

Arbeitsstil Substantiv, maskulin. Worttrennung: Ar|beits|stil.
[ˈarbaɪtssti:l] Der persönliche Stil, in dem jemand arbeitet,
seine Arbeit tut.

Arbeitssuchengeld Substantiv, Neutrum. Worttrennung:
Arbeits|suchen|geld. [ˈarbaɪtszu:xəngelt]

1. (urspr. Arbeitslosengeld). Versicherungsleistung der
→ *Arbeitssuchendenversicherung*. Anspruch hat, wer arbeitsfä-
hig und -willig ist, der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht
und die erforderliche Mindestbeschäftigungsdauer erfüllt (bei
erstmaliger Arbeitssuche eine versicherungspflichtige Tätig-
keit von mindestens 52 Wochen während der letzten zwei
Jahre vorzuweisen hat), sich beim Arbeitsmarktservice arbeits-
suchend gemeldet und Arbeitssuchengeld beantragt hat.

2. Im Gegensatz zum semantisch passiven → *Arbeitslosen-*
geld wird den Empfängern zu Beginn eine höhere Versiche-
rungsleistung ausgezahlt, um Motivation und Möglichkeiten
bei der Arbeitssuche zu stärken. Nach einem Zeitraum von
17 Wochen reduziert sich der Betrag zusehends, um den
Anreiz aufrechtzuerhalten ohne weitere Verzögerung eine
neue Arbeitsstelle zu finden.

3. Etabliert als Instrument im Kampf gegen → *Langzeit-*
arbeitslosigkeit verdankt das Programm seinen Erfolg außer-
dem dem einfachen Aufbau. Während früher zwischen unter-
schiedlichen Zuwendungen unterschieden wurde, bezieht der
nach Arbeit Suchende jetzt einfach eine einheitlich administ-
rierte Leistung.

Arbeitsteilung Substantiv, feminin. Worttrennung: Ar|beits|tei-
lung. [ˈarbaɪtstaɪlʊŋ] Verteilung einer Arbeit, Aufgabe auf ver-
schiedene Personen [und Gebiete], Tiere, [Teile von] Organismen



Inhalt

Vorwort	3
Zusammenfassung	5
Ausgangslage	7
Die soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit	9
Arbeitslosengeld	10
Notstandshilfe	11
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	10/11
Was andere Länder anders machen	12
Wer zahlt wie viel Arbeitslosengeld?	12
Wie Anreize wirken	17
Die Restrukturierung der ÖIAG	17
Das Vorziehen des Arbeitslosengeldes in Ungarn 2005	19
Das dänische Modell	21
Der Reformvorschlag der Agenda Austria	26
Staffelung des neuen Arbeitslosengelds	26
Höhere Zuverdienstgrenzen	31
Sachleistungen statt Geldleistungen	32
Alle Arbeitslosen im Blick behalten	33
Literatur	36

Vorwort: Über viele Jahre

Über viele Jahre wurde Österreich in aller Welt um seine hervorragenden Arbeitsmarktdaten beneidet. Selbst in der hartnäckigen Wirtschaftskrise glänzte das Land mit einer auf-

fallend niedrigen Arbeitslosenrate. Damit ist es leider vorbei. Während die Arbeitslosigkeit in anderen Ländern spürbar gesunken ist, hatte Österreich mit exakt gegenläufigem Trend zu kämpfen.

Besonders besorgniserregend ist die wachsende Zahl der Langzeitarbeitslosen. Das ist insofern alarmierend, als Menschen, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind, deutlich reduzierte Chancen haben, wieder einen Job zu finden. Hinzu kommt, dass in östlichen Teilen des Landes viele Menschen auf Arbeitssuche sind, die weiter westlich händelnd gesucht werden.

Das wirft eine ganze Reihe von Fragen auf: Ist diese Entwicklung eine unabänderbare? Bieten die heimischen Sicherungssysteme arbeitslos gewordenen Menschen die richtigen Hilfestellungen, um rasch wieder einen Job zu finden? Oder werden falsche Anreize gesetzt? Und wie können möglichst viele Arbeitssuchende möglichst rasch wieder in Beschäftigung gebracht werden? Unsere Arbeitsmarktexperten Michael Christl* und Wolfgang Nagl haben die Antworten auf diese Fragen gefunden.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen

Franz Schellhorn

Direktor Agenda Austria

* Michael Christl ist mittlerweile bei der EU-Kommission beschäftigt, zum Zeitpunkt dieser Arbeit zählte er noch zum wissenschaftlichen Kader der Agenda Austria.

Zusammenfassung

Österreich braucht eine Neuordnung des Arbeitslosengeldes: Das Arbeitslosengeld sollte zu Beginn deutlich höher sein, in weiterer Folge aber stufenweise absinken.

*Unser System
der sozialen
Absicherung ist
für viele
Menschen
unübersichtlich*

Die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Mindestsicherung ist in Österreich in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Aktuell profitiert das Land zwar von einem Konjunkturaufschwung und dem damit verbundenen Rückgang der Arbeitslosigkeit, die für Boomzeiten aber noch immer viel zu hoch ist. Das fundamentale Problem ist dabei die stark gestiegene Langzeitarbeitslosigkeit, mit verheerenden Folgen für die Betroffenen: Wer länger als zwölf Monate auf Jobsuche ist, hat deutlich reduzierte Chancen, wieder eine Beschäftigung zu finden.

Wir von der Agenda Austria haben uns angesehen, wie das österreichische Sozialsystem wirkt und was jene Länder anders machen, die es schaffen, Arbeitssuchende rasch in Beschäftigung zu bringen. Dabei fällt auf, dass die finanzielle Unterstützung für Arbeitslose in Österreich vergleichsweise niedrig ist, dafür wird sie zeitlich de facto unbegrenzt gewährt. Zudem ist das System der sozialen Absicherung höchst unübersichtlich. Kaum jemand in Österreich, der auf folgende Fragen eine Antwort hätte: Wer bekommt Arbeitslosengeld, wie hoch ist es und was ist der Unterschied zwischen Notstandshilfe und Mindestsicherung?

Lösung

Auf internationalen Befunden und heimischen Experimenten aufbauend plädieren wir für eine Neuordnung des österreichischen Sozialsystems. Die Agenda Austria ist überzeugt, dass eine Zusammenlegung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Mindestsicherung dazu geeignet ist, arbeitslose Menschen schneller wieder in Beschäftigung zu bringen, ohne die soziale Absicherung zu vernachlässigen. Statt einer Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten und Regelungen braucht es eine zentrale Stelle, bei der alle Ansprüche geprüft werden und über deren Auszahlung auch dort entschieden wird. Diese zentrale Stelle sollte das Arbeitsmarktservice (AMS) sein.

Das wäre nicht nur günstiger, sondern auch einfacher für jene, um die es eigentlich geht: die Arbeitslosen. Denn je weniger Ansprechpartner in der Sozialbürokratie nötig sind, desto einfacher wird es für arbeitslose Menschen, ihre Anträge zu stellen und sich auf das Wesentliche zu konzentrieren – auf die Suche nach einem neuen Job, um möglichst rasch wieder ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Zudem werden auf diese Weise einheitliche – und damit fairere – Regelungen für ganz Österreich geschaffen und eine höhere Effizienz und Transparenz in der Verwaltung erreicht.



*Einheitliche
und damit
fairere
Regelungen*

Begleitend dazu schlagen wir vor, das Arbeitslosengeld zu staffeln. Zu Beginn sollte deutlich mehr Geld ausbezahlt werden. Mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit sollte die Auszahlung aber schrittweise reduziert werden. Sollte das Arbeitslosengeld unter die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) sinken, kann auch künftig immer auf diese aufgestockt werden. Die BMS bildet damit die finanzielle Untergrenze.

Ausgangslage

Über viele Jahre war Österreich in Sachen Arbeitslosigkeit das europäische Vorzeigemodell: Immer wieder reisten ausländische Delegationen an, um das „österreichische Arbeitsmarktwunder“ aus nächster Nähe zu bestaunen.

