

Verteilungswirkung und Kosten einer Anhebung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes in Österreich

Tamara Premrov, M.Sc.
Leonard Geyer, M.Sc.
Nicolas Prinz, B.Sc.

Wien
Jänner 2022



Inhalt

Abstract.....	3
1 Einleitung.....	4
2 Monetäre Leistungen für Arbeitslose in Österreich	6
3 Methodik	7
4 Ergebnisse.....	9
4.1 Verteilungswirkung	9
4.2 Armutsgefährdung	14
4.3 Kosten	15
4.4 Beschäftigungseffekte.....	16
5 Zusammenfassung.....	18
6 Literatur	19
7 Anhang.....	20

Abstract

In dieser Kurzstudie, die von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich beauftragt und finanziert wurde, berechnen wir die Auswirkungen einer Anhebung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes in Österreich von 55% auf 70%. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf Armutsgefährdung, Beschäftigungseffekten und den Kosten der Reform für die Jahre 2019 und 2020. Die Berechnungen werden mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD auf Basis von EU-SILC Daten durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Erhöhung der Nettoersatzrate innerhalb der Bevölkerung eine progressive Wirkung hat, also die unteren Einkommensgruppen stärker profitieren als die oberen. Innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen wirkt sie sehr unterschiedlich. Durch die Maßnahme wären insgesamt rund 30.500 Personen im Jahr 2019 und 37.300 Personen im Jahr 2020 weniger armutsgefährdet. Es gibt jedoch auch armutsgefährdete Arbeitslose, die nicht von der Reform profitieren. Das liegt daran, dass Haushalte mit geringem Arbeitslosengeldbezug, insbesondere mit Kindern, einkommensmäßig kaum von der Reform betroffen sind. Diese und andere Haushalte, bei denen die Einkommenszuwächse beim Arbeitslosengeld mit einer Kürzung anderer bedarfsgeprüfter Leistungen (z.B. Sozialhilfe) einhergehen, würden Leistungen jedoch in höherem Maße auf Basis eines Rechtsanspruches beziehen. Die Nettokosten der Maßnahme belaufen sich 2019 auf € 554 Mio. und 2020 auf € 656 Mio.

In this short study, commissioned and funded by the Chamber of Labour for Upper Austria, we calculate the effects of raising the net replacement rate of unemployment benefits in Austria from 55% to 70%. The focus is on poverty risk, employment effects and the costs of the reform for the years 2019 and 2020. The calculations are performed using the EUROMOD microsimulation model based on EU-SILC data. The results show that an increase in the net replacement rate has a progressive effect within the population, i.e. lower income groups benefit more than the upper ones. Within the group of the unemployed, the effect does not follow a clear pattern. The measure would reduce the total number of people at risk of poverty by about 30,500 in 2019 and 37,300 in 2020. However, there are also many unemployed people at risk of poverty who do not benefit from the reform. This is due to the fact that households with low unemployment benefits and children are often not affected by the reform in monetary terms. These and other households for which an increase in unemployment benefit income is accompanied by reductions in other means-tested benefits (e.g. social assistance) would receive a larger share of benefits based on rights, rather than on means-tested assistance. The net cost of the measure is € 554 million in 2019 and € 656 million in 2020.

1 Einleitung

Die immer noch anhaltende Corona-Krise verursachte einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Zahl der Arbeitslosen stieg von ca. 300.000 im Jahresdurchschnitt 2019 auf über 409.000 im Jahresschnitt 2020. Am Höhepunkt der Krise im April 2020 waren mehr als eine halbe Million Menschen in Österreich arbeitslos. Das entspricht einem Anstieg von +53% im Vergleich zum April im Vorjahr. Dazu kam noch eine weitere Million Menschen in Kurzarbeit (AMS, 2021).

Arbeitslose Menschen sind einem deutlich höheren Armutsrisiko ausgesetzt. Eine vom Institut für Empirische Sozialforschung (IFES) in den Jahren 2020 und 2021 durchgeführte Umfrage zeigt, dass das Einkommen von mehr als 8 von 10 Arbeitslosen und mehr als 9 von 10 Langzeitarbeitslosen nicht, oder nur gerade so ihren Bedürfnissen entspricht (Raml et al., 2021). 2019 waren mehr als die Hälfte (52%) der ganzjährig Arbeitslosen armutsgefährdet.

