

ARBEITSLOSENVERSICHERUNG: WIE KÜNDIGUNGEN REDUZIERT WERDEN KÖNNTEN

Günther Oswald | Juni 2021





Die Herausforderung

Die Corona-Krise hat zu einer noch nie dagewesenen Arbeitsmarktkrise geführt. Die Zahl der Arbeitslosen lag 2020 im Schnitt um gut 100.000 über dem Vorjahreswert, dazu kamen zeitweise bis zu eine Million Personen in Kurzarbeit.

Da das Krisenmanagement in Österreich auch im neuen Jahr nie gut funktioniert hat, kann von Normalität auf dem Arbeitsmarkt noch keine Rede sein. Selbst Ende April waren noch 433.000 Menschen arbeitslos und 236.000 in Kurzarbeit.

Unternehmen und Arbeitnehmer wurden unterschiedlich stark von der Krise getroffen. Manche Firmen haben stärker auf Personalabbau gesetzt, andere haben das Instrument der Kurzarbeit massiv in Anspruch genommen. Manche haben versucht, trotz gesetzlicher Einschränkungen alternative Vertriebsmöglichkeiten zu entwickeln, andere haben sich in den Modus des Abwartens begeben. In einigen Branchen finden die Betriebe trotz Rezession kein qualifiziertes Personal, Schwarzarbeit blüht, und Kurzarbeitsmissbrauch ist kaum kontrollierbar, weil dem AMS die Ressourcen und den Behörden die Instrumente dafür fehlen. Je länger die Krise dauert, desto größer werden die Probleme, die mit der Kurzarbeit verbunden sind. Marktvereinbarungen bleiben aus, Ineffizienzen nehmen zu.

Die Arbeitsmarktpolitik wird in den kommenden Jahren erhebliche Geldmittel benötigen, um die deutlich gestiegene Zahl der Langzeitarbeitslosen gut betreuen zu können. Die Arbeitslosenversicherung war schon in den vergangenen Jahren chronisch defizitär. Daher ist es nun noch wichtiger, Mittel effizient einzusetzen und Lösungen zu suchen, die helfen können, die Arbeitslosigkeit zu senken. Aufseiten des AMS wird mithilfe von Algorithmen versucht, die Wiedereinstiegschancen von Jobsuchenden möglichst gut bewerten zu können und Aus- und Weiterbildungsprogramme darauf abzustimmen.

Auf der Ebene der Arbeitslosenversicherung wird bisher aber kaum eine Risikogewichtung vorgenommen, das Versicherungsprinzip ist also nur schwach ausgeprägt. Jedes Unternehmen zahlt grundsätzlich den gleichen Prozentsatz, egal wie viel Schaden in Form von Arbeitslosigkeit verursacht wird. Finanziell gibt es für die Arbeitgeber kaum einen Anreiz, diese zu vermeiden.





Was zu tun ist

Die in Österreich schlecht gemanagte Pandemie hat zu neuen Ungerechtigkeiten auf dem Arbeitsmarkt geführt.

In diesem Policy-Brief werden Vorschläge aufgezeigt, wie die Krise für den Einstieg in ein gerechteres System der Arbeitslosenversicherung genutzt werden könnte. Im Fokus steht die Prävention, also die Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch evidenzbasierte Anreizmechanismen.

Folgende Prämissen wurden dabei zugrunde gelegt: In einem ersten Schritt sollen jene Betriebe entlastet werden, die in der Krise weniger Kosten für den Staat bzw. das AMS verursacht haben. In einem zweiten Schritt soll ein System geschaffen werden, das für mehr Transparenz und Kostenwahrheit in der Arbeitslosenversicherung sorgt. Konkret wird ein Prämienmodell vorgeschlagen, welches das bisherige Kündigungsverhalten der Unternehmen berücksichtigt (Experience Rating).

Ein nachträglicher Korrekturmechanismus

Für Phase 1 schlägt das NEOS Lab eine Art nachträglichen Korrekturmechanismus vor.

Jene Unternehmen, die sich solidarisch mit ihren Mitarbeitern verhalten und möglichst wenig gekündigt sowie Kurzarbeit nicht überschießend in Anspruch genommen haben, sollen einen Bonus in der Arbeitslosenversicherung bekommen. Für jeden Betrieb soll dafür ein individuelles Konto eingerichtet werden, auf dem gegenübergestellt wird, wie viel an Beiträgen in den Krisenjahren eingezahlt wurde und in welcher Höhe auf der anderen Seite Kosten in Form von Arbeitslosengeldern und Kurzarbeitsbeihilfen verursacht wurden. Um Corona-bedingte Verwerfungen auszugleichen, müsste ein ausgefeiltes Benchmark-System aufgesetzt werden. Ein Bonus soll nur dann gewährt werden, wenn ein Unternehmen im Vergleich zur Konkurrenz niedrigere Kosten verursacht hat. Berücksichtigt werden sollen dabei

Branche, Region, Unternehmensgröße und Zahl der behördlichen Schließstage. Letztlich zielt das Modell auch darauf ab, ehrliche Unternehmen gegenüber jenen besserzustellen, die Kurzarbeit missbräuchlich genutzt haben, aber wegen der schlecht ausgebauten Kontrollmöglichkeiten nicht erwischt wurden.

Echtes Experience Rating

Für Phase 2 soll ein echtes Experience Rating nach Vorbild der USA eingeführt werden.

Der zukünftige Arbeitslosenversicherungsbeitrag des einzelnen Unternehmens berechnet sich dabei nach dem Kündigungs- bzw. Freistellungsverhalten in der Vergangenheit. Ähnlich wie in der Kfz-Versicherung werden Betriebe, die weniger Kosten verursachen, mit einem Bonus belohnt. Jene, die mehr Schäden verursachen, werden mit einem Malus belegt. Es besteht also ein Anreiz, kurzfristigen Personalabbau zu vermeiden. Gemäß empirischen Untersuchungen führt die risikoabhängige Berechnung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge in den Vereinigten Staaten zu einer geringeren Arbeitslosigkeit.

Bei der konkreten Ausgestaltung des Modells müsste darauf geachtet werden, unerwünschte Folgen zu vermeiden, etwa dass besonders schwer vermittelbare Personen noch seltener eingestellt werden. Für sie wären daher Ausnahmebestimmungen anzudenken.

Die beschriebene Phase 2 würde in der Praxis dazu führen, dass Branchen, die aus strukturellen oder saisonalen Gründen mehr Arbeitslosigkeit verursachen, auch höhere Beiträge zahlen. Möchte man aus Solidaritätsgründen eine Abfederung dieses Effekts, wäre auch in Phase 2 eine Berechnung des Beitragssatzes im Vergleich zur Konkurrenz möglich. Das einzelne Unternehmen würde also auch langfristig nur dann einen Bonus bekommen, wenn es besser als die Konkurrenz ist – und einen Malus, wenn es schlechter als die vergleichbare Konkurrenz abschneidet



Raus aus der Kurzarbeit

Parallel zu einer mittel- bis langfristigen Reform der Arbeitslosenversicherung, die vor allem mehr Kostenwahrheit zum Ziel hat, wird es auch kurzfristig ein Zurückfahren der im internationalen Vergleich sehr großzügig ausgestalteten Kurzarbeit brauchen.

Sie ist wenig treffsicher und kosteneffizient. In den meisten anderen Staaten ist eine stärkere Kostenbeteiligung der Arbeitgeber vorgesehen. Sobald die gesetzlichen Beschränkungen der Geschäftstätigkeit beseitigt sind, muss auch die „Corona-Kurzarbeit“ auslaufen, da sie strukturkonservierend wirkt. Experience Rating könnte künftig helfen, die Milliarden an Budgetmitteln, die eingesetzt werden, besser zu allozieren.



Faktenlage

Corona hat nicht nur zur schwersten Gesundheitskrise in der Geschichte der Zweiten Republik geführt, sondern auch zu gewaltigen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt.