Eine generell niedrige Arbeitslosenrate und die kaum vorhandene Jugendarbeitslosigkeit sorgten für bewundernde Blicke. Selbst die hartnäckige Wirtschaftskrise konnte dem heimischen Arbeitsmarkt nicht viel anhaben. Wer genauer hinsah, bemerkte freilich, dass es sich dabei um kein wirkliches Wunder handelte, sondern um einen gepflegten Umgang mit der Statistik. Es war nicht zuletzt die großzügige Frühpensionierung hunderttausender Beschäftigter (nicht nur in privaten Unternehmen, sondern auch im öffentlichen Bereich, insbesondere in den staatsnahen Betrieben wie Post, Österreichische Bundesbahnen u.a.), die Österreichs Arbeitslosenstatistik in hellstem Glanz erstrahlen ließ.

Heute kommt niemand mehr nach Österreich, um zu sehen, wie ein vorbildlicher Arbeitsmarkt aussieht. Das Land hat längst nicht mehr die niedrigste Arbeitslosenrate Europas, vielmehr zählte Österreich zu den wenigen Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit über viele Jahre gegen den europäischen Trend angestiegen war. Erst mit der Hochkonjunktur ging sie wieder leicht zurück, wenn auch von hohem Niveau.

Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften kann nicht mehr gedeckt werden

Zudem sieht sich Österreich in den letzten Jahren mit einem unerfreulichen Phänomen konfrontiert: Sowohl die Zahl der offenen Stellen steigt als auch die Zahl der Arbeitslosen. Das liegt einerseits daran, dass die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften nicht mehr gedeckt werden kann. Andererseits werden gering qualifizierte Arbeitssuchende kaum noch nachgefragt, weil es die entsprechenden Stellen nicht mehr gibt (sogenannter „struktureller Mismatch“). Gleichzeitig ist ein starkes Ost-West-Gefälle zu bemerken: Im Osten des Landes sind viele Menschen in Branchen arbeitslos, die in anderen Teilen des Bundesgebietes jede Menge freie Stellen anbieten (sogenannter „regionaler Mismatch“).

Hinzu kommt, dass auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen seit einigen Jahren deutlich steigt – während sie in Deutschland stark rückläufig ist. Nun ist klar, dass angesichts der fortschreitenden Automatisierung und Digitalisierung eine wachsende Zahl von arbeitslos gewordenen Menschen kaum eine Chance hat, einen neuen Job zu finden. Andererseits zeigen andere, mit Österreich vergleichbare Länder, dass es durchaus möglich ist, die Arbeitslosenraten zu reduzieren – insbesondere jene der Langzeitarbeitslosen. Womit sich die Frage aufdrängt, ob die österreichische Arbeitsmarktpolitik die richtigen Hilfestellungen anbietet, damit Arbeitslose rasch einen neuen Job finden.

Um die richtigen Schlüsse zu ziehen, zeigen wir zunächst, wie das aktuelle System aus Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und bedarfsorientierter Mindestsicherung in Österreich funktioniert. Anschließend vergleichen wir das System der sozialen Absicherung mit jenem in anderen europäischen Ländern. Danach geben wir einen Überblick über die Befunde aus vergangenen Reformen der Arbeitslosenversicherung in Österreich und in anderen Staaten und leiten daraus einen aus unserer Sicht sinnvollen Vorschlag für ein überarbeitetes Modell der Arbeitslosenversicherung für Österreich ab.

Die soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit

Wird man in Österreich arbeitslos, erhält man zunächst Arbeitslosengeld. Ist man nach der maximalen Bezugsdauer weiterhin arbeitslos, kann die Notstandshilfe beantragt werden. Unabhängig von einem Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe soll Armut durch die bedarfsorientierte Mindestsicherung vermieden werden. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die sozialen Sicherungssysteme im Falle von Arbeitslosigkeit und deren wichtigste Eckdaten.

Abbildung 1

Arbeitslosengeld

Wer hat Anspruch? Alle, die in den vergangenen zwei Jahren 52 Wochen beschäftigt waren. Wer jünger als 25 ist, muss in einem Jahr 26 Wochen beschäftigt gewesen sein.

📅 **Bezugsdauer:** mind. 20 Wochen

- Wer länger als 3 Jahre beschäftigt war: 30 Wochen
- Wer älter als 40 Jahre ist und mehr als sechs Jahre in den letzten zehn Jahren beschäftigt war: 39 Wochen
- Wer älter als 50 Jahre ist und mehr als neun Jahre in den letzten 15 Jahren beschäftigt war: 52 Wochen

€ **Höhe:** In der Regel 55 Prozent des Nettoeinkommens im letzten oder vorletzten Jahr. Liegt das Arbeitslosengeld unter 910 Euro: je nach Haushalt zwischen 60 Prozent und 80 Prozent. Maximale Höhe 2018 (Deckel): 1.635 Euro. Durchschnittliche Höhe im Monat (30 Tage) 2017: 852 Euro (Frauen), 1.029 Euro (Männer)

👤 **Personen:** 2017: 60.944 Frauen, 77.070 Männer

💰 **Gesamtausgaben 2016:** 1.671 Mio. Euro

Falls das Arbeitslosengeld (ALG) oder die Notstandshilfe eine gewisse Höhe unterschreitet, stockt die BMS auf

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Anspruchsvoraussetzung: Bedürftigkeit. Auch in dem Fall, dass das Arbeitslosengeld oder die Notstandshilfe unter den Beträgen der Mindestsicherung liegt, können diese anteilig aufgestockt werden. Anders als beim Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe muss der Betroffene bei der Mindestsicherung vor dem Bezug sein Vermögen aufbrauchen.

Notstandshilfe

Anspruch hat, wer Arbeitslosengeld bezieht.

 **Bezugsdauer:** Prinzipiell unbefristet, wird aber nur für jeweils 52 Wochen gewährt und muss dann verlängert werden.

€ **Höhe:** In der Regel liegt sie bei 92 Prozent des Arbeitslosengeldes. In Ausnahmefällen bei 95 Prozent (wenn das Arbeitslosengeld niedriger ist als die Mindestpension). Deckelung nach sechs Monaten:

- Wenn 20 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurde: 910 Euro (das entspricht der Höhe der Mindestpension)
- Wenn 30 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurde: 1.060 Euro (das entspricht der Höhe des Existenzminimums)
- Wenn länger als 30 Wochen Arbeitslosengeld bezogen wurde: keine Deckelung. Durchschnittliche Höhe im Monat (30 Tage) 2017: 678 Euro (Frauen), 801 Euro (Männer)

 **Personen:** 2017: 62.578 Frauen, 94.906 Männer

 **Gesamtausgaben 2016:** 1.473 Mio. Euro

€ **Höhe:** Die Höhe der Mindestsicherung variiert je nach Bundesland. Im Jahr 2017 erhielt

- ein Einpersonenhaushalt: mindestens 844 Euro
- ein Zweipersonenhaushalt: mindestens 1.266 Euro
- ein Haushalt für ein Kind: 152 Euro

 **Personen:** 2016: 113.778 Frauen, 109.937 Männer, 83.818 Kinder

 **Gesamtausgaben für Geldleistungen 2016:** 872,4 Mio. Euro

Was andere Länder anders machen

Wer zahlt wie viel Arbeitslosengeld?

Um das österreichische System mit anderen Ländern vergleichen zu können, analysieren wir zu Beginn die jeweils ausgezahlten Arbeitslosengelder. Diese sind als Anteil des letzten Nettoeinkommens definiert, der im Falle einer Arbeitslosigkeit ausgezahlt wird. Wie Abbildung 2 zeigt, ist die Höhe des Arbeitslosengeldes in Österreich relativ niedrig. **Viele europäische Länder zahlen zu Beginn der Arbeitslosigkeit teilweise deutlich mehr aus.** Allerdings ist Österreich eines der wenigen Länder, in denen die Nettoersatzrate selbst über eine Bezugsdauer von fünf Jahren kaum abfällt, während in fast allen Ländern die Leistungen nach einem gewissen Zeitraum deutlich gekürzt werden. Dafür gewährt der heimische Sozialstaat de facto einen zeitlich unbeschränkten Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Spätestens nach 52 Wochen wird statt des Arbeitslosengeldes Notstandshilfe bezahlt, die acht Prozent unter der zuvor gezahlten Arbeitslosenunterstützung liegt.