Der österreichische Sozialstaat trägt maßgeblich zur Verringerung von Armut bei. Ohne Sozialleistungen läge die Armutsgefährdung unter Arbeitslosen sogar bei 83% (Statistik Austria, 2021a). Eine der wichtigsten Leistungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit ist das Arbeitslosengeld, welches die Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit garantieren sollte. Die hohe Armutsgefährdung unter Arbeitslosen zeigt jedoch, dass das Arbeitslosengeld bei weitem nicht armutsfest ist und nur eine begrenzte Absicherung bietet.

Im Vergleich zu anderen EU-Staaten fällt das österreichische Arbeitslosengeld vor allem zu Beginn der Arbeitslosigkeit eher gering aus (OECD, 2021). In Österreich beträgt das Arbeitslosengeld im ersten Jahr 55% des Nettoentgeltes der letzten Beschäftigung. Durch den Ergänzungsbetrag für Geringverdienende und den Familienzuschlag, beträgt die Nettoersatzrate effektiv ca. 60%. Deutlich höher ist die Nettoersatzrate in Ländern wie Luxemburg, Belgien und Dänemark, wo sie im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit bei über 80% liegt. In Spanien und Slowenien beträgt sie über 75% und in Italien und den Niederlanden rund 70%.

Vor diesem Hintergrund fordern ArbeitnehmervertreterInnen, darunter Gewerkschaften und Arbeiterkammer, eine Erhöhung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes in Österreich von 55% auf mindestens 70%, bei gleichzeitiger Beibehaltung der derzeitigen Notstandshilfe sowie etwaigen Ansprüchen auf Sozialleistungen (Kasper, 2021; Arbeiterkammer, 2021 & Muckenhuber, 2021). Dabei wird argumentiert, dass ein Großteil der Kosten für ein höheres Arbeitslosengeld wieder direkt in den Konsum fließen würde. Durch diesen Konsumanstieg würden rund 6.000 bis 10.000 Arbeitsplätze geschaffen und die Verhandlungsmacht von Arbeitssuchenden durch höhere Arbeitslosenunterstützung gestärkt werden.

Die folgende Studie berechnet die Verteilungswirkung, Kosten und Beschäftigungseffekte einer solchen Anhebung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes von 55% auf 70% für die Jahre 2019 und 2020, wobei der Fokus auf dem Vorkrisenjahr 2019 liegt, da dieses repräsentativ erscheint. Folgende Fragestellungen werden behandelt:

- Wie würde sich eine solche Erhöhung des Arbeitslosengeldes auf die Armutsgefährdung und das Haushaltseinkommen Betroffener auswirken?
- Wie hoch wären die Kosten einer solchen Reform?
- Welche Beschäftigungseffekte sind durch einen resultierenden Anstieg der Nachfrage zu erwarten?

Unsere Berechnungen weisen nach, dass eine solche Reform im Jahr 2019 netto € 554 Mio. und 2020 € 656 Mio. gekostet hätte. Bei einer Umsetzung im Jahr 2019 wären kurzfristig (über 4 Jahre) 9.200, bei einer Umsetzung im Jahr 2020 10.100, neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass eine Erhöhung der Nettoersatzrate auf 70% die Armutsgefährdung in der Bevölkerung zwar um 30.500 bzw. 37.300 Personen reduziert hätte, für die Absicherung gegen Armut bei Arbeitslosigkeit jedoch weitere Maßnahmen erforderlich sind. Grund dafür ist, dass Haushalte mit geringem Arbeitslosengeldbezug, insbesondere mit Kindern, einkommensmäßig kaum von der Reform erfasst werden. Vor allem bei dieser Gruppe von Haushalten und anderen, die gleichzeitig bedarfsgeprüfte Leistungen z.B. aus der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung beziehen, würde allerdings die Abhängigkeit von eben dieser Bedarfsprüfung zugunsten von Leistungen mit Rechtsanspruch reduziert.

Die Kurzstudie ist folgendermaßen gegliedert: Im nächsten Abschnitt beschreiben wir zuerst die bei Arbeitslosigkeit zur Verfügung stehenden Leistungen und Bezüge. Im dritten Abschnitt gehen wir auf die zur Beantwortung der Fragestellungen verwendete Methodik ein. Im vierten Abschnitt werden die Ergebnisse präsentiert. Zuletzt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet.

2 Monetäre Leistungen für Arbeitslose in Österreich

Eine Analyse des Effekts einer Erhöhung der Nettoersatzrate auf die Einkommen von Haushalten mit einer oder mehreren arbeitslosen Personen erfordert eine Gesamtbetrachtung aller finanziellen Leistungen, die dieser Personengruppe zur Verfügung stehen.

