

**21. Mai
2021**



Wie der
**SOZIAL
STAAT**
das Schlimmste
verhindert hat

Die Corona-Krise hat Österreichs Wirtschaft im Jahr 2020 massiv schrumpfen lassen. Ohne die Hilfsprogramme wäre die Wirtschaft jedoch noch stärker eingebrochen. Eines der wichtigsten Mittel in der Krise: die Corona-Kurzarbeit. Wie Kurzarbeit und andere Programme in der Krise gewirkt haben, erfahren Sie auf den folgenden Seiten.

Ein Policy Brief der



**Agenda
Austria**

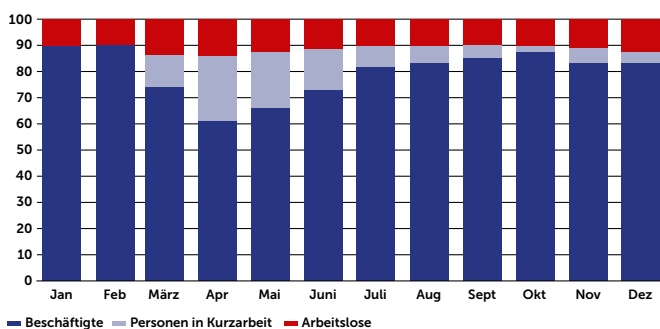
Einleitung

Mit den staatlich verordneten Lockdowns kam es im Jahr 2020 zum größten Wirtschaftseinbruch seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Wirtschaftsleistung ging um 6,6 Prozent zurück, die Arbeitslosenzahl stieg auf Rekordhöhe, obwohl die türkis-grüne Regierung mit verschiedenen Hilfsprogrammen wie beispielsweise der Corona-Kurzarbeit gegensteuerte.¹ Insgesamt wurden im Jahr 2020 knapp sieben Milliarden Euro für Kurzarbeit und Sonderzahlungen für Arbeitslose sowie für Familien ausgegeben.² So konnte durch die Kurzarbeit über drei Phasen hinweg ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte in bestehenden Beschäftigungen gehalten und so vor dem Jobverlust bewahrt werden. Im ersten Monat der Krise waren 40 Prozent der Arbeitsmarktteilnehmer entweder arbeitslos oder in Kurzarbeit gemeldet. Zusätzlich wurden zwei Einmalzahlungen an Arbeitslose sowie eine Sonderzahlung für Familien geleistet.³ All diese Maßnahmen dienten dazu, die Einkommenssituation der österreichischen Haushalte abzusichern, die Kaufkraft zu erhalten und die Wirtschaft durch den Binnenkonsum zu stabilisieren. Mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD auf Basis einer Sonderauswertung des Arbeitsmarktservice (AMS) zeigt sich, wie sich diese Politikmaßnahmen in der Krise konkret ausgewirkt haben.⁴

Abb. 1: So viele Menschen waren in Kurzarbeit

Wie viele Menschen in Kurzarbeit waren

– Beschäftigte, Arbeitslose und Personen in Kurzarbeit, in Prozent aller Arbeitsmarktteilnehmer



Quellen: Eigene Berechnungen, AMS (Datenstand: 16.2.2021).



¹ Personen in Corona-Kurzarbeit erhalten, je nach Einkommenshöhe (bis zur Höchstbeitragsgrundlage), zwischen 80 und 90 Prozent des vorherigen Nettolohns.

² Die Kurzarbeit kostete 5,5 Milliarden Euro, die Einmalzahlungen für Arbeitslose 365 Millionen Euro, 665 Millionen Euro wurden für die Sonderzahlung an Familien aufgewendet (siehe Budgetdienst, 2021).

³ An Arbeitslose wurde im Jahr 2020 zweimal eine Sonderzahlung in Höhe von bis zu je 450 Euro geleistet. Die Sonderzahlung für Familien betrug 360 Euro für jedes Kind mit Anspruch auf Familienbeihilfe.

⁴ Die folgenden Ergebnisse basieren auf Christl et al. (2021) unter Verwendung von EUROMOD (Institute for Social and Economic Research, University of Essex; Joint Research Centre, European Commission, EUROMOD: Version I3.0+ [software], January 2021).