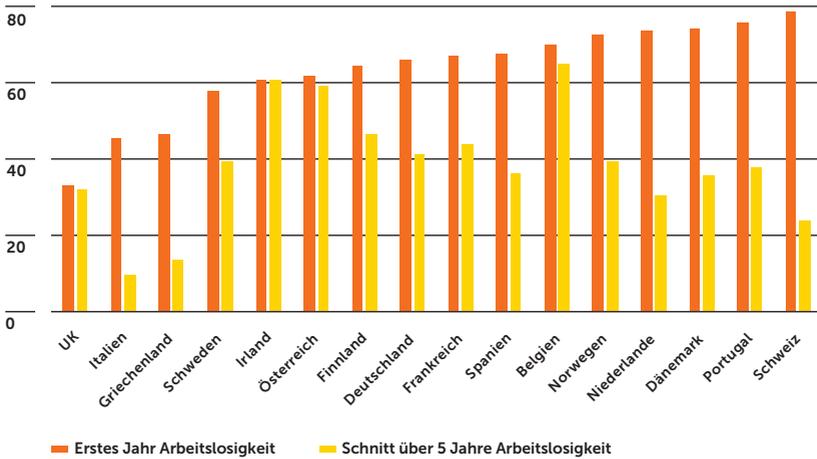
Das Arbeitslosengeld in Österreich liegt bei 55 Prozent des vorherigen Nettobezugs

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nimmt in ihrem Vergleich einen Einverdienerhaushalt mit zwei Kindern an, weshalb das Arbeitslosengeld für Österreich

inklusive Familienleistungen auf 60 Prozent des letzten Nettobezugs ansteigt. Ohne Familienleistungen liegt das Arbeitslosengeld in Österreich bei 55 Prozent des vorherigen Nettobezugs, maximal aber aktuell bei 1.635 Euro.

Abbildung 2: Arbeitslosengeld in ausgewählten Ländern

In Prozent des Letzteinkommens



Quelle: OECD (2015).

Der Vorteil der österreichischen Regelung liegt auf der Hand: Das soziale Sicherungsnetz ist besonders engmaschig geknüpft. In der ökonomischen Literatur herrscht aber Einigkeit darüber, dass die Großzügigkeit eines Arbeitslosenversicherungssystems zu längerer Arbeitslosendauer führt.¹ Damit Arbeitslose aber nicht das erstbeste Angebot annehmen müssen, sondern einen wirklich geeigneten und besser bezahlten Job finden können, ist es sinnvoll, ihnen für eine ausreichend lange Zeit ein angemessenes Arbeitslosengeld auszus zahlen.²

¹ Siehe Card et al. (2015): „Despite the consensus that higher unemployment benefits lead to longer durations of unemployment, the precise magnitude of the effect is uncertain.“ (S. 126, Z. 1–4). Siehe auch Card et al. (2007), Lalive (2007), Chetty (2008) und Schmieder et al. (2012).

² Es ist nicht eindeutig nachzuweisen, ob ein längerer Bezug von Arbeitslosengeld tatsächlich zu einer besseren Qualität des gefundenen Jobs führt. Siehe z. B. Van Ours und Vodopivec (2008) oder Nekoei und Weber (2017).

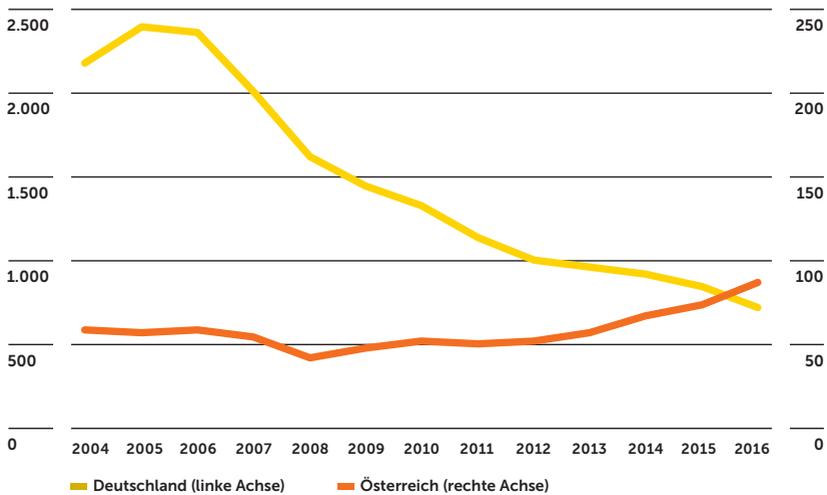
In Österreich steigt die Langzeitarbeitslosigkeit seit vielen Jahren an, während sie in Deutschland stark rückläufig ist. Das ist insofern alarmierend, als die Wahrscheinlichkeit, einen Job zu finden, mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinkt und gleichzeitig das Risiko steigt, in die Armut abzurutschen. Der Umstand, dass über einen sehr langen Zeitraum hinweg kaum weitere finanzielle Einbußen zu befürchten sind, kann dazu beitragen, dass sich Arbeitslose mit ihrer neuen

Staffelung des Arbeitslosengeldes als bessere Lösung

Situation arrangieren und entsprechend geringere Anstrengungen bei der Jobsuche unternehmen. Damit besteht eine größere Gefahr, in die Langzeitarbeitslosigkeit zu rutschen. Würde hingegen das Arbeitslosengeld

Abbildung 3: Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit

In tausend Personen



Quelle: Eurostat (2017).

Anmerkung: Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind.

zu Beginn der Arbeitslosigkeit höher ausfallen, dann aber sukzessive absinken, wäre der Anreiz, zeitnah wieder einen Job anzunehmen, höher. Dies liegt daran, dass man in der Regel versuchen wird, spätere finanzielle Einbußen zu vermeiden. Eine Staffelung des Arbeitslosengeldes wird in der wissenschaftlichen Literatur im Vergleich zu einem über die Zeit gleichbleibenden Arbeitslosengeld als die bessere Lösung beschrieben.³

³ Hopenhayn und Nicolini (1997) zeigen, dass ein System mit abnehmenden Arbeitslosengeldzahlungen über die Zeit in Arbeitslosigkeit gesamtgesellschaftlich optimaler ist. Eine neuere Untersuchung von Kolsrud et al. (2018) bestätigt zwar den Befund, dass ein über die Zeit der Arbeitslosigkeit gleiches Arbeitslosengeld nicht optimal ist, verweist aber darauf, dass die Höhe des Arbeitslosengelds nicht zwingend über die Zeit fallen muss.

Tabelle 1: Monetäre Mindestleistungen

In Euro

			
	Schweden	Österreich	Deutschland
Alleinstehende Person	404	844	409
Paar ohne Kind	655	1.266	736
Paar mit einem Kind	966	1.418	1.027
Paar mit zwei Kindern	1.306	1.570	1.318
Alleinerziehend, ein Kind	692	996	700
Alleinerziehend, zwei Kinder	997	1.148	991

Quelle: MISSOC (2017).

Anmerkung: Die Berechnungen beziehen sich auf Kinder zwischen sieben und zehn Jahren. Für Alleinerziehende in Deutschland können nach Antrag die Leistungen ausgeweitet werden.

Relevant für die rasche Arbeitsaufnahme ist allerdings nicht nur das Arbeitslosengeld, sondern auch die Mindestsicherung. Ein internationaler Vergleich der Mindestsicherung ist schwierig, weil viele Länder im Gegensatz zu Österreich stärker auf Sach- als auf Geldleistungen setzen. So werden etwa Wohnkosten in vielen Ländern, zum Beispiel in Schweden oder in Deutschland, in Form von Sachleistungen erbracht und nicht als Geldzahlung wie in Österreich.