Unselbständige Beschäftigte, deren Beschäftigungsverhältnis über die Geringfügigkeitsgrenze hinausgeht, sind in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert. Selbständige Beschäftigte können freiwillig eine Arbeitslosenversicherung abschließen. Im Falle von Arbeitslosigkeit, haben Betroffene mit genügend Beitragsmonaten Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Höhe des Arbeitslosengeldes richtet sich nach dem vorangegangenen Erwerbseinkommen und entspricht in der Regel 55% des Nettoeinkommens. Personen mit Kindern oder anderen finanziell abhängigen Angehörigen steht außerdem ein Familienzuschlag in der Höhe von täglich € 0,97 pro Kind zu. Das Arbeitslosengeld ist gedeckelt, eine Untergrenze gibt es jedoch nicht. Fällt das Arbeitslosengeld unter den Ausgleichszulagenrichtsatz (2019 waren dies € 933,06 pro Monat für Alleinstehende, 2020 lag der Wert bei € 966,65), so haben Betroffene Anspruch auf einen Ergänzungsbetrag. Dieser entspricht der Differenz zwischen Arbeitslosengeld und Ausgleichszulagenrichtsatz, jedoch maximal 60% des Nettoeinkommens. Für Arbeitslose, die den Familienzuschlag erhalten, liegt der Ergänzungsbetrag bei maximal 80% des Nettoeinkommens.

Arbeitslosengeld kann in der Regel 20 bis 52 Wochen, in Sonderfällen auch 78 Wochen bezogen werden. Danach kann Notstandshilfe beantragt werden. Diese beträgt 92% bzw. 95% des vorangegangenen Arbeitslosengeldes. Notstandshilfe wird meist für 52 Wochen gewährt, der Bezug kann jedoch mit einem erneuten Antrag immer wieder verlängert werden.

Ist das Haushaltseinkommen auch bei Bezug von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe unter den Richtsätzen der Sozialhilfe, so kann der Differenzbetrag zu den jeweils geltenden Richtsätzen als Sozialhilfe bezogen werden („aufstocken“). Haushalten mit Kindern stehen darüber hinaus zusätzliche, allerdings bedarfsgeprüfte Familienleistungen zu, wie etwa der Mehrkindzuschlag bei der Familienbeihilfe, die Beihilfe zum pauschalen Kinderbetreuungsgeldkonto, Beihilfen der Bundesländer, etc.

3 Methodik

Wir simulieren eine Anhebung des Grundbetrags des Arbeitslosengeldes von 55% auf 70% des vorangegangenen Nettoeinkommens. Die Simulation erfolgt für das Vorkrisenjahr 2019, einem repräsentativen Jahr in Österreich, und für das Krisenjahr 2020. Zur Berechnung der Reformeffekte erstellen wir sogenannte „was-wäre-wenn“-Szenarien und vergleichen die tatsächliche Situation, in der die Nettoersatzrate 55% beträgt, mit einem hypothetischen Szenario, in dem die Nettoersatzrate auf 70% angehoben wird.

Die unterschiedlichen Szenarien werden mit dem Mikrosimulationsmodell EUROMOD nachgebildet.¹ EUROMOD ist ein Steuer- und Transfersimulationsmodell für alle EU-Staaten, das die Einkommensteuer, Sozialversicherung und die wichtigsten Sozialleistungen abbildet. Durch Informationen über das Einkommen aus verschiedenen Quellen, der Haushaltszusammensetzung, das Alter, Geschlecht, etc. wird auf Basis des Bruttoeinkommens das verfügbare Nettoeinkommen der Haushalte simuliert.

Das Modell basiert auf Mikrodaten aus der EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Für die Berechnungen für das Jahr 2019 nutzen wir die EU-SILC Daten für das Jahr 2020, die die Einkommen aus 2019 widerspiegeln.² Die für das Jahr 2020 erhobenen Einkommensdaten waren zum Zeitpunkt der Studiererstellung noch nicht verfügbar. Um die Reformeffekte für das Jahr 2020 zu berechnen, nutzten wir daher die etablierten Methoden des „Upratings“ und „Nowcastings“, mit denen die EU-SILC Daten des Jahres 2019 an die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation des Jahres 2020 angepasst werden (Gasior and Rastrigina, 2017; Christl et al., 2021).

