt Lohnnebenkosten sowie der höheren Beiträge zur Sozialversicherung (auf Basis der Beitragsgrundlage vor der Kurzarbeit).</p> <p>Für alle Anträge (auch Verlängerungsanträge) mit Beginn des Kurzarbeitszeitraums bis Ende Mai 2020 wurde die Kurzarbeitsbeihilfe nach der Pauschalsatzmethode berechnet.</p> <p>Für alle Anträge (auch Verlängerungsanträge) mit Beginn des Kurzarbeitszeitraums ab 1. Juni 2020 wurde die Kurzarbeitsbeihilfe nach der Differenzmethode berechnet.</p>

COVID-19-Kurzarbeitsregelung laut Bundesrichtlinie KUA-COVID-19	
zulässiger Arbeitszeitausfall	<p>Der zulässige, beantragbare Arbeitszeitausfall betrug im Durchschnitt über einen Kurzarbeitszeitraum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mindestens 10 % bis maximal 90 % der Normalarbeitszeit vor Kurzarbeit, wenn der Kurzarbeitszeitraum zwischen 1. März 2020 und 30. September 2020 lag; • mindestens 20 % bis maximal 70 % (in Sonderfällen maximal 90 %) der Normalarbeitszeit vor Kurzarbeit, wenn der Kurzarbeitszeitraum zwischen 1. Oktober 2020 und 31. März 2021 lag; • innerhalb eines Kurzarbeitszeitraums waren Ausfallzeiten bis zu 100 % möglich, wenn im Durchschnitt die maximal zulässige Ausfallzeit eingehalten wurde; • ein geringerer Arbeitszeitausfall als beantragt (d.h. auch weniger als 10 % bzw. 20 %) hatte keine Folgen; • ab 1. Oktober 2020 konnten Anträge von Betrieben bestimmter ÖNACE 2008-Klassifikationen mit mehr als 90 % Arbeitszeitausfall genehmigt werden, wenn sie während des Lockdowns nicht arbeiteten; es bedurfte ab 1. Oktober 2020 bei einem geplanten Arbeitszeitausfall über 70 % jedoch der expliziten Zustimmung der kollektivvertragsfähigen Körperschaften.
wirtschaftliche Schwierigkeiten	Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Unternehmen, die Kurzarbeit beabsichtigten, mussten vorübergehend (z.B. COVID-19-bedingt) sein und durften nicht saisonbedingt auftreten.
Sozialpartnervereinbarung	Grundvoraussetzung für die Beihilfengewährung war, dass die Sozialpartner – also die für den Wirtschaftszweig in Betracht kommenden kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (in der Regel die jeweilige Fachgewerkschaft), die Arbeitgeber und der Betriebsrat (bzw. die Beschäftigten) – eine „Corona“-Sozialpartnervereinbarung über die näheren Bedingungen der Kurzarbeit im betroffenen Unternehmen abschlossen.
Beschäftigtenstand und Behaltefrist	<p>Während des COVID-19-Kurzarbeitszeitraums musste der Gesamtbeschäftigtenstand wie vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit aufrechterhalten werden (mit Ausnahmemöglichkeiten).</p> <p>Nach dem COVID-19-Kurzarbeitszeitraum durften in die Kurzarbeit einbezogene Personen frühestens nach einer Behaltefrist – abhängig von der Sozialpartnervereinbarung; in der Regel einen Monat nach Ende des Kurzarbeitszeitraums – gekündigt werden (mit Ausnahmemöglichkeiten).</p>
Qualifizierung während der Kurzarbeit	Ab 1. Oktober 2020 (Phase 3) wurde Weiterbildungszeit als Ausfallzeit für die Kurzarbeitsbeihilfe anerkannt. Eine eigene Bundesrichtlinie regelte die Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit; 60 % der anerkehbaren Schulungskosten waren durch das AMS förderbar.

ASVG = Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

ÖNACE = Österreichische Systematik der Wirtschaftstätigkeiten

Quellen: AMS; Bundesrichtlinie KUA-COVID-19; Zusammenstellung: RH

(4) Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 wies im Vergleich zu der vor der COVID-19-Pandemie gültigen Kurzarbeitsrichtlinie maßgebliche Unterschiede auf:

(a) Verständigung und Beratung

Im Kurzarbeitsmodell vor der COVID-19-Pandemie mussten Unternehmen die zuständige regionale Geschäftsstelle des AMS vor Beginn einer beabsichtigten Kurzarbeit verständigen. Das AMS, die in Betracht kommenden kollektivvertragsfähigen Körperschaften und das Unternehmen berieten daraufhin gemeinsam über eine Kurzarbeitslösung bzw. allfällige andere Maßnahmen gegen die Beschäftigungsschwierigkeiten (§ 37b Abs. 1 Z 2 AMSG).

In der COVID-19-Kurzarbeit entfiel die Beratung unter Einbindung des AMS. In der, ab 1. Oktober 2020 geltenden, Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 war klargestellt, dass die gesetzliche Anforderung der Verständigung des AMS sowie die Beratung durch das AMS gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG im Vorfeld der Begehrensstellung

durch die Vorlage einer „Corona“-Sozialpartnervereinbarung als erfüllt galten. Auch konnten in der COVID-19-Kurzarbeit Beihilfenanträge großteils rückwirkend eingebracht werden (insbesondere rund um die Phasen der Lockdowns).

(b) Nettoersatzrate und Höhe der Kurzarbeitsbeihilfe

Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell sah ein zu gewährleistendes Mindestnettoentgelt für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor, das auch für die Beihilfenberechnung maßgeblich war.

Das AMS galt im Kurzarbeitsmodell vor COVID-19 den Arbeitgebern die Ausfallstunden mit dem (anteilig berechneten) Arbeitslosengeld ab. Das entsprach bei einer Grobbetrachtung im Schnitt etwa 55 % des Nettoentgelts der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Kurzarbeit. Den Aufwand für die vom Arbeitgeber weiterhin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Beitragsgrundlage vor der Kurzarbeit („erhöhte Sozialversicherungsbeiträge“) erhielten die Arbeitgeber erst ab dem fünften Kurzarbeitsmonat ersetzt.

Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell sah höhere Beihilfen vor; es entkoppelte die Kurzarbeitsbeihilfe vom Arbeitslosengeld und orientierte sich an einem Mindestnettoentgelt der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers in Höhe von 80 % bis 90 % des Nettoentgelts der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Kurzarbeit. Weiters übernahm das AMS den Aufwand für die vom Arbeitgeber weiterhin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Beitragsgrundlage vor der Kurzarbeit („erhöhte Sozialversicherungsbeiträge“) bereits ab Beginn des Kurzarbeitszeitraums. Im COVID-19-Kurzarbeitsmodell verblieben damit beim Arbeitgeber nur die Kosten für die tatsächlich gearbeiteten Stunden.

(c) Erweiterter Berechtigtenkreis

Im COVID-19-Kurzarbeitsmodell waren mehr Unternehmen anspruchsberechtigt und es konnte Beihilfe für einen breiteren Kreis an Personen in Anspruch genommen werden. Auf Unternehmensseite konnten z.B. auch Arbeitskräfteüberlasser Kurzarbeitsbeihilfe erhalten und – unter bestimmten Bedingungen (bei weitgehender Finanzierung über Leistungsentgelte am Markt) – juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Kammern, die ein Bildungszentrum oder Seminarhotel betreiben); seitens der Beschäftigten umfasste das COVID-19-Kurzarbeitsmodell z.B. auch Lehrlinge.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass es der Intention der Bundesregierung entsprach, das Kurzarbeitsmodell im Zuge der Anpassung an die COVID-19-Pandemie auszuweiten und deutlich großzügiger zu gestalten. Er hob hervor, dass die Konstruktion des COVID-19-Kurzarbeitsmodells – im Unterschied zum Kurzarbeitsmodell vor COVID-19 –

insofern besonders großzügig war, als sie dem Arbeitgeber die Kosten der Ausfallstunden voll abgalt und der bzw. dem Beschäftigten vergleichsweise hohe Ersatzraten des Nettoentgelts und ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantierte.

Der RH wies darauf hin, dass die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe das kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie war (Auszahlungen von 6,390 Mrd. EUR für das Jahr 2020; Auszahlungen von 7,849 Mrd. EUR von März 2020 bis Ende März 2021). Er verwies insbesondere auf die Probleme in der Kalkulation einer dem Modell entsprechenden Beihilfe (TZ 15) und auf die Schwierigkeit, die Fördervoraussetzungen zu kontrollieren (TZ 8) sowie Fördermissbrauch aufzudecken (TZ 40). Er betonte, dass die Attraktivität des Modells tendenziell das Risiko von Mitnahmeeffekten erhöhte und den Druck auf Unternehmen und Beschäftigte, sich neu zu orientieren, verringerte (TZ 46).

Wesentliche Fördervoraussetzungen

Wirtschaftliche Schwierigkeiten

- 8.1 (1) § 37b AMSG und die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 bestimmten als eine Voraussetzung für den Bezug von Kurzarbeitsbeihilfe, dass sich das Unternehmen in vorübergehenden, nicht saisonbedingten, wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet, welche ihre Ursache z.B. in einem Ausfall von Aufträgen, von betriebsnotwendigen Zulieferungen oder Betriebsmitteln haben. Ausdrücklich festgehalten war, dass Auswirkungen im Zusammenhang mit COVID-19 als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten galten. Unternehmen, die sich bereits vor COVID-19 in strukturell-betriebsbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden, hatten damit keinen Anspruch auf Kurzarbeitsbeihilfe.

(2) In der Praxis akzeptierte das AMS für Anträge auf Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 und 2 (Kurzarbeitszeiträume bis längstens 30. September 2020) einen Hinweis auf die COVID-19-bedingte Situation als Begründung für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Eine inhaltliche Prüfung oder Plausibilisierung, ob die wirtschaftlichen Schwierigkeiten tatsächlich COVID-19-bedingt waren und das Unternehmen sich nicht schon vor der COVID-19-Pandemie in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden hatte, nahm das AMS nicht vor.

(3) Für Anträge auf Kurzarbeitsbeihilfe in der Phase 3 (Kurzarbeitszeitraum 1. Oktober 2020 bis längstens 31. März 2021) bestimmte die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19, dass Unternehmen plausibel darzulegen hatten, welche Umstände zu den

wirtschaftlichen Schwierigkeiten führten. In einer Beilage zur Sozialpartnervereinbarung mussten die Unternehmen angeben:

- warum sie Kurzarbeit benötigten und welche zusätzlichen Maßnahmen sie planten,
- die monatlichen Umsatzzahlen seit 1. März 2019 und
- die erwartete Umsatzentwicklung für den beantragten Kurzarbeitszeitraum im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.
- Umfasste das Kurzarbeitsvorhaben mehr als fünf Beschäftigte, waren die Darlegungen zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfungs- oder Bilanzbuchhaltungsunternehmen zu bestätigen.

Mit den weiteren Lockdowns ab November 2020 verschlechterten sich die Bedingungen bestimmter Branchen zusätzlich. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 vom 19. November 2020 sah daher rückwirkend für den Beginn der Phase 3 (d.h. ab 1. Oktober 2020) vor, dass direkt vom Lockdown betroffene Unternehmen¹² und Unternehmen, die nur während der Zeit des Lockdowns Kurzarbeit beantragten, eine solche Bestätigung eines Steuerberatungs- bzw. Wirtschaftsprüfungs- oder Bilanzbuchhaltungsunternehmens nicht vorlegen mussten.

Dem Antrag an das AMS war die Sozialpartnervereinbarung beizulegen. Sofern die Bestätigung eines Steuerberatungs- bzw. Wirtschaftsprüfungs- oder Bilanzbuchhaltungsunternehmens erforderlich war, bestätigten diese die Angaben zu den Umsätzen sowie, dass die Umsatzprognosen „nicht offensichtlich unplausibel“ waren.

(4) Das AMS stützte sich bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ausschließlich auf die Zustimmung der Sozialpartner zur Kurzarbeit. Eine weitergehende Prüfung oder Plausibilisierung, ob Unternehmen tatsächlich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren bzw. ob die Art der wirtschaftlichen Schwierigkeiten tatsächlich den Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitsbeihilfe entsprach, d.h., ob sich die Unternehmen bereits vor der COVID-19-Krise in strukturell-betriebsbedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden hatten, führte das AMS nicht durch. Ministerium und AMS hatten auch keine Kriterien zur Plausibilisierung dieser Antragsvoraussetzung entwickelt.

Eine Auswertung der AMS-Daten durch den RH zeigte, dass antragstellende Unternehmen in Phase 3 zum Teil angaben, keine Umsatzrückgänge bzw. sogar Umsatzsteigerungen zu erwarten (TZ 20).

¹² Das waren Unternehmen der in der Beilage zur Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 aufgelisteten Klassifikationen nach ÖNACE 2008. Auf Basis der jeweils geltenden Schutzmaßnahmenverordnung (beginnend mit BGBl. II 463/2020 bis zur 4. Novelle zur 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II 111/2021) verlängerten bzw. änderten sich die Bedingungen des Lockdowns bis 31. März 2021 mehrfach. Dies erforderte auch Anpassungen in der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 (z.B. Zeitraum des Lockdowns, betroffene ÖNACE 2008-Klassifikationen).

(5) Der RH stellte anhand von Beispielsfällen Erhöhungen des Beschäftigtenstandes während der Kurzarbeitsphase fest. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 enthielt keine expliziten Vorgaben zur Frage, in welchen Fällen Betriebe bzw. Betriebsteile mit Beschäftigten in Kurzarbeit ihren Personalstand aufstocken durften. Das AMS forderte keine ergänzenden Erklärungen ein, sofern der Durchführungsbericht vom Betriebsrat bzw. der zuständigen Fachgewerkschaft unterzeichnet war.

- 8.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium und das AMS die zentrale Fördervoraussetzung der vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Förderrichtlinie nicht operationalisiert und keine Kriterien für die Beurteilung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für den Bezug der Kurzarbeitsbeihilfe entwickelt hatten.

Er erachtete es als grundsätzlich positiv, dass die Unternehmen ab Oktober 2020 den Einsatz von Kurzarbeit konkreter begründen und Angaben zur wirtschaftlichen Situation (vor allem der Umsatzentwicklung) machen mussten. Er bemängelte jedoch, dass die Relevanz der Angaben zum Umsatzausblick für die Genehmigungsfähigkeit des Antrags unklar blieb und dass das AMS die Voraussetzung der COVID-19-Kurzarbeit, die vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Unternehmen, selbst nicht plausibilisierte.

Der RH gab weiters zu bedenken, dass die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 keine Einschränkungen für Personalaufstockungen bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von Kurzarbeitsbeihilfen enthielt.

Das geringe Augenmerk, das das AMS als Fördergeber in der Praxis auf das Vorliegen des Kriteriums der vorübergehenden, nicht saisonbedingten (COVID-19-bedingten) wirtschaftlichen Schwierigkeiten legte, barg aus Sicht des RH zwei Risiken:

- Bei Unternehmen, die schon vor der COVID-19-Pandemie in ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten waren, verschärfte sich durch die Gewährung der Kurzarbeitsbeihilfe das Risiko, dass unvermeidbare Insolvenzen hinausgezögert wurden.
- Bei Unternehmen, deren Umsätze durch die COVID-19-Pandemie nicht wesentlich beeinträchtigt wurden, entstand das Risiko von Mitnahmeeffekten, insbesondere weil auch sonst betriebs- bzw. saisonbedingt auftretende Zeiten schwächerer Auslastung über Kurzarbeit abgegolten werden konnten.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung zu entwickeln. Denkbar wäre etwa eine Zusammenschau von Indizien, wie die Kennzahlen des Unternehmensreorganisationsgesetzes, Rückstände bei den Sozialversicherungsträgern und das Vorliegen von Umsatzrückgängen in bestimmten Zeiträumen.

- 8.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH nachvollziehen könne, die Entwicklung konkreter Kriterien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten aber mit zusätzlichen Herausforderungen verbunden sei.

So würden Kriterien, die den vorübergehenden Charakter von in der Zukunft erwarteten wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Unternehmens definieren, wohl nur durch eine umfassende und einzelfallbezogene Analyse auf Basis eines umfassenden betriebswirtschaftlichen Know-hows treffsicher angewendet werden können: Für eine derartige Überprüfung wäre eine entsprechende fachliche Kompetenz der AMS-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter notwendig, um eine zu erwartende einzelbetriebliche Krisenentwicklung einschätzen und gleichzeitig rasch über eine Beihilfengewährung entscheiden zu können. Eine einzelfallbezogene Analyse sei bei den gegebenen Antragsvolumina aber völlig ausgeschlossen gewesen. Das Ministerium würde sich jedoch mit den „vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten“ und möglichen Kriterien, diese genauer zu definieren, weiter auseinandersetzen, um Bewertungs- und Entscheidungsprozesse in diesem Bereich künftig sachgerechter unterstützen zu können.

Bezüglich der Personalaufstockungen bei gleichzeitiger Inanspruchnahme von Kurzarbeitsbeihilfen teilte das Ministerium mit, dass Vorgaben aufgrund fachlich und organisatorisch abgegrenzter Betriebsteile in Kurzarbeit sowie dementsprechend unterschiedlicher Qualifikationsanforderungen an das Personal in der Praxis nicht zweckmäßig seien. Zudem widerspreche ein Einstellungsverbot in Unternehmensbereichen mit Personalbedarf arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und übe gleichfalls einen konservierenden Effekt auf vorhandene Strukturen aus.

Die Risiken einer missbräuchlichen und zweckfremden Inanspruchnahme der Kurzarbeitsbeihilfe würden auch durch die allgemeinen Rahmenbedingungen des Fördermodells reduziert, wie die zwischenzeitlich wieder eingeführten Selbstbehalte für die Betriebe, die notwendige Bestätigung durch ein Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfungs- bzw. Bilanzbuchhaltungsunternehmen oder die systemisch verankerte Einbindung der Arbeitnehmervertretung.

- (2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass insbesondere die COVID-19-Kurzarbeit den Zweck gehabt habe, die Ansprüche aus § 32 Epidemiegesetz 1950¹³ zu ersetzen. So habe auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis G 202/2020-20 vom 14. Juli 2020 festgehalten, dass der Gesetzgeber das Betretungsverbot nicht als isolierte Maßnahme erlassen, sondern dieses in ein umfangreiches Maßnahmen- und Rettungspaket eingebettet habe, das funktionell darauf abziele, die wirtschaftlichen Auswirkungen des Betretungsverbots auf die davon

¹³ BGBl. 186/1950 i.d.g.F.

betroffenen Unternehmen bzw. allgemein die Folgen der COVID-19-Pandemie abzufedern, und damit eine im Wesentlichen vergleichbare Zielrichtung wie § 32 Epidemiegesetz 1950 habe (Einräumung von Ansprüchen auf Vergütung des Verdienstentgangs).

Die rasche Bewilligung der Kurzarbeit habe auch dazu gedient, die Liquidität der Unternehmen zu sichern und mit der Fördermitteilung eine Zwischenfinanzierung bei den Banken zu erreichen.

Grundsätzlich sei festzuhalten, dass es sich bei der Kurzarbeit um keine Betriebsförderung handle, die dem Ausgleich von wirtschaftlichen Einbußen diene. Die Kurzarbeit diene dem Zweck der Arbeitsplatzsicherung.

In der praktischen Umsetzung seien konkrete Kennzahlen schwer einsetzbar. Kennzahlen würden sich immer auf die Vergangenheit beziehen und seien daher zur Darstellung künftiger Schwierigkeiten, die sich aus einer plötzlich hereinbrechenden Krisensituation ergäben, kaum geeignet; schon gar nicht einfache Kennzahlen, die für alle Branchen und Unternehmen aussagekräftig wären. Es seien jedenfalls viele Ausnahmeregelungen notwendig. Auch seien entsprechende Kompetenzen zur Ableitung besonderer wirtschaftlicher Schwierigkeiten aus Kennzahlen im AMS nicht vorhanden. Das AMS sei seiner Natur nach keine Einrichtung zur Unternehmensförderung.

Dennoch werde das AMS im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass bei einer künftigen Gestaltung der Richtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe die Prüfung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten bzw. deren Form ein Diskussionspunkt mit den Sozialpartnervertretern im AMS wird.

Das Vorhalten von Kompetenzen zur Prüfung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten im AMS sei allerdings wirtschaftlich nicht zweckmäßig. Die Prüfung müsse im Bedarfsfall extern zugekauft werden. Als zweckmäßig erachte das AMS die Wiedereinführung der verpflichtenden Beratung im Vorfeld der Kurzarbeit. Bei einem explosionsartigen Anstieg der Kurzarbeitsfälle sei diese jedoch administrativ nicht vertretbar.

- 8.4 Der RH entgegnete dem Ministerium und dem AMS, dass die vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten nach dem Gesetz und den Förderrichtlinien die zentrale Voraussetzung für den Bezug der Kurzarbeitsbeihilfe darstellen; Gesetz und Förderrichtlinien stellen dabei nicht auf künftige Schwierigkeiten ab, sondern darauf, dass ein Betrieb aktuell durch vorübergehende, nicht saisonbedingte bzw. COVID-19-bedingte (pandemiebedingte) wirtschaftliche Schwierigkeiten betroffen ist. Die Nicht-Prüfung dieser zentralen Fördervoraussetzung, d.h. die Nicht-Prüfung der Notwendigkeit der Kurzarbeit, birgt das Risiko, dass

die Förderung zu einem Instrument wird, um übliche Auftragsschwankungen einerseits und nicht zukunftsfähige Unternehmensmodelle andererseits über die öffentliche Hand zu finanzieren.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, konkrete Kriterien zur Beurteilung der (bestehenden) vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung zu entwickeln. Nur so kann ein treffsicherer Einsatz öffentlicher Mittel im Sinne des Zwecks der Arbeitsplatzsicherung gewährleistet werden.

Vollentlohnter Monat

- 9.1 (1) Die Bundesrichtlinie KUA–COVID–19 bestimmte von Anfang an als Berechnungsbasis für die Kurzarbeitsbeihilfe das Entgelt des letzten vollentlohnten Monats der betroffenen Beschäftigten vor Einführung der Kurzarbeit. Das AMS legte dies stets – im Sinne der Zielsetzung der Kurzarbeit als Maßnahme zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und als Basis für eine adäquate Beihilfenberechnung – dahingehend aus, dass Arbeitgeber nur für solche Beschäftigte Kurzarbeitsbeihilfe beziehen konnten, die vor Beginn des Kurzarbeitszeitraums einen vollen Kalendermonat im Unternehmen beschäftigt waren.

In der Praxis rechneten allerdings Unternehmen auch Beschäftigte ohne vollentlohnten Monat vor Kurzarbeit ab. Da die Prüfung der monatlichen Abrechnungen durch das AMS bis Juni 2020 noch manuell und aus Ressourcengründen nur stichprobenartig erfolgte (TZ 33), kam es in Phase 1 zu Auszahlungen für Beschäftigte, bei denen das Kriterium des vollentlohnten Monats vor Kurzarbeit nicht erfüllt war.

Die mit Juni 2020 eingeführten automatisierten Abrechnungsprüfungen deckten derartige Fälle auf und lösten Rückforderungen des AMS aus. Diese führten in der Folge zu politischen Diskussionen über die Vorgangsweise zu diesem Genehmigungskriterium.

Die AMS–Landesgeschäftsstellen behandelten die aufgedeckten Fälle unterschiedlich; zum Teil erteilten sie Verbesserungsaufträge zu den Abrechnungsdateien, in einigen Fällen forderten sie separate Kurzarbeitsanträge ab Erfüllung des vollentlohnten Monats für die betroffenen Beschäftigten ein oder sie leisteten Auszahlungen für die betroffene Arbeitnehmerin bzw. den betroffenen Arbeitnehmer erst ab Vorliegen eines vollentlohnten Monats.

- (2) Mit der Bundesrichtlinie KUA–COVID–19 in der Version vom 25. September 2020 wurde – auf Basis einer Vorgabe des Ministeriums von August 2020 – eine Sanierungsmöglichkeit für Fälle mit zu Unrecht abgerechneten Beschäftigten geschaffen; dadurch konnten Arbeitgeber für die betroffenen Beschäftigten ab dem Zeitpunkt, zu dem ein vollentlohnter Kalendermonat vor Beginn der Kurzarbeit vorlag, (auch

rückwirkend) separat Kurzarbeitsanträge einreichen. Explizit festgehalten war, dass die Kurzarbeitsbeihilfe für Personen, die keinen vollentlohten Monat vor Kurzarbeit vorweisen konnten, zurückzufordern war.

(3) Aufgrund der weiter anhaltenden Diskussionen legte die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 Ende Oktober 2020 für Kurzarbeitsprojekte, die zwischen 1. März und 31. Mai 2020 begonnen hatten, fest, dass eine Rückforderung bereits ausbezahlter Beihilfebeträge nicht zu erfolgen hat; bereits ausgesprochene Rückforderungen nahm das AMS zurück.

Für Kurzarbeitsprojekte ab 1. Juni 2020 bestand weiterhin die bereits mit der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 vom 25. September 2020 geschaffene Möglichkeit, betroffene Beschäftigte durch einen separaten Beihilfeantrag nach dem ersten vollentlohten Monat in die Kurzarbeit miteinzubeziehen.

Mit der Änderung des § 37b AMSG im Dezember 2020¹⁴ wurde im Abs. 8 auch gesetzlich verankert, dass die Nichterfüllung der Voraussetzung eines vollentlohten Kalendermonats vor Beginn der Kurzarbeit keinen Rückforderungstatbestand darstellt, soweit die Kurzarbeit im Zeitraum vom 1. März bis 31. Mai 2020 begonnen hatte.

(4) Die Rücknahme und Rückverrechnung bereits ausgesprochener Rückforderungen wie auch die rückwirkenden Antragstellungen für Beschäftigte zur Sanierung des vollentlohten Monats führten zu erhöhtem Aufwand in der Förderabwicklung.

(5) Daten zur Anzahl der Beschäftigten, die ohne vollentlohten Monat in die Abrechnungen miteinbezogen worden waren, und zur Höhe des Verzichts auf die Rückforderungen lagen nicht vor.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Diskussion um den vollentlohten Monat als Beihilfevoraussetzung über Monate zog. Die AMS-Landesgeschäftsstellen wie auch die Unternehmen waren mit unsicheren, sich mehrfach ändernden Vorgaben konfrontiert, was zu unterschiedlichen Vorgangsweisen im Zuge der Förderabwicklung führte und für AMS und Unternehmen den Abwicklungsaufwand erhöhte (insbesondere im Fall von Neuaufrollungen der Abrechnungen).

Der RH betonte, dass der – letztlich im Dezember 2020 per Gesetz bestimmte – Verzicht auf die Rückforderungen Unternehmen begünstigte, die in Phase 1 zu Unrecht Beschäftigte ohne vollentlohten Monat abgerechnet hatten.

¹⁴ BGBl. I 135/2020

Er wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und an das AMS aus [TZ 6](#), rückwirkende Adaptierungen der Fördervoraussetzungen im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand in der Abwicklung und auf den Aspekt der Rechtssicherheit zu vermeiden.

Ausmaß des Arbeitszeitausfalls

10.1 (1) In Phase 1 und 2 (Kurzarbeitszeiträume zwischen 1. März und 30. September 2020) konnte der durchschnittliche Arbeitszeitausfall betroffener Beschäftigter zwischen 10 % und 90 % der Normalarbeitszeit betragen. Sofern der durchschnittliche Arbeitszeitausfall von 90 % im Kurzarbeitszeitraum (Durchrechnungszeitraum) nicht überschritten wurde, waren kurzfristig auch Ausfallzeiten bis zu 100 % möglich (z.B. während des Lockdowns). Ein Durchrechnungszeitraum erstreckte sich jeweils vom Beginn der Kurzarbeit bis zum Ende allfälliger Verlängerungsanträge, d.h. für Phase 1 und 2 bis maximal 30. September 2020 (siehe Abbildung 2).

(2) Für Phase 3 (Kurzarbeitszeiträume zwischen 1. Oktober 2020 und 31. März 2021) begrenzte die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 das Ausmaß des durchschnittlichen Arbeitszeitausfalls auf mindestens 20 % bis maximal 70 % der Normalarbeitszeit.¹⁵ Ein durchschnittlicher Arbeitszeitausfall von maximal 90 % war ursprünglich nur mehr in Ausnahmefällen und mit Zustimmung der kollektivvertragsfähigen Körperschaften vorgesehen. Aufgrund des neuerlichen Lockdowns ab November 2020 bestimmte die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 vom 19. November 2020 rückwirkend, dass vom Lockdown betroffene Unternehmen¹⁶ auch durchschnittlich über 90 % Arbeitszeitausfall beantragen konnten.

(3) Eine Unterschreitung der vom AMS genehmigten Ausfallzeiten – auch eine tatsächliche Unterschreitung der Mindestausfallzeit von 10 % (in Phase 1 und 2) bzw. 20 % (in Phase 3) – war in jeder Phase zulässig; eine diesbezügliche Vorankündigung an das AMS musste nicht erfolgen.

10.2 Der RH hielt fest, dass den Unternehmen mit den langen Durchrechnungszeiträumen und der Möglichkeit, die tatsächliche Arbeitszeit – ohne Meldung an das AMS – jederzeit aufzustocken bzw. bis zum bewilligten Ausmaß zu reduzieren, eine große Flexibilität bei der Inanspruchnahme der Kurzarbeit eingeräumt wurde.

Er wies darauf hin, dass die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 es vom Lockdown betroffenen Unternehmen in bestimmten Konstellationen erlaubte, von 1. November 2020 bis 31. März 2021 100 % Ausfallstunden abzurechnen.

¹⁵ Zeiten der Aus- und Weiterbildung im Rahmen der Normalarbeitszeit galten ebenfalls als Ausfallzeiten.