Im Jahresdurchschnitt 2020 gab es 409.639 Arbeitslose und damit um gut 108.000 mehr als ein Jahr zuvor. Wegen der langen Lockdownphasen zeichnete sich auch Anfang 2021 noch kaum eine Entspannung ab. Dazu kommt eine extrem starke Inanspruchnahme der Kurzarbeit. Mit Stand Mitte April 2021 gab es bereits 1,27 Millionen geförderte Personen in 117.000 Betrieben. Zum Vergleich: Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise 2009 waren lediglich

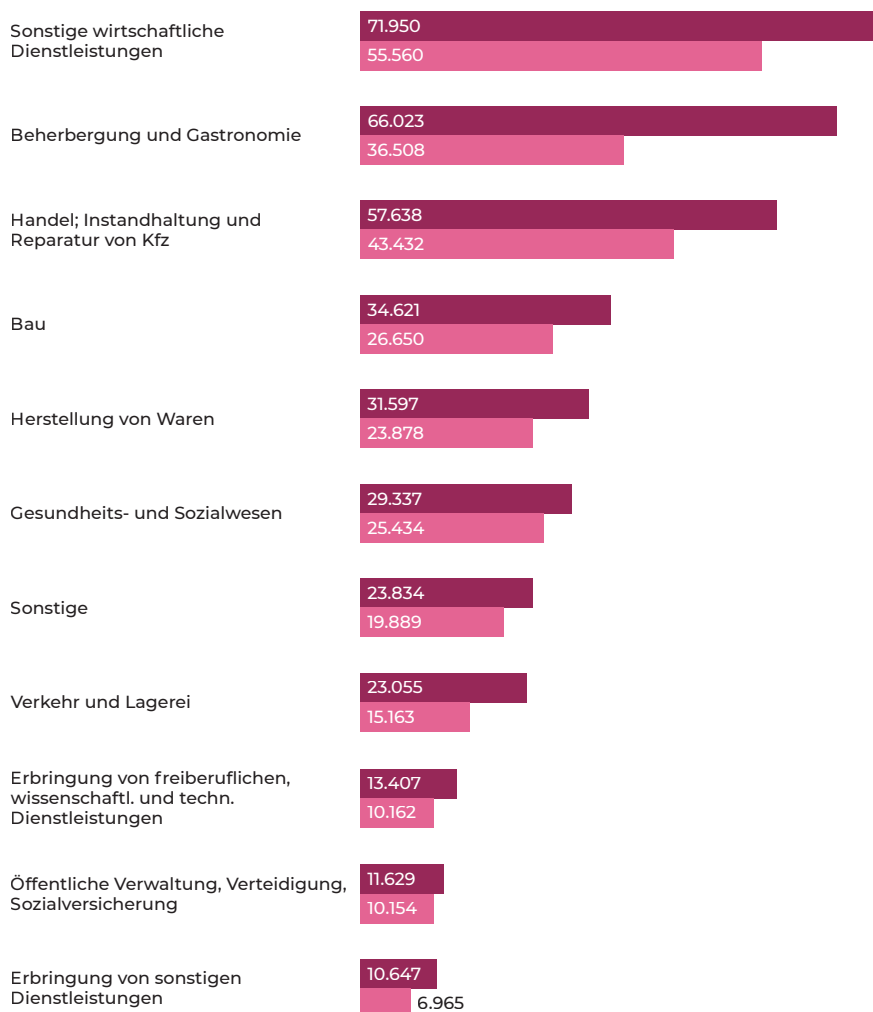
37.000 Personen in Kurzarbeit (vgl. Wifo-Bericht Kurzarbeit in Deutschland und Österreich 2011).

Auch wenn sich die wirtschaftliche Lage in sehr vielen Bereichen schlecht entwickelt hat, schwankt das konkrete Ausmaß der Betroffenheit doch gewaltig. Die größte Steigerung an Arbeitslosen gab es, wenig überraschend, in der Hotellerie und Gastronomie (plus 80 Prozent), in absoluten Zahlen fielen die meisten Arbeitslosen in die Gruppe der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, in die die Arbeitskräfteüberlassung fällt. Vergleichsweise geringe Steigerungen gab es umgekehrt im Gesundheits- und Sozialwesen oder in der öffentlichen Verwaltung.

Entwicklung Arbeitslosigkeit nach Branchen

Bestand der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt

■ Jahresdurchschnitt 2020 ■ Jahresdurchschnitt 2019

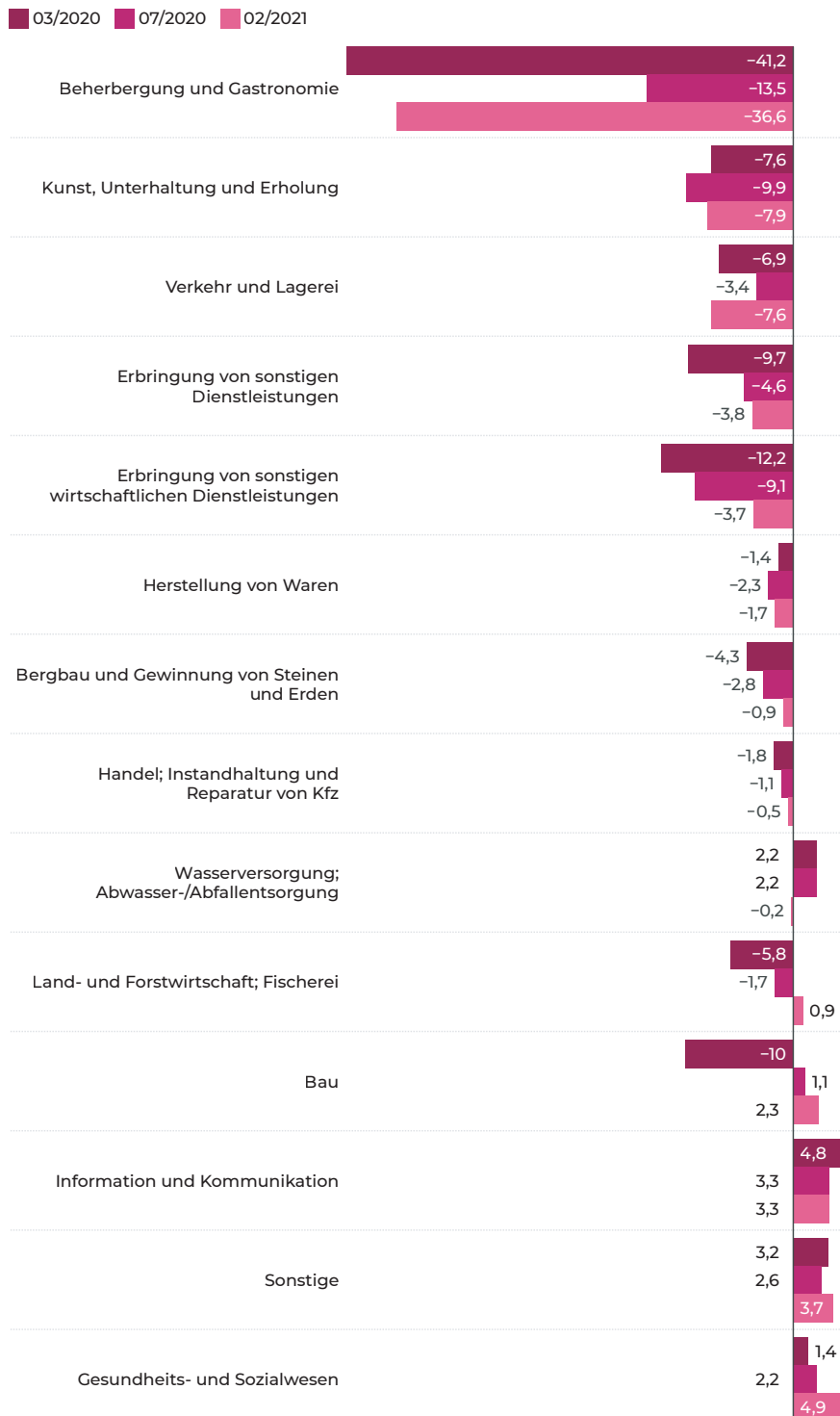


Quelle: Baliweb/AMS



Unselbständig Beschäftigte nach Branchen

Prozentuelle Veränderung gegenüber dem Vorjahr, Vergleich März 2020, Juli 2020 und Februar 2021