Beim „Uprating“ werden die Einkommen nach etablierten Faktoren aufgewertet, um beispielsweise Lohnsteigerungen zwischen den beiden Jahren zu berücksichtigen. Da es im Krisenjahr 2020 zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen ist, wird auch der Arbeitsmarktstatus der Personen angepasst. Dafür verwenden wir die Methode des „Nowcastings“, bei dem auf Basis von Arbeitsmarktdaten, die für das Jahr 2020 bereits verfügbar sind – wir verwenden dafür Daten des European Labour Force Survey (LFS) – für eine gewisse Personengruppe ein Übergang in Arbeitslosigkeit geschätzt wird. Mittels Regressionsmodellen wird zunächst ermittelt, welche Personencharakteristika es wahrscheinlicher machen, in Beschäftigung zu sein (siehe Tabelle im Anhang). Unter Berücksichtigung dieser Modellergebnisse wird für

¹ Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf der EUROMOD-Version I3.0. Ursprünglich vom Institute for Social and Economic Research (ISER) entwickelt und verwaltet, wird EUROMOD seit 2021 vom Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit EUROSTAT und nationalen Teams aus den EU-Ländern gepflegt und weiterentwickelt.

² Die EU-SILC Daten werden immer mit einer zeitlich verzögert veröffentlicht. Daher spiegeln diese Daten jeweils die Einkommen des Vorjahrs wider.

jede Person im Datensatz eine Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit berechnet. Für jene Personen, die die höchste Übergangswahrscheinlichkeit haben, wird ein Eintritt in die Arbeitslosigkeit simuliert, damit die Zahl der Arbeitslosen im Modell der tatsächlichen Zahl der Arbeitslosen im Jahresschnitt 2020 entspricht.

Für die Anhebung der Nettoersatzrate sind einige Veränderungen im Mikrosimulationsmodell erforderlich. Das Arbeitslosengeld wird in EUROMOD zwar simuliert, ist aufgrund vieler fehlender Informationen jedoch ungenau. Deshalb orientieren wir uns stärker an der Höhe des Arbeitslosengeldes, das die Befragten laut EU-SILC Daten erhalten. Der Familienzuschlag für Kinder kann auf Basis der Familienzusammensetzung ermittelt werden. Auch etwaige Ergänzungsbeträge können durch die Höhe des Arbeitslosengeldes bestimmt werden, wobei es hier gerade bei Personen, die sehr nahe an der Einkommensgrenze der Ausgleichzulage sind, zu leichten Unschärfen kommen kann. Für Personen, die eine tatsächliche Nettoersatzrate von 55% oder 60% haben, wird ein Anstieg auf 70% simuliert. Für jene, die bereits 80% erhalten, steigt das Arbeitslosengeld nicht. Für Personen, die Leistungen aus der Notstandshilfe bekommen, wird ebenfalls ein Leistungsanstieg um die entsprechenden Prozentpunkte berechnet.

Mithilfe der Mikrosimulation können wir die Einkommensgewinne der Haushalte und die Nettokosten der Reform berechnen. Für die Schätzung der Beschäftigungseffekte orientieren wir uns an Konsummultiplikatoren, welche vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO, 2016) ermittelt wurden. Die Multiplikatoren geben an, wie viele neue Arbeitsverhältnisse durch den kumulativen Nachfrageanstieg in den kommenden Jahren wahrscheinlich geschaffen werden können.

4 Ergebnisse

Bei der folgenden Ergebnisdarstellung liegt der Fokus auf dem Jahr 2019, weil für dieses Jahr, im Gegensatz zum Krisenjahr 2020, belastbare Umfragedaten verfügbar sind und eine „normale“ Lage am Arbeitsmarkt vorherrschte.

Monatliche Werte sind Jahreszwölftel. Das bedeutet, dass der Einkommensgewinn auf 12 Monate aufgeteilt wurde, selbst wenn eine Person nicht das ganze Jahr über Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezogen hat.