¹⁶ für Betriebe, die in die aufgelisteten ÖNACE 2008-Klassifikationen der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 fielen, wenn und soweit sie während des Lockdowns nicht arbeiteten

Sozialpartnervereinbarung

- 11.1 (1) Kurzarbeit ist hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Seite ein Instrument der Betriebe und der überbetrieblichen Sozialpartner (kollektivvertragsfähige Körperschaften).

Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 setzte – auf Basis des § 37b AMSG – für die Beihilfengewährung voraus, dass die Unternehmen auf betrieblicher Ebene (mit dem Betriebsrat oder den kurzarbeitenden Beschäftigten) eine „Corona“-Sozialpartnervereinbarung über die näheren Bedingungen der Kurzarbeit abschlossen und die – für den Wirtschaftszweig in Betracht kommenden – kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieser zustimmten.¹⁷

Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 bestimmte für die Sozialpartnervereinbarungen Mindestanforderungen; sie hatten festzulegen:

- die Einbeziehung des gesamten Unternehmens, einzelner Betriebe oder fachlich und organisatorisch abgrenzbarer Betriebsteile in die Kurzarbeit,
- die Dauer des Kurzarbeitszeitraums,
- die Behaltepflcht (Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes während des Kurzarbeitszeitraums) und eine allfällige Behaltefrist nach Ende des Kurzarbeitszeitraums für Beschäftigte, die in Kurzarbeit einbezogen waren,
- den Entgeltanspruch während der Kurzarbeit (z.B. Gewährung des Mindestnettoentgelts laut Bundesrichtlinie KUA-COVID-19) und
- den Arbeitszeitausfall.

Diese Angaben entsprachen grundsätzlich jenen, die das Unternehmen auch im Kurzarbeitsbeihilfeantrag zu machen hatte. Die Sozialpartnervereinbarungen waren den Anträgen auf Kurzarbeitsbeihilfe beizufügen. Die Unternehmen verpflichteten sich mit der Antragstellung auch gegenüber dem AMS als Fördergeber, die Bestimmungen der Sozialpartnervereinbarung einzuhalten.

Das AMS prüfte bei der Antragsgenehmigung, ob die Daten am Antrag mit jenen der Sozialpartnervereinbarung übereinstimmten und ob sie rechnerisch schlüssig waren. Die Festlegungen betreffend sachlichen, persönlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Kurzarbeit in den Sozialpartnervereinbarungen akzeptierte das AMS stets.

Bezüglich der Begründung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ging das AMS in seiner Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 davon aus, dass deren Prüfung durch die kollektivvertragsfähigen Körperschaften erfolgte.

¹⁷ Bei Unternehmen ohne Betriebsrat hatten alle betroffenen Beschäftigten die Sozialpartnervereinbarung mitzuunterzeichnen, ansonsten unterzeichnete der Betriebsrat.

(2) Infolge der COVID-19-Pandemie brachten allein im Zeitraum März bis Ende Mai 2020 etwa 105.000 Unternehmen Anträge auf Kurzarbeit ein. Die erforderlichen Zustimmungen zu der Vielzahl an Sozialpartnervereinbarungen und die spezielle Situation des Lockdowns (z.B. Kontakteinschränkungen) stellten auch die Sozialpartner vor administrative Herausforderungen.

Das AMS traf daher in Phase 1 Erleichterungen bei den Formvorschriften und akzeptierte z.B. die Zustimmungserklärungen zu den Sozialpartnervereinbarungen auch per E-Mail an das AMS. Zudem sah die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 bis Ende Mai 2020 die Möglichkeit der Nachreichung der Sozialpartnervereinbarung vor.

Die Wirtschaftskammern erteilten schließlich Ende März 2020 pauschale Zustimmungen zu allen Sozialpartnervereinbarungen der COVID-19-Kurzarbeit. Der Österreichische Gewerkschaftsbund (**ÖGB**) vereinbarte mit dem AMS ein vereinfachtes Verfahren ab 1. April 2020. Dabei übermittelte das AMS dem ÖGB täglich eine aktualisierte Liste mit eingereichten Kurzarbeitsanträgen, zu denen die Fachgewerkschaften binnen 48 Stunden Einwände erheben konnten; andernfalls galt ihre Zustimmung zu den jeweiligen Sozialpartnervereinbarungen als gegeben. Andere Sozialpartner vereinbarten mit den AMS-Landesgeschäftsstellen zum Teil ebenfalls Vereinfachungen.

Ab Anfang Oktober 2020 stellte das AMS Wirtschaftskammern und ÖGB bzw. Fachgewerkschaften ein Webportal zur Verfügung. Diese konnten damit in alle Dokumente Einsicht nehmen, die mit den Anträgen auf Kurzarbeit im eAMS-Konto hochgeladen wurden (Sozialpartnervereinbarung und allfällige Anhänge), und hatten 72 Stunden Zeit, Einwände anzubringen; andernfalls galt die Zustimmung zu den jeweiligen Sozialpartnervereinbarungen als gegeben.

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass das AMS davon ausging, dass die Sozialpartner wesentliche Unternehmensangaben betreffend Kurzarbeit prüften bzw. plausibilisierten, wie die Begründung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten; auch hatte das AMS den Sozialpartnern die Festlegung einer allfälligen Behaltefrist nach Ende des Kurzarbeitszeitraums überlassen (TZ 12).

Der RH war der Ansicht, dass die Sozialpartnervereinbarung als arbeitsrechtliche Basis zu Recht als eine Antragsvoraussetzung für Kurzarbeit normiert war. Er hielt allerdings fest, dass die Richtlinien des AMS kein geeignetes Rechtsinstrument waren, um den Sozialpartnern als Dritten Prüfungs- bzw. Plausibilisierungsaufgaben für die Zuerkennung der Kurzarbeitsbeihilfe aufzuerlegen. Er betonte weiters, dass die Arbeitgeberseite den Sozialpartnervereinbarungen grundsätzlich pauschal (Wirtschaftskammern) zustimmte und insgesamt die Interessenlage und die Perspektive der Sozialpartner nicht deckungsgleich mit jenen des Fördergebers waren.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, die Fördervoraussetzungen klarer von den in der Sozialpartnervereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abzugrenzen und jene Kriterien, die Fördervoraussetzungen sein sollen, selbst zu definieren. Er empfahl insbesondere dem AMS, die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen).

- 11.3 (1) Das Ministerium trat in seiner Stellungnahme der Feststellung des RH – die Richtlinien des AMS wären kein geeignetes Instrument, um den Sozialpartnern als Dritten Prüfungs- bzw. Plausibilisierungsaufgaben aufzuerlegen – mit dem Argument entgegen, dass die Sozialpartner innerhalb des AMS auf Bundes-, Landesebene und regionaler Ebene auch eine wesentliche Organverantwortung tragen würden.

(2) Das AMS führte in seiner Stellungnahme erklärend aus, dass der Abschluss einer Sozialpartnervereinbarung eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitsbeihilfen darstelle. Das AMS habe über die grundlegende Sozialpartnervereinbarung hinaus die konkreten Förderbedingungen definiert und in der Verpflichtungserklärung explizit angeführt; dies solle beibehalten werden. Die Verpflichtungserklärung sei Vertragsbestandteil zwischen dem AMS und dem Fördernehmer.

- 11.4 Der RH verkannte nicht, dass die Sozialpartnervereinbarungen die Grundlage darstellten, auf der die Gewährung von Kurzarbeitsbeihilfen aufsetzte. Er hielt es allerdings im Sinne eines geordneten und treffsicheren Fördermitteleinsatzes für unabdingbar, dass das AMS als Fördergeber die Voraussetzungen der Förderung selbst definiert und selbst überprüft. Aus der Vertretung der Sozialpartner in den Gremien des AMS ließ sich nicht ableiten, dass diese im Rahmen ihrer Aufgaben der arbeitsrechtlichen Interessenvertretung auch die Interessen des AMS als Fördergeber wahrzunehmen hätten.

Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes und Behaltefrist

- 12.1 (1) Die Bundesrichtlinie KUA–COVID–19 verpflichtete auf Basis des § 37b Abs. 2 AMMSG die Unternehmen grundsätzlich zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes¹⁸ während des Kurzarbeitszeitraums. Ausnahmen waren aus wichtigen Gründen möglich; ab 15. Juli 2020 war dafür eine Zustimmung des AMS nur mehr erforderlich, wenn keine Zustimmung des Betriebsrats bzw. der zuständigen Fachgewerkschaft vorlag.

Weiters war in den Sozialpartnervereinbarungen eine Behaltefrist (Aufrechterhaltung eines bestimmten Beschäftigtenstandes nach dem Kurzarbeitszeitraum) festzulegen. Die Sozialpartner vereinbarten in der Regel für die Beschäftigten, die von Kurzarbeit betroffen waren, Behaltefristen im Ausmaß von einem Monat; Kündigungen der in die Kurzarbeit einbezogenen Beschäftigten durften grundsätzlich erst nach Ablauf der Behaltefrist ausgesprochen werden.¹⁹

(2) Die Einhaltung der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes und der Behaltefrist war von den Fördernehmern nach Ende des Kurzarbeitszeitraums und Ablauf der Behaltefrist in einem – im Zuge der Endabrechnung vorzulegenden – Durchführungsbericht vom Unternehmen und vom Betriebsrat bzw. der zuständigen Fachgewerkschaft zu bestätigen. Eine Reduktion des Beschäftigtenstandes sowie eine Verkürzung bzw. ein Entfall der Behaltefrist waren zulässig.

Das AMS stützte sich in der Praxis hinsichtlich der Fragen, ob der Beschäftigtenstand als aufrechterhalten galt und die Behaltefristen eingehalten waren, darauf, ob der Betriebsrat bzw. die Fachgewerkschaft den Durchführungsbericht mitunterzeichnet hatten und damit ihre Zustimmung zu allfälligen Abweichungen erklärt hatten.

(3) Das Ministerium und das AMS verfügten über keinen Überblick darüber, wie viele Unternehmen Ausnahmeregelungen von der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes oder den Behaltefristen in Anspruch genommen hatten.

¹⁸ Der aufrechtzuerhaltende Beschäftigtenstand während der Kurzarbeit entsprach der Anzahl der Beschäftigten (z.B. Arbeiterinnen und Arbeiter, Angestellte, Lehrlinge, freie Dienstnehmerinnen bzw. Dienstnehmer, eingesetzte überlassene Arbeitskräfte) im vorgesehenen kurzarbeitenden Unternehmen, einzelnen Betrieb oder fachlich und organisatorisch abgrenzbaren Betriebsteil (z.B. einzelne Betriebsstandorte oder einzelne Kollektivvertragsbereiche) unmittelbar vor Beginn des Kurzarbeitszeitraums. Eine zufällige Unterschreitung des Beschäftigtenstandes aufgrund üblicher Fluktuation war für die Kurzarbeitsbeihilfe unerheblich.

¹⁹ Während der Wirtschaftskrise 2008/09 galten Behaltefristen für die von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten von zwei Monaten (bei einmonatiger Kurzarbeit) bis vier Monaten (bei Kurzarbeit von mehr als zwölf Monaten). Davor galt ein Kündigungsschutz für die gesamte Belegschaft über einen Zeitraum, der der Länge des Kurzarbeitszeitraums entsprach.

- 12.2 Die nachhaltige Sicherung der Beschäftigungsverhältnisse war eine wesentliche Zielsetzung der Kurzarbeit. Der RH hielt fest, dass das AMS als Fördergeber die Handhabung der Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes während des Kurzarbeitszeitraums und der Behaltefrist nach dem Kurzarbeitszeitraum weitgehend den Arbeitnehmervertretern überlassen hatte.

Er hielt kritisch fest, dass kein Überblick über das Ausmaß der Inanspruchnahme von Ausnahmen zur Wahrung von Beschäftigtenständen und zur Fortdauer von Beschäftigungsverhältnissen nach Beendigung der Kurzarbeit bestand.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und das AMS aus [TZ 11](#), die Fördervoraussetzungen klarer von den in der Sozialpartnereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abzugrenzen und jene Kriterien, die Fördervoraussetzungen sein sollen, selbst zu definieren; insbesondere sollte das AMS die Einhaltung der Fördervoraussetzungen auch selbst überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen).

- 12.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es gesetzlich in den Aufgabenbereich der Sozialpartner falle (§ 37b Abs. 1 Z 3 AMStG), die Anforderungen über die Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes festzulegen. Aufgrund der unterschiedlichen Geltungsbereiche der Kurzarbeit (Unternehmen, Betrieb(e), Betriebsteile, eingeschränkt auf gewisse Beschäftigungsgruppen) sei eine automatisierte Überprüfung durch Abgleich mit Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger nicht durchgängig möglich. Derzeit überprüfe das AMS jedoch unter Zuhilfenahme der Dachverbandsdaten, ob es der Bestätigung des Betriebsrats bzw. der Fachgewerkschaft(en) widersprechende Entwicklungen des Beschäftigtenstandes gebe. Seien solche erkennbar, erfolge eine Aufklärung.

Eine alleinige Prüfung durch das AMS würde aufgrund der vielfältigen Realitäten der Unternehmen als nicht zweckmäßig erachtet.

- 12.4 Der RH hielt fest, dass der Fördergeber in den Förderrichtlinien Vorgaben zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes und zur Behaltefrist machen konnte. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 sah bei Nichteinhaltung der Festlegungen zum Beschäftigtenstand und der Behaltefrist in der Fördermitteilung Kürzungen bzw. den Einbehalt der Förderung vor, was in begründeten Fällen mit Anträgen auf Ausnahmegewilligungen vermieden werden konnte. Diese Anträge auf Ausnahmegewilligungen waren bis 15. Juli 2020 an das AMS zu stellen. Danach war eine Zustimmung des AMS nur noch in jenen Fällen gefordert, in denen der Betriebsrat oder die Gewerkschaft keine Zustimmung gab. Der RH wies darauf hin, dass das Ministerium und das AMS keinen Überblick über das Ausmaß dieser Ausnahmegewilligungen hatten.

Er erachtete es im Sinne der Zielsetzung der Kurzarbeitsbeihilfe als erforderlich, die Wirksamkeit hinsichtlich der Wahrung von Beschäftigtenständen und der Fortdauer von Beschäftigungsverhältnissen zu gewährleisten.

Aus- und Weiterbildung

13.1 (1) Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 enthielt zunächst keine spezifischen Verpflichtungen bzw. Anreize für Qualifizierungen. Erst in Phase 3 (d.h. ab 1. Oktober 2020) sah sie vor, dass Arbeitgeber Schulungen (im Rahmen der Normalarbeitszeit) als Ausfallzeiten für die Kurzarbeitsbeihilfe geltend machen konnten; die Beschäftigten waren verpflichtet, von den Arbeitgebern angebotene, passende Schulungen zu absolvieren.

(2) Zusätzlich regelte das AMS in einer eigenen Bundesrichtlinie die Gewährung einer Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit. Im Rahmen dieser Beihilfe förderbar waren vom Arbeitgeber ausgewählte arbeitsmarktbezogene Schulungen mit einer Mindestdauer von 16 Maßnahmenstunden²⁰, die überbetrieblich verwertbar waren und innerhalb des COVID-19-Kurzarbeitszeitraums lagen.

Die Schulungskostenbeihilfe des AMS für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit betrug 60 % der anerkehbaren Schulungskosten (z.B. Kursgebühren oder Honorare von Trainerinnen bzw. Trainern). Die restlichen 40 % hatte der Arbeitgeber zu tragen bzw. konnten diese allenfalls aus öffentlichen Mitteln anderer Stellen (z.B. Landesförderungen) gedeckt werden.

²⁰ eine Maßnahmenstunde = Lehreinheit zu 60 Minuten inklusive Pause

(3) Die Anzahl der Betriebe, die die Schulungskostenbeihilfe für ihre Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit nutzten, war sehr gering. Im März 2021 nahmen – nach noch geringerer Inanspruchnahme in den Vormonaten – rd. 1,2 % der Betriebe in Kurzarbeit Schulungskostenbeihilfe in Anspruch; die Anzahl der Teilnahmen entsprach rd. 1,0 % der Beschäftigten in Kurzarbeit.

Tabelle 3: Übersicht Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit

	Oktober 2020 ¹	November 2020	Dezember 2020	Jänner 2021	Februar 2021	März 2021
	in EUR					
Auszahlungen	0	2.255	26.487	46.731	176.153	314.541
	Anzahl					
Unternehmen	75	138	116	291	369	490
Teilnahmen	210	622	569	1.407	1.677	2.353

Datenstand 7. Juni 2021; Auszahlungen im angegebenen Monat; Inanspruchnahme (Unternehmen, Teilnahmen) für den angegebenen Monat

¹ In den Daten für Oktober 2020 können auch frühere Fälle (vor Einführung der Schulungskostenbeihilfe für Beschäftigte in COVID-19-Kurzarbeit) enthalten sein.

Quelle: AMS

Bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 waren Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit nur in geringem Ausmaß durchgeführt worden. Die Unternehmen begründeten damals die zurückhaltende Inanspruchnahme damit, dass die Erstellung eines Qualifizierungskonzepts während der Krise zeitaufwändig sei, für das Unternehmen zusätzliche Kosten entstünden und zudem die Flexibilität der Beschäftigten eingeschränkt würde, wenn sie an Qualifikationsmaßnahmen teilnehmen und nicht jederzeit wieder – im Falle von Aufträgen – in den Produktionsprozess wechseln können. Eine Studie²¹ zur Kurzarbeit in der COVID-19-Pandemie zeigte, dass Weiterbildungsmaßnahmen im Zuge der Kurzarbeit EU-weit aufgrund von Planungsunsicherheiten niedrig blieben.

(4) Wirtschaftswissenschaftliche Studien²² betonten die Wichtigkeit von Weiterbildung in der Kurzarbeit, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf strukturelle Veränderungen oder auf ein erhöhtes Risiko eines späteren Arbeitsplatzverlustes vorzubereiten.

13.2 Der RH hielt fest, dass im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeit Weiterbildung von Beschäftigten nur in geringem Ausmaß stattfand. Gründe dafür waren, dass der zukünftige Bedarf im Unternehmen durch die Unsicherheit der Krise unklar war und dass es nicht im unmittelbaren Interesse des einzelnen Unternehmens lag, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – im Sinne der von der Wirtschaftswissenschaft als wesentlich angesehenen Weiterbildung – für den Arbeitsmarkt und zukünftige Beschäftigungen im Allgemeinen fit zu machen.

²¹ Eurofound, COVID-19: Implications for employment and working life (2021)

²² z.B. *Huemer/Kogler/Mahringer* (WIFO), Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie (2021)

Berechnung der Beihilfe

Berechnungsbasis

- 14.1 (1) Der Arbeitgeber hatte gemäß der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 die Kosten der tatsächlichen Arbeitsleistung der kurzarbeitenden Beschäftigten endgültig zu tragen; darüber hinausgehende Entgeltanteile wurden vom AMS durch die Kurzarbeitsbeihilfe (annähernd) abgedeckt.

Mit der Kurzarbeitsbeihilfe ersetzte das AMS dem Arbeitgeber daher

- die Lohnkosten für nicht geleistete Arbeitsstunden²³ (die sogenannte COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung) samt Lohnnebenkosten,
- den Aufwand für die weiterhin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Beitragsgrundlage vor der Kurzarbeit („erhöhte Sozialversicherungsbeiträge“),
- die anteiligen Kosten des 13. und 14. Gehalts samt Lohnnebenkosten.

Die Berechnung der Beihilfe orientierte sich gemäß der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 am Mindestnettoentgelt, das der Arbeitgeber seiner Arbeitnehmerin bzw. seinem Arbeitnehmer zu gewährleisten hatte; folgende Staffelung war maßgeblich:

- Bei einem monatlichen Bruttoentgelt vor COVID-19-Kurzarbeit bis zu 1.700 EUR betrug das Mindestnettoentgelt 90 % des Nettoentgelts vor Kurzarbeit,
- bei einem monatlichen Bruttoentgelt vor COVID-19-Kurzarbeit über 1.700 EUR und bis zu 2.685 EUR betrug das Mindestnettoentgelt 85 % des Nettoentgelts vor Kurzarbeit,
- bei einem monatlichen Bruttoentgelt vor COVID-19-Kurzarbeit über 2.685 EUR betrug das Mindestnettoentgelt 80 % des Nettoentgelts vor Kurzarbeit,
- bei Lehrlingen betrug das monatliche Mindestnettoentgelt 100 % des Nettoentgelts vor Kurzarbeit,
- für monatliche Einkommensanteile über 5.370 EUR brutto (ab 1. Jänner 2021 über 5.550 EUR brutto) gebührte keine Beihilfe.

²³ Urlaube und Zeitausgleich waren wie Arbeitszeit zu behandeln.

Die Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erfolgte auf Basis des letzten vollentlohnten Monats vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit inklusive Zulagen und Zuschlägen ohne Überstundenentgelte.²⁴

(2) In Phase 3 sah die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 zweimal als Reaktion auf das Andauern der COVID-19-Pandemie und spezifischer Problemstellungen in bestimmten Branchen zusätzliche Abgeltungen vor:

- **Trinkgeldpauschale:**
Unternehmen konnten in die Monatsabrechnungen für November und Dezember 2020 für Beschäftigte in Betrieben bestimmter vom Lockdown betroffener ÖNACE-Klassifikationen – als Abgeltung für den Trinkgeldentfall – das zur Abrechnung eingereichte Entgelt (vor Kurzarbeit) um 80 EUR erhöhen.
- **Kurzarbeitsbonus:**
Unternehmen, die infolge der Schutzmaßnahmenverordnungen ab November 2020 durchgehend vom Lockdown betroffen waren, konnten für den Monat März 2021 das zur Abrechnung eingereichte Einkommen (vor Kurzarbeit) um 950 EUR erhöhen (maximal bis zur Höchstbeitragsgrundlage von 5.550 EUR) und so eine um den Kurzarbeitsbonus erhöhte Kurzarbeitsbeihilfe beziehen, wenn 300 EUR brutto (bei Bruttolohn während Kurzarbeit bis inklusive 1.700 EUR) bzw. 350 EUR brutto (bei Bruttolohn während Kurzarbeit über 1.700 EUR) an die betroffenen Beschäftigten weitergegeben wurden.

14.2 Der RH betonte, dass das Modell der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe dem Arbeitgeber die Kosten der Ausfallstunden voll abgalt und der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer vergleichsweise hohe Ersatzraten seines Nettoentgelts und ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantierte (80 % bis 90 % des Nettoentgelts vor Kurzarbeit im Vergleich zu in der Größenordnung von 55 % des vorherigen Nettoentgelts im Falle der Arbeitslosigkeit). Das Modell der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war damit in der Beihilfenkonzeption – im Unterschied zum Kurzarbeitsmodell vor COVID-19 – besonders großzügig gestaltet und für Arbeitgeber und Beschäftigte attraktiv. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe das kostenintensivste Instrument zur Bewäl-

²⁴ Das heißt, eine Entgelterhöhung während des Kurzarbeitszeitraums war bei der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nicht zu berücksichtigen. Wenn ein Kurzarbeitszeitraum endete und zu einem späteren Zeitpunkt wieder COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe beantragt wurde, galt das – allenfalls zu diesem Zeitpunkt höhere – Entgelt des letzten vollentlohnten Monats vor COVID-19-Kurzarbeit als Basis für die Berechnung der Beihilfe. Ab Phase 3 wurden Entgelterhöhungen aufgrund von kollektivvertraglichen Anpassungen und Vorrückungen im Ausmaß von bis zu 5 % bei der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe toleriert.

Entgelte vor COVID-19-Kurzarbeit für Überstunden waren grundsätzlich nicht in die Bemessungsgrundlage des Entgelts vor COVID-19-Kurzarbeit einzubeziehen, außer es handelte sich etwa um unwiderrufliche Überstundenpauschalen oder Anteile von All-inclusive-Entgelten, die der Abgeltung allfälliger Überstundenleistungen gewidmet waren.

Eine „Überstundenleistung“ von in COVID-19-Kurzarbeit einbezogenen Beschäftigten war als vom Unternehmen zu zahlende Arbeitsstunde zu behandeln; sie verminderte die maximal verrechenbaren Ausfallstunden.

tigung der Folgen der COVID-19-Pandemie war (Auszahlungen von 6,390 Mrd. EUR für das Jahr 2020; Auszahlungen von 7,849 Mrd. EUR von März 2020 bis Ende März 2021; TZ 7).

Berechnungsmethode

Pauschalsatz- und Differenzmethode

15.1 (1) In Phase 1 berechnete das AMS die Höhe der an Arbeitgeber ausbezahlten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe auf Basis von Pauschalsätzen, deren Höhe je nach Bruttoentgelt und Normalarbeitszeit (jeweils vor COVID-19-Kurzarbeit) der Beschäftigten variierte. Das Ministerium und das AMS berechneten die Pauschalsätze unter hohem Zeitdruck; die Höhe der Pauschalsätze wurde am 19. März 2020 als Anhang zur Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 festgeschrieben. Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ergab sich aus Pauschalsatz mal den Ausfallstunden. Das AMS setzte damit am Prinzip der Berechnung der Beihilfenhöhe an, die für die Kurzarbeitsbeihilfe vor der COVID-19-Pandemie angewendet wurde, bei gleichzeitiger Anwendung der höheren Abgeltungssätze des COVID-19-Kurzarbeitsmodells.

(2) Im April 2020 wurde zunehmend klar, dass das AMS den Arbeitgebern mit den festgesetzten Pauschalsätzen mehr abgalt als mit dem COVID-19-Kurzarbeitsmodell intendiert war; d.h., die Pauschalsätze waren so angesetzt, dass sie über den für nicht geleistete Arbeitsstunden anfallenden Kosten des Arbeitgebers lagen. Am klarsten ersichtlich ist die Problematik bei der Annahme einer Arbeitsleistung in Kurzarbeit von 80 % und einer Arbeitnehmerin bzw. einem Arbeitnehmer mit Mindestnettogarantie von 80 %: In diesem Fall hatte der Arbeitgeber – nach den Intentionen des COVID-19-Kurzarbeitsmodells – die Kosten für das Entgelt der Beschäftigten selbst voll zu tragen gehabt. Da das AMS jedoch für jede Ausfallstunde einen fixen Förderbetrag auszahlte, erhielt der Arbeitgeber in Phase 1 nach der Pauschalsatzmethode eine Förderung im Ausmaß von 20 % des maximal möglichen Förderbetrags, obwohl er für die Ausfallstunden kein Entgelt, sondern nur mehr die Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen hatte. Die ausbezahlte COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe lag damit über den vom Arbeitgeber für nicht geleistete Arbeitsstunden zu zahlenden Beträgen. Im Mai 2020 wurden medial – auf Basis von Schätzungen des ÖGB und der Arbeiterkammer – mögliche Überförderungen von über 500 Mio. EUR genannt.

(3) Das Ministerium und das AMS bemühten sich in der Folge um eine die Intentionen des COVID-19-Kurzarbeitsmodells besser abbildende Berechnungsmethodik der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

Das Ministerium erteilte im Juni 2020 eine Anweisung, die Beihilfenabrechnung künftig nach einer neu konzipierten sogenannten Differenzmethode abzuwickeln; gleichzeitig gab es vor, von allfälligen Rückforderungen der Überzahlungen, die durch die Anwendung der Pauschalsatzmethode entstanden sein könnten, abzusehen.

Mit der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 von Mitte Juli 2020 legte das AMS schließlich rückwirkend für Kurzarbeitszeiträume (ab 1. Juni 2020, d.h. ab Phase 2) eine neue Berechnungsmethode, die Differenzmethode, fest, mit der die Mängel der Berechnung in Phase 1 korrigiert wurden. Der wesentliche Unterschied bestand darin, dass sich die Höhe der vom AMS erstatteten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach der Differenzmethode als Differenz zwischen dem Mindestbruttoentgelt (gemäß der vom Ministerium festgelegten Kurzarbeits-Mindestbruttoentgelt-Tabelle) und dem vom Arbeitgeber zu tragenden Entgelt für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden errechnete.²⁵

Das AMS wandte – entsprechend der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 – auf alle bis Ende Mai 2020 begonnenen Kurzarbeitszeiträume weiterhin die Pauschalsatzmethode an; d.h., im Ergebnis erfolgten noch bis Ende September 2020 Abrechnungen für einen Teil der Unternehmen nach der Pauschalsatzmethode. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 hielt explizit fest, dass in Phase 1 aufgrund der Berechnungsmethode mit Pauschalsätzen geleistete Überzahlungen des AMS nicht zurückzufordern waren.

(4) Die Abrechnung nach der Pauschalsatzmethode in Phase 1 führte zu Überzahlungen, die nach Berechnung des RH in der Größenordnung von 500 Mio. EUR lagen (TZ 16).

Eine Analyse der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen in Phase 1 machte deutlich, dass die aus dem früheren Kurzarbeitsmodell übernommene Ermittlung der Beihilfenhöhe über Pauschalsätze je Ausfallstunde mit der Logik der Mindestnettoentgeltgarantie des COVID-19-Kurzarbeitsmodells nicht kompatibel war und zu einer systematischen Überzahlung führte.

²⁵ Sowohl nach der Pauschalsatzmethode als auch nach der Differenzmethode ersetzte das AMS weiters die Lohnnebenkosten des Arbeitgebers für nicht geleistete Arbeitsstunden, die anteiligen Kosten des 13. und 14. Gehalts samt Lohnnebenkosten und die „erhöhten Sozialversicherungsbeiträge“.

Im Detail war bezüglich der Pauschalsätze der Phase 1 auffällig, dass

- auch Kosten der Kommunalsteuer voll miteingerechnet wurden, obwohl das AMSG festlegte, dass Arbeitgeber für die Kurzarbeitsunterstützung (d.h. für die Ausfallstunden im Rahmen der Kurzarbeit) keine Kommunalsteuer zu entrichten hatten. Nach Berechnungen des RH waren in der Größenordnung von 100 Mio. EUR der Überzahlung (Teil der genannten 500 Mio. EUR) durch diesen Berechnungsfehler bedingt.
- die Kosten der betrieblichen Mitarbeitervorsorge in den Pauschalsätzen nicht explizit berücksichtigt waren, obwohl das AMSG vorsah, dass die Kurzarbeitsbeihilfe auch dem teilweisen Ersatz für Kosten der betrieblichen Mitarbeitervorsorge diene.