Corona-Krise und Haushaltseinkommen

Die Wirkung des Sozialstaates

Ohne Sozialstaat hätte es im Zuge der Krise deutliche Einkommensverluste gegeben. Das gilt vor allem für die Bezieher niedriger Einkommen. Berechnungen zufolge wäre das Markteinkommen der österreichischen Haushalte durchschnittlich um etwa zehn Prozent gegenüber dem vorherigen Jahr gesunken. Bei den einkommensschwächsten zehn Prozent, also bis zu einem Jahresbruttoeinkommen von rund 17.300 Euro für einen Singlehaushalt, wäre der Einbruch mit rund 12 Prozent besonders hoch gewesen.

Auch ohne die Corona-Hilfen der Regierung hätte der Sozialstaat über das Steuersystem sowie das Arbeitslosengeld die Einkommensverluste deutlich abgefedert. Das Arbeitslosengeld sichert bei Verlust des Arbeitsplatzes 55 Prozent des vorherigen Nettolohns zu. Damit wird verhindert, dass Einkommen vollständig ausfallen. Auf der anderen Seite ist das Steuersystem so ausgestaltet, dass die Steuerbelastung bei einem Rückgang des Einkommens noch stärker sinkt. Auch dadurch wird der Einkommensverlust abgeschwächt.

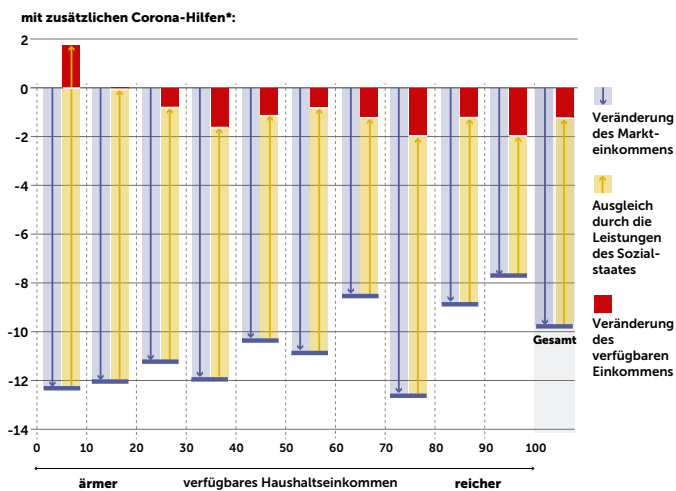
Berechnungen zufolge dämpfen diese sogenannten „automatischen Stabilisatoren“ in der Corona-Krise den Rückgang der verfügbaren Haushaltseinkommen auf durchschnittlich etwa drei Prozent. Das bedeutet, dass knapp zwei Drittel des krisenbedingten Einkommensverlustes bereits durch das österreichische Sozialsystem ausgeglichen werden. Für niedrige Haushaltseinkommen konnten die Verluste sogar fast vollständig kompensiert werden.

Aufgrund der Krise wurden im Laufe des Jahres zusätzliche Corona-Hilfen beschlossen. Kurzarbeit sowie Einmalzahlungen an Arbeitslose und Familien sollen die Haushaltseinkommen stabilisieren. In Kombination mit den automatischen Stabilisatoren konnten die Corona-Hilfen die Verluste der Haushaltseinkommen auf ein Prozent reduzieren. Einem Rückgang der Wirtschaftsleistung von knapp sieben Prozent steht so ein nahezu stabiles Haushaltseinkommen gegenüber. Gemäß Schätzung weisen die einkommensschwächsten 20 Prozent der Haushalte in der Krise aufgrund der Sonderzahlungen beim Arbeitslosengeld im Durchschnitt sogar höhere Einkommen auf als zuvor. Das heißt, dass einem Singlehaushalt mit einem Jahresbruttoeinkommen bis rund 22.150 Euro im Durchschnitt mehr Geld zur Verfügung steht, als dies vor der Krise der Fall gewesen ist.