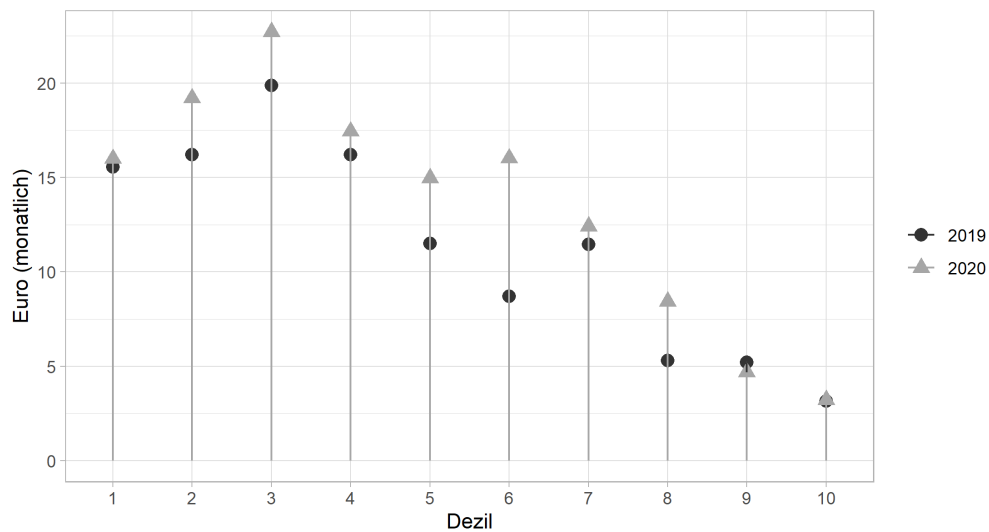
4.1 Verteilungswirkung

Zunächst betrachten wir die Verteilungswirkungen für die Gesamtbevölkerung. Dafür reihen wir alle Haushalte auf Basis der äquivalisierten Haushaltseinkommen und teilen sie in zehn gleich große Gruppen, sogenannte Dezile. Im ersten Dezil sind somit die 10% der Haushalte mit den geringsten Haushaltseinkommen abgebildet, im zehnten, also im obersten Dezil finden wir jene 10% der Haushalte, die das höchste Einkommen haben.

Verteilungswirkung nach Einkommensgruppen

Abbildung 1 bzw. Tabelle 1 zeigen den durchschnittlichen Effekt einer Erhöhung der Nettoersatzrate für das Arbeitslosengeld von 55% auf 70% auf die monatlichen Haushaltseinkommen aller Haushalte in Österreich. Man sieht, dass die unteren Einkommensgruppen am stärksten von einer Erhöhung der Nettoersatzrate profitiert hätten. In diesen Einkommensgruppen ist auch der Anteil der arbeitslosen Personen etwas höher. In der unteren Einkommenshälfte sind im Schnitt etwa doppelt so viele arbeitslos wie in der oberen Einkommenshälfte. Im Schnitt bekommen die ersten beiden Dezile im Jahr 2019 € 16 zusätzlich pro Monat durch die Reform. Das dritte Dezil bekommt etwas mehr, nämlich € 20 pro Monat. Mit Ausnahme des siebten Dezils sinkt der Einkommensgewinn mit der Höhe der Einkommensgruppe und liegt im zehnten Dezil bei durchschnittlich nur noch € 3 pro Haushalt. Im Jahr 2020 ist die Verteilungswirkung sehr ähnlich. Der Einkommensgewinn fällt insgesamt höher aus, da in der Krise mehr Menschen arbeitslos waren. Der Unterschied zu 2019 ist vor allem bei Haushalten in der Mitte der Verteilungskurve hoch. Betrachtet man die Einkommensgewinne über die Gesamtbevölkerung hinweg, so hat die Maßnahme eine deutlich progressive Wirkung, da die unteren Einkommensgruppen, die stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind, stärker profitieren.

Abbildung 1: Einkommenseffekte in der Gesamtbevölkerung – Anstieg des verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens nach Dezil, 2019 und 2020



Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD.

Tabelle 1: Anstieg des verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens nach Dezil, 2019 und 2020

	2019	2020
Erstes Dezil	16 €	16 €
Zweites Dezil	16 €	20 €
Drittes Dezil	20 €	23 €
Viertes Dezil	16 €	18 €
Fünftes Dezil	12 €	15 €
Sechstes Dezil	9 €	16 €
Siebtes Dezil	11 €	13 €
Achstes Dezil	5 €	9 €
Neuntes Dezil	5 €	5 €
Zehntes Dezil	3 €	3 €

Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD.