In Schweden gibt es fixe monatliche Höchstleistungen (mit Ausnahme von Familienleistungen) für den Bedarf an Nahrungsmitteln, Bekleidung, Schuhen und Verbrauchsgütern, für Freizeit, Gesundheit und Hygiene, Tageszeitungen, Telefon und Fernsehgebühren. Zusätzlich wird für gemeinsame Haushaltsausgaben, je nach Größe des Haushalts, ein Zuschlag gewährt.⁴

In Schweden ist dies zudem von der Vermögenssituation des Haushalts abhängig. In der Regel wird das gesamte Eigentum bzw. Vermögen unabhängig von Art und Ursprung berücksichtigt. Das bedeutet: **Der Verkauf von Vermögenswerten kann vor der Gewährung von Sozialhilfe verlangt werden.** Zum Beispiel kann unter bestimmten Umständen vom Antragsteller verlangt werden, dass er sein Haus verkauft und eine kostengünstigere Unterkunft bezieht, bevor Sozialhilfe gezahlt wird.

Auch in Deutschland muss das private Vermögen weitgehend aufgebraucht werden, bevor finanzielle Unterstützung gewährt wird. Als Vermögen sind alle verwertbaren Vermögensgegenstände (bewegliche und unbewegliche Sachen, Forderungen und sonstige Rechte) zu berücksichtigen, es gelten jedoch Freigrenzen. Für jedes Lebensjahr wird jeder Person ein Grundfreibetrag von 150 Euro gewährt, insge-

⁴ In Ausnahmefällen kann von diesen Beträgen abgewichen werden.

samt aber mindestens 3.100 Euro und maximal rund 10.000 Euro. Weiters gibt es zusätzliche Freibeträge für die private Altersvorsorge und notwendige Anschaffungen.⁵ Ausgenommen sind beispielsweise ein selbst genutztes Hausgrundstück oder eine Eigentumswohnung von angemessener Größe.

Wie Anreize wirken

Um zu zeigen, wie Menschen auf Anreize reagieren, stellen wir realisierte Arbeitslosengeld-Reformen und ihre Folgen vor: die Restrukturierung der Österreichischen Industrie AG (ÖIAG) aus dem Jahr 1988 sowie das **Vorziehen des Arbeitslosengeldes** in Ungarn aus dem Jahr 2005.

Die Restrukturierung der ÖIAG

Im Jahr 1988 kam es in Österreich zu einem beachtlichen und arbeitsmarktpolitisch hochinteressanten Experiment: Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden große Teile der Schwerindustrie in Österreich verstaatlicht und zur ÖIAG zusammengefasst. 1986 war die österreichische Stahlindustrie in einen Skandal mit Öl-Spekulationsgeschäften verwickelt, infolgedessen ein neues Management eingesetzt und die ÖIAG restrukturiert wurde. Die damalige Regierung wollte arbeitsmarktpolitisch vorsorgen und verlängerte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Beschäftigte, die im Zuge der Sanierung der ÖIAG-Betriebe ihren Job verloren hatten. Die Autoren Lalive, Landais und Zweimüller haben dieses Experiment im Jahr 2015 im Detail analysiert – und kamen zu teils erstaunlichen Ergebnissen. Mit dem „Regional Extended Benefit Program“, kurz REBP genannt, konnten über 50-jährige arbeitslos gewordene ÖIAG-Mitarbeiter länger als üblich Arbeitslosengeld beziehen. Die Voraus-

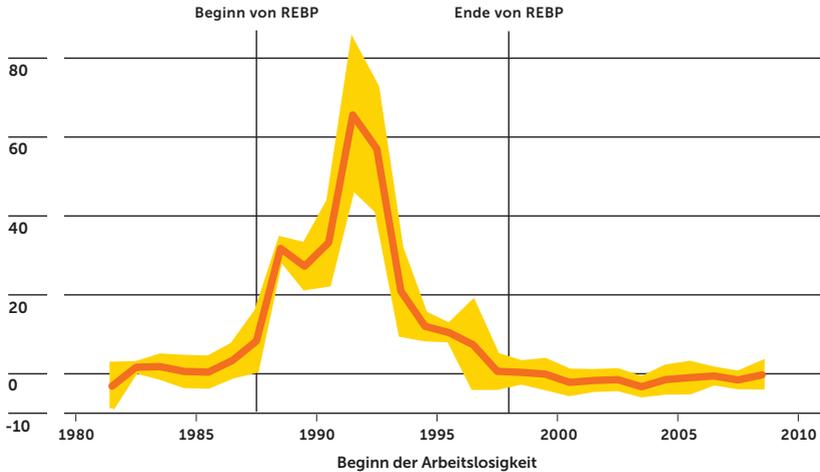
*Kein Anspruch
auf längeren
Bezug
brachte höhere
Chancen auf
einen neuen Job*



⁵ Siehe Deutsches SGB II § 12.

Abbildung 4: Längere Arbeitslosigkeit bei REBP-Anspruchsberechtigten

In Wochen



Quelle: Lalive et al. (2015)

setzung war, dass sie in den vorangegangenen 25 Jahren 780 Wochen sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen waren und ihren Wohnort in einem der 28 betroffenen Arbeitsmarktbezirke hatten. Für diese Gruppe wurde die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds von 52 auf 209 Wochen erhöht.

Im Verlauf des Experiments zeigte sich, dass die REBP-Teilnehmer um bis zu 60 Wochen länger arbeitslos blieben als ihre Kollegen aus Regionen, in denen dieses Programm nicht angeboten wurde. Zusammenfassend halten die Autoren fest, dass diejenigen, die keinen Anspruch auf einen längeren Bezug von Arbeitslosengeld hatten, höhere Chancen hatten, einen neuen Job zu finden, und somit auch deutlich kürzer arbeitslos waren. Das Risiko, in Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, war für sie verringert: „We show that non-eligible workers in

REBP regions have higher job finding rates, lower unemployment durations, and a lower risk of long-term unemployment.“⁶

Gleiches Gesamtbudget für 270 Tage

Das Vorziehen des Arbeitslosengeldes in Ungarn 2005

Bis 2005 hatte Ungarn ein ähnliches System wie Österreich. Es bestand ebenso aus Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Mindestsicherung, wobei der finanzielle Unterschied zwischen dem Arbeitslosengeld und der Notstandshilfe deutlich größer war, als das hierzulande aktuell noch der Fall ist. Unabhängig von der aktuellen politischen Lage in Ungarn gilt die Arbeitsmarktreform der früheren sozialdemokratischen Regierung aus ökonomischer Sicht als gutes Beispiel, um die Wirkung einer Absenkung des Arbeitslosengeldes zu untersuchen. Im November 2005 veranlasste die damals sozialdemokratisch geführte Regierung Ungarns eine Reform des Arbeitslosengeldes. Diese Reform wurde von Lindner und Reizer im Jahr 2016 im Detail analysiert.⁷

Alle, die vor dem 1. November 2005 Arbeitslosengeld beantragten, hatten 270 Tage lang Anspruch auf das Arbeitslosengeld. Jene, die am oder nach dem 1. November 2005 ihren Antrag einreichten, hatten zwar denselben Leistungsanspruch, die Zahlungen wurden allerdings anders gestaffelt: In den ersten 90 Tagen der Arbeitslosigkeit war das Arbeitslosengeld höher, in den darauffolgenden 180 Tagen hingegen deutlich niedriger. In Summe wurde aber keine der beiden anspruchsberechtigten Gruppen schlechtergestellt, der ausbezahlte Betrag für die vollen 270 Tage war der gleiche.

⁶ Lalive et al. (2015, S. 1).

⁷ Später wurde diese Studie auch theoretisch untermauert. Siehe DellaVigna et al. (2017).

Durch das Vorziehen des Arbeitslosengeldes ab einem bestimmten Zeitpunkt (hier: 1. November 2005) ist es möglich, das Verhalten von Arbeitslosen vor und nach der Reform zu beobachten. Wie gesagt steht beiden Gruppen für die maximale Bezugsdauer von 270 Tagen dasselbe Budget zur Verfügung. **Allerdings werden in dem neuen System diejenigen bessergestellt, die nur kurz Arbeitslosengeld beziehen, weil der durchschnittliche Tagessatz zunächst höher ausfällt.** Dementsprechend verändert sich auch der Anreiz, einen Job anzunehmen, weil der finanzielle Unterschied zwischen dem neuen Arbeitseinkommen und dem nach 90 Tagen massiv reduzierten Arbeitslosengeld deutlich größer ist als vor der Reform.