(5) Aus der Überzahlung ergab sich arbeitsrechtlich die Frage, ob diese vom Unternehmen an die Arbeitnehmerin bzw. den Arbeitnehmer weiterzugeben war, und förderrechtlich die Frage, ob Rückforderungen des AMS möglich wären. Mit einer Änderung vom Juni 2020 im § 37b AMSG sicherte der Gesetzgeber die Nicht-Weitergabe der Überzahlung als rechtlich zulässig ab und schloss damit auch Rückforderungen des AMS aus.

- 15.2 Der RH räumte ein, dass die Festlegung der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 unter großem Zeitdruck erfolgte, er hielt jedoch kritisch fest, dass diese mit Mängeln – nämlich der Anwendung der nicht geeigneten Pauschalsatzlogik sowie Überabgeltung der Kommunalsteuer – behaftet war, die zu Überzahlungen in der Größenordnung von 500 Mio. EUR führten.

Er betonte, dass das COVID-19-Kurzarbeitsmodell, indem es von der Logik des Kurzarbeitsmodells vor COVID-19 abging und sich am Nettoentgelt der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers orientierte, sehr komplex wurde; das Ministerium und das AMS erkannten in der Anfangsphase nicht, dass sie mit den festgelegten Pauschalsätzen eine systematisch zu hohe Beihilfe an die Unternehmen ausbezahlten. Der RH wies – insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Gesamtauszahlungsbeträge – kritisch darauf hin, dass das Ministerium und das AMS auf die bereits im April 2020 deutlich gewordene Überförderungsproblematik langsam reagierten; das AMS implementierte erst im Juli 2020 rückwirkend für Anträge ab Anfang Juni 2020 die neue Berechnungsmethode, die nicht intendierte Überzahlungen vermeiden sollte, so dass im Ergebnis bis einschließlich Ende September 2020 Abrechnungen nach der Pauschalsatzmethode möglich waren.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, die für die Ermittlung der Förderhöhen erstellten Berechnungsmodelle (insbesondere bei sehr hohen Fördervolumina) hinsichtlich der maßgeblichen Berechnungsschritte einer Qualitätssicherung zu unterziehen, um nicht-intendierte Überzahlungen auszuschließen.

- 15.3 (1) Das Ministerium gab in seiner Stellungnahme zu bedenken, dass die Einführung eines neuen Kurzarbeitsfördermodells innerhalb kürzester Zeit sowie die sehr hohe Anzahl an Begehren die bis dahin größte Herausforderung in der Abwicklung von Beihilfengewährungen gewesen seien. Dies gelte auch für die Berechnung der Beihilfenhöhen der COVID-19-Kurzarbeit, die in Phase 1 ähnlich dem Vorgängermodell – in Form von Pauschalsätzen je Ausfallstunde – berechnet worden seien.

Die konkret gewählte, weil bewährte Berechnungsform führe für sich genommen nicht zu einer wesentlichen Überförderung. Hingegen sei es auf Seite der Lohnverrechnung mit der Einführung einer Nettoentgeltgarantie zu einer Änderung in der Berechnungslogik gekommen. Ob die Pauschalsatzmethode bei der Ermittlung der Kurzarbeitsbeihilfe zu einer Überförderung führe, hänge mit der konkreten Umsetzung der Nettoentgeltgarantie in der Lohnverrechnung zusammen, die wiederum von der Sozialpartnervereinbarung abhängig sei.

In Phase 1 der COVID-19-Kurzarbeit seien zwei Berechnungsmethoden²⁶ des Bruttoeinkommens durch den Arbeitgeber während Kurzarbeit aus der Textierung der Sozialpartnervereinbarung ableitbar gewesen, wobei die gängige Interpretation die Anwendung der Differenzmethode in der Lohnverrechnung gewesen sei. Die Frage der Überförderung sei in dieser Phase somit stark an die Sozialpartnervereinbarung gekoppelt. Erst mit der Sozialpartnervereinbarung in der Formularversion 7.0 sei schriftlich festgelegt worden, dass die Nettoersatzrate während COVID-19-Kurzarbeit zwingend auf das Gesamtentgelt und somit unabhängig von der Anzahl der monatlich geleisteten Stunden zu berechnen sei. Die Sozialpartnervereinbarung könne das Ministerium nicht unmittelbar beeinflussen. Die damit einhergehende Problematik der Überförderung sei jedoch umgehend ab Phase 2 der COVID-19-Kurzarbeit durch die Einführung der Differenzmethode in der Beihilfenberechnung behoben worden. Das Ministerium verwies in diesem Zusammenhang auf die von ihm wesentlich vorangetriebenen Festlegungen in § 37b Abs. 5 und 6 AMMSG, die die weitgehend konsensuale Abwicklung der Lohnverrechnung erst ermöglicht, der Differenzmethode in der Beihilfenberechnung den Weg geebnet und die letztlich

²⁶ Laut Stellungnahme des Ministeriums könnten in der Lohnverrechnung grundsätzlich zwei Methoden unterschieden werden, um das Bruttoentgelt während Kurzarbeit zu berechnen:

- Bei der Ausfallstundenmethode werde zum Arbeitsentgelt für die geleistete Arbeitszeit das aliquote Mindestbruttoentgelt für die Ausfallzeit als COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung addiert. Das sich ergebende Bruttoentgelt während COVID-19-Kurzarbeit enthalte auch einen Lohnausgleich für entfallene Arbeitsstunden über die Nettoersatzrate hinaus.
- Bei der Differenzmethode in der Lohnverrechnung werde hingegen die Nettoersatzrate auf das Gesamtentgelt und unabhängig von der Anzahl der geleisteten Arbeitszeit berechnet. Vom Mindestbruttoentgelt während COVID-19-Kurzarbeit werde das Arbeitsentgelt für geleistete Arbeitszeit abgezogen. Die so ermittelte COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung könne auch 0 EUR betragen, wenn das Arbeitsentgelt höher und damit die Nettoentgeltgarantie erfüllt sei.

Nur bei Anwendung der Differenzmethode bei der Ermittlung des Bruttoeinkommens während COVID-19-Kurzarbeit (eine Frage der Sozialpartnervereinbarung) komme es bei der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Pauschalsatzmethode zu einer Überförderung.

gewählte Vorgangsweise für den gesamten COVID-19-Kurzarbeitszeitraum auch gesetzlich abgesichert hätten.

Das Ministerium führte abschließend in seiner Stellungnahme aus, dass eine umfassende Qualitätssicherung der Beihilfenberechnung vor deren Anwendung zweifels- ohne zu begrüßen sei und im Regelfall auch umgesetzt worden wäre. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und des Zeitdrucks sei allerdings die rasche Umsetzung und Stabilisierung des Arbeitsmarkts gewichtiger erschienen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass für die Berechnung der COVID-19-Kurzarbeit eine vollständig neue Berechnungsmethode vorgegeben worden sei. Anstelle des Ersatzes der Ausfallstunden in der Höhe des der jeweiligen Person zustehenden Arbeitslosengeldes sei festgelegt worden, dass den in COVID-19-Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten eine Nettoersatzrate von 80 %, 85 % oder 90 % ausbezahlt werde. Die normative Bedeutung der Nettoersatzrate sei jedoch in der Sozialpartnervereinbarung für die Phase 1 der COVID-19-Kurzarbeit nicht eindeutig geregelt gewesen.

Die Sozialpartnervereinbarung lasse sich hinsichtlich des Lohnausgleichs bei COVID-19-Kurzarbeit für die Phase 1 auf unterschiedliche Arten interpretieren.²⁷ Beihilfenrechtlich problematisch sei nur die Lohnverrechnung in Phase 1 nach jener Methode gewesen, nach der der Zuschuss des AMS zur COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung höher als die vom Arbeitgeber an den Arbeitnehmer ausbezahlte COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung gewesen sei („Körpergeld“ bei Anwendung der Differenzmethode in der Lohnverrechnung in Phase 1).

Selbst bei einer zusätzlichen Qualitätssicherung wäre dieser Interpretationsspielraum nicht aufklärbar gewesen. Nachdem das AMS erkannt habe, dass es bei Sozialpartnern und Regierung keine Einigung über die vom AMS gewählte Vorgangsweise gegeben habe, sei in der Phase 2 ab Juni 2020 in die Fördermitteilungen der Hinweis aufgenommen worden, dass allfällige Übergenüsse zurückgefordert würden. Erst längere Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern und der Regierung hätten schlussendlich zu einer gesetzlichen Klärung geführt, wonach grundsätzlich mehrere Varianten zulässig seien. Die darauf aufbauende Sozialpartnervereinbarung

²⁷ Das AMS führte dazu folgende Varianten aus:

- Bei der der Beihilfenberechnung durch das AMS in Phase 1 zugrunde liegenden Ausfallstundenmethode betreffe die Kürzung des Entgelts auf die Nettoersatzrate nur den Lohnausgleich für die Ausfallstunden, nicht das Entgelt für geleistete Arbeit.
- Bei der Teilungsmethode betreffe die Kürzung auf die Nettoersatzrate sowohl das Entgelt für geleistete Arbeit als auch den Lohnausgleich für die Ausfallstunden.
- Bei der Differenzmethode betreffe die Kürzung auf die Nettoersatzrate zwar die Gesamtgröße des Entgelts bei COVID-19-Kurzarbeit, das Entgelt für geleistete Arbeit sei jedoch nicht betroffen, so dass die COVID-19-Kurzarbeitsunterstützung nur in Höhe der Differenz zwischen Arbeitsentgelt und Entgelt zur Darstellung der Nettoersatzrate gebühre.

Version 7.0 (Phase 2) lege eindeutig fest, dass die Nettoersatzrate das gesamte Entgelt betreffe und somit beihilfenrechtlich die Differenzmethode anzuwenden sei. Gleichzeitig sei rückwirkend gesetzlich geregelt worden, dass die Nettoersatzrate erfüllt sei, wenn zumindest das in der vom Ministerium veröffentlichten Mindestbruttoentgelt-Tabelle genannte Bruttoentgelt vom Arbeitgeber bezahlt wurde. Parallel zu diesen Verhandlungen habe das AMS eine auf Basis der Differenzmethode beruhende Beihilfenberechnung entwickelt und, nachdem diese der Verwaltungsrat durch die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 von Mitte Juli 2020 (für Phase 2 ab 1. Juni 2020) beschlossen hatte, produktiv gesetzt.

Das AMS führte weiters aus, dass zum Zeitpunkt der Festlegung der Pauschalsätze auch nicht klar gewesen sei, wie die Kommunalsteuer zu behandeln sei. Erst nach Diskussionen und Einbindung des Bundesministeriums für Finanzen habe eine entsprechende Festlegung vorgenommen werden können.

- 15.4 Der RH entgegnete dem Ministerium und dem AMS, dass die Festlegung der Förder Voraussetzungen und Förderhöhen ausschließlich Aufgabe des Fördergebers ist und nicht von Textierungs- und Auslegungsfragen in Verträgen zwischen Dritten (z.B. Sozialpartnern) abhängig zu machen ist.

Der RH räumte ein, dass die Festlegung der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 unter großem Zeitdruck erfolgte und dass das COVID-19-Kurzarbeitsmodell, indem es von der Logik des Kurzarbeitsmodells vor COVID-19 abging und sich am Nettoentgelt der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers orientierte, sehr komplex wurde.

Er hielt fest, dass die Einführung der Nettoentgeltgarantie, wie auch das AMS in seiner Stellungnahme ausführte, der Kern des neuen Kurzarbeitsmodells und gleichzeitig die wesentliche Änderung gegenüber dem zuvor bestehenden Modell war. Die Beihilfenberechnung nach der Pauschalsatzmethode war allerdings mit der neu geschaffenen Abgeltungsgrenze der Nettoentgeltgarantie nicht kompatibel. Die Problematik der Auslegung der Sozialpartnereinbarung ergab sich erst aus der – durch die Anwendung der Pauschalsätze bedingten – Überzahlung des AMS über die Nettoentgeltgarantie hinaus. In diesem Sinne stiegen das AMS und das Ministerium in der Folge auch auf eine Berechnung der Kurzarbeitsbeihilfen nach der Differenzmethode um und begrenzten damit die Kurzarbeitsbeihilfenzahlungen auf die Nettoentgeltgarantie.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die durch die Anwendung der Pauschalsatzmethode und die Überabgeltung der Kommunalsteuer bedingten Überzahlungen erst mit der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 von Mitte Juli 2020 beseitigt wurden und im Ergebnis bis einschließlich September 2020 Abrechnungen nach der Pauschalsatzmethode möglich waren.

Vergleich Berechnungsmethoden

- 16.1 (1) Durch die Differenzmethode verminderte sich die Förderhöhe zum Teil deutlich. Folgende Tabelle zeigt beispielhaft die Unterschiede der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe je Berechnungsmethode für drei fiktive Beschäftigte in Kurzarbeit:

Tabelle 4: Beispielskonstellationen: Höhe der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe je abgerechnete Beschäftigte bzw. je abgerechneten Beschäftigten

tatsächlich geleistete Arbeitszeit in Kurzarbeit	Nettoentgelt der bzw. des Beschäftigten in Kurzarbeit	Abschätzung der beim Arbeitgeber verbleibenden Kosten	Kurzarbeitsbeihilfe des AMS nach der Differenzmethode	Kurzarbeitsbeihilfe des AMS nach der Pauschalsatzmethode	Überzahlung nach der Pauschalsatzmethode
Arbeitnehmer A					
Normalarbeitszeit:	40 Stunden/Woche				
monatliches Nettoentgelt vor Kurzarbeit:	1.500 EUR				
Nettoentgeltgarantie:	85 %				
	in EUR pro Monat				
8 h/Woche (20 % Arbeitszeit)	1.275	609	1.963	2.053	90
20 h/Woche (50 % Arbeitszeit)	1.275	1.498	1.092	1.283	192
32 h/Woche (80 % Arbeitszeit)	1.275	2.370	237	513	276
Arbeitnehmer B					
Normalarbeitszeit:	40 Stunden/Woche				
monatliches Nettoentgelt vor Kurzarbeit:	2.500 EUR				
Nettoentgeltgarantie:	80 %				
	in EUR pro Monat				
8 h/Woche (20 % Arbeitszeit)	2.000	1.185	3.794	3.914	120
20 h/Woche (50 % Arbeitszeit)	2.000	2.977	2.038	2.446	409
32 h/Woche (80 % Arbeitszeit)	2.000	4.572	478	979	501
Arbeitnehmer C					
Normalarbeitszeit:	40 Stunden/Woche				
monatliches Nettoentgelt vor Kurzarbeit:	3.500 EUR				
Nettoentgeltgarantie:	80 %				
	in EUR pro Monat				
8 h/Woche (20 % Arbeitszeit)	2.800	2.346	5.053	5.427	374
20 h/Woche (50 % Arbeitszeit)	2.800	5.041	2.412	3.392	981
32 h/Woche (80 % Arbeitszeit)	2.800	7.123	383	1.357	974

Annahmen: Abrechnungsmonat Juni 2020; wöchentliche Normalarbeitszeit: 40 Stunden (176 Stunden im Monat); im Abrechnungsmonat zu leistende Arbeitszeit: 176 Stunden; 13. und 14. Gehalt anteilig berücksichtigt
h = Stunde(n)

Quelle: AMS; Berechnung: RH

Insbesondere bei einer geringen Anzahl von Ausfallstunden und bei hohen Einkommen war die Überzahlung aufgrund der Pauschalsatzmethode im Vergleich zur Differenzmethode erheblich. Die Überzahlungen bei der Pauschalsatzmethode konnten monatlich mehrere Hundert Euro je Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer betragen (unter Umständen bis zu mehreren Tausend Euro). Damit konnte die Auszahlung auf Basis der Pauschalsatzmethode bei einem Vielfachen der Auszahlung nach der Differenzmethode liegen.

(2) Für Phase 1²⁸ zahlte das AMS insgesamt COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen im Ausmaß von 4,344 Mrd. EUR aus (das waren 68 % der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen des Jahres 2020).

Der RH stellte bei der Analyse der ausbezahlten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen ab Phase 2 einen deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Auszahlungsbeträge je Ausfallstunde fest.

Das Ministerium und das AMS konnten das Ausmaß der Überzahlungen in Phase 1 (im Vergleich zu Phase 2) nicht beziffern.

Eine Berechnung des RH auf Basis der AMS-Daten deutete auf eine Überzahlung in der Größenordnung von 500 Mio. EUR in Phase 1 hin.

16.2 Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund der ungeeigneten Berechnungsmethode in Phase 1 nicht-intendierte Auszahlungen in der Größenordnung von 500 Mio. EUR erfolgten ([TZ 15](#)).

Er wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und an das AMS aus [TZ 15](#), die für die Ermittlung der Förderhöhen erstellten Berechnungsmodelle (insbesondere bei sehr hohen Fördervolumina) hinsichtlich der maßgeblichen Berechnungsschritte einer Qualitätssicherung zu unterziehen.

²⁸ Für Kurzarbeitsprojekte mit einem Beginn des Kurzarbeitszeitraums vor Ende Mai 2020; der Auszahlungszeitraum der Phase 1 reichte bis Ende September 2020.

Finanzierung und Budgetierung

- 17.1 (1) Die Kurzarbeit war gemäß § 1 Abs. 3 Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz (**AMPFG**)²⁹ aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu bedecken. Soweit diese nicht ausreichen, bestreitet der Bund gemäß § 1 Abs. 4 i.V.m. § 6 AMPFG den Abgang der Gebarung Arbeitsmarktpolitik aus dem Budget der Untergliederung 20 (Arbeit).³⁰

Für die Kurzarbeit – mit einer seit 2016 unveränderten jährlichen Budgetobergrenze von 20 Mio. EUR – war bereits im März 2020 eine Neubudgetierung der Mittel erforderlich. In der Folge wurden die Budgetmittel für die COVID-19-Kurzarbeit von März bis Mai 2020 sukzessive aufgestockt. Ab April 2020 erfolgten die Mittelfestlegungen nicht mehr mit Gesetz, sondern – auf Basis einer gesetzlichen Ermächtigung – mit Verordnung der damaligen Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend.

Die folgenden Tabellen zeigen die Entwicklung der Budgetobergrenzen für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bis März 2021 in chronologischer Reihenfolge:

Tabelle 5: Ausgabenobergrenzen im zeitlichen Verlauf für das Jahr 2020

Datum Inkrafttreten	Obergrenzen für das Jahr 2020	BGBL.
§ 13 Abs. 1 Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz		
1. Jänner 2016	20 Mio. EUR jährlich	BGBL. I 75/2015
15. März 2020	bis zu 400 Mio. EUR bis 30. September	BGBL. I 12/2020 COVID-19 Gesetz
20. März 2020	bis zu 400 Mio. EUR für das Jahr 2020	BGBL. I 16/2020 2. COVID-19–Gesetz
21. März 2020	Ermächtigung der Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen die Obergrenze von 1.000 Mio. EUR für das Jahr 2020 mit Verordnung den Erfordernissen aus der Bewältigung der durch die Bedrohung durch COVID-19 resultierenden Gegebenheiten entsprechend anzupassen	BGBL. I 23/2020 3. COVID-19–Gesetz
COVID-Kurzarbeit–Obergrenzen–VO		
7. April 2020	3 Mrd. EUR	BGBL. II 132/2020
15. April 2020	5 Mrd. EUR	BGBL. II 155/2020
22. April 2020	7 Mrd. EUR	BGBL. II 168/2020
1. Mai 2020	10 Mrd. EUR	BGBL. II 188/2020
21. Mai 2020	12 Mrd. EUR	BGBL. II 219/2020

Quellen: Arbeitsmarktpolitik–Finanzierungsgesetz;
COVID-Kurzarbeit–Obergrenzen–VO

²⁹ BGBL. 315/1994 i.d.G.F.

³⁰ COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen wurden nicht aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds bedeckt.

Tabelle 6: Ausgabenobergrenzen im zeitlichen Verlauf für das Jahr 2021¹

Datum Inkrafttreten	Obergrenzen für das Jahr 2021	BGBI.
§ 13 Abs. 1 Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz		
1. Jänner 2021	Ermächtigung der Bundesministerin für Arbeit, Familie und Jugend, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen die Obergrenze von 1.000 Mio. EUR für das Jahr 2020 und für das Jahr 2021 mit Verordnung an die Erfordernisse zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise entsprechend anzupassen	BGBI. I 135/2020 Budgetbegleitgesetz 2021
COVID-Kurzarbeit-Obergrenzen-VO		
22. Dezember 2020	3 Mrd. EUR	BGBI. II 591/2020
5. Jänner 2021	5 Mrd. EUR	BGBI. II 1/2021
26. Jänner 2021	7 Mrd. EUR	BGBI. II 31/2021

¹ Die Tabelle erfasst die Rechtsgrundlagen zur Kurzarbeits-Obergrenze bis zum Ende der Phase 3 am 31. März 2021.

Quellen: Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz;
COVID-Kurzarbeit-Obergrenzen-VO

(2) Dem Instrument der Kurzarbeit ist immanent, dass die genehmigten Beihilfenbeträge deutlich über den tatsächlich ausbezahlten Beträgen liegen. Eine Gegenüberstellung der genehmigten und der ausbezahlten Beihilfen bis Ende März 2021 zeigte, dass im Durchschnitt etwa 40 % der zum Zeitpunkt der Erstgenehmigung genehmigten Beihilfebeträge von den Unternehmen tatsächlich in Anspruch genommen wurden.

17.2 Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war im Jahr 2020 das kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie. Sie wurde weitgehend aus dem Budget des Bundes beglichen.

Aufgrund der Möglichkeit, COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe unter der Annahme hoher Ausfallstunden zu beantragen und die tatsächliche Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit in der Folge flexibel an den betrieblichen Bedarf anzupassen, lagen die Genehmigungsbeträge und damit die Budgetbeträge bei mehr als dem Doppelten der letztlich tatsächlich an die Unternehmen ausbezahlten Beträge.

Inanspruchnahme und Aufwand

Inanspruchnahme insgesamt

- 18.1 (1) Im Jahr 2020 nahmen 113.771 Unternehmen mit 1,25 Mio. Beschäftigten COVID-19-Kurzarbeit in Anspruch (Auszahlungssumme der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für 2020: 6,390 Mrd. EUR³¹).

Im Vergleich dazu hatten in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 in Österreich im Jahr 2009 508 Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch genommen, dies bei 66.510 effektiv kurzarbeitenden Beschäftigten und einer Auszahlungssumme an Kurzarbeitsbeihilfe von 113,51 Mio. EUR. Ab 2010 sank die Inanspruchnahme der Kurzarbeit wieder. Im Jahr 2019 beanspruchten 21 Unternehmen für insgesamt 1.228 Beschäftigte Kurzarbeitsbeihilfe (Auszahlungssumme 2019: 2,22 Mio. EUR).

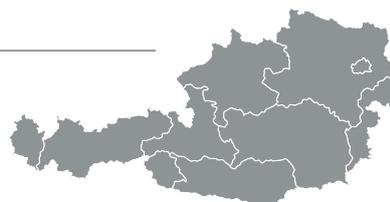
³¹ Auszahlungen für das Jahr 2020, auch wenn die Auszahlung erst 2021 erfolgte

(2) Die Inanspruchnahme und die Zahlungen für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe entwickelten sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen:

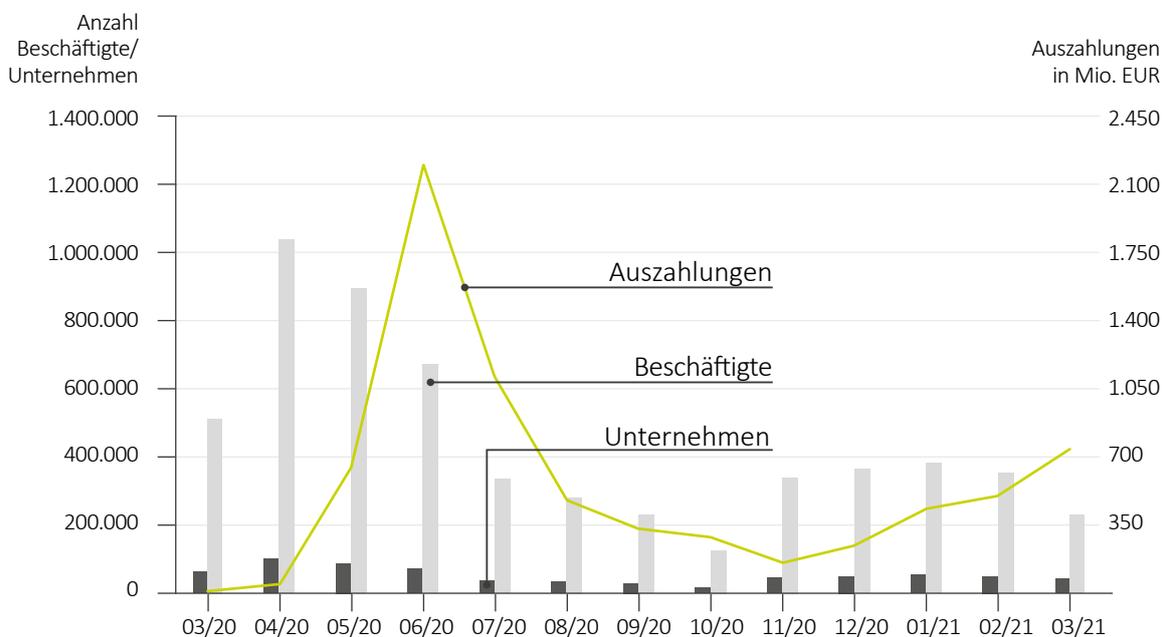
Abbildung 3: Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit von März 2020 bis März 2021 (Auszahlungen, Unternehmen und Beschäftigte)

Bund

INANSPRUCHNAHME



Quelle: AMS; Darstellung: RH



Abrechnungsdaten (Datenstand 18. Mai 2021): Auszahlungen je Auszahlungszeitpunkt (Monat der Auszahlung); Beschäftigte und Unternehmen je Abrechnungszeitpunkt (Monat der Abrechnung); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Rund 57 % der für das Jahr 2020 ausbezahlten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen fielen für die ersten drei Monate (März bis Mai) an. Für April 2020 – dem Monat mit den meisten Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit – wurde mit 1.862,77 Mio. EUR (entspricht 29 % des Gesamtbetrags für 2020) der höchste Betrag ausbezahlt. Für Oktober 2020 – in diesem Monat waren mit 127.823 die wenigsten Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit – wurde mit 146,82 Mio. EUR (entspricht 2 % des Gesamtbetrags für 2020) der geringste Betrag ausbezahlt.

Im Zeitraum 1. März 2020 bis 31. März 2021 rechneten die Unternehmen im Durchschnitt zwischen 41 % Ausfallstunden (für August 2020) und 64 % Ausfallstunden (jeweils für März 2020 und Jänner 2021) ab.

- 18.2 Der RH hob hervor, dass die Dimension der COVID-19-Kurzarbeit bei Weitem das Ausmaß der Kurzarbeit zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 überstieg (224-fache Inanspruchnahme durch Unternehmen und fast 20-fache Betroffenheit von Beschäftigten im Jahr 2020 im Vergleich zu 2009). Die Dimension der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit stellte für das AMS eine außerordentliche administrative Herausforderung dar (TZ 29).

Inanspruchnahme nach Auszahlungsbeträgen

- 19.1 Im Jahr 2020 zahlte das AMS an insgesamt 113.771 Unternehmen COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe aus. Die Auszahlungen verteilten sich wie folgt:

Tabelle 7: COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Auszahlungsbeträgen für 2020

COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe 2020						
	in Mio. EUR					
Summe Auszahlungen	6.389,95					
	Anzahl					
abgerechnete Unternehmen	113.771					
	in EUR					
Durchschnitt der Auszahlung pro Unternehmen	56.165					
Durchschnitt der Auszahlung pro Beschäftigte bzw. Beschäftigten	5.097					
Median der Auszahlung pro Unternehmen	13.733					
Median der Auszahlung pro Beschäftigte bzw. Beschäftigten	3.655					
Auszahlungsbeträge						
	Unternehmen	Anteil	abgerechnete Beschäftigte ¹	Anteil	Zahlungen	Anteil
Auszahlungsbetrag je Unternehmen in EUR ²	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in EUR	in %
0 – 10.000	45.570	40,05	86.227	6,76	229.645.447	3,59
10.000 – 50.000	48.262	42,42	243.099	19,04	1.103.493.765	17,27
50.000 – 250.000	16.375	14,39	313.854	24,59	1.668.644.826	26,11
250.000 – 1.000.000	2.852	2,51	261.360	20,47	1.301.056.044	20,36
1.000.000 – 2.500.000	512	0,45	161.798	12,68	782.567.214	12,25
2.500.000 – 25.000.000	195	0,17	183.177	14,35	1.038.139.850	16,25
25.000.000 – 100.000.000	4	0,00	20.307	1,59	132.747.830	2,08
über 100.000.000	1	0,00	6.664	0,52	133.656.147	2,09

Abrechnungsdaten (Datenstand Ende 18. Mai 2021); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

¹ Die Summe der in den Unternehmen abgerechneten Beschäftigten (1,28 Mio.) im Jahr 2020 weicht von der Gesamtsumme der Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit (1,25 Mio.) ab, da für eine Beschäftigte bzw. einen Beschäftigten im Kurzarbeitszeitraum in mehreren Unternehmen COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezogen worden sein kann.