Abb. 2: Wie die Corona-Hilfen gewirkt haben

Wie sich die Corona-Hilfen auf die Einkommen ausgewirkt haben

– Veränderung des Einkommens durch die Corona-Krise und der Ausgleich durch Leistungen des Sozialstaates, nach Einkommenshöhe, in Prozent



Quellen: Christl et al. (2021), EU-SILC, EUROMOD I3.0+, AMS (Datenstand 16.2.2021).
* Corona-Hilfen umfassen die Kurzarbeit sowie Einmalzahlungen an Arbeitslose und Familien.



Welche Maßnahme an welcher Stelle wirkt

Im Zuge der Pandemie wurden neben der Kurzarbeit auch Einmalzahlungen an Arbeitslose sowie eine Sonderzahlung an Familien ausgerollt. Je nach Situation am Arbeitsmarkt, Betroffenheit durch die Krise und Familiensituation wirken diese Hilfen unterschiedlich stark. So konnte die Kurzarbeit besonders im mittleren Einkommenssegment, also mit einem Jahresbruttoeinkommen für einen Singlehaushalt zwischen rund 37.800 und 49.500 Euro brutto, Verluste weiter ausgleichen. Die Corona-Kurzarbeit konnte hier zwischen 30 und 38 Prozent des krisenbedingten Einkommensverlusts auffangen. Hingegen spielen im unteren Einkommenssegment die Sonderzahlungen eine noch größere Rolle. Für die einkommensschwächsten zehn Prozent konnten allein mittels Sonderzahlungen rund 67 Prozent des Einkommensverlustes ausgeglichen werden. Für die nächstärmeren zehn Prozent waren es noch rund 34 Prozent, während diese Hilfen für die höheren Einkommen kaum einen Effekt hatten.

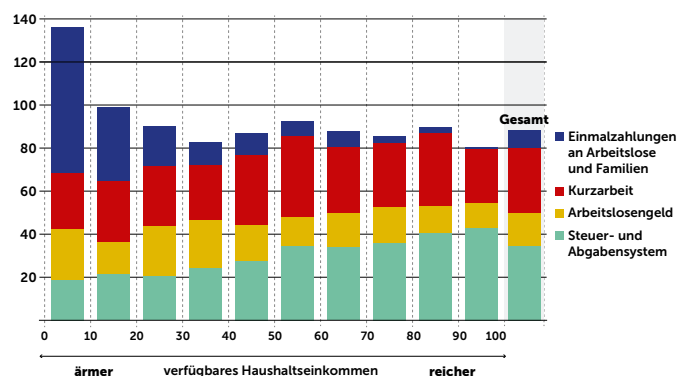
Das Steuersystem konnte durchschnittlich rund 35 Prozent der Einkommensverluste kompensieren, wobei der Effekt höher ist, je höher das vorherige Einkommen und damit die vorherige Steuerlast gewesen ist. Das Arbeitslosengeld auf der anderen Seite stützt niedrigere Einkommen stärker und gleicht im Durchschnitt rund 15 Prozent des Einkommensverlustes infolge der Corona-Pandemie aus. Rechnet man die

Wirkung des Sozialstaates sowie der Kurzarbeit und Einmalzahlungen zusammen, konnten die Einkommen für alle Einkommenshöhen weitgehend stabil gehalten werden. Die ärmsten zehn Prozent konnten ihr Einkommen um knapp zwei Prozent steigern, während der Verlust bei den reichsten zehn Prozent, also ab einem Jahresbruttoeinkommen von 73.400 Euro für einen Singlehaushalt, am stärksten war.

Abb. 3: Diese Maßnahmen haben besonders gut gewirkt

Welche Maßnahmen besonders geholfen haben

– die Wirkung einzelner Maßnahmen beim Ausgleich des entfallenen Markteinkommens, in Prozent



Quellen: Christl et al. (2021), EU-SILC, EUROMOD I3.0+, AMS (Datenstand 16.2.2021).