Durch das Vorziehen des Arbeitslosengeldes hatten die Arbeitslosen im Schnitt zehn Tage früher einen neuen Job. Bezüglich der Qualität der neu angenommenen Jobs wurden keine negativen Auswirkungen festgestellt: Weder mussten im neuen System niedrigere Löhne in Kauf genommen werden, noch waren die ehemals Arbeitslosen danach kürzer angestellt.

Das neue System schien aufgrund der höheren Kosten für das Arbeitslosengeld in den ersten 90 Tagen teurer zu sein. Dadurch, dass die Arbeitslosen schneller einen neuen Job annahmen, fielen die Aufwendungen aber nur halb so hoch aus wie angenommen. Zusammen mit den höheren Steuereinnahmen und zusätzlichen Beiträgen zur Sozialversicherung, die sich aus der schnelleren Rückkehr auf den Arbeitsmarkt ergaben, machte sich die Umstellung somit schnell bezahlt.

*Die Umstellung
macht sich
schnell bezahlt*

Lindner und Reizer halten deshalb zusammenfassend fest: Das vorgezogene Arbeitslosengeld hat nicht nur dazu geführt, dass Arbeitslose schneller

einen Job annehmen, sondern es konnten auch keine negativen Auswirkungen auf die Qualität des angenommenen Jobs festgestellt werden. Die Kosten für das Arbeitslosensystem sind nicht gestiegen, weil die kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und die dadurch verbundenen Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer und der Sozialversicherung die Mehrkosten komplett decken konnten: „We provided evidence that benefit frontloading speeded up reemployment and did not increase the cost of the unemployment insurance system. This implies that the new benefit schedule made some unemployed definitely better off and none of them worse off.“⁸

Das dänische Modell

Ein häufig zitiertes Erfolgsmodell am Arbeitsmarkt ist das dänische Flexicurity-Modell. Das Wort „Flexicurity“ setzt sich aus den englischen Wörtern „Flexibility“ (Flexibilität) und „Security“ (Sicherheit) zusammen. Beide Begriffe beschreiben das dänische System der Arbeitslosenunterstützung seit Mitte der 1970er-Jahre.⁹ Bis Mitte der 1990er-Jahre galt Dänemark als internationales Problemkind mit einer extrem hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit. Nach dem Wahlerfolg der sozialdemokratischen Partei 1993 fand in der dänischen Arbeitsmarktpolitik ein Paradigmenwechsel statt. Die Grundpfeiler der Flexibilität und Sicherheit wurden beibehalten, aber um eine umfangreiche, aktive Arbeitsmarktpolitik ergänzt.¹⁰ Seitdem spricht man beim dänischen Modell von einem „goldenen Dreieck“. Ein geringer

⁸ Lindner und Reizer (2016, S. 24).

⁹ Ein guter Überblick und Einschätzungen des dänischen Modells der Arbeitslosenunterstützung finden sich bei EEAG (2016) und Andersen (2015).

¹⁰ Andersen und Svarer (2007) betonen gerade die Wichtigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Erfolg des dänischen Modells.

Kündigungsschutz geht einher mit einer großzügigen Arbeitslosengeldregelung und einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Die Arbeitslosenversicherung in Dänemark ist aber keine Pflichtversicherung.¹¹ Der Versicherte kann aus verschiedenen privaten, nicht gewinnorientierten Versicherungen wählen. Der Beitrag ist unabhängig vom Einkommen und liegt bei monatlich ca. 60 Euro.¹² Finanziert werden die Arbeitslosenversicherungen nicht nur durch die Beitragszahlungen, sondern auch durch staatliche Subventionen.

Um Arbeitslosengeld zu erhalten, muss der Versicherte mindestens ein Jahr Mitglied in einer Arbeitslosenversicherung gewesen sein und in den letzten drei Jahren insgesamt rund 30.600 Euro verdient haben. Darüber hinaus muss ein Arbeitsloser in Dänemark wohnen und dem Arbeitsmarkt und dem Job-Center permanent zur Verfügung stehen.

Das dänische Arbeitslosengeld beträgt 90 Prozent des höchsten Einkommens in den letzten 24 Monaten, aber maximal ca. 2.500 Euro brutto. Das Arbeitslosengeld muss also noch versteuert werden. Das Arbeitslosengeld kann ohne zwischenzeitliche Beschäftigung maximal zwei Jahre am Stück bezogen werden. Durch zwischenzeitliche Beschäftigung kann sich die maximale Bezugs-

¹¹ Detaillierte Informationen zu der dänischen Arbeitslosenversicherung finden sich online unter https://www.ma-kasse.dk/wp-content/uploads/2012/06/Your-guide-to-the-unemployment-benefits-system_september-2013.pdf.

¹² Die konkreten Beiträge sind in jeder Versicherung leicht unterschiedlich. Eine Übersicht zu den verschiedenen Versicherungsträgern mit den entsprechenden Beiträgen findet sich online unter <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-funds.php>.

dauer aber auf insgesamt drei Jahre verlängern. Neben dem sehr niedrigen Kündigungsschutz und dem relativ hohen Arbeitslosengeld ist aber auch die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein zentraler Baustein des Flexicurity-Konzepts. Aktuell werden vor allem zwei Strategien bei der Arbeitsmarktpolitik verfolgt. **Zum einen wurde die Sozialhilfe für unter 30-Jährige gekürzt, sodass keine finanzielle Besserstellung gegenüber einem Studienstipendium** besteht. Auch ist für junge Personen der Leistungsbezug an einen Ausbildungsbeginn bzw. an eine Schulungsteilnahme gebunden. Für ältere Arbeitslose wurde das Aktivierungsprogramm etwas flexibilisiert. Es wird jetzt mehr auf die Bedürfnisse am Arbeitsmarkt und auf den individuellen Arbeitslosen eingegangen. So wird in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit verstärkt durch Beratung versucht, eine erfolgreiche Bewerbungsstrategie zu entwickeln, und erst im späteren Verlauf der Arbeitslosigkeit auf Schulungsteilnahmen gesetzt. Die Teilnahme an solchen Schulungen ist dabei sowohl Recht als auch Pflicht. Arbeitslose haben zudem das Recht, an einem Bildungsprogramm im Ausmaß von bis zu sechs Wochen teilzunehmen. Wird eine Schulung oder Arbeitsaufnahme verweigert, erfolgt zunächst eine Aussetzung der Auszahlung des Arbeitslosengeldes. Bei Wiederholung erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Der Erfolg des dänischen Modells wird oft darin gesehen, dass die Arbeitsplatzfluktuation relativ hoch ist. In Dänemark werden jährlich viele Arbeitsverhältnisse beendet, es werden aber auch neue Stellen geschaffen und schnell besetzt. Für Arbeitslose und junge Menschen, die neu auf den Arbeitsmarkt kommen, ist es in so einem Umfeld verhältnismäßig leicht, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist dementsprechend kurz. Zu beachten gilt, dass das dänische Modell nicht eins zu eins auf Österreich umgelegt werden kann. So verweisen auch die Autoren der EEAG-Studie aus dem Jahr 2016

darauf, dass es auch auf das Zusammenspiel der politischen Instrumente, der Institutionen und auf das politische Umfeld ankommt. Mit explizitem Bezug auf den Wohlfahrtsstaat wird auch hervorgehoben, dass der staatliche Sektor in Dänemark sehr groß ist, der private Sektor dafür überdurchschnittlich liberal. Auch wird betont, dass die Wohlfahrtsprogramme immer stark aktivierenden Charakter haben. Beides sind Befunde, die bei einer Orientierung am dänischen Modell zu berücksichtigen sind.



Die Agenda Austria empfiehlt, zu Beginn der Arbeitslosigkeit ein spürbar höheres Arbeitslosengeld auszubezahlen, welches später stufenweise reduziert wird.

Die finanziellen Anreize sollten zu einer kürzeren Bezugsdauer führen und damit das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit minimieren.