² Einzel-Unternehmensbetrachtung – keine Konzernbetrachtung

Quelle: AMS; Zusammenstellung: RH

Für das Jahr 2020 wurden im Median 13.733 EUR und im Durchschnitt 56.165 EUR (2009: rd. 223.000 EUR; 2019: rd. 106.000 EUR) an COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe pro Unternehmen ausbezahlt. Ein gefördertes Unternehmen rechnete im Kurzarbeitszeitraum im Durchschnitt elf Beschäftigte (2009: 131 Beschäftigte; 2019: 58 Beschäftigte) ab.

- 19.2 Der RH hob hervor, dass die COVID-19-Kurzarbeit von vielen kleinen Unternehmen mit wenigen Beschäftigten in Anspruch genommen wurde (im Durchschnitt elf Beschäftigte je Unternehmen). Im Gegensatz dazu hatten in der Wirtschaftskrise 2008/09 vor allem größere Unternehmen Kurzarbeit in Anspruch genommen (im Durchschnitt 131 Beschäftigte je Unternehmen).

Die Auswertung des RH zeigt weiters, dass im Jahr 2020

- rd. 82 % der Unternehmen mit rd. 26 % der Beschäftigten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen unter 50.000 EUR je Unternehmen erhielten; in Summe rd. 21 % der gesamten Auszahlungen für das Jahr 2020 (1.333,14 Mio. EUR),
- 712 Unternehmen (unter 1 %) mit knapp unter 30 % der Beschäftigten über 1 Mio. EUR je Unternehmen erhielten; in Summe rund ein Drittel der gesamten Auszahlungen für das Jahr 2020 (2.087,11 Mio. EUR),
- fünf Unternehmen mit knapp über 2 % der Beschäftigten mehr als 25 Mio. EUR je Unternehmen für das Jahr 2020 erhielten; in Summe über 4 % der Auszahlungen für das Jahr 2020 (266,40 Mio. EUR).

Die Verteilung korrespondierte im Wesentlichen mit der österreichischen Unternehmensstruktur.

Inanspruchnahme nach Wirtschaftsabschnitten

- 20.1 (1) Die regelmäßigen Controllingdaten des AMS wie auch die „COVID-19-Berichterstattung“ des Bundesministeriums für Finanzen und seit 2021 des Ministeriums zeigten, dass über den gesamten Zeitraum von März 2020 bis März 2021 die meisten Mittel in die Wirtschaftsabschnitte „Herstellung von Waren“, „Handel“ und „Beherbergung und Gastronomie“ flossen.

Die Inanspruchnahme nach Wirtschaftsabschnitten verlagerte sich allerdings in Phase 3: Während der Anteil der durchschnittlichen monatlichen Auszahlungen für die Abschnitte „Herstellung von Waren“ und „Handel“ in Phase 1 und Phase 2 der COVID-19-Kurzarbeit (1. März 2020 bis 30. September 2020) bei 46 % lag, reduzierte sich der Anteil dieser Wirtschaftsabschnitte in Phase 3 (1. Oktober 2020 bis 31. März 2021) auf 28 %. Dagegen war der Anteil des Wirtschaftsabschnitts „Beherbergung und Gastronomie“ in Phase 3 mit 36 % mehr als dreimal so hoch wie in den Phasen zuvor.

(2) Ein Vergleich zur wirtschaftlichen Entwicklung von 2019 auf 2020 in Österreich nach Wirtschaftsabschnitten zeigt Folgendes:

- Am stärksten betroffen war mit einem nominellen Umsatzrückgang von 32,9 % und einer Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts (**BIP**) von -35,2 % im Vergleich zu 2019, die „Beherbergung und Gastronomie“; in diesen Wirtschaftsabschnitt flossen für das Jahr 2020 950,50 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 150.375 Beschäftigte.
- Im Wirtschaftsabschnitt „Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kfz“ kam es 2020 zu einem realen Umsatzrückgang von 4,8 % und einer Veränderung des realen BIP von -5,6 % im Vergleich zu 2019; in diesen Wirtschaftsabschnitt flossen für das Jahr 2020 1.289,86 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 294.500 Beschäftigte.
- Die Untergruppe „Einzelhandel (ohne Kfz und ohne Tankstellen)“³² zeigte 0,7 % reales Umsatzwachstum im Vergleich zu 2019; in diese Untergruppe flossen für das Jahr 2020 543,62 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 135.625 Beschäftigte.
- In den Wirtschaftsabschnitten „Öffentliche Verwaltung“, „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gesundheits- und Sozialwesen“ war 2020 eine Zunahme des realen BIP von 0,3 % im Vergleich zu 2019 zu verzeichnen; in diese Wirtschaftsabschnitte flossen für das Jahr 2020 über 317,75 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 82.138 Beschäftigte.
- In der Untergruppe „Beratungsunternehmen“³³ kam es 2020 zu einem realen Umsatzrückgang von 1 % im Vergleich zu 2019; in diese Untergruppe flossen für das Jahr 2020 102,12 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 16.858 Beschäftigte.
- Die Untergruppen „IT-Dienstleistungen“³⁴ bzw. „Informationsdienstleistungen“³⁵ des Wirtschaftsabschnitts „Information und Kommunikation“ zeigten 0,4 % bzw. 2,6 % reales Umsatzwachstum im Vergleich zu 2019; in diese Untergruppen flossen für das Jahr 2020 91,04 Mio. EUR COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen für 11.754 Beschäftigte bzw. 29,97 Mio. EUR für 4.021 Beschäftigte.

³² betrifft die Abteilung „47 (ohne 47.3) Einzelhandel (ohne Kfz und ohne Tankstellen)“ des Wirtschaftsabschnitts „G Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kfz“ der ÖNACE 2008

³³ betrifft die Abteilungen „69 Rechts- und Steuerberatung; Wirtschaftsprüfung“ und „70.2 Public-Relations- und Unternehmensberatung“ des Wirtschaftsabschnitts „M Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen“ der ÖNACE 2008

³⁴ betrifft die Abteilung „62 IT-Dienstleistungen“ des Wirtschaftsabschnitts „J Information und Kommunikation“ der ÖNACE 2008

³⁵ betrifft die Abteilung „63 Informationsdienstleistungen“ des Wirtschaftsabschnitts „J Information und Kommunikation“ der ÖNACE 2008

- (3) Eine Auswertung des RH aus den Angaben der Unternehmen in ihren Beihilfeanträgen in Phase 3 betreffend die zu erwartende Umsatzentwicklung zeigte, dass etwa 1.116 Unternehmen (1,9 %), die in Phase 3 COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe erhielten, von positiven (718 Unternehmen) oder gleichbleibenden Umsatzentwicklungen ausgegangen waren bzw. keine Angaben zu prozentualen Umsatzrückgängen gemacht hatten (398 Unternehmen).
- 20.2 Der RH wies darauf hin, dass das Modell der COVID-19-Kurzarbeit auch Unternehmen aus Wirtschaftsabschnitten offen stand, die insgesamt kaum von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen waren bzw. gleichbleibende oder positive Umsatzentwicklungen aufwiesen. Er erachtete die von den Unternehmen im Kurzarbeitsantrag ab Phase 3 geforderten Angaben zum Umsatzausblick grundsätzlich für positiv, wiederholte aber seine Kritik, dass die Relevanz der Angaben für die Genehmigungsfähigkeit des Antrags unklar blieb. Insgesamt war der RH der Ansicht, dass es zweckmäßig gewesen wäre, wenn sich das Ministerium bereits nach der ersten Krisenphase im September 2020 intensiver mit der Frage der Treffsicherheit und dem Risiko bzw. der Vermeidung von Mitnahmeeffekten auseinandergesetzt hätte (TZ 5).
- 21 Kurzarbeitsbeihilfe stand – unter den allgemeinen Voraussetzungen – auch Unternehmen im Einflussbereich der öffentlichen Hand offen. Eine Auswertung des RH zeigte, dass 456 Unternehmen im Einflussbereich der öffentlichen Hand (Unternehmen, die der Kontrolle des RH unterlagen) in Summe 191,53 Mio. EUR an COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für das Jahr 2020 bezogen. Bei einem Gesamtauszahlungsbetrag von 6,390 Mrd. EUR für 2020 entsprach dies einem Anteil von 3 %. Am stärksten betroffen waren die Wirtschaftsabschnitte „Kunst, Unterhaltung und Erholung“ sowie „Verkehr und Lagerei“.

Inanspruchnahme nach Beschäftigten

Allgemeines

- 22 (1) Im Jahr 2020 waren in Österreich 33,7 % der unselbstständig Erwerbstätigen (zumindest in einem Monat des Jahres) in COVID-19-Kurzarbeit.
- (2) Die in Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten waren selbst nicht Fördernehmer, waren aber im Rahmen der Kurzarbeitsbeihilfe von den Unternehmen einzeln abzurechnen. Das AMS verfügte daher über soziodemografische Informationen zu Geschlecht, Alter und Nationalität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für die die Unternehmen COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezogen. Im Folgenden stellt der RH die Auszahlungen für das Jahr 2020 nach soziodemografischen Kriterien dar.

Inanspruchnahme nach Geschlecht

23.1 Die Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Geschlecht stellten sich im Jahr 2020 folgendermaßen dar:

Abbildung 4: Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Geschlecht

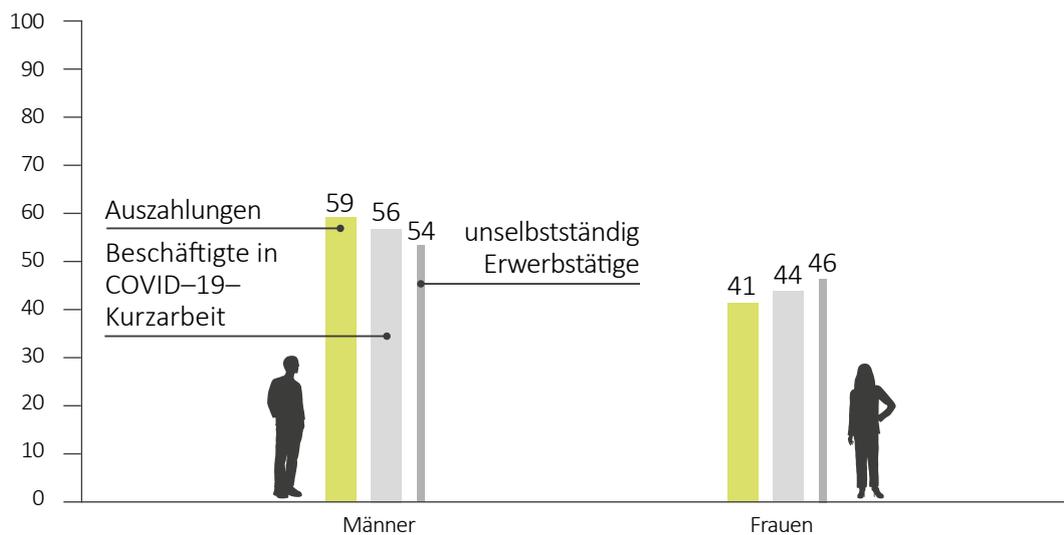
Bund

INANSPRUCHNAHME
NACH GESCHLECHT



Anteil in %

Quellen: AMS; BMA; Darstellung: RH



Abrechnungsdaten für 2020 (Datenstand 18. Mai 2021); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Im Jahr 2020 lag der Anteil der weiblichen Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit bei 44 % und der Anteil bei den Auszahlungen bei 41 %. Der Anteil der Frauen in COVID-19-Kurzarbeit (44 %) lag damit unter ihrem Anteil an den insgesamt unselbstständig Erwerbstätigen von 46 % (jeweils bezogen auf das Jahr 2020).

In Bezug auf ihren Anteil an den Auszahlungen war der Abstand zu den Männern größer: So lag der Durchschnittswert der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe pro Ausfallstunde für Männer 7 % über dem allgemeinen Durchschnitt; der für Frauen 9 % darunter.

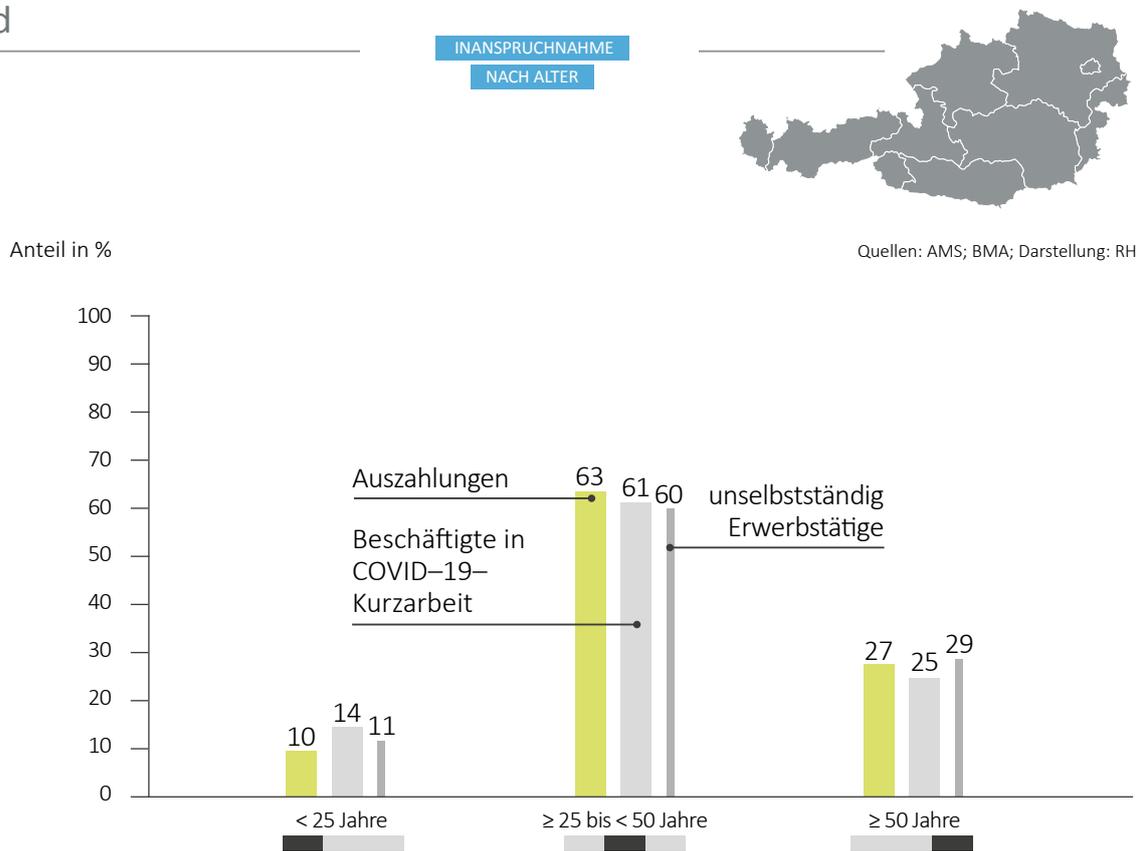
23.2 Der RH hielt fest, dass Frauen in der COVID-19-Kurzarbeit im Vergleich zu ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen leicht unterrepräsentiert waren. Die Unterschiede in den durchschnittlichen Auszahlungen je Ausfallstunde bildeten – der Ausgestaltung des COVID-19-Kurzarbeitsmodells entsprechend – im Wesentlichen die Gehaltsunterschiede vor COVID-19-Kurzarbeit ab.

Inanspruchnahme nach Alter

24.1 Die Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Alter stellten sich im Jahr 2020 folgendermaßen dar:

Abbildung 5: Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Alter

Bund



Abrechnungsdaten für 2020 (Datenstand 18. Mai 2021); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Im Jahr 2020 lag der Anteil der Beschäftigten im Haupterwerbsalter³⁶ an den Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit bei 61 % und ihr Anteil bei den Auszahlungen bei 63 %. Dies entsprach in etwa ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen im

³⁶ von 25 Jahren bis 49 Jahre

Jahr 2020 von 60 %. Der Anteil Älterer³⁷ an den Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit lag bei 25 % und ihr Anteil an den Auszahlungen bei 27 %; sie lagen damit etwas unter ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen im Jahr 2020 von 29 %. Beschäftigte unter 25 Jahren lagen mit einem Anteil von 14 % an den Personen in COVID-19-Kurzarbeit über ihrem 11 %-Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen; sie erhielten 10 % der ausbezahlten Mittel.

24.2 Der RH hielt fest, dass ältere unselbstständig Erwerbstätige in der COVID-19-Kurzarbeit im Vergleich zu ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen leicht unterrepräsentiert waren; jüngere waren leicht überrepräsentiert.

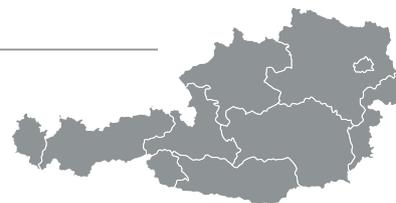
Inanspruchnahme nach Nationalität

25.1 Die Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nach Nationalität stellten sich im Jahr 2020 folgendermaßen dar:

Abbildung 6: Inanspruchnahme und Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für 2020 nach Nationalität

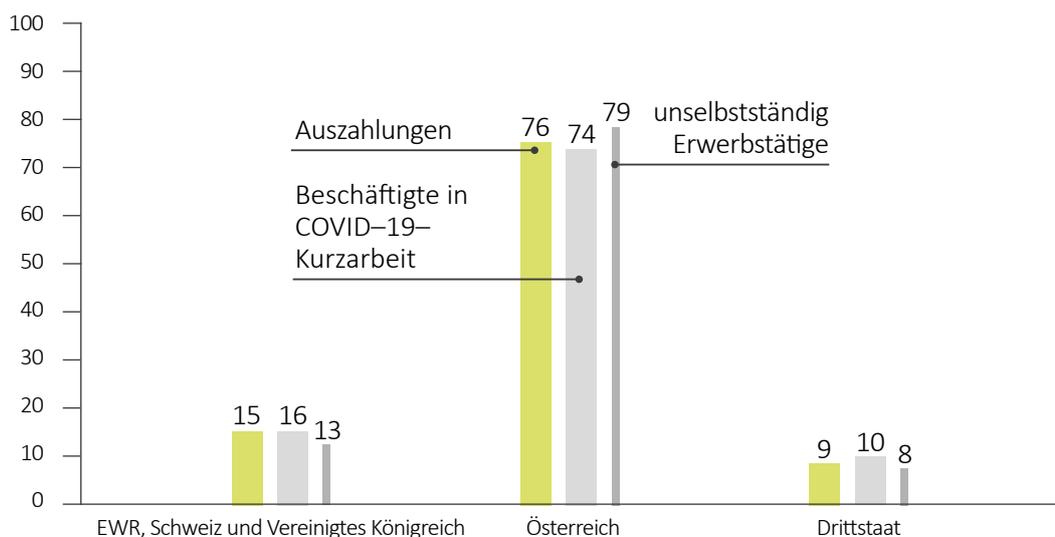
Bund

INANSPRUCHNAHME
NACH NATIONALITÄT



Anteil in %

Quellen: AMS; BMA; Darstellung: RH



Abrechnungsdaten für 2020 (Datenstand 18. Mai 2021); Daten werden sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

³⁷ ab 50 Jahren

Im Jahr 2020 lag der Anteil der Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft an den Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit bei 74 % und ihr erhaltener Anteil an den Auszahlungen bei 76 %. Der Anteil der Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft in COVID-19-Kurzarbeit (74 %) lag damit etwas unter ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen im Jahr 2020 von 79 %. Der Anteil der EWR-Bürgerinnen und -Bürger (einschließlich Schweiz und Vereinigtes Königreich) an den Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit lag bei 16 % und ihr Anteil an den Auszahlungen bei 15 % und damit über ihrem Anteil an unselbstständig Erwerbstätigen von 13 %. Beschäftigte aus Drittstaaten lagen mit einem Anteil von 10 % an den Personen in COVID-19-Kurzarbeit etwas über ihrem 8 %-Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen; sie erhielten knapp 9 % der ausbezahlten Mittel.

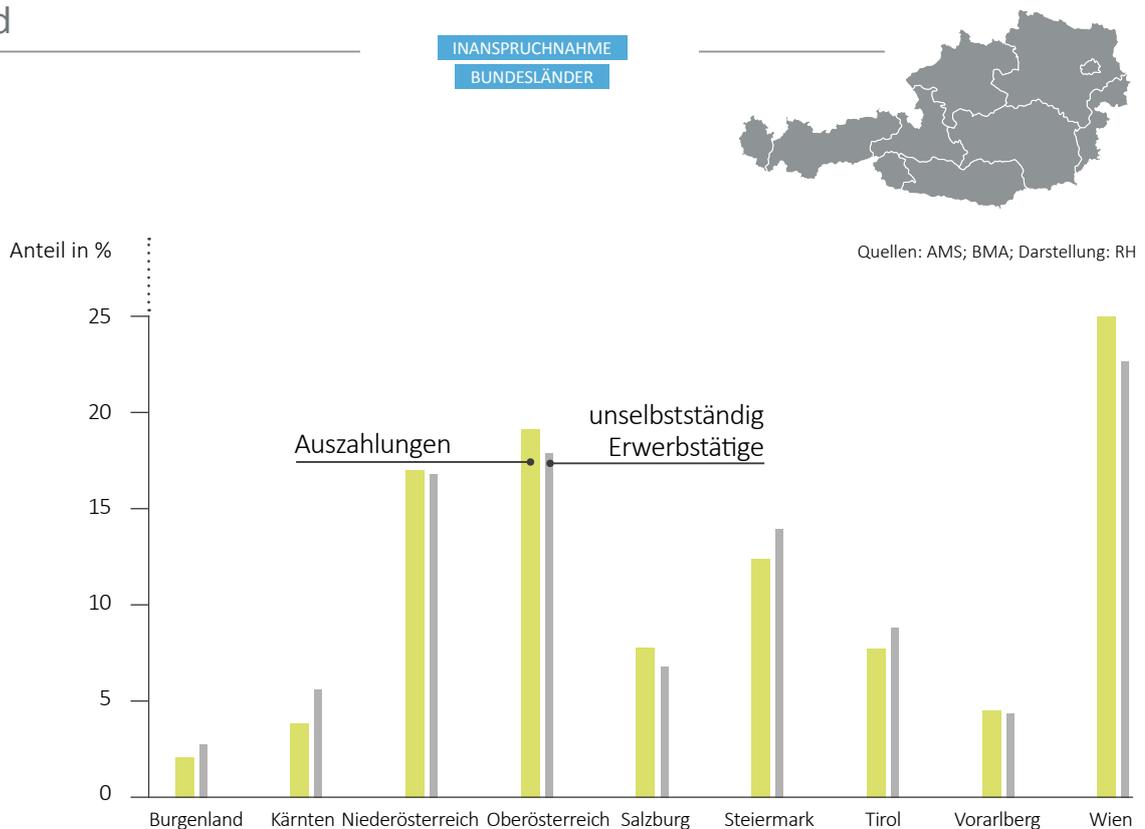
- 25.2 Der RH hielt fest, dass österreichische Staatsangehörige in der COVID-19-Kurzarbeit im Vergleich zu ihrem Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen leicht unterrepräsentiert waren. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit bei österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im Vergleich zu den ausländischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern geringer war.

Inanspruchnahme nach Bundesland

26 Die nachfolgende Abbildung zeigt die Auszahlungen von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe je Bundesland:

Abbildung 7: Anteil der Auszahlungen je Bundesland für 2020 (im Vergleich zum Anteil an den unselbstständig Erwerbstätigen 2020)

Bund



Der Anteil an Auszahlungen je Bundesland ist insofern mit Unsicherheiten behaftet, als Betriebsstätten von Unternehmen in anderen Bundesländern zentral von der AMS-Landesgeschäftsstelle des Bundeslands des Unternehmenssitzes mitabgewickelt wurden. Abrechnungsdaten für 2020 (Datenstand 18. Mai 2021). Der Anteil der Auszahlungen wird sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Wien, Oberösterreich und Niederösterreich waren als bevölkerungsreichste Bundesländer auch die Bundesländer mit den höchsten Auszahlungen an COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen.³⁸

³⁸ Der Vergleich der Auszahlungen von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen je Bundesland mit dem Anteil an unselbstständig Erwerbstätigen je Bundesland zeigte gewisse Abweichungen. Diese Abweichungen ergaben sich nicht zuletzt durch Spezifika der Abrechnungsabwicklung – so wurden Betriebsstätten in anderen Bundesländern zumeist zentral im Bundesland des Unternehmenssitzes abgerechnet – aber auch durch die unterschiedlichen Gehaltsniveaus und Branchenstrukturen der Bundesländer.

Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit

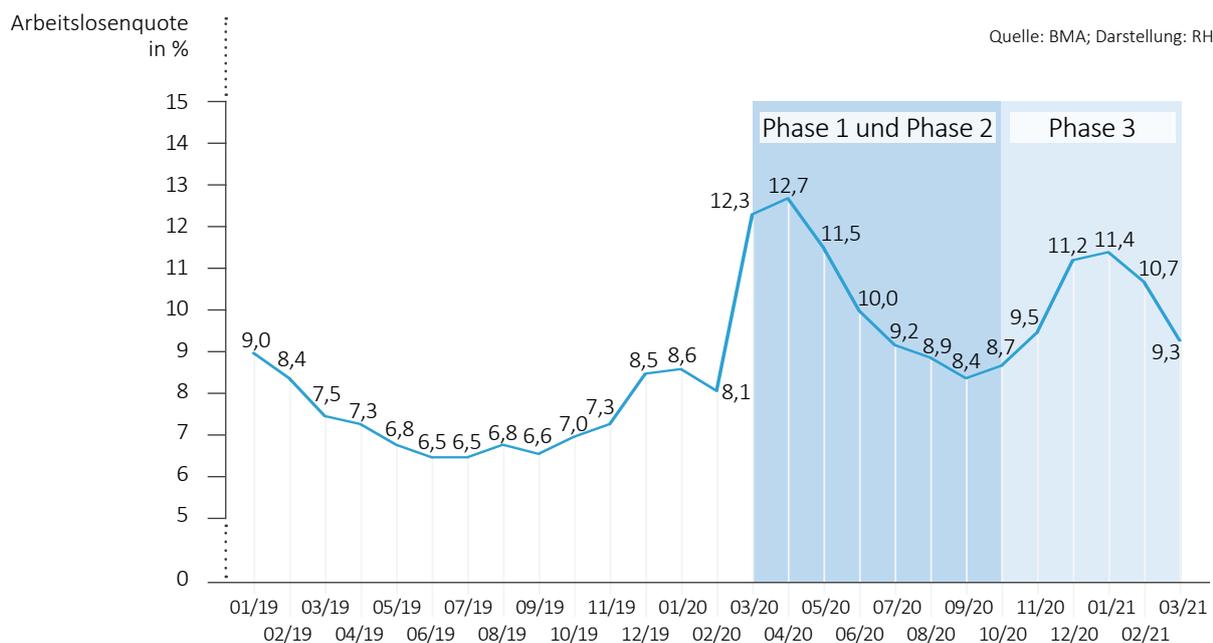
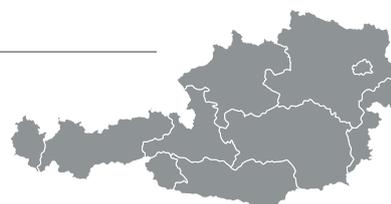
Entwicklung der Arbeitslosigkeit

27.1 (1) Die Zahl der beim AMS als arbeitslos gemeldeten Personen stieg ab März 2020 gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres in allen Bevölkerungsgruppen, Alterskategorien und Ausbildungskategorien. Insgesamt zeigte sich von Anfang 2019 bis März 2021 folgendes Bild:³⁹

Abbildung 8: Entwicklung der Arbeitslosenquote (nach der nationalen Definition) von Anfang 2019 bis März 2021

Bund

ARBEITSLOSENQUOTEN



Im Februar 2020 waren 399.359 Personen arbeitslos gemeldet oder in AMS-Schulungen (-2,7 % zum Vergleichsmonat Februar 2019). Ab März 2020 stieg – ausgelöst durch die COVID-19-Pandemie – die Arbeitslosigkeit in allen Bevölkerungsgruppen stark an und erreichte am 13. April 2020 mit 588.205 Arbeitslosen und Schulungsteilnehmenden (+62,8 % zum Vergleichsmonat April 2019) ihren Höchststand. In den Folgemonaten, nachdem in Österreich der erste Lockdown beendet worden

³⁹ Die nationalen Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten basieren auf den beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen und den beim Dachverband der Sozialversicherungsträger erfassten unselbstständig Erwerbstätigen.

war, ging die Arbeitslosigkeit wieder kontinuierlich zurück und erreichte im September 2020 mit 346.907 registrierten Arbeitslosen und 61.946 Schulungsteilnehmenden (+22,2 % zum Vergleichsmonat September 2019) ihren Tiefstand für das Jahr 2020 seit Beginn der COVID-19-Pandemie. Der zweite Lockdown im November 2020 führte erneut zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Ende 2020 waren in Österreich 459.682 Personen als arbeitslos registriert und 61.237 in AMS-Schulungen (+27,7 % zum Vergleichsmonat Dezember 2019); Ende März 2021 – nach deutlichen Rückgängen im Februar und März 2021 – waren 381.038 Personen arbeitslos und 76.779 in AMS-Schulungen.