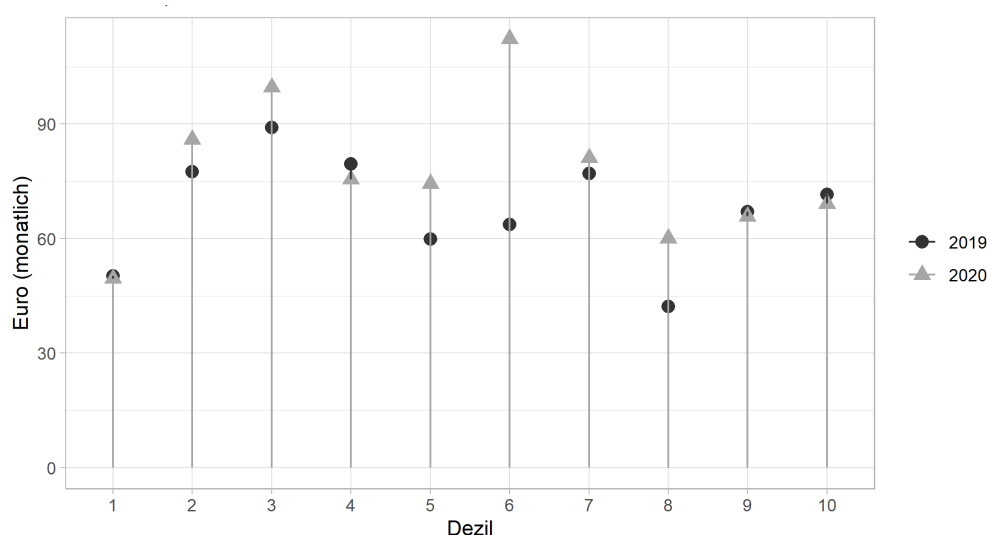
In einem zweiten Schritt betrachten wir nun jene Haushalte, an die sich die Reform richtet, also Haushalte mit arbeitslosen Personen.

Abbildung 2 stellt die durchschnittlichen Einkommensgewinne jener Haushalte dar, in denen zumindest eine Person Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung bezieht. Die Einteilung nach Einkommensgruppen bleibt dabei unverändert. Der durchschnittliche Anstieg der monatlichen Einkommen liegt 2019 bei € 68, variiert jedoch

recht deutlich zwischen den Einkommensgruppen, weshalb in der Grafik auch kein klares Muster erkennbar ist. Das erste und das achte Dezil profitieren mit durchschnittlich € 50 bzw. € 42 Einkommenszuwachs am wenigsten von der Reform, das dritte Dezil mit € 90 am meisten. Alle anderen Einkommensgruppen haben einen Einkommenszuwachs zwischen € 67 und € 80. 2020 lag der durchschnittliche Einkommensanstieg bei monatlich € 85. Am geringsten war der Einkommensanstieg im ersten Dezil mit € 50, am höchsten im sechsten mit € 112. Die Verteilungswirkung innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen ist also weder progressiv noch regressiv. Wie stark ein Haushalt mit einer arbeitslosen Person von der Reform profitiert, hängt somit nur sehr schwach mit der Position des Haushalts in der Einkommensverteilung zusammen.

Die Höhe der Einkommensgewinne hängt von mehreren Faktoren ab, wie z.B. der Dauer der Arbeitslosigkeit, der Höhe des Arbeitslosengeldes und der bisherigen Ersatzrate. Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist vor allem in den untersten Einkommensgruppen verhältnismäßig länger, weshalb diese Gruppen über mehrere Monate hinweg von der Reform profitieren. Auch die Höhe des Arbeitslosengeldes spielt eine wichtige Rolle, indem bei höherem Arbeitslosengeld der absolute Einkommenszuwachs bei einer prozentuellen Erhöhung größer ausfällt. Zudem macht es einen Unterschied, ob die aktuelle Ersatzrate 55% oder 60% beträgt, da die Anhebung entsprechend höher oder geringer ausfällt.

Abbildung 2: Einkommenseffekte unter Haushalten mit Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung – Anstieg des verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommen nach Dezil, 2019 und 2020



Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD.

Es gibt zudem zwei Gruppen unter Haushalten mit Arbeitslosen, die von der Reform gar nicht profitieren und keinen Einkommenszuwachs verzeichnen können. Das sind einerseits Haushalte mit geringem Arbeitslosengeld und Kindern, die bereits jetzt

eine Nettoersatzrate von 80% erhalten. Für sie bringt eine Anhebung des Grundbetrags auf 70% des vorangegangenen Nettoeinkommens keine Veränderung. Dies betrifft etwa jede zehnte arbeitslose Person, also etwa 83.600 Personen, vor allem Frauen, die im Laufe des Jahres 2019 Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten. Andererseits betrifft dies jene Haushalte, die bedarfsgeprüfte Sozialleistungen beziehen, allen voran die Sozialhilfe. Für diese Haushalte steigt zwar das Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe, der Anspruch auf Sozialhilfe sinkt jedoch im gleichen Umfang bzw. kann es auch dazu kommen, dass sie den Anspruch auf bedarfsgeprüfte Familienleistungen verlieren. Davon sind weitere 86.100 Personen, allen voran Männer, betroffen. Im Jahr 2020 profitieren 188.800 Personen nicht von der Reform, 58% davon sind Frauen.