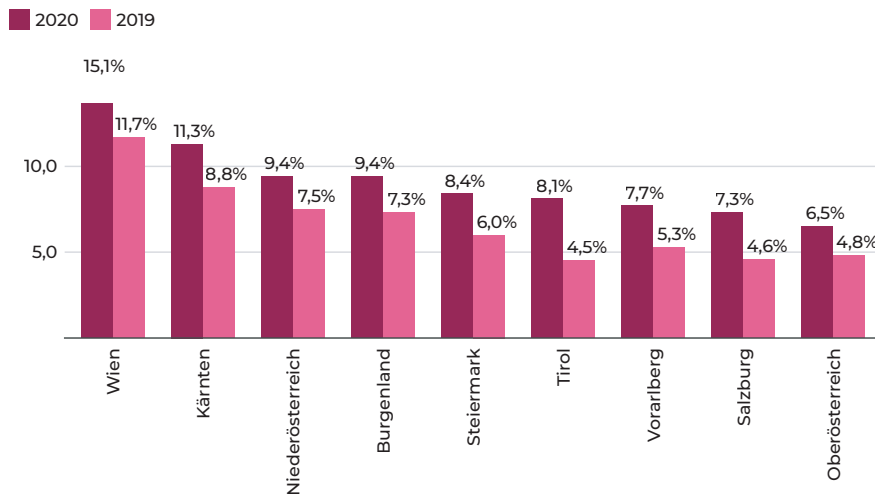


Quelle: Baliweb/AMS



Arbeitslosenquote nach Bundesländern

Jahresdurchschnitt, Vergleich 2020 und 2019



Quelle: Baliweb/AMS

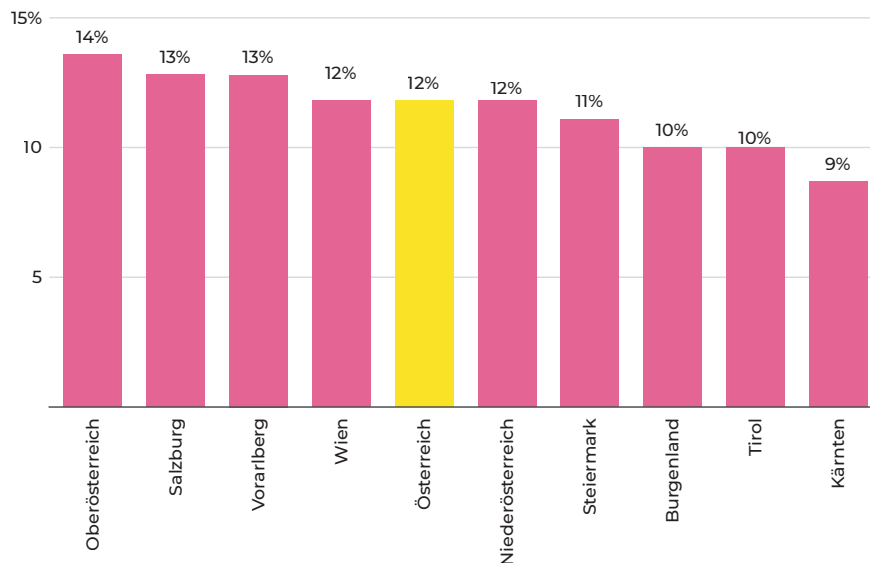
Auch regional wurden die Unternehmen und Arbeitskräfte unterschiedlich stark getroffen. Das größte Plus bei der Arbeitslosenquote gab es im tourismusgeprägten Tirol (+3,6 Prozentpunkte), das allerdings vor der Krise vergleichsweise gut dastand. Die Bundeshauptstadt Wien, die schon vor Corona die mit Abstand höchste Arbeitslosenquote aufwies, verzeichnete das zweitgrößte Plus.

Im Jahresdurchschnitt 2020 lag die Arbeitslosenquote in Wien bei 15,1 Prozent, womit sie fast doppelt so hoch war wie 2008, also vor der letzten großen Wirtschaftskrise. Oberösterreich, das den höchsten Industrieanteil innerhalb Österreichs verzeichnet, hatte im Jahr 2020 die niedrigste Arbeitslosenquote.



Anteil der Arbeitskräfte in Kurzarbeit

in Prozent der aktiv Beschäftigten, Durchschnitt März bis November 2020

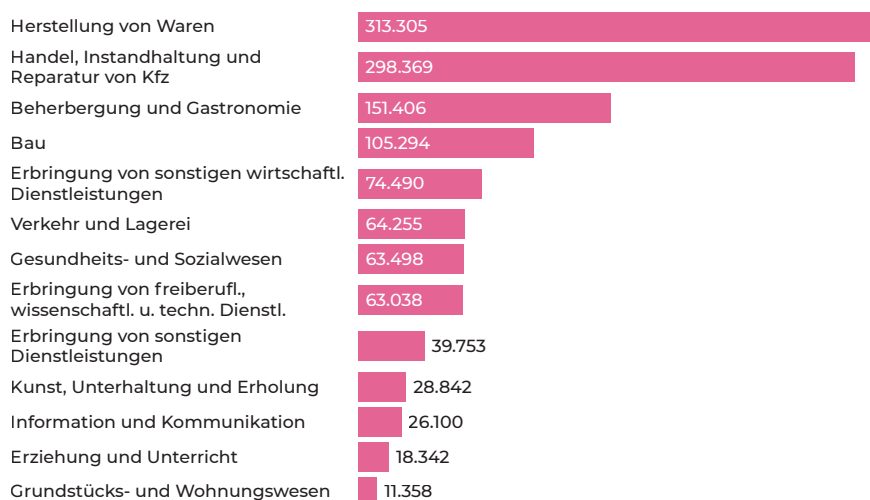


Die starke Inanspruchnahme der Kurzarbeit hat zweifelsohne mit der sowohl für die Unternehmen als auch die Mitarbeiter sehr attraktiven Ausgestaltung des Modells zu tun. Den Arbeitgebern werden die Kosten für entfallene Arbeitsstunden voll ersetzt. Die Arbeitnehmer bekommen je nach Gehaltshöhe 90 Prozent (bis 1.700 Euro Bruttoeinkommen), 85 Prozent (bis 2.685 Euro Bruttoeinkommen) oder 80 Prozent (ab 2.686 Euro Bruttoeinkommen) ihres bisherigen Einkommens. Lehrlingen wird sogar 100 Prozent der bisherigen Lehrlingsentschädigung ersetzt.

Für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen macht es dabei keinen Unterschied, ob sie mehr oder weniger arbeiten, sie kommen am Ende des Monats immer auf die gleiche Summe. Es gibt somit für die Unternehmen keinen Anreiz, die Ausfallstunden zu reduzieren, und für die Belegschaft keinen Anreiz, auf mehr Stunden zu drängen.

Kurzarbeit nach Branchen

Personen, die im Zeitraum 23. März 2020 bis 15. April 2021 in Kurzarbeit waren



Quelle: BMF/AMS



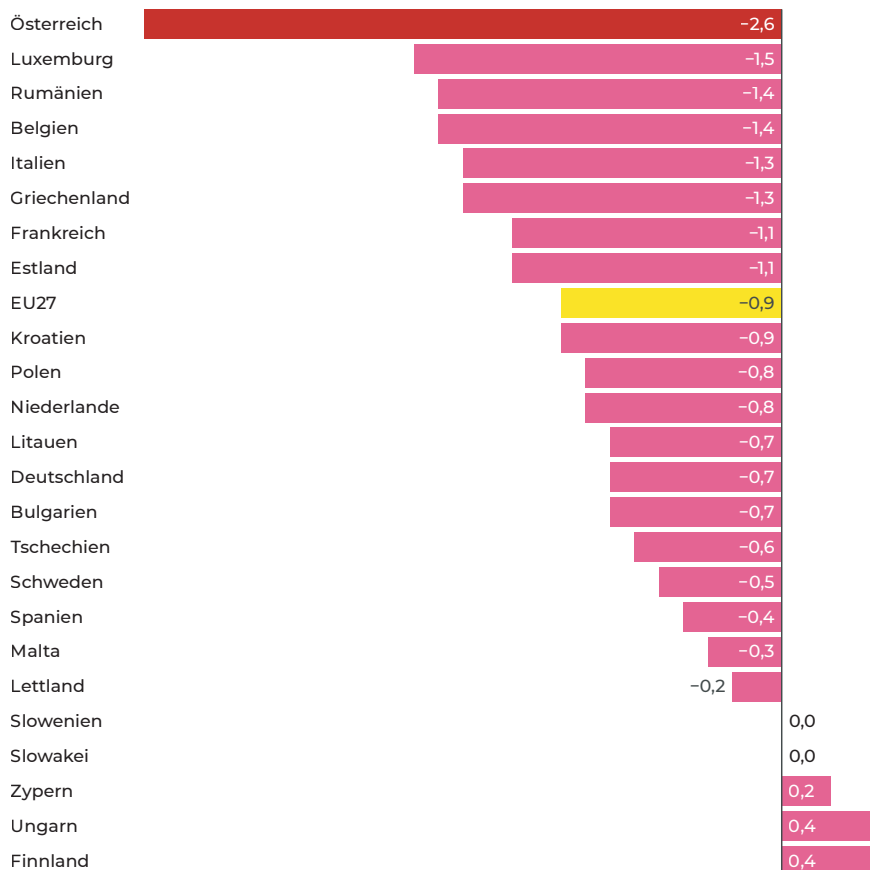
Verändert haben sich im Laufe der Zeit (mit April 2021 ist Phase 4 gestartet) lediglich einige Parameter. Am Anfang konnte die Arbeitszeit auf 10 bis 90 Prozent reduziert werden, seit Oktober gilt grundsätzlich eine Bandbreite von 30 bis 80 Prozent, wobei in besonders betroffenen Branchen wie der Stadthotellerie auch weniger als 30 Prozent Arbeitszeit vereinbart werden kann. Zudem wurde mit Herbst eine Weiterbildungsbereitschaft festgeschrieben. Da es sich aber um keine Weiterbildungspflicht handelt, spielt sie in der Praxis kaum eine Rolle (vgl. Standard: Bisher wenig Interesse an Qualifizierung, 2021).