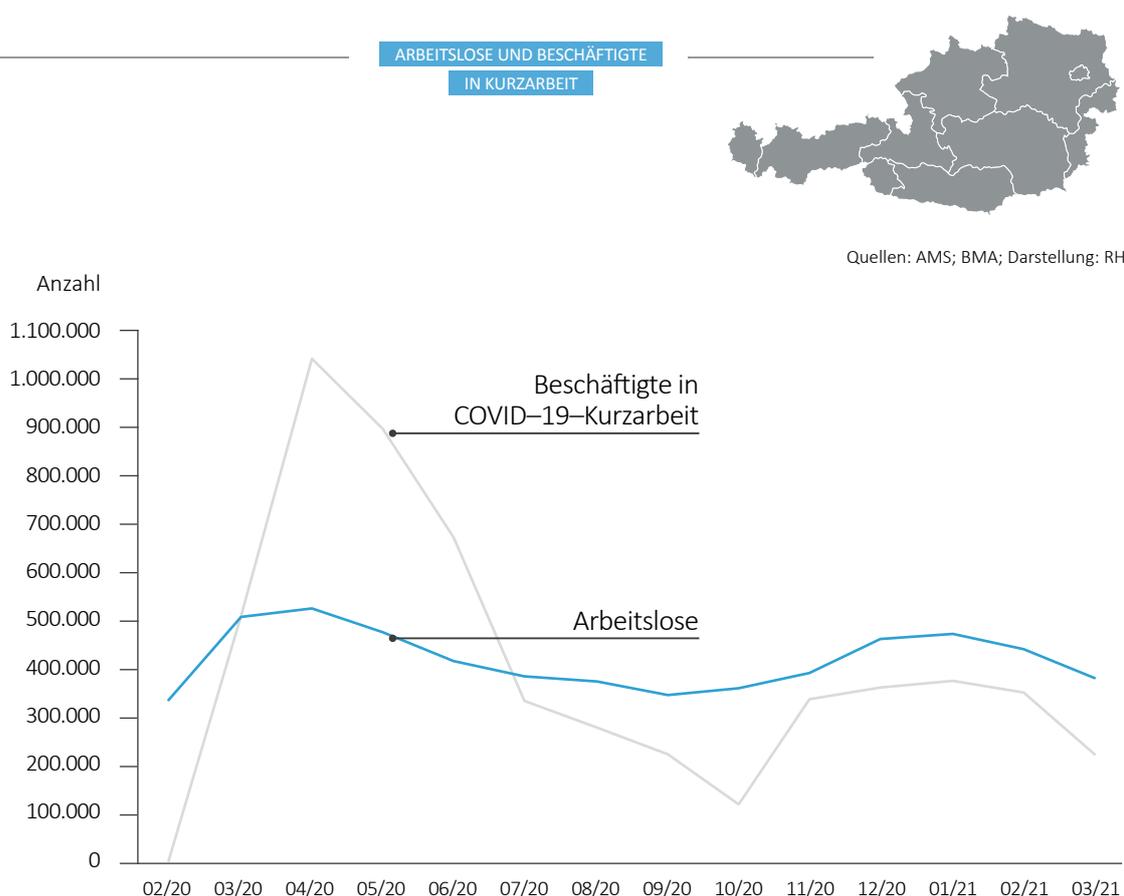
Die Arbeitsmarktdaten des AMS zeigten, dass auch die Langzeitarbeitslosigkeit⁴⁰ kontinuierlich stieg und im Dezember 2020 bei 81.513 Personen und damit 66 % über dem Vorjahresniveau lag; im März 2021 lag sie bereits bei 97.792 Personen und damit 92 % über dem Vorjahresniveau.

⁴⁰ über zwölf Monate als arbeitslos beim AMS vorgemerkte Personen

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Arbeitslosen und die Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit:

Abbildung 9: Anzahl der Arbeitslosen und Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit von Februar 2020 bis März 2021

Bund



Zu Vergleichszwecken wurde der Monat Februar 2020 als Monat vor dem ersten Lockdown miteinbezogen. Abrechnungsdaten (Datenstand 18. Mai 2021); die Anzahl der Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit wird sich im Zuge der letzten Monatsabrechnungen und Endabrechnung noch ändern.

Im 1. Halbjahr 2020 stieg die Anzahl der Personen in Kurzarbeit erheblich stärker als die Arbeitslosigkeit. Im 2. Halbjahr glich sich die Entwicklung der Anzahl der Personen in Kurzarbeit stärker jener der Personen in Arbeitslosigkeit an.

(3) Expertinnen und Experten waren einheitlich der Ansicht, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die COVID-19-Kurzarbeit deutlich gedämpft werden konnte.⁴¹

⁴¹ Hofer/Titelbach/Fink (IHS), Die österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise (Mai 2020); Baumgartner/Fink/Moreau/Rocha-Akis (WIFO), Lappöhn/Plank/Schnabl/Weyerstrass (IHS), Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Abfederung der COVID-19-Krise (Dezember 2020); AMS, Kurzarbeit sichert nachhaltig Arbeitsplätze und Know-how, Spezialthema zum Arbeitsmarkt (Jänner 2021); Huemer/Kogler/Mahringer (WIFO), Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie (März 2021)

- 27.2 Der RH hob hervor, dass es – ausgelöst durch die COVID-19-Pandemie – ab März 2020 zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich kam, mit dem Höchststand im April 2020. In den Folgemonaten gingen Arbeitslosenquote und Arbeitslosenzahlen wieder zurück, stiegen jedoch im zweiten Lockdown bis Jänner 2021 wieder deutlich an.

Mittelfristiger Arbeitsmarktstatus von Beschäftigten in Kurzarbeit

- 28.1 (1) Daten⁴² zur Kurzarbeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 zeigten, dass im Jahr 2009 drei Monate nach Beendigung von Kurzarbeit noch 93 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Beschäftigung waren.
- (2) Auf Ersuchen des RH nahm das Ministerium zur COVID-19-Kurzarbeit Auswertungen⁴³ betreffend den späteren Arbeitsmarktstatus von Personen in COVID-19-Kurzarbeit vor. Diese zeigten, dass
- von 1.043.152 Personen, die im April 2020 in COVID-19-Kurzarbeit waren (tatsächlich abgerechnet), am 31. Oktober 2020 94,4 % in einem Beschäftigungsverhältnis standen; am 31. März 2021 waren es noch 91,2 % (davon 16,7 % in COVID-19-Kurzarbeit),
 - von 124.862 Personen, die im Oktober 2020 in COVID-19-Kurzarbeit waren (tatsächlich abgerechnet), am 31. März 2021 noch 96,5 % in einem Beschäftigungsverhältnis standen (davon 51,7 % in COVID-19-Kurzarbeit).
- 28.2 Der RH hob hervor, dass das Instrument der COVID-19-Kurzarbeit im überprüften Zeitraum, wie auch schon im Jahr 2009, seine intendierte Wirkung der Sicherung der Beschäftigung in Österreich erfüllte. Er wies jedoch darauf hin, dass das Ausmaß der längerfristigen Sicherung der Beschäftigung bzw. das Ausmaß der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen erst nach Auslaufen der COVID-19-Kurzarbeit evaluiert werden kann.

⁴² Bericht des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über den Vollzug und die Wirkungen der Kurzarbeit seit 2009 aufgrund der EntschlieÙung des Nationalrats vom 18. Mai 2011, E 166-NR/XXIV. GP

⁴³ Datenstand 14. April 2021

Förderabwicklung

Förderstrukturen

- 29.1 (1) In den Jahren vor der COVID-19-Pandemie war die Kurzarbeit ein nur wenig genutztes arbeitsmarktpolitisches Förderinstrument des AMS. Im Jahr 2019 erhielten nur 21 Unternehmen eine Kurzarbeitsbeihilfe. Mit Start der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ab Mitte März 2020 war das AMS plötzlich mit einer deutlich erhöhten Anzahl von Anträgen konfrontiert (bis Ende März 2020: rd. 13.000 Anträge, bis Ende April 2020: rd. 104.000 Anträge), die das AMS zusätzlich zu seinen sonstigen Aufgaben zu bewältigen hatte. Die vor der COVID-19-Pandemie bestehende Förderorganisation und die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen des AMS im Bereich der Kurzarbeitsbeihilfe waren nicht auf die Abwicklung solcher Fallzahlen ausgerichtet.⁴⁴

Um die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zu ermöglichen, bündelte das AMS ab Mitte März 2020 interne Personalressourcen⁴⁵ und nahm am 21. April 2020 einen ursprünglich geplanten Abbau von 150 Planstellen zurück.

Bereits im März 2020 wurde klar, dass die Administration der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe aufgrund des Antragsvolumens und der Komplexität des Instruments mit einem hohen personellen Aufwand verbunden war, den das AMS nicht allein bewältigen konnte. Das AMS beauftragte daher externe Dienstleister mit Unterstützungsleistungen insbesondere zur Kontrolle der Monatsabrechnungen und zur Endabrechnung.

Aufgrund der plötzlich auftretenden Krisensituation hatte das AMS keine Vorlaufzeit für die Konzeption der Abwicklungsprozesse. Diese konnten erst nach Einlangen der ersten Anträge entwickelt und implementiert werden. Insbesondere die ersten Wochen nach Start der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe waren geprägt vom Aufbau der Abwicklungsstrukturen.

- (2) Um eine rasche Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe trotz der hohen Antragszahlen zu ermöglichen, vereinfachte das AMS das formale Genehmigungsverfahren.

⁴⁴ Vor der COVID-19-Pandemie waren rd. 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS mit der Abwicklung der Kurzarbeit befasst.

⁴⁵ Mitte April waren rd. 800 der insgesamt rd. 6.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS mit der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe befasst.

Der Verwaltungsrat des AMS beschloss Ende März 2020 einstimmig und mit Zustimmung des Ministeriums und des Bundesministeriums für Finanzen, dass Anträge auf COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe mit einer Fördersumme von über 7,50 Mio. EUR vom AMS eigenständig entschieden werden durften und nicht, wie ansonsten bei Geschäftsfällen des AMS, einer Entscheidung des Verwaltungsrats des AMS mit Zustimmung der Bundesministerien für Arbeit und für Finanzen bedurften.

Weiters legte das AMS in der Anfangsphase der Abwicklung eine Reihe von „erleichternden Prüfmaßstäben“ für die Prüfung der Antragsgenehmigungen und monatlichen Abrechnungen fest (z.B. Nachreichung der Sozialpartnervereinbarungen – TZ 31, Toleranzgrenzen bei der Abrechnung – TZ 33 und TZ 35).

Das AMS hielt in seinen internen Anweisungen fest, dass „erste Priorität der Kurzarbeit ist, Unternehmen, die durch Kurzarbeit Arbeitsplätze sichern, mit Liquidität zu versorgen, um Insolvenzen möglichst hintanzuhalten“. Es verwies darauf, dass Fehler noch im Zuge der Endabrechnung korrigierbar waren. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS bedeutete dies eine beschleunigte Genehmigung unüblich hoher Beträge.

- 29.2 Die Bearbeitung der hohen Antragszahlen insbesondere im Frühjahr 2020 stellte das AMS vor große Herausforderungen. Der RH hielt fest, dass das AMS um eine möglichst antragstellerfreundliche und rasche Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bemüht war. Er anerkannte, dass das AMS rasch auf die Herausforderungen reagierte und die zügige Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe sicherstellte (TZ 41).

Der RH hielt aber auch fest, dass die Bewältigung und die zügige Abwicklung der Kurzarbeitsanträge in der ersten Pandemiephase mit einer Einschränkung der im AMS üblicherweise geltenden Prüfmaßstäbe verbunden waren.

Prozesse

- 30.1 (1) Neben den Vorgaben der Bundesrichtlinien zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe legte die Bundesgeschäftsstelle jedenfalls durchzuführende Abwicklungs- und Prüfschritte fest.

Darauf aufbauend implementierten die AMS-Landesgeschäftsstellen ihre Prozesse.⁴⁶ In der Praxis bestanden damit – wie das mit dem stark regionalen Aufbau des AMS im AMSG angelegt war – im Detail regionale Unterschiede der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.

Die grundsätzlich durchzuführenden Prozessschritte waren bundesweit identisch. Folgende Abbildung zeigt die wesentlichen Prozessschritte bei der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe:

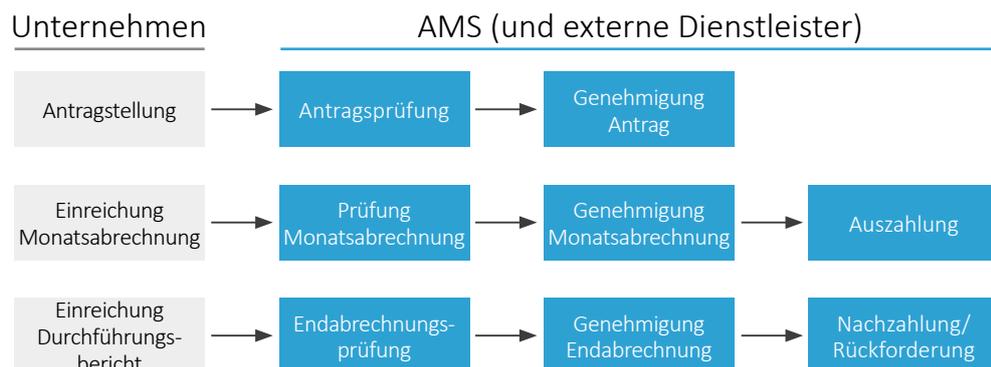
Abbildung 10: Prozessschritte der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (vereinfachte Darstellung)

Bund

PROZESSSCHRITTE



Quelle: AMS; Darstellung: RH
AMS = Arbeitsmarktservice



Die Anträge genehmigten ausschließlich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS. Die Monats- und Endabrechnungen genehmigten sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AMS als auch externe Dienstleister.

⁴⁶ Die AMS-Landesgeschäftsstellen erstellten auch eigene Prüfkonzepte, Schulungsunterlagen und Checklisten.

(2) Um einen einheitlichen Wissensstand aller mit der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe befassten Personen zu gewährleisten, implementierte das AMS ein eigenes Wissensmanagement-Tool (WIKI – COVID-19-Kurzarbeit), in dem Informationen zur Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zentral erfasst waren. Das AMS aktualisierte das Tool laufend und auch die externen Dienstleister hatten Zugang.

(3) Das AMS nutzte für die Förderabwicklung bereits bestehende zentrale IT-Systeme. Diese stellten technisch sicher, dass Förderentscheidung und Auszahlungsfreigabe durch unterschiedliche Personen erfolgten. Auch die externen Dienstleister erhielten Zugang zu den für die Abwicklung erforderlichen IT-Systemen des AMS.

Ab 21. Mai 2020 war die Antragstellung technisch über das eAMS-System möglich (ab 1. Juni 2020 verbindlich).

Ende Juni 2020 führte das AMS automatisierte Kontrollen bei der Prüfung der Monatsabrechnungen ein, ab Ende November 2020 auch bei der Endabrechnung.

30.2 Der RH erachtete es als positiv, dass es dem AMS gelang, für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe eine im Wesentlichen bundesweit einheitliche Abwicklung zu gewährleisten.

Er hob weiters anerkennend hervor, dass ab Sommer 2020 sukzessive eine Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse erfolgten. Insbesondere die Einführung der verpflichtenden Antragstellung über das eAMS-Konto mit Anfang Juni 2020 und die Einführung von automatisierten Kontrollen bei der Prüfung der Monatsabrechnungen Ende Juni 2020 bewirkten eine strukturiertere und fehlervermeidende Abwicklung. Der RH wies aber auch darauf hin, dass wesentliche Angaben des geförderten Arbeitgebers lediglich grob plausibilisiert wurden (TZ 33, TZ 35, TZ 36).

30.3 Das AMS hielt in seiner Stellungnahme ergänzend fest, dass das Kontrollkonzept zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe stufenweise aufgebaut und dabei der Fokus auf automatisierte Kontrollschritte gelegt worden sei. Das AMS listete in seiner Stellungnahme beispielhaft folgende Kontrollschritte auf: Antragstellung über das eAMS-Konto mit Plausibilitätsprüfungen, automatisierte Kontrollen bei der Prüfung der Monatsabrechnungen, standardisierte Abrechnungslisten, Implementierung einer eigenen IT-Anwendung zur systematischen Kontrolle mit automatisierten Kontrollschritten, automatisierter Abgleich der abgerechneten Beschäftigten mit den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger.

Antragsgenehmigung

Antragstellung

- 31.1 (1) Die rasche Einführung der COVID-19-Kurzarbeit und auch die Unsicherheit und Bewegungseinschränkungen aufgrund des Lockdowns in der Anfangsphase führten dazu, dass die Förderwerber zu Beginn der COVID-19-Kurzarbeit häufig unvollständige bzw. unzureichende Anträge auf die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bei den AMS-Landesgeschäftsstellen bzw. regionalen Geschäftsstellen einbrachten. Die Anträge waren z.B. formlos, auf alten Formularen, ohne Sozialpartnervereinbarung bzw. die erforderlichen Zustimmungen der Sozialpartner; Anträge wurden mehrfach (an verschiedene Adressaten im AMS oder aufgrund von Nachreichungen auf COVID-19-Antragsformularen) oder in schlecht bearbeitbaren Formaten (z.B. mangels Scanmöglichkeit in einzelnen Fotos) eingebracht.

Die für die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe adaptierten Antragsformulare waren ab 25. März 2020 auf der Website des AMS abrufbar.

Um den Ansturm an Anträgen bewältigen zu können, sah das AMS – insbesondere in den Monaten März bis Juni 2020 – bei der Bearbeitung der Anträge und Gewährung von Kurzarbeitsbeihilfe Vereinfachungen vor. Fehlende Antragsangaben, wie der voraussichtliche Arbeitszeitausfall, konnten direkt durch das AMS ergänzt werden, die Sozialpartnervereinbarungen bzw. die Zustimmungen dazu konnten nachgereicht werden.

(2) Ab 21. Mai 2020 war die Antragstellung technisch auch über ein elektronisch ausfüllbares Formular im eAMS-System möglich; die Sozialpartnervereinbarung und allfällige Beilagen waren im Zuge der Antragstellung hochzuladen. Voraussetzung war die Einrichtung eines eAMS-Zugangs. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 in der Version von 15. Juli 2020 verpflichtete die Förderwerber rückwirkend ab 1. Juni 2020 zur Antragstellung über das eAMS-Konto.

Im elektronischen Antragsformular waren bereits Plausibilitätsprüfungen hinterlegt. Bestimmte Mängel in den Angaben konnten damit direkt aufgezeigt werden und waren vom Antragsteller zu korrigieren, bevor der Antrag abgesendet werden konnte. Das verbesserte die Qualität der Anträge und stellte eine administrative Vereinfachung für das AMS dar.

(3) Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 ermöglichte in allen Phasen auch rückwirkende Antragstellungen auf COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe.⁴⁷

⁴⁷ In Phase 1 und 3 konnten Erst- und Verlängerungsanträge rückwirkend gestellt werden; in Phase 2 war eine rückwirkende Antragstellung bei Verlängerungsanträgen möglich.

(4) Für die Anträge der Phase 3 gab es strengere Vorgaben zur Begründung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und zu Arbeitszeitausfällen von mehr als 70 % (TZ 8, TZ 10); auch legte das AMS stärkeres Augenmerk auf die Vollständigkeit der Anträge und die Übereinstimmung der Daten mit den Sozialpartnervereinbarungen. Das führte teilweise zu Missverständnissen bei den Unternehmen und zu unzureichenden Antragstellungen.

- 31.2 Der RH hielt fest, dass das AMS, um eine rasche Antragsgenehmigung zu gewährleisten, in den ersten Monaten der Förderabwicklung eine Vielzahl an Verfahrenserleichterungen vorsah. Er wertete die mit Juni 2020 eingeführte verpflichtende Antragstellung über das elektronische Formular im eAMS-Konto mit den integrierten Plausibilitätsprüfungen als positiv, um eine ordnungsgemäße Antragseinbringung in einem Massenverfahren zu unterstützen.

Der RH war der Ansicht, dass die großzügigen Fristen für rückwirkende Antragstellungen auf COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe den Unternehmen Flexibilität in der Situation der allgemeinen Unsicherheit erlaubten.

Antragsprüfung

- 32.1 (1) Laut Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 war im Zuge der Genehmigung grundsätzlich zu prüfen, ob die Angaben am Kurzarbeitsantrag mit den Angaben in der Sozialpartnervereinbarung übereinstimmten. Das betraf insbesondere die Angaben zum Kurzarbeitszeitraum, zur Anzahl der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten, zur Summe der Anzahl an Normalarbeitszeitstunden und der Arbeitszeitausfallstunden, zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes während der Kurzarbeit und zu einer allenfalls vereinbarten Behaltefrist; für Anträge mit Kurzarbeitsphasen ab 1. Oktober 2020 (Phase 3) auch die ab diesem Zeitpunkt geforderten Angaben zur wirtschaftlichen Begründung und deren Bestätigung durch Steuerberatungs-, Wirtschaftsprüfungs- oder Bilanzbuchhaltungsunternehmen.

Die AMS-Landesgeschäftsstellen hatten für die Prüfung der allgemeinen Antragsangaben (Betriebsdaten, Zahlungsempfänger, Kontonummer) sowie der geforderten Abgleiche zwischen Antrag und Sozialpartnervereinbarung sukzessive jeweils eigene, interne Vorgaben entworfen (z.B. Prozessabläufe, Informationen, Leitfäden, zum Teil auch Checklisten).

(2) Die Bundesgeschäftsstelle gab keine Vorgaben zur Frage, wie festzustellen war, ob sich ein Betrieb schon vor der COVID-19-Pandemie in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden hatte, ob eine Betriebsstätte in Österreich vorlag und wie bei Scheinunternehmen vorzugehen war.

Das AMS nahm als Fördergeber eine inhaltliche Prüfung bzw. Plausibilisierung der Fördervoraussetzung „vorübergehende wirtschaftliche Schwierigkeiten“ grundsätzlich nicht vor (TZ 8); auch der Ausschluss von Scheinunternehmen war nicht systematisch gewährleistet (TZ 34).

(3) Bei positiver Entscheidung über den Antrag erhielten die Antragsteller eine Fördermitteilung, in der die wesentlichen Punkte für die Gewährung der Kurzarbeitsbeihilfe zusammengefasst waren, insbesondere Beihilfenhöhe, Beschäftigtenstand, Behaltefrist, Höchstausmaß der Ausfallstunden im Kurzarbeitszeitraum und allenfalls nach der Antragstellung vorgenommene Änderungen sowie Informationsverpflichtungen. Weiters enthielt die Mitteilung einen Hinweis, dass bei Nichteinhaltung eine Rückforderung der ausbezahlten Kurzarbeitsbeihilfe (bzw. Anrechnung auf Folgezahlungen) vorgenommen werde. Im Falle einer Ablehnung generierte das System automatisch eine negative Mitteilung an den Förderwerber.

- 32.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die zentralen Vorgaben zur operativen Prüfung der Antragsdaten lediglich auf einen Abgleich mit den Angaben der Sozialpartnervereinbarung fokussierten und die zentrale Fördervoraussetzung der vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Förderrichtlinie nicht operationalisiert war und vom AMS nicht überprüft bzw. plausibilisiert wurde.

Er wiederholte seine Empfehlung insbesondere an das AMS aus TZ 11, die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen).

Er empfahl dem AMS weiters, bereits anlässlich der Genehmigung automatisierte Abgleiche mit der Liste der Scheinunternehmen des Bundesministeriums für Finanzen einzurichten.

- 32.3 (1) Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahmen zu TZ 8 (wirtschaftliche Schwierigkeiten) und TZ 11 (Sozialpartnervereinbarung).

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Landesgeschäftsstellen auch vor der COVID-19-Kurzarbeit Stichproben zur Überprüfung von Lohnkonten und Zeitaufzeichnungen durchgeführt hätten und Stichproben auch künftig (nach der COVID-19-Kurzarbeit) vorstellbar seien.

Die Erstellung der Liste der Scheinunternehmen und die Begehrensstellungen erfolgten zu unterschiedlichen Zeitpunkten, daher sei keine umfassende Deckungsgleichheit von Unternehmen in beiden Vorgängen gegeben und eine Vermeidung von Bewilligungen an Scheinfirmen nicht sicherzustellen.

Eine zeitversetzte Überprüfung bestehender Kurzarbeitsprojekte mit den Listen der Scheinfirmen führe jedenfalls bei missbräuchlicher Inanspruchnahme der Beihilfe zur Rückforderung der gesamten Zahlungen an das Unternehmen. Dazu würde derzeit noch in regelmäßigen, kurzen Abständen die Scheinfirmenliste auf der Internetseite des Bundesministeriums für Finanzen eingesehen. Es werde geprüft, ob diese Information künftig automatisiert in den AMS-Betriebsdatensatz eingespielt werden könnte. Wenn diese Information im IT-System vorhanden sei, werde diese auch in die automatisierten Prüfungen im Rahmen des Data-Warehouse-Berichts zu den monatlichen Teilabrechnungen und zur Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung aufgenommen.

Monatsabrechnung

- 33.1 (1) Laut Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 mussten Arbeitgeber dem AMS bis zum 28. des Folgemonats im Wege des eAMS-Kontos eine standardisierte Abrechnungsliste für den vorangegangenen Kalendermonat übermitteln.

Die monatliche Auszahlung der Kurzarbeitsbeihilfe erfolgte durch das AMS im Nachhinein nach Prüfung der Monatsabrechnung. Ziel des Ministeriums und des AMS war es, die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe möglichst rasch auszubezahlen.

(2) Für die Höhe der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe waren insbesondere die verrechenbaren Ausfallstunden und das Bruttoentgelt des letzten vollentlohnten Kalendermonats vor Beginn der Kurzarbeit (Bemessungsgrundlage) maßgeblich. Die Höhe der pro Arbeitnehmerin bzw. pro Arbeitnehmer verrechenbaren COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe hing weiters von im Abrechnungszeitraum konsumierten Urlauben, Feiertagen (ohne Arbeitsleistung), Krankenständen, geleisteten Arbeitsstunden, geleisteten Überstunden sowie von der Höhe und Zusammensetzung des Entgelts ab.

(3) Zu den bei den Monatsabrechnungen durchzuführenden Kontrollschritten erarbeitete das AMS Mitte April 2020 ein erstes Prüfkonzept. Kontrolliert wurde danach, ob die Monatsabrechnung in Form einer standardisierten Datei vorlag und ob die Auszahlungssumme augenscheinlich überhöht war (z.B. weil mehr Personen als beantragt abgerechnet wurden). Bei 5 % der Monatsabrechnungen war zusätzlich für eine bestimmte Anzahl von abgerechneten Beschäftigten eine vertiefende Prüfung mit Abfrage der Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger durchzuführen.

(4) Im Juni 2020 erstellte das AMS ein neues Prüfkonzept und implementierte eine eigene IT-Anwendung, die eine systematische Kontrolle mit automatisierten Kontrollschritten ermöglichte.

Die neue IT-Anwendung kam ab Ende Juni 2020 zum Einsatz, mit ihr erfolgte ein automatisierter Abgleich aller abgerechneten Beschäftigten mit den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger; die Prüfung der Monatsabrechnungen umfasste nunmehr:

- einen Vergleich der Angaben der Abrechnung mit jenen des Antrags – u.a. in Bezug auf den Bewilligungsbetrag und bewilligte Personen,
- eine Kontrolle der Abrechnungsdatei – u.a. in Bezug auf deren Formatierung und den eingetragenen Abrechnungszeitraum,
- eine Kontrolle der Angaben der Abrechnung zu den verrechneten Personen – u.a. in Bezug auf die Höhe der Bemessungsgrundlage, das Vorliegen eines vollentlohnten Monats vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit, die Mehrfachnennung von Sozialversicherungsnummern und die Einhaltung der Mindestarbeitszeit,
- eine Plausibilisierung der Anzahl der angegebenen Ausfallstunden (in dem Sinne, dass eine Abrechnung von Ausfallstunden, die die monatliche Arbeitszeit vor der COVID-19-Kurzarbeit überstiegen, automatisiert auffielen) sowie eine Plausibilisierung des Förderbetrags je Arbeitnehmerin bzw. je Arbeitnehmer (in dem Sinne, dass Förderbeträge, die über 140 % des vor COVID-19-Kurzarbeit ausbezahlten Bruttoentgelts lagen, automatisiert auffielen).

(5) Die Prüfkonzepte der Bundesgeschäftsstelle legten Toleranzgrenzen bei der Kontrolle der Monatsabrechnungen fest: Eine Freigabe der Monatsabrechnung (ohne weitere Prüfschritte) war solange zulässig, bis die durch die Kontrolle insgesamt festgestellten Auffälligkeiten 15 % der monatlichen Abrechnungssumme überstiegen bzw. bei monatlichen Abrechnungssummen ab einer Höhe von 2,50 Mio. EUR über 5 % lagen. Die prozentuellen Toleranzgrenzen (ohne Begrenzung der absoluten Höhe) führten in Verbindung mit der Höhe der Auszahlungsbeträge für Kurzarbeit dazu, dass Auffälligkeiten in den monatlichen Abrechnungen auch in der Größenordnung von monatlich mehreren Hunderttausend Euro vorerst nicht hinterfragt werden mussten und die in der Abrechnung angegebenen Beträge ausbezahlt wurden. So lag etwa bei einem Abrechnungsvolumen von knapp 2,50 Mio. EUR die Toleranzgrenze bei rd. 375.000 EUR.

Die Toleranzgrenzen wendete das AMS auch auf durch die IT-Anwendung identifizierte, offensichtliche Falschangaben des Arbeitgebers an (z.B. wenn in der Monatsabrechnung abgerechnete Personen aufgrund des Abgleichs mit den Daten der Sozialversicherungsträger als beim Unternehmen nicht beschäftigt auffielen), so dass auch solche Fehler in der Regel zu keiner Verringerung des Auszahlungsbetrags führten.

Bei Auffälligkeiten über der jeweiligen Toleranzgrenze war die Monatsabrechnung näher zu prüfen (z.B. durch Online-Abfragen der Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger oder Kontaktaufnahme mit dem abrechnenden Unternehmen) und gegebenenfalls dem Unternehmen zur Verbesserung zu übermitteln.

Ab Anfang April 2021 kamen für Abrechnungen ab der Phase 3 nur mehr Toleranzgrenzen von 5 % zur Anwendung.

- 33.2 Der RH anerkannte, dass das AMS mit Ende Juni 2020 ein Abrechnungskontrollsystem mit automatisierten Prüfschritten implementiert hatte, das einerseits eine Grobkontrolle gewährleistete und andererseits Auszahlungen rasch nach Übermittlung der Monatsabrechnung ermöglichte (TZ 41).