Fast jeder zweite Haushalt mit Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im untersten Dezil würde nicht von einer Erhöhung der Nettoersatzrate auf 70% profitieren. In den höheren Einkommensgruppen ist der Anteil zwar geringer, insgesamt ist dennoch jede fünfte arbeitslose Person nicht von der Reform betroffen.

Tabelle 2: Wer profitiert von der Reform?

	2019	2020
Haushalte mit Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Jahresverlauf	777.616	878.140
Haushalte mit Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung mit mehr Einkommen nach der Reform	607.805	689.340
Haushalte mit Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die nicht von der Reform profitieren	169.811	188.800

Verteilungswirkung nach Haushaltszusammensetzung

Zwischen aber auch innerhalb der einzelnen Haushaltstypen gibt es große Unterschiede. Betrachtet man alle Haushalte mit zumindest einer arbeitslosen Person, so profitieren Singlehaushalte am stärksten, da sie im Schnitt € 81 pro Monat mehr erhalten. Alleinerziehende bekommen mit € 45 im Schnitt am wenigsten. Ein großer Teil des Unterschieds kann durch Haushalte erklärt werden, die durch die Reform keinen Einkommenszuwachs verzeichnen. Der Anteil ist bei Haushalten mit Kind deutlich höher: Jede dritte arbeitslose Person mit Kind profitiert nicht von der Reform. Bei Alleinerziehenden liegt der Anteil sogar bei 75%. Bei Haushalten ohne Kind sind es nur halb so viele, etwa 15%.

Haushalte mit arbeitslosen Frauen bekommen im Schnitt etwas weniger als Haushalte mit arbeitslosen Männern, haben vor der Reform im Schnitt aber etwas höhere

Einkommen. 2019 beträgt der Einkommensanstieg bei Haushalten mit arbeitslosen Frauen monatlich € 62, im Vergleich zu € 77 bei Haushalten mit arbeitslosen Männern. Die Haushaltseinkommen vor der Reform liegen bei € 3.595 bzw. € 3.545. Im Jahr 2020 ist dieser Unterschied noch deutlicher. Während Haushalte mit arbeitslosen Frauen im Schnitt ebenfalls € 62 bekommen, erhalten Haushalte mit arbeitslosen Männern durchschnittlich € 94 im Monat.

Tabelle 3: Durchschnittlicher monatlicher Anstieg des Haushaltseinkommens nach Haushaltstyp, 2019 und 2020

	Haushalte mit Arbeitslosenversicherungsleistungen			
	2019		2020	
	Monatliches Einkommen vor der Reform	Monatliche Veränderung	Monatliches Einkommen vor der Reform	Monatliche Veränderung
Single-Haushalte	1.587 €	+ 81 €	1.628 €	+ 80 €
Alleinerziehende	2.203 €	+ 45 €	2.275 €	+ 46 €
Mehrpersonen-haushalte ohne Kind	4.095 €	+ 66 €	4.209 €	+ 76 €
Mehrpersonen-haushalte mit Kind	4.513 €	+ 60 €	4.686 €	+ 75 €

Betrachtet man die Haushalte nach Art des Leistungsbezuges, zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede. Haushalte, in denen nur Arbeitslosengeld als Ersatzleistung bezogen wird, beziehen im Schnitt monatlich € 54 mehr im Jahr 2019 und € 74 im Jahr 2020. In jenen Haushalten, in denen zumindest eine Person länger arbeitslos ist und Notstandshilfe bezieht, fällt der Einkommenszuwachs mit € 115 bzw. € 112 mehr als doppelt so hoch aus. Haushalte mit sehr geringen Einkommen, die neben dem Arbeitslosengeld bzw. der Notstandshilfe Leistungen aus der Sozialhilfe erhalten, haben die geringsten Zuwächse. Der Einkommensanstieg liegt hier im Schnitt bei € 11 im Monat.