Um Missbrauch zu reduzieren, wurde ebenfalls ab Herbst vorgegeben, dass ein Steuerberater, Wirtschaftsprüfer oder Bilanzbuchhalter die behaupteten wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Unternehmens bestätigen muss.

Der internationale Vergleich zeigt einen besonders starken Rückgang der Arbeitszeit in den heimischen Betrieben. Laut einer Auswertung der EU-Agentur Eurofound (vgl. Studie Implications for employment and working life, 2021) sank die durchschnittliche Wochenarbeitszeit hierzulande im zweiten Quartal 2020 um 2,6 Stunden, der EU-Schnitt lag lediglich bei minus 0,9 Stunden. Aktuellere Daten für die zweite Jahreshälfte oder Anfang 2021 liegen noch nicht vor.

Veränderung der Wochenarbeitszeit

Vergleich Q2 2019 mit Q2 2020, Angaben in Stunden

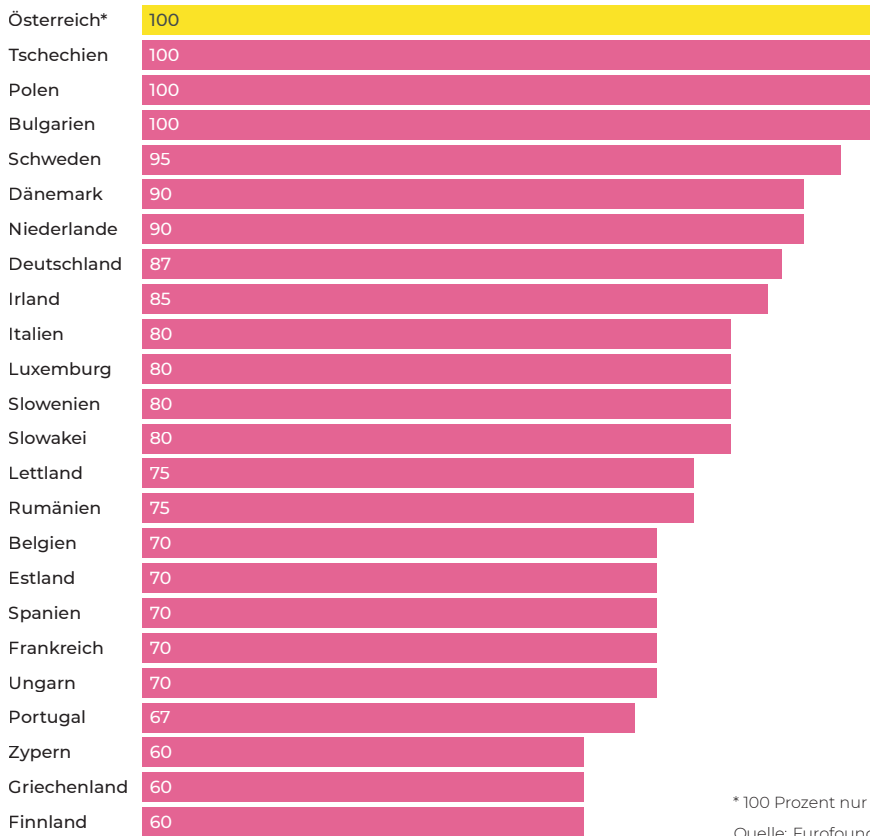


Quelle: Eurofound



Maximale Ersatzrate in der Kurzarbeit

in Prozent des letzten Gehalts, März bis September 2020



* 100 Prozent nur für Lehrlinge, ansonsten max. 90 Prozent
Quelle: Eurofound

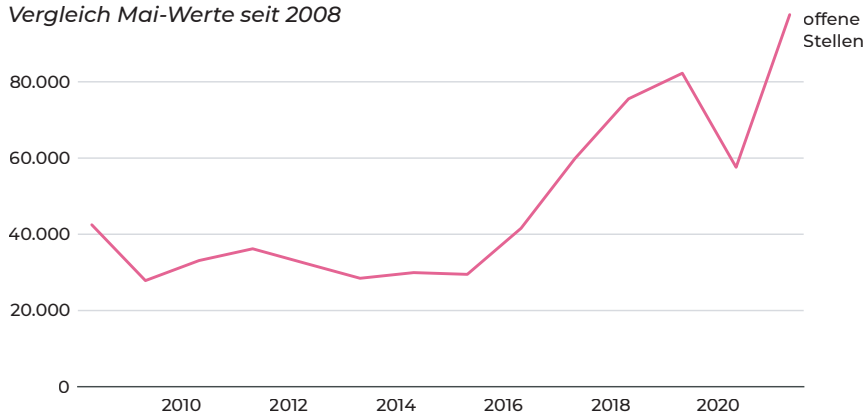
Dank Kurzarbeit wurde also einerseits ein noch stärkerer Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert und den Betrieben dabei geholfen, gut qualifiziertes Personal zu halten, andererseits sind mit ihr aber auch negative Effekte verbunden. Kommt Kurzarbeit – wie im aktuellen Fall – über längere Zeit zum Einsatz, wirkt sie strukturkonservierend und führt zu Ineffizienzen (vgl. Boeri T. et al. 2011, Cahuc P. 2019). Bereinigungsprozesse werden aufgeschoben, Unternehmen halten länger an Geschäftsmodellen fest, bevor sie gegensteuern. Auch Mitarbeiter können sich in den Wartemodus begeben und im aktuellen Job verharren, selbst wenn sich bereits abzeichnet,

dass der Betrieb nach der Krise Schwierigkeiten haben wird. Aus ökonomischer Sicht werden Arbeitsplätze erhalten, die auf dem Markt nicht mehr nachgefragt werden. Es werden also unrentable Strukturen erhalten.

Das führt dann zur teils paradoxen Situation, dass trotz Rekordarbeitslosigkeit vergleichsweise viele Unternehmen über Fachkräftemangel klagen. So gab es beim AMS im Mai bereits wieder mehr offene Stellen (97632) als im Mai des Jahres 2019 und mehr als in all den Jahren seit 2008.

Beim AMS gemeldete offene Stellen

Vergleich Mai-Werte seit 2008



Quelle: Bali/AMS



Man sieht also: Der Arbeitsmarkt ist selbst in so schwierigen Zeiten ein dynamischer – und diese Dynamik wird durch Kurzarbeit gebremst. Zudem kann es im Zusammenspiel mit anderen Hilfsmaßnahmen wie dem Umsatzerersatz oder dem Fixkostenzuschuss zu Fehlanreizen kommen. Es kann für das Unternehmen lukrativer sein, die Geschäftstätigkeit erst gar nicht hochzufahren, anstatt sich neue, der Pandemie angepasste Verkaufsmöglichkeiten zu überlegen, weil man um Hilfen umfallen würde, die nur zustehen, wenn der Umsatzeinbruch ein gewisses Ausmaß erreicht hat.