Der Reformvorschlag der Agenda Austria

Staffelung des neuen Arbeitslosengelds

Dem dänischen Modell folgend empfiehlt die Agenda Austria, zu Beginn der Arbeitslosigkeit ein spürbar höheres Arbeitslosengeld auszubezahlen, welches später stufenweise reduziert wird.¹³ Die finanziellen

*Klare
Kompetenz-
struktur und
eindeutige
Zuständigkeit
verringern
bürokratischen
Aufwand*

Anreize sollten zu einer kürzeren Bezugsdauer führen und damit das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit minimieren. Um der steigenden Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen, wäre die Abschaffung der Notstandshilfe und deren Integration in das System des Arbeitslosengeldes aus Sicht der Agenda Austria eine sinnvolle Maßnahme. Dafür sollte das Arbeitslosengeld auch länger bezogen werden können, je nach Dauer der vorangegangenen Erwerbstätigkeit. Dem Arbeitslosengeld folgt in unserem Reformvorschlag statt

¹³ Der Vorschlag der Agenda Austria sieht vor, die Bezugsdauern unverändert zu lassen, innerhalb dieser aber die Nettoersatzrate stufenweise um jeweils zehn Prozentpunkte von 65 Prozent, auf 45 Prozent zu senken. Dies soll in drei Schritten, in etwa jeweils zu einem Drittel der Bezugszeit, erfolgen. Neben den im Text präsentierten Beispielen für die Bezugsdauern von 30 und 52 Wochen bedeutet dies für eine Bezugsdauer von 20 Wochen zunächst sieben Wochen lang eine Ersatzrate von 65 Prozent, anschließend sechs Wochen lang eine Ersatzrate von 55 Prozent und dann sieben Wochen lang eine Ersatzrate von 45 Prozent. Bei einer Bezugsdauer von 39 Wochen sinkt die Ersatzrate jeweils nach 13 Wochen. Die Aufteilung wurde gewählt, um über die Bezugsdauer die Summe an ausbezahlttem Arbeitslosengeld konstant zu halten.

der Notstandshilfe die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Damit gäbe es mit dem Arbeitslosengeld eine Versicherungslösung, die dann in eine Sozialleistung übergeht.

Sowohl das Arbeitslosengeld als auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung sollten beim Arbeitsmarktservice administriert und ausgezahlt werden. Denn durch eine klare Kompetenzstruktur und eindeutige Zuständigkeit könnte der bürokratische Aufwand deutlich verringert werden. Zudem wäre es für alle Beteiligten einfacher und effizienter, wenn an einer zentralen Stelle über die Ansprüche der Antragssteller auf Sozialleistungen entschieden wird. Hinzu kommt, dass die auszahlende Stelle auch die Bereitschaft zur Teilnahme am Arbeitsmarkt überprüfen kann.

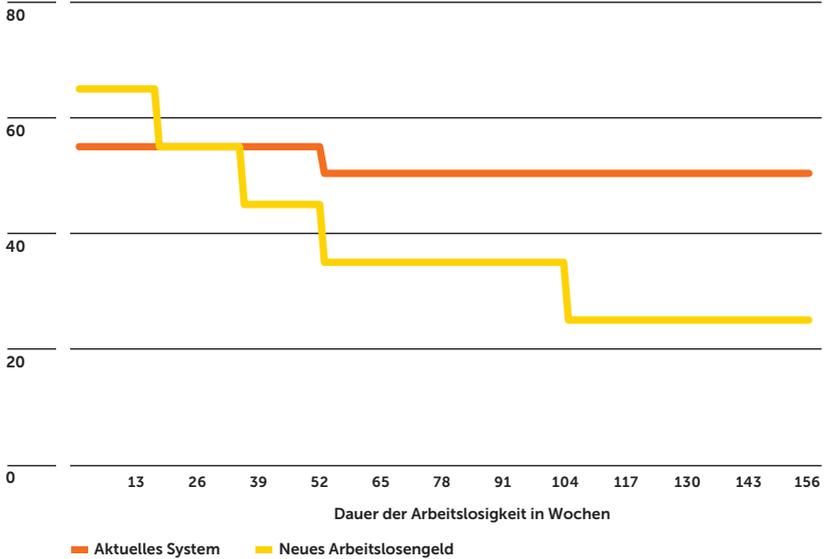
Der Vorschlag der Agenda Austria zu einem neuen Arbeitslosengeld sieht – ähnlich wie bereits im aktuellen System – eine Berücksichtigung der Beitragsjahre vor: **Wer länger in das System einbezahlt hat, kann auch über einen längeren Zeitraum Leistungen von der Solidargemeinschaft beziehen.** Im Detail sieht das folgendermaßen aus:

- Für alle, die bisher einen Anspruch auf 52 Wochen Arbeitslosengeld hatten, wird die Nettoersatzrate in den ersten 17 Wochen von 55 auf 65 Prozent des letzten Nettobezugs erhöht.
- Für die darauffolgenden 18 Wochen fällt das Arbeitslosengeld auf das bisherige Niveau von 55 Prozent.
- Nach einer Bezugsdauer von insgesamt 35 Wochen fällt es dann auf 45 Prozent.

Damit würde das Arbeitslosengeld zu Beginn der Arbeitslosigkeit auf ein international übliches Niveau ansteigen. Der Arbeitslosengeldbezieher **wäre über den gesamten Zeitraum nicht schlechtergestellt** als im

Abbildung 5: Neues Arbeitslosengeld und das aktuelle System im Vergleich

Nettoersatzrate in Prozent



Quelle: Eigene Darstellung.

jetzigen System. Arbeitslose würden zu Beginn um den Betrag mehr ausbezahlt bekommen, den sie später weniger erhalten. Damit verbunden ist aber ein finanzieller Anreiz, weil das Arbeitslosengeld nach einer bestimmten Zeit absinkt, während es im aktuellen System keine finanziellen Einbußen gibt. Personen, die nicht die volle Bezugszeit des Arbeitslosengeldes in Anspruch nehmen, sind im neuen System finanziell bessergestellt.

Um Mitnahmeeffekte bei saisonaler Arbeitslosigkeit (Bau, Tourismus) zu vermeiden, braucht es begleitende Regelungen. Das großzügigere Arbeitslosengeld zu Beginn der Arbeitslosigkeit soll nicht dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit für Saisonarbeitskräfte lukrativer

gemacht wird und für die Unternehmen die Möglichkeit vereinfacht wird, die Arbeitskräfte nach der Saison zum Arbeitsamt zu schicken. Denkbar wäre z. B., die Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld zu verändern oder bei Verdacht der saisonalen Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld auf die bisherigen 55 Prozent zu kürzen. Stellt sich über den Verlauf der Arbeitslosigkeit heraus, dass es sich doch um keine saisonale Arbeitslosigkeit handelt, bekommen Arbeitslose das einbehaltene Geld ausbezahlt.

Parallel zur Reform des Arbeitslosengeldes sollte die Notstandshilfe abgeschafft werden. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Der Bezug eines reduzierten Arbeitslosengeldes. Dies würde bei 35 Prozent des vorangegangenen Nettoeinkommens liegen. Ab zwei Jahren Arbeitslosengeldbezug sinkt die Auszahlung auf 25 Prozent. Allerdings können natürlich alle Bezieher von Arbeitslosengeld jederzeit auf die Mindestsicherung aufstocken, falls das Arbeitslosengeld unter 850 Euro im Monat sinken würde. Das wäre sozusagen die minimale Untergrenze. Dafür müssen allerdings – wie schon bisher – das Vermögen offengelegt werden und die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme gegeben sein.
- Spätestens nach drei Jahren endet der Bezug des Arbeitslosengeldes, bedürftige Personen sind dann ausschließlich auf die Mindestsicherung angewiesen.

Für jene, die nur Anspruch auf 30 Wochen Arbeitslosengeld haben, liegt die Nettoersatzrate in den ersten zehn Wochen bei 65 Prozent. In den nächsten zehn Wochen fällt diese auf 55 Prozent und in den letzten zehn Wochen beträgt sie 45 Prozent. Im Anschluss kann ein Jahr Arbeitslosengeld in der Höhe von 35 Prozent des letzten Einkommens bezogen werden, danach ein weiteres Jahr in der Höhe von 25 Prozent.