Die Ungleichheit ist in der Krise gesunken

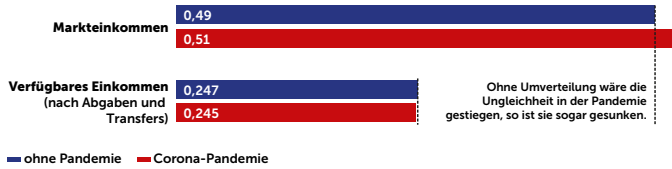
Im Zuge der Corona-Krise wurde in den vergangenen Monaten viel über die Einkommensungleichheit diskutiert. Oft wurde betont, dass die Pandemie die Ungleichheit weiter verschärft habe. Ein weit verbreitetes Mittel zur Messung der Verteilung ist der Gini-Koeffizient. Er nimmt Werte zwischen 0 (alle Haushalte verfügen über gleich viel Einkünfte) und 1 (ein Haushalt verfügt über alle Einkünfte) an. Je höher also der Gini-Koeffizient, desto höher die Ungleichheit. Vor dem Ausbruch der Pandemie gehörte Österreich im internationalen Vergleich zu jenen Ländern, die eine geringe Ungleichheit bei der Einkommensverteilung aufwiesen. Das liegt nicht zuletzt am funktionierenden und stark intervenierenden Sozialstaat.

Ohne den Eingriff des Sozialstaates wäre die Einkommensungleichheit in Österreich in der Pandemie tatsächlich um rund zwei Prozentpunkte gestiegen: von 0,49 auf 0,51. Es zeigt sich aber, dass die Effekte der Pandemie fast vollständig vom Steuer- und Sozialsystem sowie den Sonderhilfen absorbiert wurden. So ging der Gini-Index für das verfügbare Einkommen sogar um rund 0,2 Prozentpunkte zurück, die Ungleichheit wurde in der Krise sogar leicht reduziert.

Abb. 4: Ungleichheit trotz Corona rückgängig

Einkommensungleichheit während der Pandemie

– Gini-Koeffizient* der Einkommensverteilung, vor und nach Umverteilung



Quellen: Christl et al. (2021), EU-SILC, EUROMOD I3.0+, AMS (Datenstand 16.2.2021).
Anmerkung: Das Szenario ohne Pandemie enthält eine Schätzung, in der es zu keinem Wirtschaftseinbruch aufgrund des Corona-Virus im Jahr 2020 gekommen wäre.
* Der Gini-Koeffizient nimmt Werte zwischen 0 (alle Haushalte verfügen über gleich viel Einkünfte) und 1 (ein Haushalt verfügt über alle Einkünfte) an. Alle Einkommen nach Haushaltsgröße gewichtet.

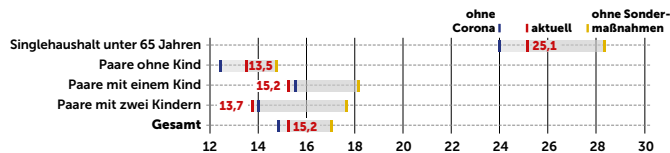


Das Armutsgefährdungsrisiko wäre in Österreich ohne staatliche Hilfen deutlich gestiegen: von 14,8 Prozent auf 17 Prozent. Auch hier zeigt sich, dass der Sozialstaat der Armutsgefährdung stark entgegengewirkt hat. Inklusiv Sondermaßnahmen (Kurzarbeit sowie Einmalzahlungen an Arbeitslose und Familien) ist das tatsächliche Armutsgefährdungsrisiko in der Zeit des größten Wirtschaftseinbruchs der Zweiten Republik nur leicht auf 15,2 Prozent gestiegen.

Abb. 5: Ohne Staatshilfen wäre die Armut durch Corona gestiegen

Armutsgefährdungsrisiko während der Pandemie

– Anteil der armutsgefährdeten Personen, in Prozent



Quellen: Christl et al. (2021), EU-SILC, EUROMOD I3.0+, AMS (Datenstand 16.2.2021).



Handlungsempfehlungen

Die Corona-Krise hat den Sozialstaat stark auf die Probe gestellt. Insgesamt hat er diese Herausforderung aber gut gemeistert. Trotz des historischen Wirtschaftseinbruchs im Pandemie-Jahr 2020 konnten die Einkommen der Haushalte durch die von der Regierung getroffenen Interventionen weitgehend auf Vorkrisenniveau gehalten werden. Dank zusätzlicher Maßnahmen im Zuge der Corona-Hilfspakete konnten insbesondere niedrige Einkommen gestützt werden. Die Armutsgefährdungsrate ist nur minimal angestiegen und die Ungleichheit zwischen den Einkommen ist sogar gesunken.