Der strukturkonservierende Faktor zeigt sich auch noch an einer anderen Front. Da viele Menschen mehr Zeit haben, nimmt auch die Schwarzarbeit zu. Der Ökonom Friedrich Schneider geht von einer Steigerung um acht Prozent auf 24,7 Milliarden Euro im Vorjahr aus (vgl. Die Presse: Pfusch legt heuer auf rund 24,7 Milliarden Euro zu).

Weiters stellt sich bei massiver Inanspruchnahme der Kurzarbeit immer auch die Frage der Treffsicherheit bzw. der Missbrauchsanfälligkeit. Vor allem in der Anfangsphase ab März 2020 gab es angesichts der Flut an Anträgen de facto keine Möglichkeit für das AMS, nähere Prüfungen durchzuführen. Im Laufe der Pandemie wurden zwar automationsunterstützte Kontrollinstrumente ausgebaut. Wenn sich Arbeitgeber und -nehmer aber absprechen (und die Förderung aufteilen) oder gefälschte Arbeitszeiten eingereicht werden, ist es für Behörden und Gerichte

nur schwer möglich, Missbrauch aufzudecken. Es ist daher davon auszugehen, dass die offiziell bekannten Fälle – zu Jahresbeginn sprach das Finanzministerium von 250 Betrugsverdachtsfällen – nur ein kleiner Ausschnitt der Realität sind bzw. Kurzarbeit auch genutzt wird, um „normale“ Geschäftsschwankungen auszugleichen.

Laut einer Umfrage des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften unter oberösterreichischen Betriebsräten (vgl. Die Corona-Krise in Oberösterreichs Betrieben, 2020) sagten immerhin 38 Prozent der Befragten, die Aussage „Beschäftigte können darauf vertrauen, dass das Arbeitsvolumen an die reduzierte Arbeitszeit angepasst wird“ treffe eher nicht bis gar nicht zu. Derartige Umfragen können zumindest als starkes Indiz gewertet werden, dass Missbrauch im Zusammenhang mit Kurzarbeit kein Einzelphänomen ist.

Die sozialen Sicherungssysteme wurden durch stark gestiegene Arbeitslosigkeit und die Kurzarbeit stark belastet. Allein die Kurzarbeit schlug im Vorjahr mit fast fünfeneinhalb Milliarden Euro zu Buche, bis Mitte April 2021 wurde bereits ein Fördervolumen von 10,7 Milliarden Euro genehmigt (vgl. Budgetbericht März 2021 des BMF). Die Gebarung der Arbeitsmarktpolitik war allerdings schon vor Corona chronisch defizitär. Die Auszahlungen lagen in den vergangenen Jahren um eine halbe bis eineinhalb Milliarden Euro über den Einzahlungen.

Aus- und Einzahlungen Arbeitsmarktpolitik

in Millionen Euro

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|--------|--------|-------|-------|--------|
| Einzahlungen | 6.349 | 6.670 | 7.098 | 7.340 | 7.264 |
| Auszahlungen | 8.006 | 8.138 | 8.021 | 7.935 | 15.472 |
| Abgang der Gebarung | -1.657 | -1.468 | -923 | -595 | -8.207 |

Die größten Ausgabenposten

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Kurzarbeitshilfe | 5 | 6 | 3 | 2 | 5.489 |
| Arbeitslosengeld | 1.910 | 1.863 | 1.765 | 1.746 | 2.402 |
| Notstandshilfe | 1.598 | 1.562 | 1.478 | 1.458 | 1.869 |
| Pensionsversicherung für Bezieher von Arbeitslosengeld | 1.368 | 1.330 | 1.264 | 1.218 | 1.688 |
| Altersteilzeitgeld, Teilpension | 352 | 440 | 544 | 618 | 596 |

Quelle: BMA, Elis



Zusammenfassend lässt sich also sagen: Branchen und Regionen wurden extrem unterschiedlich stark von der Wirtschaftskrise getroffen. Innerhalb der einzelnen Sektoren gab es wiederum Unternehmen, die vorsorglich sofort auf Personalabbau gesetzt haben, und andere, die versucht haben, die Belegschaft mit Kurzarbeit möglichst zu halten. Es ist davon auszugehen, dass es bei der Kurzarbeit starke Mitnahmeeffekte gibt und es auch zu Missbrauch kommt, der wegen Überlastung des AMS häufig nicht entdeckt wurde und wird.

Vor diesem Hintergrund sollen hier Überlegungen angestellt werden, wie ein nachträglicher Korrekturmechanismus aussehen könnte, um jene Unternehmen zu belohnen, die weniger Arbeitslosigkeit verursacht und weniger Kurzarbeit in Anspruch genommen haben. Zudem sollte die schwere Krise am Arbeitsmarkt für einen Einstieg in ein gerechteres System der Arbeitslosenversicherung genutzt werden.





Lösungen und Optionen

Das österreichische System der Arbeitslosenversicherung beruht aktuell auf einem sehr pauschalen Risikoausgleich.

Jedes Unternehmen führt grundsätzlich in gleicher Höhe Arbeitslosenversicherungsbeiträge für seine Mitarbeiter ab, unabhängig davon, wie oft der Versicherungsfall, also die Arbeitslosigkeit, eintritt. Ein reduzierter Versicherungsbeitrag ist lediglich auf Dienstnehmerseite bei geringen Einkommen vorgesehen.

Die Mehrausgaben für die Kurzarbeit werden dem AMS über das allgemeine Budget ersetzt. Wie erwähnt, kann das Verhalten der Unternehmen aber sehr unterschiedlich hohe Kosten für den Staat bzw. das Sozialsystem auslösen.

Aus ökonomischer Sicht gibt es gute Gründe, diese Kosten stärker den Verursachern zuzuordnen (Kosteninternalisierung). Daher sollte das Schadensrisiko künftig stärker in der Arbeitslosenversicherung berücksichtigt werden. Anleihen können dabei am US-amerikanischen Experience Rating genommen werden. Dabei handelt es sich um ein erfahrungsbasiertes und risikoabhängiges Modell der Arbeitslosenversicherung. Vereinfacht gesagt, werden die Versicherungsbeiträge ähnlich berechnet wie in der Kfz-Haftpflichtversicherung. Wer einen Schaden verursacht, rutscht in eine höhere Stufe, wer schadenfrei bleibt, wandert in eine niedrigere Prämienstufe.

Exkurs: USA

In den USA wurde nach der großen Depression in den 1930er Jahren eine Arbeitslosenversicherung eingeführt, die in weiterer Folge um eine Experience-Rating-Komponente ergänzt wurde (vgl. Guo, A. et al. 2020). In unterschiedlichen Ausprägungen wird die erfahrungsbasierte Berechnung der Versicherungsbeiträge in allen Bundesstaaten angewandt. Meist gibt es mehrjährige Durchrechnungszeiträume, damit kurzfristige Schwankungen nicht zu stark ins Gewicht fallen. Zum Einsatz kommen vier verschiedene Modelle (Reserve Ratio, Benefit Ratio, Benefit-Wage-Ratio und Payroll Decline), denen gemein ist, dass über mathematische Formeln Versicherungsbeiträge, ausbezahlte Arbeitslosengelder und Lohnsummen berücksichtigt werden (vgl. Vromann et al. 2017, Fuest C. et al. 2005).

Die Systeme setzen aber nicht auf eine vollständige Kostenüberwälzung. Es gibt Mindest- und Höchstbeiträge sowie eine Höchstbeitragsgrundlage. Folglich finanziert das einzelne Unternehmen immer nur einen Teil der von ihm verursachten Arbeitslosigkeit. Finanziert wird das System weitgehend von den Arbeitgebern. Formell handelt es sich um eine Steuer, die teils in Bundeskompetenz und teils in die Zuständigkeit der einzelnen Staaten fällt. Die Bandbreite der Beiträge ist groß. In Alabama liegt der Mindestsatz aktuell bei 0,65 Prozent, der Höchstsatz bei 6,8 Prozent der Lohnsumme, in Maryland reicht die Spannweite von 2,2 bis 13,5 Prozent und in Wyoming von 0,48 bis 9,78 Prozent (vgl. Patriotsoftware 2021).