Um dies zu veranschaulichen, zeigen wir in Tabelle 2, wann welche Beträge zur Auszahlung kommen würden, und unterscheiden dabei zwischen zwei Bezugsempfängern: Frau Huber mit einem Anspruch auf 30 Wochen Arbeitslosengeld und einem bisherigen Nettomonatseinkommen¹⁴ in Höhe von 2.500 Euro (rechte Spalte) sowie Herrn Maier mit einem Anspruch auf 30 Wochen Arbeitslosengeld und einem bisherigen Nettomonatseinkommen in Höhe von 1.800 Euro (linke Spalte).

¹⁴ Die Nettomonatseinkommen sind hier der zwölfte Teil des gesamten Jahresnettoeinkommens.

Tabelle 2: Wie sich das neue Arbeitslosengeld auswirken würde

 Herr Maier: 1.800 Euro Netto-Monatseinkommen, Anspruch auf 30 Wochen ALG		 Frau Huber: 2.500 Euro Netto-Monatseinkommen, Anspruch auf 30 Wochen ALG		
neues Arbeitslosengeld in Euro	Aktuelles System in Euro	Wochen	neues Arbeitslosengeld in Euro	Aktuelles System in Euro
1.170	990	0–10	1.625	1.375
990	990	10–20	1.375	1.375
810	990	20–30	1.125	1.375
630	911	30–56	875	1.265
630	911	56–82	875	1.060*
450	911	82–124	625	1.060
BMS	911	Ab 125	BMS	1.060

■ Aufstockung durch BMS möglich

Quelle: Eigene Berechnungen.

*Anmerkung: Bei einer vorangegangenen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 30 Wochen ist die Notstandshilfe nach sechs Monaten auf das Existenzminimum (2018: 35,33 Euro pro Tag) gedeckelt.

Aktuell würde Herr Maier bis zu 30 Wochen lang ein Arbeitslosengeld in Höhe von rund 990 Euro pro Monat bekommen. Nach den ersten 30 Wochen sinkt dieses auf rund 911 Euro Notstandshilfe. Diese könnte Herr Maier dann theoretisch unendlich lang beziehen.

Im neuen System, das die Agenda Austria empfiehlt, bekommt Herr Maier in den ersten zehn Wochen der Arbeitslosigkeit 1.170 Euro ausbezahlt, also um 180 Euro mehr. Danach sinkt das Arbeitslosengeld für weitere zehn Wochen auf die aktuelle Höhe von 990 Euro, in weiterer Folge schrittweise auf 450 Euro. Nach 124 Wochen wird die bedarfsorientierte Mindestsicherung¹⁵ das soziale Sicherungsnetz für Herrn Maier. Zuvor ist aber eine anteilige Aufstockung möglich.

Für Frau Huber würde sich das neue Arbeitslosengeld folgendermaßen auswirken: Mit einem bisherigen Monatsnettoeinkommen in Höhe von 2.500 Euro erhält sie in den ersten zehn Wochen 1.625 Euro und damit 250 Euro mehr als im aktuellen System. Nach zehn Wochen bekäme sie mit dem neuen Arbeitslosengeld die aktuelle Höhe von 1.375 Euro. Im weiteren Verlauf würden ihre Bezüge nach und nach auf 625 Euro sinken. Wie Herr Maier würde auch Frau Huber nach 124 Wochen lediglich die Mindestsicherung erhalten.

Höhere Zuverdienstgrenzen

Derzeit ist es so, dass die Bezieher der bedarfsorientierten Mindestsicherung prinzipiell nichts dazuverdienen dürfen, ohne dass die Mindestsicherung gekürzt wird. Es gibt aber in jedem Bundesland unterschiedliche

¹⁵ Detaillierte Informationen zur bedarfsorientierten Mindestsicherung finden sich in der Infobroschüre des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2016).

Regelungen zu Freibeträgen bei einem beruflichen Wiedereinstieg, die einen geringen Zuverdienst zeitlich begrenzt ermöglichen.

Österreich sollte die geltenden Verdienstgrenzen überprüfen und anpassen. In Deutschland ist es möglich, 100 Euro ohne Abschläge im Monat zusätzlich zur

*Tatsächlichen
Bedarf decken,
indem
Wohnkosten im
neuen System
als Sach- und
nicht als
Geldleistung
eingestuft werden*

Grundsicherung dazuzuverdienen. Weiters dürfen von einem Zuverdienst zwischen 100 und 1.000 Euro 20 Prozent behalten werden, von allen Einnahmen darüber – bis zu 1.200 bzw. 1.500 Euro mit mindestens einem Kind – noch zehn Prozent. Gerade bei bedürftigen Familien machen die Sozialleistungen oft den Großteil des Einkommens aus. **Damit Familien, bei denen zumindest ein Elternteil arbeiten geht, mehr Geld als nur die Grundsicherung zur Verfügung haben, sollte zumindest ein Teil des dazuverdienten Einkommens behalten**

werden dürfen. Ein ähnliches Zuverdienstsystem sollte man auch in Österreich etablieren, um Arbeiten für Mindestsicherungsbezieher attraktiver zu gestalten. Niederösterreich hat einen Wiedereinstiegsbonus eingeführt, der Mindestsicherungsbezieher ermöglicht, ein Drittel des Einkommens zu behalten. Dieser Bonus ist auf ein Jahr befristet und löst daher das Anreizproblem nur bedingt.

Sachleistungen statt Geldleistungen

Den internationalen Beispielen von z. B. Deutschland und Schweden folgend sollten die Wohnkosten im neuen System als Sach- und nicht als Geldleistung eingestuft werden. Durch die direkte Bezahlung der Wohnung kann

sichergestellt werden, dass der tatsächliche Bedarf gedeckt ist und jeder Mindestsicherungsbezieher den gleichen monetären Betrag monatlich zur Verfügung hat. Etwaige Mietsteigerungen schmälern dann nicht mehr das Budget des Beziehers.

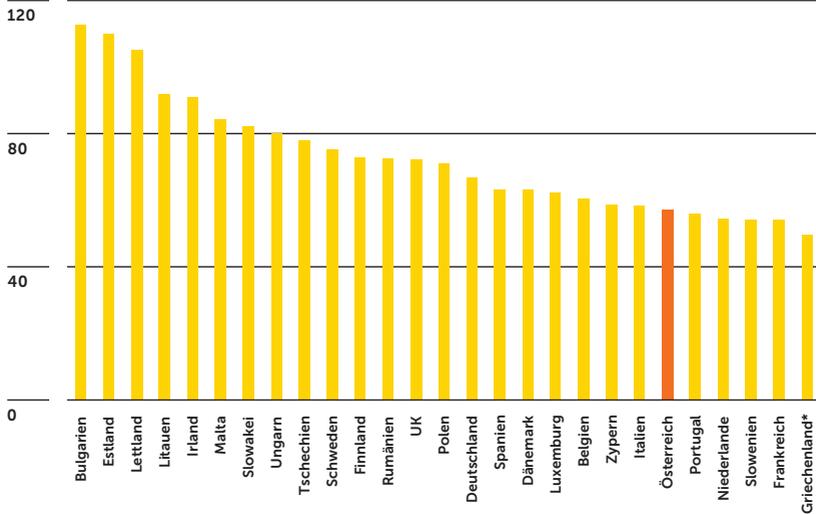
Momentan wird die Höhe der Mindestsicherung in jedem Bundesland separat festgelegt. Innerhalb der Länder unterscheiden sich die Wohnkosten aber doch signifikant, wohingegen die übrigen Lebenserhaltungskosten ungefähr auf gleichem Niveau sind. **Im neuen System sollte die Mindestsicherung auf Bundesebene vereinheitlicht werden.** Die Mietpreise unterscheiden sich regional, aber die Mindestsicherungsbezieher wären im ganzen Land gleichgestellt. Bei einer Neuanmietung fällt es im neuen System auch sicherlich leichter, eine Wohnung zu finden, weil die Mietzinszahlungen staatlich garantiert sind. Analog zu den Systemen in Schweden und Deutschland sollte allerdings nur eine angemessene Wohnung bezahlt werden. **Eine österreichweite Mindestsicherung sollte nicht zum Spielball der Politik werden. Die Höhe der Auszahlung sollte durch eine Expertenkommission festgelegt werden.** Darüber hinaus sollte diese Kommission bestimmen, was für die unterschiedlichen Haushaltstypen eine angemessene Wohnungsgröße darstellt.