Er wies jedoch darauf hin, dass die Raschheit der Auszahlungen auch durch Kontrollen über Plausibilisierungen und die Anwendung großzügiger Toleranzgrenzen bei Auffälligkeiten ermöglicht wurde. Der RH gab zu bedenken, dass die Anwendung der hohen Toleranzgrenzen auch beim letzten Abrechnungsmonat eines COVID-19-Kurzarbeitsprojekts unter Umständen zu hohen – allenfalls auch uneinbringlichen – Rückforderungen im Rahmen der Endabrechnung führen konnte. Er kritisierte, dass im überprüften Zeitraum (bis Ende März 2021) auch offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel nicht zwingend zu einer (vorläufigen) Verminderung des Auszahlungsbetrags führten, z.B. wenn in der Monatsabrechnung angegebene Personen laut Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger nicht beim Fördernehmer beschäftigt waren.

Der RH empfahl dem AMS, im Rahmen der Abrechnungskontrolle identifizierte, offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel bei der Ermittlung der Auszahlungssumme unmittelbar zu berücksichtigen.

- 34.1 (1) Das AMS prüfte nicht standardmäßig, ob ein Unternehmen, das COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bezog, in der Liste der Scheinunternehmen des Bundesministeriums für Finanzen aufschien oder ob es insolvent war.

(2) Die Bundesgeschäftsstelle hatte in unregelmäßigen Abständen Abgleiche der Liste der Scheinunternehmen mit Unternehmen in COVID-19-Kurzarbeit durchgeführt und dabei bis Ende April 2021 16 Übereinstimmungen erkannt; 13 identifizierte Scheinunternehmen hatten COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Ausmaß von insgesamt 417.544 EUR bezogen.

(3) Die Bundesgeschäftsstelle „empfohl“ den AMS-Landesgeschäftsstellen, Insolvenzeröffnungen in der Insolvenzdatei⁴⁸ regelmäßig zu beobachten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung strebte die Bundesgeschäftsstelle die Einrichtung einer Schnittstelle zwischen ihrem IT-System und der Insolvenzdatei des Bundesministeriums für Justiz an, um automatisiert Informationen zu Insolvenzeröffnungen zu erhalten.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass die Auszahlung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe an insolvente Unternehmen oder Scheinunternehmen die Gefahr von uneinbringlichen Rückforderungen barg. Er wertete die Bestrebungen des AMS, insolvente Unternehmen und Scheinunternehmen vor Auszahlung der Förderung zu identifizieren, als positiv. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Kontrolle nur in unregelmäßigen Abständen erfolgte.

Er empfahl dem AMS, in die Abrechnungskontrolle Abgleiche mit der Liste der Scheinunternehmen und der Insolvenzdatei zu integrieren, um ungerechtfertigte Auszahlungen zu vermeiden.

- 34.3 Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aufgrund der zeitversetzten Erfassung der Scheinunternehmen und der Übermittlung der monatlichen Teilabrechnungen eine vollständige Vermeidung von Zahlungen an Scheinunternehmen nicht zu verhindern sei. Sobald das AMS Kenntnis von der Einstufung als Scheinunternehmen erlange (durch regelmäßigen Abgleich mit der Liste des Bundesministeriums für Finanzen), erfolgten ein sofortiger Auszahlungsstopp und gegebenenfalls eine vollständige Rückforderung.

Im Übrigen verwies das AMS auf seine Stellungnahme zu **TZ 32**, wonach geprüft werde, ob zusätzliche Informationen künftig automatisiert in den AMS-Betriebsdatensatz eingespielt werden könnten. Diesfalls würden diese Informationen auch in die automatisierten Prüfungen im Rahmen des Data-Warehouse-Berichts zu den monatlichen Teilabrechnungen und zur Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung aufgenommen.

⁴⁸ <http://www.edikte.justiz.gv.at> (abgerufen am 31. Jänner 2022)

Endabrechnung

Allgemeines

35.1 (1) Die Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfen bezogen, waren verpflichtet, am Ende jedes COVID-19-Kurzarbeitsprojekts nach Ablauf der Behaltefrist im Wege des eAMS-Kontos einen standardisierten Durchführungsbericht zu übermitteln. Der Durchführungsbericht war vom Betriebsrat (unter gewissen Umständen von der zuständigen Fachgewerkschaft) zu unterfertigen. Er hatte u.a. Angaben über die Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes, den Bezug anderer Förderungen sowie die Einhaltung des maximal zulässigen Arbeitszeitausfalls zu enthalten.

(2) Im Zuge der Prüfung der Endabrechnung kontrollierte das AMS zum einen die Angaben des Durchführungsberichts (z.B. Vorhandensein der erforderlichen Unterschriften; Übereinstimmung mit Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger zum Beschäftigungsstand) und zum anderen nochmals die Angaben der Monatsabrechnungen.

Das AMS erstellte für die nochmalige, zusammenfassende Prüfung der Monatsabrechnungen im Rahmen der Endabrechnung eine eigene IT-Anwendung, die ab 23. November 2020 zur Anwendung kam. Diese führte – unter Zugriff auf die aktuellen Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger – weitgehend die gleichen automatisierten Prüfschritte wie die IT-Anwendung zur Monatsabrechnung durch. Allerdings waren die Kontrollschritte der automatisierten Prüfung etwas weniger umfangreich, so fehlte z.B. eine Kontrolle auf Manipulation der Abrechnungsdatei.

Die IT-Anwendung summierte die gefundenen Auffälligkeiten aller Monatsabrechnungen des jeweiligen COVID-19-Kurzarbeitsprojekts zu allfälligen Rückforderungsbeträgen auf; sie unterschied dabei zwischen unbedingten Rückforderungstatbeständen⁴⁹, für die keine Toleranzgrenzen galten, und bedingten Rückforderungstatbeständen⁵⁰, für die bei COVID-19-Kurzarbeitsprojekten mit einer verrechneten

⁴⁹ Unbedingte Rückforderungstatbestände waren:

- keine durchgängige Beschäftigung beim geförderten Arbeitgeber,
- kein vollentlohnter Monat vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit,
- mehr als 70 % bzw. 90 % Ausfallstunden im Durchrechnungszeitraum,
- mehrmaliges Auftreten einer Sozialversicherungsnummer in derselben Abrechnung.

⁵⁰ Bedingte Rückforderungstatbestände waren:

- das vom Arbeitgeber angegebene Bruttoentgelt vor COVID-19-Kurzarbeit überstieg den in den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger gespeicherten Wert (bis zu 15 % Toleranz),
- die Zahl der verrechneten Ausfallstunden überstieg die monatliche Normalarbeitszeit vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit (bis zu 2 Stunden Toleranz),
- der Förderbetrag überstieg 140 % des Bruttoentgelts vor COVID-19-Kurzarbeit,
- eine Sozialversicherungsnummer trat mehrmals in verschiedenen COVID-19-Kurzarbeitsprojekten im selben Abrechnungszeitraum auf.

Gesamtsumme bis 2,50 Mio. EUR eine Toleranzgrenze von 15 % und bei COVID-19-Kurzarbeitsprojekten mit einer verrechneten Gesamtsumme ab 2,50 Mio. EUR eine Toleranzgrenze von 5 % galt. Lagen die automatisiert festgestellten Auffälligkeiten insgesamt unter der jeweiligen Toleranzgrenze, schlug die IT-Anwendung keine Rückforderung vor und die Endabrechnung konnte ohne weitere Prüfschritte und ohne Rückforderung freigegeben werden. Damit mussten bei einem Auszahlungsvolumen von beispielsweise 10 Mio. EUR festgestellte Auffälligkeiten im Ausmaß von bis zu 500.000 EUR nicht hinterfragt werden. Bestanden Auffälligkeiten hinsichtlich unbedingter Rückforderungstatbestände oder Auffälligkeiten hinsichtlich bedingter Rückforderungstatbestände oberhalb der Toleranzgrenze, wies die IT-Anwendung einen allfälligen Rückforderungsbetrag aus. Zur Abklärung des Sachverhalts hatte der externe Dienstleister bzw. die AMS-Landesgeschäftsstelle Kontakt mit dem Unternehmen aufzunehmen. Hatten die Mängel Bestand, wurde der entsprechende Betrag zurückgefordert bzw. mit anderen Förderungen des AMS gegengerechnet.

(3) Ab Mitte April 2021 sah die Bundesgeschäftsstelle für die Endabrechnungen ab der Phase 3 vor, von den Toleranzgrenzen für COVID-19-Kurzarbeitsprojekte abzugehen und allen festgestellten Auffälligkeiten nachzugehen.

(4) Wie bei der Prüfung der Monatsabrechnungen fand auch bei der Endabrechnung nur eine Plausibilisierung der Anzahl der verrechneten Ausfallstunden statt (TZ 36).

Ein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug lag nicht vor.

35.2 (1) Der RH anerkannte, dass das AMS mit Ende November 2020 eine eigene IT-Anwendung für die Endabrechnung mit automatisierten Kontrollschritten implementierte und die Angaben des Durchführungsberichts mit den aktuellen Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger abglich. Er wies jedoch darauf hin, dass im Zuge der Endabrechnung – wie auch bei der Prüfung der Monatsabrechnungen – wesentliche Angaben des geförderten Arbeitgebers lediglich grob plausibilisiert wurden und einige Kontrollschritte im Vergleich zur Monatsabrechnung entfielen (z.B. Kontrolle auf Manipulation der Abrechnungsdatei). So wurden die für die Höhe der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe maßgeblichen Ausfallstunden nur soweit grob plausibilisiert, als dass sie nicht mehr als bis zu zwei Stunden über der monatlichen Normalarbeitszeit vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit liegen durften.

(2) Der RH anerkannte, dass das AMS ab Mitte April 2021 Toleranzbereiche bei Endabrechnungen ab der Phase 3 aufhob. Er hielt jedoch kritisch fest, dass das AMS in Phase 1 und Phase 2 und damit für ein Auszahlungsvolumen von insgesamt über 5 Mrd. EUR bei der – nicht zeitkritischen – Endabrechnung für bestimmte Auffälligkeiten (z.B. unplausible Angaben zur Höhe der Ausfallstunden oder deutlich über den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger liegende Bemessungs-

grundlagen) hohe Toleranzgrenzen vorsah und damit allfällige unrechtmäßige Auszahlungen – auch in beträchtlicher Höhe – ungeprüft bleiben konnten.

Der RH empfahl dem AMS, bei der nicht zeitkritischen Endabrechnung der Kurzarbeitsprojekte strenge Kontrollmaßstäbe anzulegen und keine bzw. niedrige und betraglich begrenzte Toleranzgrenzen vorzusehen.

Er empfahl dem Ministerium und dem AMS, – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs zu entwickeln.

- 35.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei zur Kontrolle des zweckmäßigen Einsatzes der Fördermittel vorweg generell auf den historisch einzigartigen Umfang der Inanspruchnahme der Beihilfe und auf die trotz Ausweitung nur eingeschränkt verfügbaren Ressourcen des AMS (Personal, EDV-Entwicklung etc.) sowie die im Verlauf der COVID-19-Krise bereits erzielten Verbesserungen hinzuweisen.

Bei der sehr hohen Anzahl an COVID-19-Kurzarbeitsprojekten sei eine umfassende Prüfung jeder einzelnen Abrechnung aus Ressourcengründen nicht möglich gewesen, zumal dies die Abrechnung in die Länge gezogen und die Unsicherheit der Fördernehmer in Bezug auf etwaige Rückforderungen erhöht hätte. Dies hätte wiederum negative Folgen für die stabilisierende Wirkung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe auf den Arbeitsmarkt.

Die Prüftätigkeit des AMS bei der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe habe sich jedoch definitiv nicht nur auf reine Plausibilitätskontrollen beschränkt. Vielmehr sei die Einhaltung von Fördervoraussetzungen – etwa zur Feststellung von Rückforderungstatbeständen – auch direkt und eindeutig überprüft worden. Die Möglichkeiten der Entwicklung weiterer Prüfmechanismen seien im Rahmen der bestehenden Ressourcen und unter Berücksichtigung der stark volatilen Inanspruchnahme der Kurzarbeitsbeihilfe zu analysieren. Dabei wäre im Hinblick auf den zu erwartenden Rückgang der Inanspruchnahme der Beihilfe jedenfalls in Betracht zu ziehen, die Vorlage von Lohnkonten und Arbeitszeitaufzeichnungen als verbindlichen Nachweis einer widmungsgemäßen Verwendung wieder einzuführen.

Für den Arbeitgeber gelte eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren, unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen könnten auch nach der Endabrechnung durchgeführt werden. Der Arbeitgeber sei verpflichtet, Organen oder Beauftragten des AMS, des Bundes und der EU im Rahmen ihrer Kontroll- und Prüftätigkeit Einsicht in alle mit der Förderung im Zusammenhang stehenden Unterlagen (Lohnkonten, Arbeitszeit-

aufzeichnungen etc.) zu gewähren, diese Unterlagen auf Aufforderung zu übermitteln und alle geforderten Auskünfte zu erteilen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme zur Empfehlung, ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zu entwickeln, mit, dass ein dem enormen Anfall für Förderfälle angemessenes mehrstufiges Prüfkonzert vorliege, das über den Abwicklungszeitraum hinweg zunehmend verschärft worden sei.

Die ersten automatisierten Plausibilitätskontrollen fänden bereits im eAMS-Konto bei der Antragstellung statt, in der Folge gebe es Überprüfungen bei der Erstellung der monatlichen Teilabrechnungen im Excel- als auch im Webtool. Nachdem im Sommer 2020 die automatisierten Prüfberichte für die monatlichen Teilabrechnungen produktiv gesetzt worden seien, seien die monatlichen Teilabrechnungen zu 100 % überprüft worden. Die anfänglichen, zur Sicherung der Liquidität erforderlichen Toleranzgrenzen seien dabei sukzessive reduziert worden. Eine vollständige neuerliche Überprüfung der monatlichen Teilabrechnungen (inklusive allfälliger vom Fördernehmer korrigierter Teilabrechnungen) erfolge im Zuge der Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung (Endabrechnung).

Stichprobenartig fände eine Vor-Ort-Prüfung im Rahmen des COVID-19-Förderungsprüfungsgesetzes⁵¹ im Auftrag des Finanzamts bzw. des Bundesministers für Finanzen statt. Das AMS unterstütze maßgeblich die Arbeit des Bundesministeriums für Finanzen und habe auch einen Prozess entwickelt, wie die Rückmeldungen der Überprüfungen umgesetzt werden könnten. Das Prüfkonzert sei in Ausarbeitung.

Eine zeitnahe Überprüfung sei bei mehr als 1 Mio. Abrechnungen für das AMS nicht möglich.

Zur Empfehlung betreffend Kontrollmaßstäbe und Toleranzgrenzen bei der Endabrechnung teilte das AMS mit, dass als Verfahrensvereinfachung Toleranzgrenzen festgelegt worden seien, um die Bearbeitung des Massengeschäfts zu beschleunigen. Im Zuge der verschiedenen Phasen der COVID-19-Kurzarbeit seien diese sukzessive reduziert worden. Aktuell bestünden keine Toleranzgrenzen mehr. Die Kontrollmaßstäbe, die im Zuge der Endabrechnung angewendet würden, seien automatisiert in der IT-Anwendung hinterlegt und würden durch insgesamt neun Prüffragen abgedeckt. Zusätzlich zu den neun Prüffragen würde die gesamte Förder-summe mit dem bewilligten Gesamtbetrag abgeglichen und als Unterstützung ein sich ergebender Rückforderungsbetrag berechnet.

⁵¹ BGBl. I 44/2020 i.d.g.F.

- 35.4 Der RH anerkannte die sukzessive Implementierung weiterer Kontrollschritte und das Abgehen von Toleranzgrenzen bei der Endabrechnung. Er betonte jedoch, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wesentliche Angaben des Arbeitgebers (z.B. zu den verrechneten Ausfallstunden) lediglich grob plausibilisiert wurden und kein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug vorlag. Die in den Stellungnahmen angeführte Ausarbeitung eines Prüfkonzepts und die Überlegungen zur Wiedereinführung der Vorlage von Lohnkonten und Arbeitszeitaufzeichnungen beurteilte der RH positiv.

Kontrolle der abgerechneten Ausfallstunden

- 36.1 (1) Die Richtigkeit der Angaben des Arbeitgebers zu den verrechneten Ausfallstunden (insbesondere zur Höhe der geleisteten Arbeitsstunden, zu Urlauben und Krankenständen) konnte in allen Phasen der COVID-19-Kurzarbeit mit den in den Abrechnungskontrollen des AMS implementierten manuellen und automatisierten Prüfschritten nicht verifiziert werden. Zu Unrecht verrechnete Ausfallstunden gehörten allerdings zu den häufigsten an das AMS herangetragenen Betrugsverdachtsmeldungen; sie stellten nach Auskunft von Fachexpertinnen und Fachexperten ein wesentliches Risiko für Missbrauch dar.

Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 hatte noch bis Mitte Juli 2020 die Prüfung der Richtigkeit der von Arbeitgebern an das AMS übermittelten monatlichen Abrechnungen mit einer Stichprobe anhand der Lohnkonten bzw. der verpflichtend zu führenden Arbeitszeitaufzeichnungen vorgesehen. Mit rückwirkender Richtlinienänderung wurde diese stichprobenartige Prüfung der Übereinstimmung der abgerechneten Ausfallstunden auf Prüfungen „im Nachhinein“ verlegt. Das AMS sah sich damit für solche Prüfungen grundsätzlich nicht mehr zuständig und verließ sich diesbezüglich auf allfällige Kontrollen durch Finanzämter und durch das Amt für Betrugsbekämpfung (insbesondere Finanzpolizei) gemäß COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz (TZ 40).

In der Praxis forderte das AMS Arbeitszeitaufzeichnungen nur in Ausnahmefällen (z.B. im Anlassfall bei Missbrauchsverdacht) an; Vor-Ort-Kontrollen zur COVID-19-Kurzarbeit führte das AMS nicht durch.

- (2) Eine Information der Beschäftigten über die Anzahl der tatsächlich für sie beim AMS abgerechneten Ausfallstunden war nicht vorgesehen.

36.2 Der RH gab zu bedenken, dass unrichtige Angaben zu den Ausfallstunden ein wesentliches Einfallstor für Missbrauch darstellten. Aus Sicht des RH waren die bei der Endabrechnung durchgeführten Kontrollschritte nicht geeignet, Falschangaben des Unternehmens in Bezug auf die tatsächliche Arbeitsleistung seiner Beschäftigten während der COVID-19-Kurzarbeit zu erkennen. Er hielt kritisch fest, dass das AMS keine – über eine Plausibilisierung hinausgehenden – Kontrollen der abgerechneten Arbeitsstunden vorgenommen hatte und damit ein zentrales Element der Auszahlungshöhe weitgehend ungeprüft blieb.

Der RH unterstrich die Bedeutung einer systematischen, auf einheitlichen Prüfkriterien basierenden Kontrolle – auch durch Vor-Ort-Prüfungen – zur Aufdeckung von unrechtmäßigem Bezug und Fördermissbrauch.

Er wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und das AMS aus [TZ 35](#), – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs zu entwickeln.

Der RH war der Ansicht, dass eine Information der Beschäftigten über die Anzahl der für sie verrechneten Ausfallstunden bzw. über die für sie in den Monatsabrechnungen angegebenen Arbeitsstunden ein wesentliches Element der Transparenz darstellen würde und geeignet wäre, Missbrauch vorzubeugen bzw. zu entdecken.

Er empfahl dem Ministerium und dem AMS, zum Zweck der Erhöhung der Transparenz der Kurzarbeit sowie zur Missbrauchsprävention in den Förderrichtlinien die Unternehmen zu verpflichten, ihre Beschäftigten individuell über jenes Ausmaß der Arbeitsstunden zu informieren, das das Unternehmen für sie beim AMS in der Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe angegeben hatte.

36.3 (1) Das Ministerium begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH, Unternehmen zu verpflichten, ihre Beschäftigten individuell über das Ausmaß der für sie in der Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe angegebenen Arbeitsstunden zu informieren, da dies zu mehr Transparenz und zur Missbrauchsprävention beitragen könnte. Zu prüfen wäre allerdings, ob für die Einführung einer derartigen Verpflichtung eine höherrangige Norm notwendig wäre.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH bei einer künftigen Gestaltung der Richtlinie zur Kurzarbeitsbeihilfe als Diskussionspunkt mit den Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner einbringen werde.

Kontrolle der Auszahlung des Mindestentgelts und der Abführung der Sozialversicherungsbeiträge

- 37.1 Im Rahmen der automatisierten Kontrollen überprüfte das AMS nicht, ob das Unternehmen seinen Beschäftigten tatsächlich das vorgeschriebene Mindestentgelt ausbezahlt und ob es die – betragsmäßig beträchtlichen – vom AMS übernommenen Anteile der Sozialversicherungsbeiträge abführte. Aufgrund der Abgeltung der Lohnnebenkosten für die Ausfallstunden und des Aufwands des Arbeitgebers für die weiterhin zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge auf Basis der Beitragsgrundlage vor der Kurzarbeit konnte der als Abgeltung der Sozialversicherungsbeiträge ausbezahlte Förderanteil deutlich über 50 % liegen.
- 37.2 Der RH gab zu bedenken, dass Unternehmen, die ihren Beschäftigten weniger als das in den Richtlinien zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe vorgesehene Mindestentgelt bezahlten bzw. die vom AMS abgegoltenen Sozialversicherungsbeiträge nicht abführten, überfördert würden. Er war der Ansicht, dass auch dieser Aspekt eines möglichen unrechtmäßigen Förderbezugs in einer ergänzenden risikobasierten Kontrollschiene mitzuberücksichtigen wäre.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und das AMS aus [TZ 35](#), – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs zu entwickeln.

Berücksichtigung anderer Förderungen

- 38.1 Förderungen und Leistungen anderer öffentlicher Stellen, die als Ersatz für Lohnkosten und Lohnnebenkosten von in COVID-19-Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten genehmigt wurden, waren mit der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe gegenzurechnen.

Arbeitgeber waren verpflichtet, solche Förderungen und Leistungen anderer öffentlicher Stellen im Durchführungsbericht anzugeben.

Das AMS erstellte eine Liste zu berücksichtigender Förderungen, die lohnkosten- und lohnnebenkostenrelevant waren. Die Liste umfasste Mitte März 2021 vier vom AMS selbst und sechs von anderen Bundeseinrichtungen administrierte Förderungen.

Das AMS nahm standardmäßig einen Abgleich mit den von ihm selbst administrierten, zu berücksichtigenden Förderungen vor (z.B. Eingliederungsbeihilfe).

Ein Abgleich mit den zu berücksichtigenden Förderungen anderer öffentlicher Stellen erfolgte nicht (z.B. Zuschuss zur Entgeltfortzahlung), insbesondere auch kein Abgleich mit Daten der Transparenzdatenbank.

- 38.2 Der RH beurteilte den Abgleich mit eigenen Förderungen des AMS positiv. Er wies darauf hin, dass das AMS in Bezug auf die Vermeidung von Doppelförderungen auf Selbstangaben der Arbeitgeber vertraute und keine Abfragen der Transparenzdatenbank durchführte. Der RH war der Ansicht, dass auch Abfragen des AMS in der Transparenzdatenbank geeignet sein könnten, um unerwünschte Doppelförderungen zu identifizieren.

Der RH empfahl dem AMS, zu klären, inwieweit bei der Abrechnungskontrolle der COVID-19-Kurzarbeit automatisierte sequenzielle oder auch stichprobenartige Abfragen in der Transparenzdatenbank zweckmäßig wären.

- 38.3 Laut Stellungnahme des AMS werde die Empfehlung des RH in einem nächsten IT-Projekt geprüft.

Rückforderungen

- 39.1 (1) Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 sah vor, dass bei Nichteinhaltung der in der Verpflichtungserklärung und Fördermitteilung festgelegten Bestimmungen die Förderung teilweise oder gänzlich zurückzufordern war. Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 enthielt allerdings einige Beschränkungen der Rückforderungsmöglichkeiten des AMS:
- Vollentlohnter Kalendermonat: Für Kurzarbeitszeiträume, die zwischen 1. März 2020 und 31. Mai 2020 begannen, war das Fehlen eines vollentlohnten Kalendermonats vor Beginn der COVID-19-Kurzarbeit kein Grund zur Rückforderung von bereits ausbezahlten Förderbeträgen.
 - Überzahlungen aufgrund der Pauschalsatzmethode: Überzahlungen, die sich aus der Berechnungsmethode mit Pauschalsätzen in Phase 1 ergaben, waren nicht zurückzufordern.

- Unterschreitung des Mindestarbeitszeitausfalls: Es lag kein Rückforderungstatbestand vor, wenn im Zuge der Umsetzung im Durchschnitt des Durchrechnungszeitraums der minimale Arbeitszeitausfall von 10 % (Phase 1 und Phase 2) bzw. 20 % (Phase 3) unterschritten wurde (z.B. aufgrund verbesserter Auftragslage).
- Überschreitung des maximal zulässigen Arbeitszeitausfalls: Es lag kein Rückforderungstatbestand vor, wenn vom Lockdown zwischen November 2020 und März 2021 betroffene Arbeitgeber⁵² während dieses Zeitraums einen im Durchschnitt über dem maximal zulässigen Arbeitszeitausfall von 90 % liegenden Wert verrechneten.

(2) Das AMS forderte – im Anlassfall bzw. im Zuge der Endabrechnung – die bezogene COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zur Gänze bzw. anteilig zurück. Das AMS rechnete Rückforderungen – wenn möglich – mit laufenden AMS-Projekten desselben Arbeitgebers gegen.

(3) Das AMS konnte aus seinem Datenbestand nicht standardmäßig die Höhe der insgesamt angefallenen und der bereits eingebrachten rückgezahlten bzw. gegenverrechneten Rückforderungen auswerten.

39.2 Der RH hielt fest, dass das Ausmaß an Rückforderungen und ihre Einbringlichkeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht absehbar waren.

Er wies kritisch darauf hin, dass das AMS zur Höhe und zum Anteil der bereits eingebrachten Rückforderungen standardmäßig keine Aussagen machen konnte.

Der RH empfahl dem AMS, die Höhe der Rückforderungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe standardmäßig zu erfassen und in sein laufendes Controlling aufzunehmen.

39.3 Laut Stellungnahme des AMS würden in der IT-Kernanwendung Rückforderungen standardmäßig über eine eigene Geschäftsfunktion erfasst.

39.4 Der RH entgegnete dem AMS, dass es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Auskunft zur Höhe und zum Anteil der bereits eingebrachten Rückforderungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe geben konnte.

⁵² Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 listete 40 ÖNACE-Klassifikationen auf, die vom Lockdown betroffen waren (z.B. Beherbergung, Gaststätten).

Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug

40.1 (1) Das Ministerium und das AMS hatten kein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – gezielt auf Fallkonstellationen mit erhöhtem Risiko fokussierendes Prüfkonzept mit Prüfkriterien oder Checklisten für eine Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug bzw. Fördermissbrauch erstellt.

(2) Ende März 2020 vereinbarte das AMS mit den Arbeiterkammern, dass diese dem AMS Wahrnehmungen über beabsichtigten oder tatsächlichen Fördermissbrauch der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe meldeten. Weitere Informationen zu möglichen Missbrauchsfällen erhielt das AMS vom Ministerium, von der Finanzpolizei sowie direkt per Post oder E-Mail. Laut AMS waren die Missbrauchsverdachtsmeldungen meist anonym und betrafen Sachverhalte wie insbesondere die Fälschung von Arbeitszeitaufzeichnungen bzw. die Leistung der vollen Arbeitszeit trotz Inanspruchnahme von COVID-19-Kurzarbeit. Neben den an das AMS herangetragenen Betrugsverdachtsfällen ergaben sich anlässlich der Prüftätigkeiten der AMS-Landesgeschäftsstellen und der regionalen Geschäftsstellen bzw. der externen Dienstleister Hinweise auf möglichen missbräuchlichen Bezug der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe. Die Bundesgeschäftsstelle legte fest, dass bei Betrugsverdacht der entsprechende Sachverhalt bei der Kriminalpolizei anzuzeigen war.

(3) Das AMS hatte im April 2020 an die Finanzpolizei ein allgemein gehaltenes „Ansuchen um Verwaltungshilfe“ gestellt, in dem es ausführte, dass es aufgrund des Volumens an Anträgen und betroffenen Beschäftigten nicht dazu komme, „die Stimmigkeit von Abrechnungen, die kurzarbeitende Betriebe legen, durch Einsichtnahme in Lohnkonten und Arbeitszeitaufzeichnungen zu prüfen“. Das AMS ersuchte daher die Finanzpolizei um Unterstützung bei der Kontrolle der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe. Die Finanzpolizei sollte durch Vor-Ort-Prüfungen, die das AMS selbst nicht durchführte, unrechtmäßigen Bezug und Fördermissbrauch aufdecken. Das AMS übermittelte der Finanzpolizei zu diesem Zweck regelmäßig Verdachtsfälle sowie eine Liste aller in COVID-19-Kurzarbeit befindlichen Unternehmen. Ein direkter Zugang der Finanzpolizei auf Daten des AMS zur COVID-19-Kurzarbeit bestand nicht. Konkrete Hinweise zu zielführenden Kontrollzeitpunkten und Kontrollhandlungen gab das AMS nicht.

Laut Angaben der Finanzpolizei führte diese von April 2020 bis Februar 2021 bei 7.374 Unternehmen und bis Juni 2021 bei 10.374 Unternehmen Schwerpunktkontrollen der COVID-19-Kurzarbeit durch. Die Finanzpolizei ging bei ihren Kontrollen risikoorientiert vor; sie kontrollierte insbesondere Branchen, die wenig von der Krise betroffen waren (z.B. Baugewerbe). Sie übermittelte dem AMS insgesamt 4.936 und der Kriminalpolizei 297 Kontrollmitteilungen (Stand Ende Juni 2021).