Das amerikanische System ist aber grundsätzlich nur bedingt mit dem österreichischen oder generell dem europäischen Sozialstaatsmodell vergleichbar. So besteht in den USA in der Regel nur Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn der Job ohne eigenes Verschulden verloren wurde (vgl. Pew Research Center 2020). Zudem müssen ein bestimmtes Mindesteinkommen und eine Mindestbeschäftigungsdauer gegeben sein.



Zu Beginn der Corona-Krise variierte der Anteil der Arbeitslosen mit Leistungsanspruch stark, in Florida waren es nur 7,6 Prozent der Jobsuchenden, in Massachusetts 65,9 Prozent.

Auch bei der Leistungshöhe gibt es große regionale Unterschiede. Mississippi war zu Beginn der Corona-Krise der Bundesstaat mit den niedrigsten Leistungen, im Schnitt bekam ein Arbeitsloser mit Leistungsanspruch dort nur 213 Dollar wöchentlich. Am meisten bekamen die Menschen in Massachusetts mit durchschnittlich 555 Dollar pro Woche. Im Schnitt aller Bundesstaaten lag das Arbeitslosengeld Ende 2019 bei 378 Dollar pro Woche (vgl. CNBC 2020). Wie in vielen anderen Ländern wurden allerdings auch in den USA während der Krise Sonderprogramme aufgelegt, die außertourlich deutlich höhere Leistungen ermöglichten (vgl. US Department of Labor, 2020).

Neue Ungerechtigkeiten vermeiden

Aufbauend auf dem US-Modell soll auch für Österreich ein System entwickelt werden, das Anreize bietet, Kündigungen zu vermeiden. Da die verursachten Schäden während der Pandemie aber eben nur zu einem geringen Teil mit dem Verhalten der Arbeitgeber zu tun hatten, bräuchte es ein Modell, das keine neuen Ungerechtigkeiten produziert. Folgende Ziele sollten daher verfolgt werden:

- Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit wegen der Pandemie verboten oder massiv eingeschränkt wurde, dürfen nicht die Leidtragenden neuer Regelungen sein.
- Unternehmen, die versucht haben, sich sozial zu verhalten, und ihre Mitarbeiter zur Kurzarbeit angemeldet haben, sollten dafür nicht bestraft werden.
- Umgekehrt sollten Unternehmen, die ihre Mitarbeiter sofort gekündigt haben, durch dieses Verhalten keinen Vorteil gegenüber der Konkurrenz haben.
- Unternehmen, die Kurzarbeit missbräuchlich/überschießend in Anspruch genommen haben, dürfen daraus nicht auch noch in Zukunft einen Vorteil lukrieren.
- Unternehmen, die kein funktionierendes Geschäftskonzept haben, sollen nicht unnötig lange mit Kurzarbeit vor Wettbewerb geschützt werden.
- Unternehmen, die höhere Arbeitsmarktkosten (durch Arbeitslosigkeit) verursachen, sollen mittelfristig mehr in die Arbeitslosenversicherung einzahlen als jene, die geringe Kosten verursachen.
- Kostenverschiebungen müssen so gestaltet sein, dass sie den Aufschwung nicht gefährden. Sie dürfen also nicht sofort schlagend werden.



→ Um nicht klassische Krisenprofiteure auch noch mit niedrigeren Versicherungsbeiträgen zu belohnen, braucht es ein differenziertes Modell.

Um all diese Ziele erreichen zu können, bietet sich eine Systemumstellung in mehreren Etappen an. In der ersten Phase soll eine Art nachträgliche Belohnung für soziales Verhalten eingeführt werden. Es werden jene Betriebe bei der Arbeitslosenversicherung entlastet, die in der Krise weniger Kosten verursacht haben. Es gibt also nur die Möglichkeit eines Bonus, aber keinen Malus. Dadurch soll die wirtschaftliche Erholung nach der tiefen Rezession nicht erschwert werden.

In einem zweiten Schritt soll für mehr Transparenz und Kostenwahrheit in der Arbeitslosenversicherung gesorgt, also ein echtes Experience-Rating-System wie in den USA eingeführt werden. Dann können Unternehmen sowohl einen Bonus als auch einen Malus bekommen.

Das Modell des NEOS-Lab auf einen Blick:

EXPERIENCE RATING: RISIKOABHÄNGIGIE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Für jedes Unternehmen wird ein individuelles Beitrags- und Schadenskonto eingeführt





Phase 1

Zunächst muss für jedes Unternehmen ein individuelles Konto eingerichtet werden. Im ersten Jahr wird auf diesem gegenübergestellt, wie viel in den Krisenjahren 2020 und 2021 an Beiträgen für die Arbeitslosenversicherung eingezahlt und wie viel auf der anderen Seite an Kosten verursacht wurde. Kosten sind Arbeitslosengelder, die das AMS an vom Unternehmen abgebaute Mitarbeiter ausbezahlt hat sowie die ausgeschüttete Kurzarbeitsbeihilfe. Technisch sollte das leicht umsetzbar sein, kann doch auf das bestehende Beitragskontensystem der Sozialversicherung aufgebaut werden. Um Neueinstellungen zu belohnen, könnte für diese eine Gutschrift auf dem Konto verbucht werden, die für besonders schwer vermittelbare Gruppen auch höher ausfallen kann.

Da es nicht sinnvoll wäre, jene Unternehmen auch noch zusätzlich zu belohnen, die krisenbedingt keinen Geschäftseinbruch oder sogar Steigerungen hatten, bräuchte es ein differenziertes Modell. Ein Bonus sollte also nur zustehen, wenn im Vergleich zur Konkurrenz weniger Kosten verursacht wurden. Da die Corona-Betroffenheit, wie oben dargestellt, stark schwankte, muss ein ausgefeiltes Benchmark-System geschaffen werden. Es darf nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden. Die Benchmark sollte daher nicht nur Branche, sondern – sofern relevant – auch geografische Lage, Unternehmensgröße und behördliche Schließstage berücksichtigen.

Der gut gehende Bäcker mit Innenstadtlage wird also nicht mit dem Bäcker in einer Tourismusregion verglichen, der mangels Tourismus nichts mehr an Hotels verkaufen kann. Das Stadthotel, das 90 Prozent weniger Gäste hatte, wird nicht mit einem Hotel am See verglichen, das zumindest eine gute Sommersaison hatte. Die Baufirma mit zehn Mitarbeitern wird nicht mit dem Baukonzern mit tausenden Mitarbeitern verglichen.

Da Kurzarbeit in absoluten Beträgen deutlich mehr ausmacht als die Arbeitslosengelder (80 bis 90 Prozent Nettoersatzrate bei der Kurzarbeit versus 55 Prozent beim Arbeitslosengeld), bräuchte es

zudem eine unterschiedliche Gewichtung dieser zwei Kostenfaktoren.

Für die Sozialversicherung wäre damit sicherlich ein gewisser Umstellungsaufwand verbunden. In Zeiten von Big Data sollte eine sinnvolle und praktikable Clusterung der Unternehmen aber möglich sein. Aus europarechtlicher Sicht müsste jedenfalls darauf geachtet werden, die Einstufungen sachlich gut zu begründen, weil ansonsten Klagen wegen Diskriminierung zu befürchten wären. Dort, wo es Monopole oder Oligopole gibt und de facto kein sinnvoller Konkurrenzvergleich möglich ist, sollte sich vorerst nichts an den Beiträgen ändern.

In allen anderen Fällen, wo ein Vergleich mit der tatsächlichen Konkurrenz möglich ist, würde in weiterer Folge geprüft, ob ein Bonus zusteht. Die Einzahlungen werden also zu den verursachten Kosten in Relation gesetzt und dann mit der Benchmark verglichen. Ist das Unternehmen besser als die Benchmark, erfolgt eine Beitragsreduktion. Liegt es im Durchschnitt oder ist schlechter, ändert sich vorerst nichts an der Beitragshöhe. Das Volumen der Entlastung müsste im Zuge eines größeren Entlastungs- und Konjunkturbelebungsprogramms festgelegt werden.

In dieser ersten Phase würde also soziales Verhalten belohnt. Umgekehrt würden jene, die Kurzarbeit überschießend oder missbräuchlich in Anspruch genommen haben, nicht entlastet. Um die wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden, würde aber auch niemand bestraft, vor allem nicht jene, die ihren Betrieb nicht öffnen durften.