Arbeitsmarkt stärken

Die nachhaltigste Lösung, den krisenbedingten Einkommensverlusten entgegenzuwirken, ist im Arbeitsmarkt selbst zu finden. Eine Beschäftigung ist die beste

Absicherung gegen Armut. Dementsprechend ist die Regierung gefordert, am Arbeitsmarkt Schritte zu setzen, um die langfristigen Folgen von Corona zu minimieren und die bereits zuvor bestehenden strukturellen Probleme zu lösen.

Weiterqualifizierung vorantreiben

Die Pandemie wird mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass sich im Aufschwung der Bedarf an Arbeitskräften zwischen den Sektoren verschieben wird. Daher wurde vom AMS die sogenannte Corona-Arbeitsstiftung gegründet. Hier sollen Umschulungen u. a. in Berufe der Bereiche Digitalisierung und Pflege erfolgen. Das AMS sollte den strukturellen Wandel begleiten und arbeitslosen Personen zielgerichtet neue Perspektiven geben.

Dabei sollte in einem ersten Schritt eine Einschätzung erfolgen, welche Branchen und Jobs verstärkt gebraucht werden, wie dies auch bei der bereits beschlossenen Arbeitsstiftung der Fall ist. Im nächsten Schritt gilt es herauszufinden, welche Tätigkeiten und Qualifikationen hierfür benötigt werden. Im dritten Schritt werden die Fähigkeiten der Arbeitssuchenden mit jenen der Unternehmen abgeglichen, um eine zielgerichtete Um- und Weiterqualifizierung zu ermöglichen. Denn nicht jeder Arbeitslose kann und muss zum viel zitierten Programmierer umgeschult werden. Diese Annäherung von Angebot und Nachfrage sollte die Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit im Aufschwung deutlich erhöhen. Darüber hinaus verschiebt sich die Nachfrage auch innerhalb eines Sektors hin zu Höherqualifizierten. Daher sollte verstärkt die Umschulung bzw. Weiterbildung innerhalb der Betriebe gefördert werden.

Lohnnebenkosten für neue Jobs senken

Da der Arbeitsmarkt noch länger in der Krise stecken wird, sollte der Staat die Schaffung neuer Stellen unterstützen. Dazu können einerseits im Falle von Neueinstellungen die Sozialversicherungsbeiträge für den Arbeitgeber bis Jahresende 2022 erlassen werden. Alternativ könnten Arbeitgeber für neu geschaffene Beschäftigungen mit einer Förderung von 250 Euro pro Monat (auf Vollzeitbasis) bis Ende 2022 unterstützt werden.

Arbeitsanreize durch Senkung der Abgabenbelastung erhöhen

Nur in zwei Ländern (Belgien und Deutschland) erhielten Durchschnittsverdiener im Jahr 2020 weniger Nettolohn von ihrer erwirtschafteten Leistung als in Österreich. In anderen Worten: Fast die Hälfte des

Fast die Hälfte des Arbeitseinkommens landet beim Staat. Auch die Senkung der ersten Tarifstufe im Jahr 2020 hat daran nicht viel geändert.

Arbeitseinkommens landet beim Staat. Auch die Senkung der ersten Tarifstufe im Jahr 2020 hat daran nicht viel geändert. Um wirklich Optimismus zu verbreiten und die Binnennachfrage zu stimulieren, bräuchte es eine konsequentere Senkung als die bereits vor der Krise im Regierungsprogramm vereinbarte. Damit die Arbeitsbelastung auf den EU-Durchschnitt gesenkt werden kann, sollten Steuern und

Abgaben um rund zehn Milliarden Euro reduziert werden und damit deutlich stärker, als im aktuellen Regierungsprogramm geplant ist.

Wichtig dabei ist, dass diese Reform auch nachhaltig abgesichert wird. Das bedeutet, dass der Finanzminister auch die schleichende Steuererhöhung namens kalte Progression endlich abschaffen muss. Die Schweiz macht vor, dass dies effizient administriert werden kann, indem Tarifstufen und Absetzbeträge jährlich an die steigenden Preise angepasst werden.