Die Finanzpolizei prüfte bei laufender COVID-19-Kurzarbeit u.a. die Qualität der Arbeitsaufzeichnungen und hielt das am Tag der Prüfung festgestellte Arbeitsmaß der Beschäftigten fest. Zu diesem Zeitpunkt lag allerdings noch keine Abrechnung des aktuellen Monats durch den Arbeitgeber vor, diese war bis zum 28. des Folgemonats an das AMS zu übermitteln. Der Arbeitgeber hatte daher die Möglichkeit, die von der Finanzpolizei festgestellten Arbeitszeiten in der Monatsabrechnung zu berücksichtigen. Die Kontrollmeldungen der Finanzpolizei waren damit für die Frage, ob COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zu Unrecht bezogen wurde, nur wenig aussagekräftig. Das AMS nützte diese in der Praxis daher in der Regel nicht im Rahmen seiner eigenen Kontrollen.

(4) Das am 14. Mai 2020 kundgemachte COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz ermächtigte die Finanzämter, den rechtmäßigen Bezug der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe direkt im Unternehmen zu überprüfen; sie handelten dabei als Gutachter. Die Prüfung konnte entweder im Zuge einer Lohnsteuerprüfung erfolgen oder auf Weisung des Bundesministers für Finanzen. Bei Auffälligkeiten war ein gesonderter Prüfbericht an das AMS und an den Bundesminister für Finanzen zu übermitteln.

Das Bundesministerium für Finanzen plante, die Prüfung im Zuge der Lohnsteuerprüfung durch den Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge des Bundesministeriums für Finanzen im Auftrag des zuständigen Finanzamts – u.a. mit Vor-Ort-Kontrollen – durchzuführen. Bis Ende März 2021 hatten solche Prüfungen nicht stattgefunden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fanden Gespräche zwischen AMS, Ministerium und Bundesministerium für Finanzen bezüglich der ergänzenden Bereitstellung von prüfungsrelevanten AMS-Daten statt. Eine rechtliche Grundlage für die Datenübermittlung wurde Anfang Mai 2021 geschaffen.

- 40.2 Der RH kritisierte, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (bis Ende März 2021) kein – über die automatisierten Kontrollen im Rahmen der Abrechnungskontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug und Fördermissbrauch bestand und insbesondere die Frage einer gezielten Kontrolle zu Unrecht abgerechneter Ausfallstunden ungelöst war.

Der RH erachtete die Möglichkeit, die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe auch im Zuge der Lohnsteuerprüfung zu prüfen, für zweckmäßig. Er gab jedoch zu bedenken, dass dies nicht ergänzende Kontrollen des AMS im Rahmen der Endabrechnungen ersetzen konnte. Er hob hervor, dass treffsichere Prüfungen zeitnah nach Ende der COVID-19-Kurzarbeitsprojekte erfolgen sollten, da zu späteren Zeitpunkten mit ungenaueren, kaum mehr zu verifizierenden Auskünften von Beschäftigten zu rechnen ist.

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Ministerium und das AMS aus [TZ 35](#), – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs zu entwickeln.

- 40.3 Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mit Einführung der COVID-19-Kurzarbeit – nicht zuletzt aufgrund zahlreicher Anzeigen, auch von betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – die Finanzpolizei zahlreiche Kontrollen durchgeführt habe. Eine abschließende Beurteilung eines möglichen Missbrauchs der COVID-19-Kurzarbeit sei jedoch erst nach Einreichen der Abrechnung durch den Arbeitgeber und der Überprüfung durch das AMS möglich.

Die Prüfung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen durch den Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge sei nur anlässlich einer Lohnsteuerprüfung oder auf Weisung des Bundesministers für Finanzen möglich gewesen. Lohnsteuerprüfungen (einschließlich Sozial- und Kommunalsteuerprüfungen) würden immer im Nachhinein für abgelaufene Kalenderjahre durchgeführt. Eine Prüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen der Lohnsteuerprüfung des Kalenderjahres 2020 sei frühestens ab Mai 2021 möglich gewesen, da erst zu diesem Zeitpunkt auch sämtliche Daten für die Prüfung vorhanden gewesen seien. Dies sei auch der Grund, weshalb bis März 2021 noch keine Prüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen der Lohnsteuerprüfung durchgeführt worden sei. Eine Weisung des Bundesministers für Finanzen zur Prüfung von COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen sei bislang nicht erteilt worden. Erst die Änderung des COVID-19-Förderungsprüfungsgesetzes vom 30. Juni 2021 (BGBl. I 118/2021) ermöglichte auch ohne Weisung des Bundesministers für Finanzen eine Überprüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe außerhalb der Lohnsteuerprüfung im Wege von allgemeinen Aufsichtsmaßnahmen. Damit seien erst mit 30. Juni 2021 die maßgeblichen rechtlichen Grundlagen für die risikoorientierte Prüfung zur Verfügung gestanden.

Aus Sicht des Prüfdienstes für Lohnabgaben und Beiträge erscheine die Prüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen einer Lohnsteuerprüfung zweckmäßiger, da im Rahmen von allgemeinen Aufsichtsmaßnahmen in aller Regel nur die Abrechnung mit dem AMS an sich überprüft werden könne. Meist seien die eingereichten Abrechnungsunterlagen in sich konsistent, so dass sich allein aufgrund dieser Prüfung kaum relevante Sachverhalte aufdecken ließen, die zu Rückforderungen führten. Zudem führe das AMS bereits selbst standardisierte Plausibilitätsprüfungen durch. Um unrechtmäßigen Förderbezug und Fördermissbrauch aufdecken zu können, bedürfe es einer umfassenderen Gesamtbetrachtung. Dafür eigne sich eine Prüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen einer Lohnsteuerprüfung deutlich besser, zumal sich hier durch Überprüfung weiterer Unterlagen ein besseres Gesamtbild ergebe. Zu bedenken sei, dass die Prüfung im Rahmen einer Lohnsteuerprüfung zwar zweckmäßiger, jedoch auch zeitintensiver sei. Bestehe der

Verdacht auf unrechtmäßigen Förderbezug oder Fördermissbrauch, müssten entsprechende zeitintensive Ermittlungshandlungen gesetzt werden.

Um unrechtmäßigen Förderbezug und Fördermissbrauch besser aufdecken zu können, sei eine risikoorientierte Fallauswahl vorgenommen worden – auf Basis u.a. von Angaben des Unternehmens an das AMS, des Umsatzes, von Anzeigen und Kontrollmaßnahmen der Finanzpolizei. Am 30. Juni 2021 seien zunächst im Rahmen einer Schnellauswahl 300 Fälle ausgewählt worden. Mit Anfang Oktober 2021 sei eine weitere risikoorientierte Fallauswahl von 1.500 Fällen erfolgt. Diese Fälle würden nunmehr prioritär geprüft.

Darüber hinaus würde bei „Standardprüfungsfällen“ die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ebenfalls im Rahmen der Lohnsteuerprüfung zusätzlich geprüft. Dadurch steige die Anzahl der durchgeführten Prüfungen deutlich. Die Verordnung des Bundesministers für Finanzen vom 1. Juli 2021 habe zudem klargestellt, dass auch die Organe der Österreichischen Gesundheitskasse bei der Lohnsteuerprüfung zur Prüfung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe berechtigt bzw. verpflichtet seien. Auch dadurch werde die Anzahl der durchgeführten Prüfungen steigen; 540 Fälle seien hier bereits ausgewählt. Zum Stichtag 30. September 2021 habe der Prüfdienst für Lohnabgaben und Beiträge bereits 60 Fälle abgeschlossen. Dabei habe es keine Feststellungen zur COVID-19-Kurzarbeit gegeben.

Soweit die Organe des Amts für Betrugsbekämpfung im Rahmen ihrer Tätigkeit Prüfungshandlungen bei COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfenempfängern durchführten, würden sie auch in Zukunft sämtliche bezugshabenden Grundaufzeichnungen prüfen. Vor allem die Frage der COVID-Betroffenheit (Berechtigung zur Inanspruchnahme der Förderung allgemein) werde zu prüfen sein.

Bei der Implementierung der COVID-19-Kurzarbeit seien vorerst die rasche Liquiditätssicherung und Stabilisierung von Unternehmen im Vordergrund gestanden. Dennoch habe das Bundesministerium für Finanzen das AMS von Beginn an mehrfach auf die Bedeutung und Wichtigkeit einer konsequenten Missbrauchsbekämpfung und -prävention hingewiesen. Insbesondere habe es eine tiefergehende Ex-post-Prüfung zusätzlich zum vom AMS erstellten Prüfkonzept als notwendig erachtet. Durch das COVID-19-Förderungsprüfungsgesetz sei die Grundlage geschaffen worden, damit die Finanzämter eine zweckmäßige Prüfung im Rahmen der Lohnsteuerprüfung durchführen können.

- 40.4 Der RH erachtete die Zielsetzung des Bundesministeriums für Finanzen, im Zuge der Lohnsteuerprüfung auch die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe mitzuprüfen, als positiv. Aus Sicht des RH hatte allerdings ein – über die automatisierten Kontrollen im Rahmen der Abrechnungskontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept des AMS zur zeitnahen, gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug und Förder-

missbrauch gefehlt; mit einem solchen Kontrollkonzept wären auch die Möglichkeiten einer effektiven, risikoorientierten Kontrolle zu Unrecht abgerechneter Ausfallstunden zu klären gewesen.

Verfahrensdauer

- 41.1 (1) Das AMS bzw. die externen Dienstleister hatten bei der Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe die Anträge zu genehmigen bzw. abzulehnen, die Monatsabrechnungen zu prüfen, entsprechend die Auszahlungen freizugeben und die Endabrechnungen durchzuführen.

Die Länge der Verfahren war wesentlich von der Vollständigkeit der übermittelten Unterlagen abhängig.

Das AMS nahm im Rahmen des Controllings keine standardisierten Auswertungen zur Dauer der Verfahren vor. Aus der täglichen Berichterstattung des AMS an das Ministerium war nur die Anzahl der noch nicht bearbeiteten Anträge bzw. Abrechnungen ersichtlich.

(2) Auswertungen des RH auf Basis von AMS-Daten zeigten:

- Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die Phasen 1 bis 3 betrug von der Antragstellung⁵³ bis zur Förderentscheidung rd. 9 Tage (Median 7 Tage); das AMS entschied über rd. 85 % der Anträge innerhalb von 14 Tagen, über rd. 98 % der Anträge innerhalb von 30 Tagen. In Phase 3 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bei der Antragstellung mit rd. 10 Tagen leicht über dem Durchschnitt der beiden anderen Phasen (rd. 8 Tage).
- Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Abrechnungsprüfung⁵⁴ für die Phasen 1 bis 3 betrug rd. 10 Tage (Median 7 Tage); in rd. 84 % der Fälle erfolgte die Auszahlung innerhalb von 14 Tagen, in rd. 96 % der Fälle innerhalb von 30 Tagen. In Phase 3 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bei der Abrechnung mit rd. 11 Tagen leicht über dem Durchschnitt der beiden anderen Phasen (rd. 10 Tage).

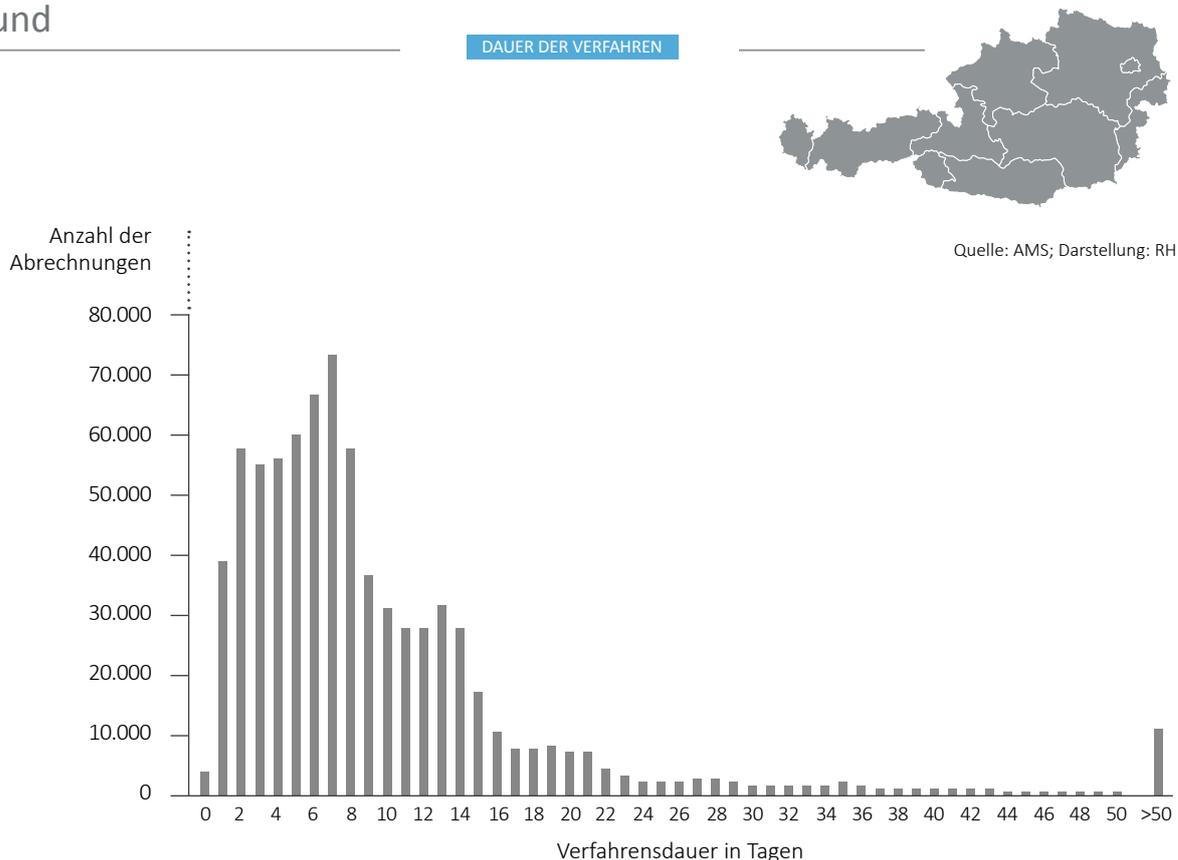
⁵³ gerechnet von der Anlage des Projekts im AMS-System

⁵⁴ von der Einbringung der Abrechnung bis zur Auszahlung

Folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Dauer der Verfahren nach Einbringung der Monatsabrechnung:

Abbildung 11: Verfahrensdauer nach Einbringung der Monatsabrechnung

Bund



(3) Ende März 2021 waren rd. 31.000 Kurzarbeitsprojekte endabgerechnet, d.h. etwa ein Fünftel aller zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Kurzarbeitsprojekte.

Auswertungen des RH auf Basis von AMS-Daten zeigten, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer bei der Endabrechnung – von der Einbringung des Durchführungsberichts bis zum Abschluss der Kontrolltätigkeiten – über vier Monate betrug. Die lange Bearbeitungsdauer war insbesondere dadurch begründet, dass die automatisierten Kontrollroutinen der Endabrechnung erst Ende November 2020 implementiert waren.

41.2 Die AMS-Daten zeigten, dass das AMS bzw. externe Dienstleister die Antragstellung und die Monatsabrechnungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe zügig abwickelten und die Unternehmen die Beihilfe rasch nach Vorlage der Monatsabrechnung ausbezahlt bekamen.

Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass es bei den Endabrechnungen zu Verzögerungen kam und Ende März 2021 erst etwa ein Fünftel aller abgeschlossenen Projekte endabgerechnet war. Für die Fördernehmer bestand damit lange Unsicherheit, ob sie Fördermittel zurückzahlen mussten; für den Fördergeber stieg das Risiko der Uneinbringlichkeit.

Der RH hielt kritisch fest, dass das AMS im Rahmen des Controllings keine standardisierten Auswertungen zur Dauer der Verfahren vornahm. Damit fehlte ein Überblick über die Entwicklung der Dauer der Verfahren, der ein Erkennen und rasches Reagieren auf allfällige Verzögerungen oder auf regionale Unterschiede unterstützen würde.

Der RH empfahl dem Ministerium und dem AMS, im Sinne der Transparenz in das standardisierte Controlling auch die Verfahrensdauer (getrennt nach AMS-Landesgeschäftsstellen) aufzunehmen.

- 41.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums würden Auswertungen zur Dauer der Verfahren zeigen, dass die Abwicklung der COVID-19-Kurzarbeit durch das AMS – sowohl in Bezug auf die Förderentscheidung als auch auf die Abrechnungsprüfung – im Durchschnitt sehr rasch erfolge. Dies sei einerseits auf die Einführung von zahlreichen Verfahrenserleichterungen, andererseits auf die Optimierung der internen Personalressourcen zurückzuführen.

Die tägliche Berichterstattung solle die wesentlichen Kennzahlen zur aktuellen Situation der COVID-19-Kurzarbeit kurz und prägnant darstellen und ermögliche eine Einschätzung der Abwicklungsgeschwindigkeit. Dies betreffe insbesondere die Kennzahlen, die sich stetig veränderten, wie die Anzahl der aktuell eingereichten und genehmigten Kurzarbeitsprojekte oder die Höhe der gebundenen bzw. ausbezahlten Fördermittel. Die (durchschnittliche) Dauer der Verfahren verändere sich demnach kaum. Die Aufnahme dieser Kennzahl in das tägliche Controlling sei daher nicht vordringlich zweckmäßig. Das Ministerium stelle aber in Aussicht, die technischen Voraussetzungen hierfür zu prüfen.

(2) Das AMS teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es keine Notwendigkeit sehe, derartige Kennzahlen in das Controlling aufzunehmen. Die täglichen Berichte würden kurz und prägnant die wesentlichen Kennzahlen zur aktuellen Situation beinhalten.

- 41.4 Der RH entgegnete dem Ministerium und dem AMS, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine standardisierten Auswertungen zur Dauer der Verfahren vorlagen. Aus Sicht des RH war eine rasche Verfahrensabwicklung eine wesentliche Zielsetzung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe, die im Rahmen des standardisierten Controllings zu monitorieren wäre, um allfällige Verzögerungen zeitnah zu erkennen.

Berücksichtigung der Bedürfnisse der Fördernehmer

42.1 (1) Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell war sehr großzügig gestaltet:

- So sah es (im Unterschied zum Kurzarbeitsmodell vor COVID-19) grundsätzlich keinen Eigenanteil des Arbeitgebers vor,
- es ermöglichte auch Ausfallzeiten von bis zu 100 % sowie Ausnahmen von der Pflicht zur Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes und der Behaltefrist für Arbeitnehmerinnen bzw. für Arbeitnehmer,
- im März 2021 konnten Unternehmen, die infolge der Schutzmaßnahmenverordnungen ab November 2020 durchgehend vom Lockdown betroffen waren, eine einmalige Sonderabgeltung (Kurzarbeitsbonus) abrechnen.

Die Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 sah immer wieder Möglichkeiten für rückwirkende Antragstellungen vor, die den Handlungsspielraum für Unternehmen bei der Inanspruchnahme der Kurzarbeit erweiterten.

(2) Das Ministerium und das AMS bemühten sich um praxisnahe Information der Förderwerber sowie eine rasche Abwicklung der Anträge und der Abrechnungen:

- Ministerium und AMS stellten auf ihren Websites Informationen und FAQ zur COVID-19-Kurzarbeit zur Verfügung, die die wesentlichen Eckpunkte, Antragsvoraussetzungen und Abrechnungsthemen der COVID-19-Kurzarbeit strukturiert darstellten.
- Auf der Website des AMS waren darüber hinaus Informationsvideos zur Unterstützung der Unternehmen bei der elektronischen Antragstellung und bei den Abrechnungen verfügbar sowie ein Rechner, um die Höhe der zu erwartenden COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe vorab abschätzen zu können.
- Die Landesgeschäftsstellen bzw. regionalen Geschäftsstellen des AMS beantworteten laufend Fragen der antragstellenden Unternehmen. Darüber hinaus beantworteten auch das Ministerium und die Bundesgeschäftsstelle explizit an sie gerichtete Anfragen.
- Das AMS implementierte eine elektronische Antragstellung (ab Mai 2020) und eine elektronische Abrechnungslegung (ab April 2020).
- Das AMS schuf für die COVID-19-Kurzarbeit eine Reihe von Verfahrenserleichterungen; so erlaubte es – insbesondere in der Anfangsphase – die Nachreichung von Antragsunterlagen und sah hohe Toleranzgrenzen bei Auffälligkeiten in den Abrechnungen vor.
- Das AMS unterstützte die Unternehmen und die Sozialpartner dabei, die Zustimmung der Sozialpartner einzuholen, u.a. indem es Anfang Oktober 2020 ein Webportal zur Einsicht in alle relevanten Dokumente zur Verfügung stellte.

Eine vom AMS beauftragte Umfrage bei Neukundinnen und Neukunden des AMS, die einen Antrag auf COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe gestellt hatten, ergab Ende Oktober 2020 u.a., dass diese mit den Leistungen des AMS im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe insgesamt zufrieden (mit Abwicklung und Kommunikation teilweise sehr zufrieden) waren. Lediglich die Dauer der Abwicklung wurde als weniger zufriedenstellend angegeben.

(3) Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war aufgrund der Komplexität des Förderinstruments für die Unternehmen in der Abwicklung aufwändig:

Für die Lohnverrechnung der Unternehmen ergab sich im Zusammenhang mit der Nettoersatzrate als Bezugspunkt der Berechnung ein erheblicher administrativer Mehraufwand, zumal die Lohnverrechnung grundsätzlich auf dem Bruttoprinzip aufbaut. Weitere Unsicherheiten entstanden hinsichtlich der Abrechnung von Urlaub, Sonderbetreuungszeiten oder Heimquarantäne während der COVID-19-Kurzarbeit durch die lang anhaltende Diskussion um die Antragsvoraussetzung eines vollentlohnten Monats und in Phase 3 durch Unklarheiten zum Erfordernis einer ergänzenden, expliziten Zustimmung der Sozialpartner bei einem Arbeitszeitausfall über 70 %. Fragen entstanden weiters im Zusammenhang mit der Handhabung der Trinkgeldpauschale und des Kurzarbeitsbonus.

Das Ministerium und das AMS klärten die Detailfragen sukzessive.

Im Juni 2020 veröffentlichte das Ministerium zudem zur Unterstützung der Unternehmen auf seiner Website einen von Expertinnen und Experten verfassten, über 100-seitigen Leitfaden für die Personalverrechnung. Ziel des Leitfadens war, „die wesentlichen Fragen zur Lohnverrechnung und Sozialpartnervereinbarung verbindlich unter Rücksichtnahme auf die gemeinsame Interpretation durch die Sozialpartner darzustellen“.

42.2 Der RH anerkannte, dass das Ministerium und das AMS praxistaugliche und verständliche Informationen zur Unterstützung der Antragstellung und Abrechnung bereitstellten und große Anstrengungen unternahmen, um die Masse der Anträge und Abrechnungen rasch und geordnet abzuwickeln.

Er betonte, dass das COVID-19-Kurzarbeitsmodell, indem es von der Logik des Kurzarbeitsmodells vor COVID-19 abging und sich am Nettoentgelt der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers orientierte, nicht nur dem Ministerium und dem AMS Probleme bereitete (TZ 14 und TZ 15), sondern auch die Lohnverrechnung der Unternehmen vor eine große Herausforderung stellte.

Controlling und Berichterstattung

Controlling

43.1 (1) Das AMS verfügte über ein Data Warehouse, welches eine Vielzahl an Auswertungen standardisierter Datenabfragen ermöglichte und auf das auch das Ministerium Zugriff hatte.

(2) Speziell für die COVID-19-Kurzarbeit übermittelte das AMS täglich an das Ministerium (und die Landesgeschäftsstellen) folgende drei – auf Basis des Datenbestandes des Vortages – automatisiert generierte Berichte:

- Bericht über die Anzahl an Unternehmen, Planbeträge und Planteilnehmerinnen und Planteilnehmer für beantragte Projekte, die Anzahl an Unternehmen, die Anzahl der verrechneten Beschäftigten, Planbeträge und Auszahlungen an COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für genehmigte Projekte sowie eine Aufschlüsselung nach Bundesländern,
- Bericht nach Wirtschaftsklasse (ÖNACE) mit Anzahl an Unternehmen, Planbeträge und Planteilnehmerinnen und Planteilnehmer für beantragte Projekte sowie Anzahl an Unternehmen, Anzahl der verrechneten Beschäftigten, Planbeträge und Auszahlungen an COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe für genehmigte Projekte,
- Bericht zum Abrechnungsstand mit Anzahl und Beträgen der eingebrachten, verarbeiteten und offenen Abrechnungen in Summe und pro Bundesland.

Die drei genannten Berichte ergingen im überprüften Zeitraum von März 2020 bis März 2021 als regelmäßige Auswertungen im Sinne eines Controllings zum Ausmaß der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit sowie der vom AMS eingegangenen Verpflichtungen und getätigten Auszahlungen. Keine regelmäßigen Auswertungen gab es

- zur Dauer des Verbleibs von Unternehmen und von Beschäftigten in COVID-19-Kurzarbeit,
- zum Anteil der durchschnittlich von Unternehmen abgerechneten Ausfallstunden,
- zur Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit nach Unternehmensgröße,
- zur Dauer der Verfahren für die Antragsgenehmigung, die Zahlung nach Vorlage der Abrechnung und die Endabrechnung nach Vorlage des Durchführungsberichts,
- zu den offenen Rückforderungen.

Auch die Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit nach dem Geschlecht der Beschäftigten war nicht in die Controllingberichte integriert; eine solche Auswertung erfolgte erst ab Ende Februar 2021 im Rahmen der Berichterstattung an den Nationalrat ([TZ 44](#)).

- 43.2 Der RH anerkannte die Verfügbarkeit von tagesaktuellen wichtigen Eckdaten zu Genehmigungs- und Auszahlungsumfang der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen, die einen guten Überblick zur Inanspruchnahme und zur finanziellen Dimension der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe gaben. Er war der Ansicht, dass das Ministerium und das AMS damit und in Verbindung mit den standardmäßig verfügbaren Daten zur Arbeitslosigkeit über aussagekräftige Daten zur Situation am Arbeitsmarkt verfügten.

Nach Ansicht des RH wären ergänzende monatliche oder quartalsweise Auswertungen zur Dauer des Verbleibs in COVID-19-Kurzarbeit, zum Ausmaß der abgerechneten Ausfallstunden und allenfalls auch zur Betriebsgröße der Unternehmen in COVID-19-Kurzarbeit zweckmäßig, um die Wirksamkeit des Instruments, allfällige unerwünschte Wirkungen und Ansatzpunkte für die nächste Phase der COVID-19-Kurzarbeit bzw. einen sukzessiven Rückbau des Instruments rascher erkennen zu können. In das Controlling wären jedenfalls Auswertungen zur Dauer der Verfahren zu integrieren. Weiters erachtete er eine Darstellung der geltend gemachten und der noch offenen Rückforderungsbeträge für zweckmäßig.

Der RH empfahl dem AMS, auch die Dauer des Verbleibs in der COVID-19-Kurzarbeit und das Ausmaß der abgerechneten Ausfallstunden zu monitoren sowie die Dauer der Verfahren und die Rückforderungen in das Controlling aufzunehmen.

Er empfahl dem Ministerium und dem AMS, die seit Ende Februar 2021 in den Berichten an den Nationalrat ersichtliche geschlechterspezifische Auswertung der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit beizubehalten.

- 43.3 (1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die geschlechterspezifische Auswertung in den Berichten an den Nationalrat fortzuführen.

(2) Laut Stellungnahme des AMS würden die künftigen Standardreports generell überarbeitet. Die Aufnahme der Dauer des Verbleibs in COVID-19-Kurzarbeit, des Ausmaßes der abgerechneten Ausfallstunden sowie der Dauer der Verfahren und Rückforderungen würde je nach vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen in einem nächsten Data-Warehouse-Projekt geprüft.

Berichterstattung an den Nationalrat

- 44.1 (1) Ab März 2020 erweiterte das Bundesministerium für Finanzen seine Berichterstattung zum Budgetvollzug (Berichte zum Monatserfolg) an den Budgetausschuss des Nationalrats um einen Teil zur „COVID-19-Berichterstattung“. Diese Berichte enthielten auch wesentliche Eckdaten zur COVID-19-Kurzarbeit.

Eine regelmäßige Detailberichterstattung zur COVID-19-Kurzarbeit an den Nationalrat erfolgte im Jahr 2020 nicht. Detaillierte Informationen zur Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit – auch aufgeschlüsselt nach Branchen und Bundesländern – gab das Ministerium im Zuge von parlamentarischen Anfragebeantwortungen. Anfragen der Abgeordneten zur Dauer des Verbleibs in COVID-19-Kurzarbeit und zur Betriebsgröße der Unternehmen in COVID-19-Kurzarbeit konnte das Ministerium – auf Basis der Datenlage – nicht vollumfänglich beantworten.

Ab 1. Jänner 2021 hatte das für Arbeit zuständige Ministerium gemäß § 13 Abs. 1a AMPFG⁵⁵ dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Nationalrats monatlich einen Bericht vorzulegen, in dem die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe detailliert darzustellen war. Der Bericht hatte insbesondere die materiellen und finanziellen Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen auszuweisen.

Seinen ersten COVID-19-Kurzarbeitsbericht an den Nationalrat legte das Ministerium Ende Februar 2021. Er umfasste den Zeitraum Jänner 2020 bis Jänner 2021 und gab einen Überblick über die wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen sowie über die geförderten Personen nach Geschlecht und Branchen, die Zahlungen nach Bundesländern und die Ausfallstunden nach Branchen. Dieser wie auch die weiteren Berichte des Ministeriums waren auf der Website des Parlaments veröffentlicht.

(2) Darüber hinaus enthielten die regelmäßigen Analysen des Budgetdienstes des Parlaments zum Budgetvollzug und zur COVID-19-Berichterstattung auch Daten zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe und zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit.