Phase 2

In einem zweiten Schritt soll dann ein nachhaltig faireres System eingeführt werden – ein echtes Experience Rating. Die Höhe des Arbeitslosenversicherungsbeitrags des einzelnen Unternehmens hängt dann vom früheren Kündigungsverhalten und der dadurch ausgelösten Arbeitslosigkeit ab. Beiträge und verursachter Schaden (vor allem ausbezahltes Arbeitslosengeld, Kurzarbeit sollte in Normalzeiten keine signifikante Rolle mehr spielen) werden in Relation gesetzt, und dann wird verglichen, wie sich dieses Verhältnis über die Jahre entwickelt hat. Wird mehr Personal als in der Vergangenheit freigestellt, steigt der Beitrag, werden weniger Arbeitslosengelder verursacht, sinkt der Beitrag.

Damit wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, nicht jede Auftragsschwankung mit Personalabbau zu beantworten bzw. diese über bessere Personalplanung auszugleichen. Kosten werden stärker auf die Verursacher übergewälzt. Um die Problematik stärker ins Bewusstsein zu rufen, könnte es einmal im Jahr eine Information an das Unternehmen geben, in der klar kommuniziert wird, wie viel Geld man sich im Vergleich zu früheren Jahren oder im Vergleich zur Konkurrenz erspart hat – oder wie viel man mehr bezahlt.

Bewegt werden können bei der Arbeitslosenversicherung jedenfalls durchaus größere Summen. Zuletzt haben die Unternehmen rund 7,3 Milliarden Euro an Versicherungsbeiträgen bezahlt. Die Beiträge setzen sich aus einem Dienstgeber- und einem Dienstnehmeranteil von jeweils 3 Prozent des Bruttoverdienstes zusammen, wobei es, wie erwähnt, bei niedrigen Einkommen reduzierte Sätze gibt.





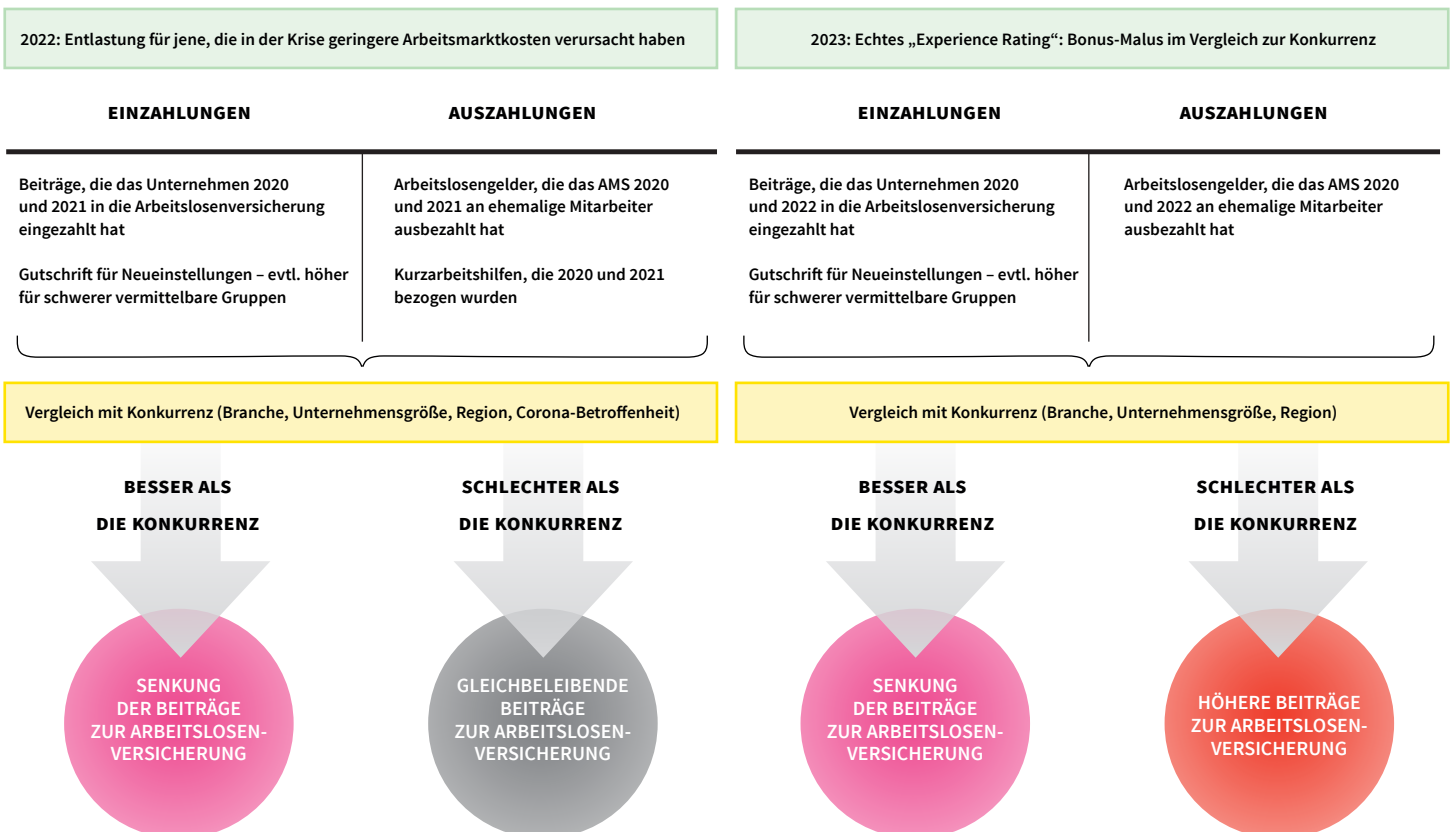
Alternativmodell Phase 2

Die oben skizzierte Phase 2 läuft auf eine pauschale Kosteninternalisierung hinaus. Je mehr Arbeitslosigkeit das einzelne Unternehmen produziert, desto höher sind die Beiträge. Das hieße aber natürlich auch, dass Branchen, die generell größeren Schwankungen unterworfen sind (Saisonbranchen wie Bau oder Tourismus), auch eher höhere Beiträge zu leisten hätten. Denn nicht jedem Bauunternehmen wird es gelingen, durch bessere Planung für ganzjährige Beschäftigungsverhältnisse zu sorgen. Möchte man das aus politischen oder Solidaritätsgründen vermeiden, wäre auch für die Phase 2 ein Benchmark-System denkbar. In diesem Fall würden sich die Versicherungsbeiträge also auch mittelfristig danach richten, wie sich das Verhältnis von Beiträgen und verursachter Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Konkurrenz entwickelt.

Der künftige Versicherungsbeitrag des einzelnen Unternehmens hängt also nicht davon ab, ob im aktuellen Jahr mehr oder weniger Arbeitslosigkeit verursacht wurde als in früheren Jahren, sondern ob man besser oder schlechter als die vergleichbare Konkurrenz abschneidet. Der Unterschied zu Phase 1 wäre also nur, dass es neben der Bonus- auch eine Malus-Möglichkeit gäbe – und die Kurzarbeit nach der Krise als relevanter Faktor wegfällt. Die Kosten würden bei dieser Variante weniger stark auf die Verursacher übergewälzt als im ersten Modell.

EXPERIENCE RATING: RISIKOABHÄNGIGE ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Für jedes Unternehmen wird ein individuelles Beitrags- und Schadenskonto eingeführt





Weniger Arbeitslosigkeit

Studien belegen, dass die risikoabhängige Staffelung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge die Zahl der vorübergehenden Kündigungen in den USA deutlich reduziert und die Beschäftigung stabilisiert (vgl. Eppel R., Mahringer H. 2020). Sie kann also helfen, die Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Kosten für den Staat zu senken. Wie stark der Effekt ausfällt, hängt aber letztlich vom Ausmaß der Kosteninternalisierung ab. Je mehr Unternehmen beispielsweise unter den Höchstbeitragssatz fallen, desto geringer ist der Effekt, weil dann zusätzliche Kündigungen keine zusätzlichen Kosten verursachen würden.