Langzeitarbeitslosigkeit absenken

Eine Gruppe, die es am Arbeitsmarkt besonders schwer hat, sind Personen, die bereits länger als ein Jahr ohne Beschäftigung sind. Die Vermittlungswahrscheinlichkeit nimmt mit der Dauer der Arbeitslosigkeit ab. Diese Gruppe verzeichnete bereits nach der Finanzkrise deutlichen Zuwachs. Während der Pandemie kamen 50.000 Menschen dazu, Ende März waren insgesamt 191.000 Personen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen.⁵ Die Politik sollte spezielle Unterstützung im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit anbieten. Dabei gilt es hauptsächlich zwei Aspekte zu berücksichtigen:

1. Zugang in die Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren:

Die beste Strategie ist es, Personen erst gar nicht erst in Langzeitarbeitslosigkeit abrutschen zu lassen, also die Anreize für eine möglichst kurze Verweildauer in der Arbeitslosigkeit bereits zu Beginn entsprechend

zu setzen. Dies kann auf durch eine stärkere Förderung der Arbeitssuchenden passieren, aber auch durch erhöhte Anreize auf Arbeitnehmerseite, nicht zu viel Zeit mit der Arbeitssuche zu verbringen. Beispiele aus Europa zeigen, dass ein zu Beginn höheres Arbeitslosengeld, das über die Zeit absinkt, eine wichtige Anreizwirkung darstellen kann. Im internationalen Vergleich ist zu sehen, dass Österreich zu Beginn der Arbeitslosigkeit durchaus höhere Ersatzraten zahlen könnte. Mit zunehmender Dauer sollten diese dann verringert werden. Darüber hinaus gilt es, Risikogruppen der Langzeitarbeitslosigkeit zu adressieren. Dies sind häufig Menschen mit fehlender Qualifikation oder unzureichenden Sprachkenntnissen. Mit besseren Ausbildungsmöglichkeiten können diese Probleme im Vorfeld bereits verhindert werden.

2. Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern: Wie angesprochen mangelt es Langzeitarbeitslosen für eine erfolgreiche Vermittlung oftmals an der entsprechenden Qualifikation. Daher sollte es eine Intensivierung der zielorientierten Qualifizierung geben. Was für die Arbeitslosigkeit allgemein gilt, ist hier besonders wichtig. Dabei muss ein Abwägen zwischen bestehenden Fähigkeiten und gesuchten Qualifikationen erfolgen. Um einer möglichen Stigmatisierung entgegenzuwirken, sollte es zudem Förderprogramme geben, die den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern. So könnte für eine begrenzte Dauer ein Teil der Lohnkosten vom Staat getragen werden.

Literatur

Budgetdienst (2021). Budgetvollzug Jänner bis Dezember 2020. Online verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2021/BD_-_Budgetvollzug_Jaen_bis_Dez_2020.pdf (abgerufen am 26.4.2021).

Christl, M., De Poli, S., Kucsera, D., Lorenz, H. (2021). COVID-19 and (gender) inequality in income: the impact of discretionary policy measures in Austria. Agenda Austria, Working Paper (forthcoming).

⁵ Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich unterschiedlich definieren: Im März 2021 waren 97.000 Menschen mehr als ein Jahr lang ohne Unterbrechung bei AMS gemeldet. Berücksichtigt man in diesem Zeitraum auch jene Personen, die kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit (maximal 62 Tage) hatten, dann erhöht sich die Zahl auf knapp 147.000 Personen. Werden auch die Personen, die auf Arbeitssuche, aber kurzfristig aufgrund von Schulungen oder Ähnlichem nicht verfügbar sind, mitberücksichtigt, beläuft sich die Gesamtzahl der Langzeitbeschäftigungslosen auf mehr als 191.000 Personen.

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autoren

Dr. Dénes Kucsera,
Mag. Hanno Lorenz

Lektorat

MMag.a Judith Kreiner

Infografiken

Ksenia Pogorelova, MA

agenda-austria.at