Alle Arbeitslosen im Blick behalten

Bei einer Reform des Arbeitslosengeldes und der sozialen Absicherung in Österreich muss weiterhin ein besonderes Augenmerk auf einige Problemgruppen am Arbeitsmarkt gelegt werden. Das aktuelle System gibt älteren Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit, die Zeit bis zur Pensionierung über die Notstandshilfe zu überbrücken, was aber nicht die Regel ist.

Abbildung 6: Senioritätsprinzip im EU-Vergleich

Durchschnittlicher Stundenlohn von Arbeitnehmern unter 30 in Relation zu Arbeitnehmern im Alter 60+, in Prozent, (2014)



Quelle: Europäische Kommission (2017). *Anmerkung: Wert für Griechenland aus 2010

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Ältere betroffen. Sie werden zwar seltener arbeitslos, aber wenn sie ihren Job verlieren, finden sie auch nur schwer einen neuen.¹⁶ Das Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit zu geraten, ist in der Gruppe der älteren Arbeitnehmer höher. Bei einer Reform des Arbeitslosengeldes sollte

¹⁶ Neben den hohen Löhnen spielt die gesundheitliche Situation ebenso eine Rolle wie die sich verändernden Arbeitsanforderungen. Auch wenn die gesundheitliche Situation im individuellen Fall kein Problem ist, wird von Arbeitgeberseite ggf. ein höheres Krankenstandrisiko angenommen als bei jüngeren Kollegen. In Arbeitsbereichen, in denen sich durch den technologischen Wandel die Arbeitsrealitäten stark verändern, wird oft auf jüngere und vermeintlich besser ausgebildete Arbeitnehmer gesetzt.

das zusätzlich berücksichtigt werden. Hierzulande steigen die Löhne mit zunehmendem Alter stark an. Andere Länder, wie zum Beispiel Schweden, profitieren bei der Aktivierung älterer Arbeitnehmer von einem nur schwach ausgeprägten Senioritätsprinzip. Während es in Österreich üblich ist, dass Arbeitnehmer kurz vor der Pension am meisten verdienen, hängen die Löhne in sehr vielen anderen Ländern stärker von der Arbeitsproduktivität ab.

Dass das Senioritätsprinzip in Österreich stärker ausgeprägt ist als in den meisten anderen Ländern, zeigen folgende Zahlen der EU-Kommission: In Österreich (ähnlich wie in Frankreich, Italien oder Portugal) beträgt der Stundenlohn für Arbeitnehmer unter 30 Jahren im Schnitt nur gut 57 Prozent des Stundenlohns von Arbeitnehmern über 60 Jahren. Jüngere verdienen also knapp 43 Prozent weniger als ältere Arbeitnehmer. Innerhalb der EU ist das eine der größten Lohnlücken. Nach schwedischem Vorbild sollten sich die österreichischen Kollektivverträge zukünftig mehr an der Produktivität und nicht am Alter orientieren. Auf diese Weise sorgt man dafür, dass Ältere nicht mehr vorzeitig gekündigt werden, bevor sie zu teuer werden.

Eine Lohnanpassung an die Leistungsentwicklung könnte auch im Interesse der Arbeitnehmer sein, die auf diese Weise länger im Job bleiben oder einfacher eine neue Beschäftigung finden könnten. Die Arbeitsverträge älterer Arbeitnehmer sind allerdings häufig so ausgestaltet, dass sie nur schwer kündbar sind. Die dahinterstehende Idee, die Leistung und die Loyalität langjähriger Mitarbeiter zu honorieren und sie trotz möglicherweise sinkender Leistungen weiterhin gleich oder sogar besser zu bezahlen, mag gut gemeint sein – sie schadet aber jenen, die auf der Suche nach einer neuen Beschäftigung sind.

Literatur

- Andersen, T.M. (2015).** The Danish Flexicurity Labour Market During the Great Recession. *De Economist*, 163, 473–490.
- Andersen, T.M., Svarer, M. (2007).** Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark. *CESifo Economic Studies*, 53(3), 389–429.
- AMS (2018a).** <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/finanzielles/leistungen/arbeitslosengeld>, abgerufen am 25.05.2018.
- AMS (2018b).** <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/finanzielles/leistungen/notstandshilfe>, abgerufen am 25.05.2018
- AMS (2018c).** Übersicht LeistungsbezieherInnen nach Leistungsarten, Datum: 2017, Region: Österreich, <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/>, Würfel: amb/wlb550 abgerufen am 25.05.2018.
- AMS (2018d).** Übersicht durchschnittliche Leistungshöhe (Tagessatz) nach Leistungsarten, Datum: 2017, Region: Österreich, <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/>, Würfel: amb/wlb551 abgerufen am 25.05.2018
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2016).** Bedarfsorientierte Mindestsicherung – Fragen und Antworten, Fakten statt Mythen. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.
- Card, D., Chetty, R., Weber, A. (2007).** Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511–1560.
- Card, D., Johnston, A., Leung, P., Mas, A., Pei, Z. (2015).** The Effect of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment Insurance receipt: New Evidence from a Regression Kink Design in Missouri, 2003–2013. *American Economic Review*, 105(5), 126–130.
- Chetty, R. (2008).** Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2), 173–234.
- DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B., Schmieder, J.F. (2017).** Reference-dependent job search: Evidence from Hungary. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1969–2018.
- EEAG (2016).** The EEAG Report on the European Economy. CESifo, München, 2016.
- Europäische Kommission (2017).** Employment and Social Developments in Europe 2017, Europäische Kommission, Brüssel, 2017.
- Eurostat (2017).** Langzeitarbeitslose nach Geschlecht http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/une_ltu_a abgerufen am 25.05.2018
- Hopenhayn, H., Nicolini, J. (1997).** Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 105(2), 412–438.

- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., Spinnewijn, J. (2018).** The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108(4–5), 985–1033.
- Lalive, R. (2007).** Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach. *The American Economic Review*, 97(2), 108–112.
- Lalive, R., Landais, C., Zweimüller, J. (2015).** Market externalities of large unemployment insurance extension programs. *American Economic Review*, 105(12), 3564–3596.
- Lindner, A., Reizer, B. (2016).** Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment. Discussion papers MT-DP – 2016/27 Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Science.
- MISSOC (2017).** <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> abgerufen am 25.05.2018.
- Nekoei, A., Weber, A. (2017).** Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduced Job Match Quality? *American Economic Review*, 107(2), 527–561.
- OECD (2015).** Back to Work: Canada: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, Back to Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264233454-en>.
- Schmieder, J., von Wachter, T., Bender, S. (2012).** The Effects of Extended Unemployment Insurance over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over 20 Years. *The Quarterly Journal of Economics* 127(2), 701–752.
- Statistik Austria (2018a).** Ausgaben für Sozialleistungen nach Funktionen 1980 bis 2016, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialausgaben/index.html abgerufen am 25.05.2018.
- Statistik Austria (2018b).** Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer 2016, https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/9/4/4/CH3434/CMS1503490353501/bms-statistik_2016.pdf abgerufen am 25.05.2018.
- Van Ours, J.C., Vodopivec, M. (2008).** Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality? *Journal of Public Economics*, 92(3–4), 684–695.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Autoren

Mag. Michael Christl, MSc
Dr. Wolfgang Nagl

Redaktion

Dipl.-Wirtschaftsjuristin (FH)
Katharina Lotter
Christoph Beranek, MSc
Dr. Franz Schellhorn

Koordination

Brigitte Auer, BA

Lektorat

Mag. Kristina Lindenthal

Begutachtung

PD Dr. Gerhard Reitschuler

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Kreativkonzept und Design

Rosebud

Infografiken

Mag. (FH) Alexander Lehner

Juni 2018 © Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