Um für Österreich genaue Parameter festlegen zu können, müssten daher zuerst wissenschaftliche Simulationen durchgeführt werden. Temporäre Arbeitslosigkeit spielt jedenfalls auch hierzulande eine große Rolle. Im Jahr 2017 gingen 13,7 Prozent aller Beschäftigungsaufnahmen auf Wiedereinstellungen von temporär Arbeitslosen zurück, die in den zwölf Monaten davor bei demselben Arbeitgeber beschäftigt waren. Diese temporären Layoffs waren für mehr als ein Achtel der Gesamtarbeitslosigkeit verantwortlich. Die Kosten für die Arbeitslosenversicherung liegen bei 400 bis 500 Millionen Euro pro Jahr (vgl. Eppel R. et al. 2018). Besonders oft kommen Beschäftigungsunterbrechungen zwar in Saisonbranchen vor, allerdings werden sie auch in allen anderen Branchen zum Ausgleich von Schwankungen eingesetzt.

Die Risiken

Eine potenzielle Gefahr von Experience Rating ist, dass Unternehmen aus Angst vor Folgekosten zurückhaltender bei Einstellungen sind. Vor allem ältere Menschen oder Langzeitarbeitslose wären wohl davon betroffen. Daher könnte überlegt werden, für bestimmte Gruppen Ausnahmestimmungen festzulegen. Eine risikobasierte Versicherung belastet zudem auch Firmen, die wegen eines Strukturwandels Personal abbauen müssen – ein Aspekt, der in der aktuellen Situation nicht zu unterschätzen ist. Dieses Problem könnte aber durch einen mehrjährigen Durchrechnungszeitraum abgefedert werden. Um keine Umgehungsstrukturen zu provozieren, sollten nicht nur klassische Kündigungen erfasst werden, sondern auch einvernehmliche Auflösungen. Zudem müsste sichergestellt sein, dass der Malus nicht durch eine Umgründung eines Unternehmens vermieden werden kann.



Auslaufen der Kurzarbeit

Mittel- und langfristig kann ein System, das stärker auf das Verursacherprinzip setzt, zu einer niedrigeren Arbeitslosigkeit und geringeren Kosten für das AMS beitragen. Da die Umstellung auf ein ausgefeiltes Bonus-Malus-System keine triviale Sache ist, wird es aber kurzfristig auch eine Adaptierung des Kurzarbeitsmodells brauchen, um Mitnahmeeffekte möglichst zu reduzieren.

Sobald die Pandemie unter Kontrolle ist und gesetzliche Einschränkungen der Freiheitsrechte zurückgefahren werden, wird es daher sinnvoll sein, die Kurzarbeit auf besonders betroffene Branchen einzugrenzen und sukzessive auf Selbstbehalte zu setzen, also die Kosten für die Inanspruchnahme durch die Arbeitgeber zu erhöhen (vgl. Agenda Austria 2020). Kurzarbeit kann keine Dauerlösung sein. Manche Märkte haben sich durch Corona nachhaltig verändert, die Verschiebungen kann und soll die Politik nicht verhindern.

Mehr erfahrungsbasierte Modelle

Risikoabhängige Versicherungslösungen können in weiterer Folge auch noch in anderen Bereichen angedacht werden. Mehrere Länder haben bereits gute Erfahrungen mit Experience Rating zur Vermeidung von gesundheitlichen Risiken gemacht. Als Best-Practice-Beispiel zur Reduktion von Invaliditätspensionen gelten die Niederlande, die vor mehr als 20 Jahren ein Modell der teilweisen betrieblichen Kostenübernahme beschlossen haben. Nach gut einem Jahrzehnt kamen Analysten zu dem Schluss, dass Experience Rating zu einem Rückgang der Neupensionen um 13 Prozentpunkte geführt hat (vgl. Famira-Mühlberger U. et al (2015)). Auch in der Unfallversicherung könnte stärker auf das tatsächliche Risiko abgestellt werden (vgl. Eichhorst W. [2016]). In Deutschland wird beispielsweise der Beitrag nach der Unfallgefahr anhand des sogenannten Gefahrtarifs ermittelt. Das soll ein Anreiz zur Prävention von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sein (vgl. VBG 2021).

Verbesserungspotenzial hätte Österreich zweifelsohne. Im EU-Vergleich liegt Österreich bei den tödlichen Arbeitsunfällen im vorderen Drittel (vgl. Eurostat 2018). Bei der Invaliditätspension wurde 2014 mit viel Aufwand ein neues System etabliert, das die befristete Invaliditätspension durch ein Umschulungs- oder Rehabilitationsgeld ersetzt hat. De facto hat die Umstellung aber nur zu einer Kostenverschiebung geführt, positive Beschäftigungseffekte gibt es kaum, wie eine Evaluierung 2019 zeigte (vgl. Haller A. et al. 2019).

Eine Diskussion über stärkere Anreize zur Vermeidung unerwünschten Verhaltens innerhalb des Sozialversicherungssystems wäre also in Österreich generell wünschenswert. Nach klaren marktwirtschaftlichen Spielregeln: Wer mehr Kosten verursacht, soll auch mehr zahlen – und umgekehrt. Nur Kostenwahrheit kann zu einem effizienten Mitteleinsatz führen.



Literatur

- Agenda Austria** (2020): Der schrittweise Ausstieg aus der Kurzarbeit.
- AMS-Spezialthema** (2020): Kurzarbeit sichert Arbeitsplätze und Know-how.
- Bock-Schappelwein J. et al.** (2011): Kurzarbeit in Deutschland und Österreich.
- Boeri T. et al.** (2011): Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession.
- Budgetbericht März 2021 BMF.** Link: <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/das-budget/budget-2021.html>
- Cahuc, P.** (2019): Short-time work compensation schemes and employment.
- CNBC** (2020): How much unemployment will I get? Link: <https://www.cnbc.com/2020/04/09/how-much-unemployment-will-i-get-that-depends-on-your-state.html>
- Die Presse** (2020): Pfusch legt heuer auf rund 24,7 Milliarden Euro zu: Link: <https://www.diepresse.com/5897382/pfusch-legt-heuer-um-fast-acht-prozent-auf-rund-247-mrd-euro-zu>
- Eichhorst W.** (2016): Ökonomische Anreizsysteme zur Förderung guter Arbeitsbedingungen.
- Eppel R., Mahringer H.** (2020): Die Chancen und Risiken eines Experience rating in der Arbeitslosenversicherung.
- Eppel R. et al.** (2018): Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen als betriebliche Strategie zum Ausgleich schwankenden Personalbedarfs.
- Eurofound** (2021): Implications for employment and working life.
- Eurostat** (2018): Statistiken über Arbeitsunfälle. Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Accidents_at_work_statistics/de&oldid=396619
- Famira-Mühlberger U. et al** (2015): Die Beschäftigungsquote Älterer im europäischen Vergleich.
- Fuest C. et al.** (2005): Experience Rating of unemployment insurance in the US: A model for Europe?
- Guo, A. et al.** (2020): The Finance of Unemployment Compensation and its Consequence for the Labor Market.
- Haller A. et al.** (2019): Evaluation IP Neu.
- Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften** (2020). Forschungsbericht: Die Corona-Krise in Oberösterreichs Betrieben – Ergebnisse der ISW-Betriebsrätebefragung 2020.
- Patriotsoftware** (2021): Link: <https://www.patriotsoftware.com/blog/payroll/what-is-my-state-unemployment-tax-rate/>
- Pew Research Center** (2020): Not all unemployed people get unemployment benefits. Link: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/24/not-all-unemployed-people-get-unemployment-benefits-in-some-states-very-few-do/>
- Sozialministerium** (2020): COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich.
- Standard** (2021): Bisher wenig Interesse an Qualifizierung. Link: <https://www.derstandard.at/story/2000123977684/trotz-der-flaute-am-jobmarkt-bisher-wenig-interesse-an-qualifizierung>
- US Department of Labor** (2020): Unemployment Insurance Relief During Covid-19 Outbreak. Link: <https://www.dol.gov/coronavirus/unemployment-insurance#:~:text=The%20new%20law%20creates%20the>
- Verwaltungs-Berufsgenossenschaft (VBG)** gesetzliche Unfallversicherung (2021): Link: https://www.vbg.de/DE/1_Mitgliedschaft_und_Beitrag/2_Beitrag/3_Gefahrtarif/gefahrtarif_node.html
- Vromann, W. et al.** (2017): A Comparative Analysis of Unemployment Insurance Financing Methods. Link: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OASP/legacy/files/A-Comparative-Analysis-of-Unemployment-Insurance-Financing-Methods-Final-Report.pdf>







Impressum:
NEOS Lab
Das offene Labor für neue Politik
Neustiftgasse 64-66
1070 Wien
Österreich