- 44.2 Der RH anerkannte die grundsätzlich gute Datenlage zur COVID-19-Kurzarbeit im überprüften Zeitraum. Er bewertete positiv, dass wichtige Eckdaten dem Nationalrat und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Allerdings fehlte im Jahr 2020 eine Detailberichterstattung. Das Bedürfnis nach Information zu diesem kostenintensiven Instrument war auch aus den parlamentarischen Anfragen sichtbar. In diesem Sinne erachtete der RH die ab Ende Februar 2021 vom Ministerium vorgelegten Berichte als zweckmäßig. Er merkte allerdings an, dass einige in parlamentarischen Anfragen angeforderte Informationen zur COVID-19-Kurzarbeit mit den Berichten noch nicht abgedeckt waren.

⁵⁵ i.d.F. BGBl. I 4/2021

Der RH empfahl dem Ministerium – auch im Hinblick auf die parlamentarischen Anfragen zur COVID-19-Kurzarbeit –, in die Berichterstattung an den Nationalrat auch die Dauer der Inanspruchnahme von COVID-19-Kurzarbeit und das Ausmaß der tatsächlich abgerechneten Ausfallstunden sowie weiters die Dauer der Verfahren aufzunehmen.

- 44.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass – da das Kurzarbeitsbegehren vom betroffenen Unternehmen eingebracht werde und auch die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe an das Unternehmen ausbezahlt werde – diese Förderung technisch in erster Linie an das Unternehmen geknüpft sei. Ein Kurzarbeitsprojekt bilde dabei ein COVID-19-Kurzarbeitsbegehren eines Unternehmens ab. Erst mit der Abrechnung von Ausfallstunden würden den COVID-19-Kurzarbeitsprojekten auch Personen zugeordnet. Die Auswertung der Dauer der COVID-19-Kurzarbeit stelle allerdings standardmäßig auf das einzelne COVID-19-Kurzarbeitsprojekt ab, welches während der COVID-19-Kurzarbeit in der Regel für den Zeitraum der aktuell geltenden Phase genehmigt würde. Die Aussagekraft dieser Auswertung sei daher beschränkt. Um die Dauer der Inanspruchnahme von COVID-19-Kurzarbeit sinnvoll auszuwerten, müssten die monatlichen Abrechnungen von einzelnen Personen im Rahmen einer Sonderauswertung miteinander verknüpft werden. Eine solche standardisierte Auswertung der Dauer der personenbezogenen Inanspruchnahme von COVID-19-Kurzarbeit sei derzeit in Arbeit. Die Anzahl der abgerechneten Ausfallstunden nach Branchen und Monat bzw. Phasen der COVID-19-Kurzarbeit enthalte die Berichterstattung an den Nationalrat.

Zur Dauer der Verfahren gebe es keine standardmäßige Auswertungsmöglichkeit. Sonderauswertungen würden allerdings zeigen, dass die Abwicklung der Kurzarbeit durch das AMS – sowohl in Bezug auf die Förderentscheidung als auch auf die Abrechnungsprüfung – im Durchschnitt sehr rasch erfolge. Da die durchschnittliche Dauer der Verfahren keinen besonders starken Schwankungen unterliege, sei sie bislang nicht in die monatliche Berichterstattung an den Nationalrat aufgenommen worden. Das Ministerium nehme aber in Aussicht, die Genehmigungsdauer je COVID-19-Kurzarbeitsphase in die monatliche Berichterstattung an den Nationalrat neu aufzunehmen.

Einmeldung in die Transparenzdatenbank

45.1 (1) Gemäß Transparenzdatenbankgesetz 2012⁵⁶ war die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe – wie alle anderen Bundesförderungen – in der Transparenzdatenbank zu erfassen. Um einen Überblick über die Leistungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie sicherzustellen, verpflichtete das im April 2020 erlassene 3. COVID-19-Gesetz⁵⁷ darüber hinaus, alle vom Bund gewährten COVID-19-Leistungen (Geldzuwendungen, Darlehen, Haftungen, Bürgschaften, Garantien, Sachleistungen oder sonstige Leistungen) in der Transparenzdatenbank zu erfassen und am Beginn der Leistungsangebotsbezeichnung mit „COVID-19“ eindeutig zu kennzeichnen.

(2) Im Transparenzportal waren ab Mitte April 2020 Informationen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe ausgewiesen. Das Ministerium aktualisierte die Informationen mehrmals, allerdings nicht immer zeitnah. Beispielsweise war die Verlängerung der COVID-19-Kurzarbeit von 1. Oktober 2020 bis 31. März 2021 (Phase 3) erst ab Ende November 2020 im Transparenzportal ersichtlich. Da ausgelaufene Leistungsangebote nicht im öffentlich einsehbaren Bereich des Transparenzportals aufschienen, waren von Anfang Oktober 2020 bis Ende November 2020 keine Informationen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe veröffentlicht. Auch ab Anfang April 2021 (Verlängerung der COVID-19-Kurzarbeit bis Ende Juni 2021 – Phase 4) bis Anfang Mai 2021 waren keine Informationen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe im Transparenzportal veröffentlicht, da das Ministerium die Laufzeit der Förderung abermals nicht zeitnah aktualisiert hatte.

(3) Zahlungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe waren stets an die Transparenzdatenbank angebunden (zunächst über die allgemeine Schnittstelle des AMS; ab Ende Jänner 2021 über eine eigens eingerichtete Schnittstelle). Ab Ende Jänner 2021 waren nicht nur die ausbezahlten, sondern auch die genehmigten Beträge abrufbar.

Mit Stichtag 31. März 2021 waren in der Transparenzdatenbank Zahlungen in Höhe von 7,070 Mrd. EUR und Fördergewährungen im Ausmaß von 10,740 Mrd. EUR gespeichert. Tatsächlich waren zu diesem Zeitpunkt 7,124 Mrd. EUR ausbezahlt und 10,851 Mrd. EUR genehmigt. Die geringen Abweichungen von jeweils rd. 1 % waren u.a. auf Verzögerungen bei der Einmeldung in die Transparenzdatenbank zurückzuführen.

⁵⁶ BGBl. I 99/2012 i.d.g.F.

⁵⁷ BGBl. I 23/2020

(4) Das AMS war – wie auch die Finanzämter und das Amt für Betrugsbekämpfung – berechtigt, Abfragen in der Transparenzdatenbank durchzuführen. Dabei konnten für Unternehmen, die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfen bezogen, die Förderungen anderer öffentlicher Stellen angezeigt werden, die in der Transparenzdatenbank erfasst waren. Technisch war auch eine automatisierte, sequenzielle Abfrage einer unbegrenzten Anzahl von Unternehmen durchführbar.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nutzten nur die Finanzämter die Abfragemöglichkeit (80 unternehmensbezogene Abfragen bis Ende März 2021). Das AMS selbst nahm bei Gewährung, Auszahlung und Endabrechnung keine Abfragen der Transparenzdatenbank vor, obwohl Förderungen und Leistungen anderer öffentlicher Stellen, die als Ersatz für Lohnkosten und Lohnnebenkosten von in COVID-19-Kurzarbeit befindlichen Beschäftigten genehmigt wurden, mit der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe gegenzurechnen waren.

- 45.2 Der RH anerkannte, dass das AMS Zahlungen und Fördergewährungen nahezu vollständig in die Transparenzdatenbank einmeldete. Er hielt kritisch fest, dass das Ministerium die Informationen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nicht zeitnah an rechtliche Änderungen anpasste und dadurch über längere Zeiträume die Förderung nicht im Transparenzportal aufschien.

Er empfahl dem Ministerium, bei rechtlichen Änderungen für eine zeitnahe Aktualisierung der im Transparenzportal veröffentlichten Informationen zu sorgen.

Der RH wies darauf hin, dass das AMS in Bezug auf die Vermeidung von Doppelförderungen auf Selbstangaben der Arbeitgeber vertraute und selbst keine unternehmensbezogenen Abfragen in der Transparenzdatenbank durchführte (TZ 38).

Er wiederholte seine Empfehlung an das AMS aus TZ 38, zu klären, inwieweit bei der Abrechnungskontrolle der COVID-19-Kurzarbeit automatisierte, sequenzielle oder auch stichprobenartige Abfragen in der Transparenzdatenbank zweckmäßig wären.

- 45.3 (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zu einer zeitnahen Aktualisierung der im Transparenzportal veröffentlichten Informationen zur Kenntnis. Die zeitnahe Aktualisierung hänge von der Verfügbarkeit der diesbezüglichen Förderrichtlinien des AMS ab. In diesem Sinn sei es vorteilhaft, wenn direkt die Förderexpertinnen und Förderexperten der AMS-Bundesgeschäftsstelle die Informationen aktualisierten. Das Ministerium werde eine diesbezügliche Vereinbarung mit der AMS-Bundesgeschäftsstelle anstreben.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Aktualisierung von Maßnahmen im Verantwortungsbereich der Fördergeber liege. In diesem Sinne und im Sinne der dezentralen Wartung könnten die Fördergeber selbst die für die Aktualisierung primär maßgeblichen Felder ohne Zutun des Bundesministeriums für Finanzen ändern (wie das Feld „Förderung beantragbar von... bis...“). Lediglich bei der Änderung der Rechtsgrundlage bedürfe es einer Einstellung durch das Bundesministerium für Finanzen und damit einer vorherigen Kommunikation. Unabhängig davon nehme das Bundesministerium für Finanzen mit den Fördergebern proaktiv Kontakt auf, sobald es Kenntnis vom Änderungsbedarf einer Leistung erlange, um eine möglichst zeitnahe Aktualisierung zu gewährleisten. In diesem Sinne habe es das Bundesministerium für Arbeit und das AMS am 25. November 2020 ersucht, inhaltliche Adaptierungen zur COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (Phase 3) durchzuführen, die Anpassungen seien umgehend durch das AMS am 25. und 26. November 2020 erfolgt. Weiters habe das Bundesministerium für Finanzen am 23. April 2021 die Verlängerung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe (Phase 4) urgiert, diese Anpassungen seien am 30. April 2021 vom AMS durchgeführt worden. Vor dem Hintergrund der Vielzahl der in der Transparenzdatenbank erfassten Maßnahmen sei es dem Bundesministerium für Finanzen nicht möglich, jede einzelne Maßnahme laufend auf ihren Aktualisierungsbedarf zu prüfen, zumal ihm die dafür erforderlichen Informationen oft nicht vorlägen.

Dem AMS sei von Beginn an die technische Möglichkeit zur personenbezogenen Abfrage aus der Transparenzdatenbank für die Gewährung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe bereitgestellt worden. Eine Nutzung dieser Möglichkeit durch das AMS sei zu begrüßen, zumal auch die Anbindung an eine Schnittstelle, die eigens aus diesem Anlass für die Abfrage großer Datenmengen implementiert worden sei, die personenbezogenen Abfragen automatisiert ermögliche. In diesem Fall müsse nicht jeder einzelne Förderwerber manuell über das System abgefragt werden, sondern könne eine automatisierte Prüfung verwaltungseffizient erfolgen. Der Mehrwert der personenbezogenen Abfrage und damit auch deren „Funktionieren“ hätten sich nicht zuletzt auch dadurch gezeigt, dass die Anzahl der durchgeführten Abfragen während der COVID-19-Krise bei Bund und Ländern massiv gestiegen sei und auch Abwicklungsstellen die Einmeldung (noch) nicht vorliegender Daten urgiert hätten.

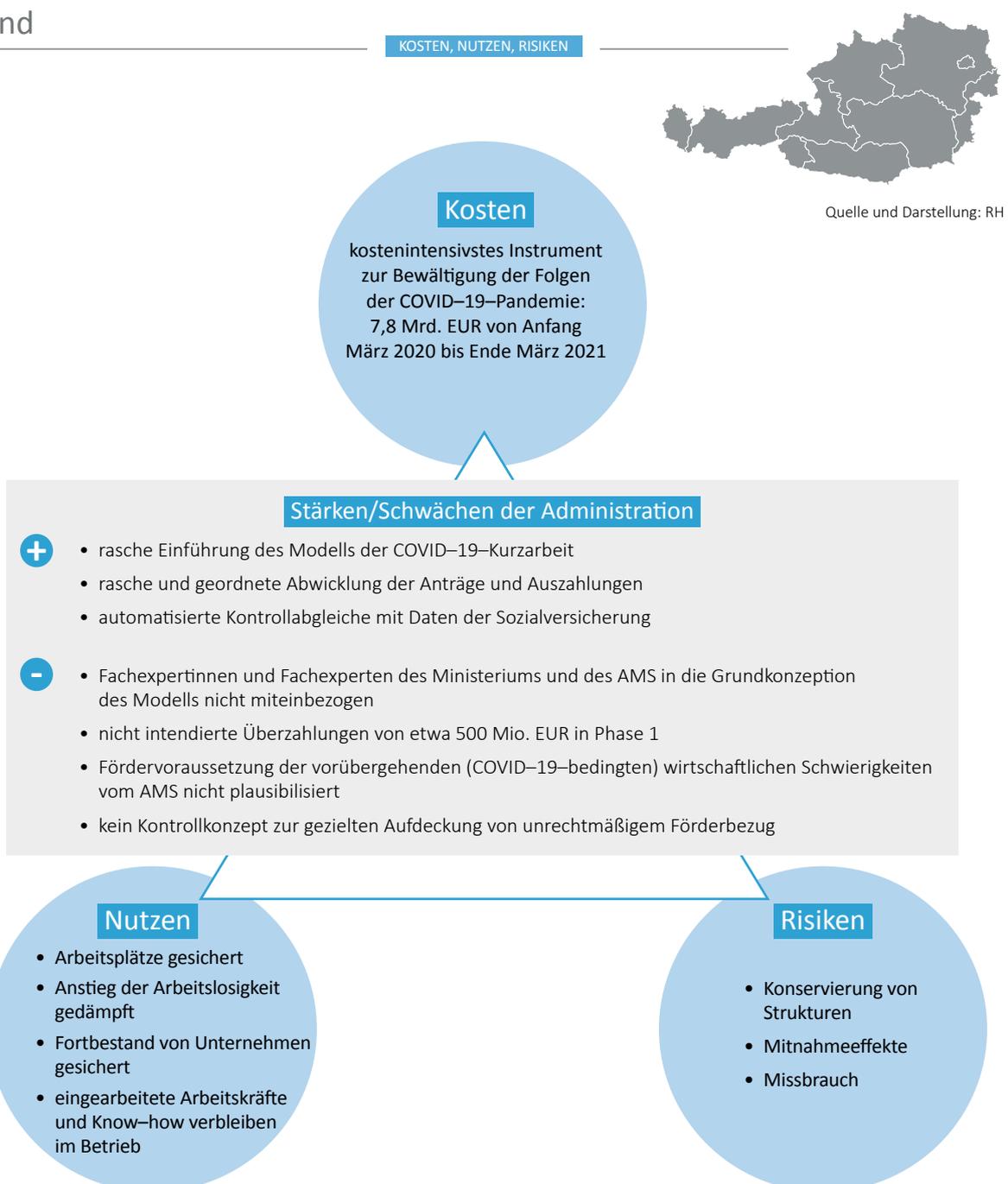
Resümee („Lessons Learned“)

46 (1) Überblick

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die wesentlichen Feststellungen des RH im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung zur Kurzarbeit im Zeitraum März 2020 bis März 2021:

Abbildung 12: Kosten, Nutzen, Risiken

Bund



(2) Kosten, Konzeption und Administration der COVID-19-Kurzarbeit

Die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe war das kostenintensivste Instrument zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie (Auszahlungen von 6,4 Mrd. EUR für das Jahr 2020; Auszahlungen von 7,8 Mrd. EUR von März 2020 bis Ende März 2021).

Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell war mit Beginn der COVID-19-Pandemie großzügig und als Anreiz für Unternehmen konzipiert worden, Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter in Kurzarbeit zu nehmen und damit in Beschäftigung zu halten. Im Fokus der Administration standen die rasche Abwicklung der Beihilfeanträge und die rasche Auszahlung nach Vorlage der Abrechnung.

Die Dimension der COVID-19-Kurzarbeit überstieg bei Weitem das Ausmaß der Kurzarbeit zum Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 (224-fache Inanspruchnahme durch Unternehmen und fast 20-fache Betroffenheit von Beschäftigten im Jahr 2020 im Vergleich zu 2009). Die Dimension der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit stellte für das AMS damit eine außerordentliche administrative Herausforderung dar. Dem AMS gelang sukzessive eine Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse; insbesondere die Einführung von automatisierten Kontrollabgleichen mit den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger im Juni 2020 gewährleistete strukturierte und systematische Abrechnungskontrollen.

Allerdings gelang es nicht, Kriterien für eine Plausibilisierung der wichtigen Förder Voraussetzung der Kurzarbeit – das Vorliegen von vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten – zu entwickeln.

Auch die Richtigkeit der vom Arbeitgeber für die Kurzarbeit abgerechneten Ausfallstunden – ein wesentliches Einfallstor für Missbrauch – war mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung angewandten Kontrollen kaum verifizierbar. Ein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug lag bis März 2021 nicht vor.

In der Anfangsphase (Phase 1) erfolgten – nicht intendierte und in ihrer Dimension nicht unmittelbar erkannte – Überzahlungen in der Größenordnung von insgesamt 500 Mio. EUR; dies infolge der Beihilfenberechnung auf Basis einer nicht geeigneten Pauschalsatzmethode und der Überabgeltung der Kommunalsteuer.

Aus Sicht des RH hätte die Einbeziehung der Expertinnen und Experten des Ministeriums und des AMS bereits bei der Festlegung der Grundpfeiler die Praktikabilität des Modells der COVID-19-Kurzarbeit erhöhen und grundsätzliche Abwicklungsprobleme unter Umständen verhindern können.

(3) Kosten, Nutzen und Risiken aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Eine abschließende Evaluierung des Instruments der COVID-19-Kurzarbeit lag zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch nicht vor. In wissenschaftlichen Analysen und Studien⁵⁸ wird allgemein anerkannt, dass die Kurzarbeit stabilisierend auf den Arbeitsmarkt wirkt und ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument zur kurzfristigen Stabilisierung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist. Es werden jedoch auch die hohen Kosten und in Bezug auf die spezifische Ausgestaltung der COVID-19-Kurzarbeit die Großzügigkeit des Instruments sowie das Risiko der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen hervorgehoben.

Folgende Aspekte erweisen sich als für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung der COVID-19-Kurzarbeit relevant:

- Die COVID-19-Kurzarbeit ist mit hohen Kosten für den Bund verbunden; mitzubedenken ist dabei allerdings die Ausgabenersparnis infolge der geringeren Arbeitslosigkeit (Ersparnisse beim Arbeitslosengeld).
Für die Kurzarbeit vor der COVID-19-Pandemie ging die Wissenschaft davon aus, dass gesamtwirtschaftlich aber auch kostenmäßig der Kurzarbeit gegenüber der Arbeitslosigkeit der Vorzug zu geben ist. Evaluierungen dazu, ob das für das deutlich großzügigere und deutlich breiter in Anspruch genommene COVID-19-Kurzarbeitsmodell gleichermaßen gilt, lagen noch nicht vor.⁵⁹
- Die Kurzarbeit wirkt stabilisierend auf Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstandort und sozialpsychologische Faktoren.
Die COVID-19-Kurzarbeit hat in der COVID-19-Pandemie Arbeitsplätze in nicht unbeträchtlichem Ausmaß gesichert und den Anstieg der Arbeitslosigkeit gedämpft. Das AMS ging davon aus, dass durch die Kurzarbeit in Österreich im Durchschnitt des Zeitraums März 2020 bis März 2021 insgesamt etwa 245.000 Arbeitsplätze „gerettet“ wurden.⁶⁰
Das Instrument der Kurzarbeit ist auch für den Fortbestand von Unternehmen und die rasche Verfügbarkeit eingearbeiteter Arbeitskräfte bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung essenziell.

⁵⁸ Hofer/Titelbach/Fink (IHS), Die österreichische Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der COVID-19-Krise (Mai 2020); Fink/Moreau/Rocha-Akis (WIFO), Lappöhn/Plank/Schnabl/Weyerstrass (IHS), Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Abfederung der COVID-19-Krise (Dezember 2020); Eurofound, COVID-19: Implications for employment and working life (2021)

⁵⁹ Hofstätter/Putz (AMS), Bock-Schappelwein/Mahringer/Rückert (WIFO), Kurzarbeit in Deutschland und Österreich – Endbericht (Februar 2011)

⁶⁰ AMS, Kurzarbeit sichert nachhaltig Arbeitsplätze und Know-how, Spezialthema zum Arbeitsmarkt (Jänner 2021); Baumgartner/Fink/Moreau/Rocha-Akis (WIFO), Lappöhn/Plank/Schnabl/Weyerstrass (IHS), Wirkung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Abfederung der COVID-19-Krise (Dezember 2020)

- Als Stabilisierungsinstrument birgt die Kurzarbeit grundsätzlich das Risiko der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen. In volkswirtschaftlichen Analysen wird daher stets die Wichtigkeit betont, das Instrument zeitlich zu befristen.
- Die Konstruktion der COVID-19-Kurzarbeit ist – im Unterschied zum Kurzarbeitsmodell vor COVID-19 – insofern besonders großzügig, als sie dem Arbeitgeber die Kosten der Ausfallstunden voll abgilt und der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer vergleichsweise hohe Ersatzraten ihres bzw. seines Nettoentgelts und ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantiert. Diese Elemente erhöhen die Attraktivität der Kurzarbeit. Sie erhöhen aber auch das Risiko von Mitnahmeeffekten und verringern den Druck auf Unternehmen und Beschäftigte, sich neu zu orientieren.
- Eine wesentliche Voraussetzung für die COVID-19-Kurzarbeit, nämlich vorübergehende bzw. COVID-19-bedingte wirtschaftliche Schwierigkeiten, wurde vom AMS als Fördergeber – nicht zuletzt aufgrund der Menge an Anträgen und der Schwierigkeit der Messbarkeit dieses Kriteriums – keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen; damit erhöhte sich einerseits das Risiko der staatlichen Stützung längerfristig nicht überlebensfähiger Unternehmen und andererseits das Risiko von Mitnahmeeffekten zusätzlich.

Der RH wies darauf hin, dass in Anbetracht der Fortführung der COVID-19-Kurzarbeit über den 31. März 2021 hinaus und der hohen Kosten des Instruments die Frage der Treffsicherheit und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten sowie die laufende Beurteilung der Effektivität der Maßnahme besondere Relevanz hatten. Nach Überwindung des ersten ökonomischen Schocks und des extremen konjunkturellen Einbruchs wären, um notwendige Restrukturierungen am Arbeitsmarkt nicht zu behindern, folgende in der Wirtschaftswissenschaft beschriebene Stellschrauben⁶¹ zur Adaption der COVID-19-Kurzarbeit in Betracht zu ziehen:

- Kostenbeteiligung der Unternehmen bzw. keine volle Förderung der Dienstgeberbeiträge,
- Differenzierung der Kurzarbeit nach Art und Ausmaß der Krisenbetroffenheit von Unternehmen,
- Mindestbedingungen als Anreize zur zielgerichteten Inanspruchnahme von Kurzarbeit (z.B. Anhebung des Mindestausmaßes an zu leistender Arbeitszeit),
- Anreize zur Weiterbildung für die Kurzarbeitenden.

⁶¹ *Huemer/Kogler/Mahringer* (WIFO), Kurzarbeit als Kriseninstrument in der COVID-19-Pandemie (März 2021); *Hözl/Böheim/Friesenbichler/Kügler/Leoni* (WIFO), Staatliche Hilfsmaßnahmen für Unternehmen in der COVID-19-Krise (Juni 2021)

(4) (a) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vom RH angeführten Vorschläge für eine anforderungsgerechte Weiterentwicklung der Kurzarbeitsbeihilfe nach dem Höhepunkt der COVID-19-Krise mit der Implementierung der Phase 5 der Bundesrichtlinie KUA-COVID-19 ab 1. Juli 2021 in einem ersten Schritt schon umgesetzt worden seien. So seien für nicht stark von krisenbedingten Umsatzverlusten betroffene Unternehmen Kostenbeteiligungen wieder eingeführt und die Grenze der mindestens zu leistenden Arbeitszeiten auf 50 % angehoben worden. Weiters seien mit der Erhöhung des Fördersatzes von 60 % auf 75 % für die Schulungskosten während der Kurzarbeit die Anreize für Weiterbildungen von Beschäftigten in Kurzarbeit weiter erhöht worden.

(b) Das AMS hielt in seiner Stellungnahme zusammenfassend fest, dass die Kurzarbeitsbeihilfe ein durchaus effektives Mittel sei, das zur Sicherung und Aufrechterhaltung von Tausenden Arbeitsplätzen beigetragen habe.

Schlussempfehlungen

47 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Arbeit; Arbeitsmarktservice

- (1) In die Konzeption von Fördervorhaben insbesondere mit einer finanziellen und abwicklungstechnischen Dimension wie bei der COVID-19-Kurzarbeit wären auch unter Zeitdruck die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten der zuständigen Stellen miteinzubeziehen. (TZ 2, TZ 6)
- (2) Rückwirkende Adaptierungen der Fördervoraussetzungen wären im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand in der Abwicklung und auf den Aspekt der Rechtssicherheit zu vermeiden. (TZ 6, TZ 9)
- (3) Es wären konkrete Kriterien zur Beurteilung der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten als Voraussetzung für die Beihilfengewährung zu entwickeln. Denkbar wäre etwa eine Zusammenschau von Indizien, wie die Kennzahlen des Unternehmensreorganisationsgesetzes, Rückstände bei den Sozialversicherungsträgern und das Vorliegen von Umsatzrückgängen in bestimmten Zeiträumen. (TZ 8)
- (4) Die Fördervoraussetzungen wären klarer von den in der Sozialpartnervereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Verpflichtungen abzugrenzen; die Kriterien, die Fördervoraussetzungen sein sollen, wären vom Fördergeber selbst zu definieren. (TZ 11, TZ 12)
- (5) Die für die Ermittlung der Förderhöhen erstellten Berechnungsmodelle wären (insbesondere bei sehr hohen Fördervolumina) hinsichtlich der maßgeblichen Berechnungsschritte einer Qualitätssicherung zu unterziehen, um nicht-intendierte Überzahlungen auszuschließen. (TZ 15, TZ 16)
- (6) Es wäre – auch in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen – ein Kontrollkonzept mit risikoorientierten Prüfkriterien zur Abdeckung des mit den automatisierten Kontrollen nicht abgedeckten unrechtmäßigen Förderbezugs zu entwickeln. (TZ 35, TZ 36, TZ 37, TZ 40)
- (7) Zum Zweck der Erhöhung der Transparenz der Kurzarbeit sowie zur Missbrauchsprävention wären in den Förderrichtlinien die Unternehmen zu verpflichten, ihre Beschäftigten individuell über jenes Ausmaß der Arbeitsstunden zu informieren, das das Unternehmen für sie beim Arbeitsmarktservice in der Abrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe angegeben hatte. (TZ 36)

- (8) Im Sinne der Transparenz wäre in das standardisierte Controlling auch die Verfahrensdauer (getrennt nach AMS-Landesgeschäftsstellen) aufzunehmen. (TZ 41)
- (9) Die seit Ende Februar 2021 in den Berichten an den Nationalrat ersichtliche geschlechterspezifische Auswertung der Inanspruchnahme der COVID-19-Kurzarbeit wäre beizubehalten. (TZ 43)

Arbeitsmarktservice

- (10) Die Einhaltung der maßgeblichen Fördervoraussetzungen wäre vom AMS auch selbst zu überprüfen (etwa über Plausibilisierungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und über gezielte Stichprobenkontrollen). (TZ 11, TZ 12, TZ 32)
- (11) Bereits anlässlich der Genehmigung wären automatisierte Abgleiche mit der Liste der Scheinunternehmen des Bundesministeriums für Finanzen einzurichten. (TZ 32)
- (12) Im Rahmen der Abrechnungskontrolle identifizierte, offensichtlich auszahlungsrelevante Mängel wären bei der Ermittlung der Auszahlungssumme unmittelbar zu berücksichtigen. (TZ 33)
- (13) In die Abrechnungskontrolle wären Abgleiche mit der Liste der Scheinunternehmen und der Insolvenzdatei zu integrieren, um ungerechtfertigte Auszahlungen zu vermeiden. (TZ 34)
- (14) Bei der nicht zeitkritischen Endabrechnung der Kurzarbeitsprojekte wären strenge Kontrollmaßstäbe anzulegen und keine bzw. niedrige und betraglich begrenzte Toleranzgrenzen vorzusehen. (TZ 35)
- (15) Es wäre zu klären, inwieweit bei der Abrechnungskontrolle der COVID-19-Kurzarbeit automatisierte, sequenzielle oder auch stichprobenartige Abfragen in der Transparenzdatenbank zweckmäßig wären. (TZ 38, TZ 45)
- (16) Die Höhe der Rückforderungen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe wäre standardmäßig zu erfassen und in das laufende Controlling aufzunehmen. (TZ 39)
- (17) Auch die Dauer des Verbleibs in der COVID-19-Kurzarbeit und das Ausmaß der abgerechneten Ausfallstunden wären zu monitoren sowie die Dauer der Verfahren und die Rückforderungen in das Controlling aufzunehmen. (TZ 43)

Bundesministerium für Arbeit

- (18) In die Berichterstattung an den Nationalrat wären auch die Dauer der Inanspruchnahme von COVID-19-Kurzarbeit und das Ausmaß der tatsächlich abgerechneten Ausfallstunden sowie weiters die Dauer der Verfahren aufzunehmen. (TZ 44)

- (19) Bei rechtlichen Änderungen wäre für eine zeitnahe Aktualisierung der im Transparenzportal veröffentlichten Informationen zur Kurzarbeit zu sorgen. (TZ 45)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Februar 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