Tabelle 4: Durchschnittlicher monatlicher Anstieg des Haushaltseinkommens nach Geschlecht und Leistungsbezug, 2019 und 2020

	Haushalte mit Arbeitslosenversicherungsleistungen			
	2019		2020	
	Monatliches Einkommen vor der Reform	Monatliche Veränderung	Monatliches Einkommen vor der Reform	Monatliche Veränderung
Arbeitslose Frau	3.595 €	+ 62 €	3.749 €	+ 62 €
Arbeitsloser Mann	3.545 €	+ 77 €	3.668 €	+ 94 €
Nur Arbeitslosengeldbezug	4.040 €	+ 54 €	4.186 €	+ 74 €
Notstandshilfebezug	3.274 €	+ 115 €	3.401 €	+ 112 €
Sozialhilfebezug	1.910 €	+ 11 €	1.987 €	+ 11 €

4.2 Armutsgefährdung

Der Effekt der Reform auf die Armutsgefährdung (engl. „at risk of poverty“ – AROP) in Österreich ist in Tabelle 5 zusammengefasst. Als armutsgefährdet gelten jene Personen, deren äquivalisiertes Haushaltseinkommen weniger als 60% des Medians beträgt. Die Armutsgefährdungsquote gibt den Anteil der Bevölkerung an, der armutsgefährdet ist.

Wäre die Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes 2019 angehoben worden, wären 30.500 Personen weniger armutsgefährdet gewesen. Die Armutsgefährdungsrate sinkt in der Gesamtbevölkerung um 0,4 Prozentpunkte. 2019 waren schätzungsweise 118.800 Kinder in Haushalten mit mindestens einer arbeitslosen Person armutsgefährdet. Durch die Anhebung der Nettoersatzrate auf 70% wäre diese Zahl um 4.200 auf 114.600 gesunken. Die Armutsgefährdungsquote unter den Kindern sinkt um 0,3 Prozentpunkte. Im Jahr 2020 hätte die Reform 37.300 Personen aus der Armutsgefährdung geholt. 6.500 davon wären Kinder in Familien, in denen zumindest eine Person arbeitslos ist. Die Armutsgefährdungsquote wäre ebenfalls um 0,4 Prozentpunkte gesunken.

Unter den arbeitslosen Personen wäre die Armutsgefährdungsquote 2019 von 25,3% auf 22,5% gesunken. Die Verringerung der Armutsgefährdungsquote beträgt somit 2,8 Prozentpunkte. Im Jahr 2020 wäre die Armutsgefährdungsquote unter den Arbeitslosen um 3,0 Prozentpunkte gesunken.

Tabelle 6: Armutsgefährdung (AROP) vor und nach der Reform, 2019 und 2020

	2019		2020		
	AROP Personen vor der Reform	Veränderung	Veränderung AROP Rate	Veränderung	Veränderung AROP Rate
Gesamtbevölkerung	1.198.000	-30.500	-0,4	-37.300	-0,4
davon Kinder	302.400	-4.200	-0,3	-6.500	-0,4
Unter BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe	196.800	-22.000	-2,8	-25.000	-3,0
davon Männer	117.900	-13.200	-2,6	-14.200	-3,0
davon Frauen	78.900	-8.700	-3,0	-10.900	-3,1

Eine Anhebung der Nettoersatzrate von 55% auf 70% erhöht die finanzielle Absicherung von Personen, die Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe beziehen. Das Einkommen vieler Betroffener bleibt jedoch weiterhin unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle von 60% des Medianeinkommens.

Der Grund dafür liegt darin, dass die Reform innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen sehr ungleich wirkt. Wie bereits weiter oben erwähnt, finden wir vor allem im ersten Dezil, in dem der Anteil der armutsgefährdeten Menschen hoch ist, sehr viele arbeitslose Menschen, die nicht direkt von der Reform profitieren. Etwa 43% der armutsgefährdeten Arbeitslosen profitieren nicht von der Anhebung der Nettoersatzrate. Für weitere 45% verringert sich die Armutslücke im Schnitt um die Hälfte, sie schaffen es aber nicht über die Armutsschwelle. Knapp über 10% der Arbeitslosen können durch die Reform der monetären Armutsgefährdung entkommen.

4.3 Kosten

Die Nettokosten sind die jährlichen Zusatzausgaben, die sich durch die Reform ergeben. Das sind die zusätzlichen Ausgaben des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe abzüglich der Ersparnisse bei anderen Sozialleistungen und den zusätzlichen Steuereinnahmen. Die Nettokosten der Reform hätten sich im Jahr 2019 auf € 554 Mio. belaufen. Im Jahr 2020 hätten sie € 656 Mio. betragen.

Tabelle 6: Brutto und Nettokosten durch die Reform, 2019 und 2020

	2019	2020
Ausgaben für Arbeitslosengeld	+426 Mio.	+559 Mio.
Ausgaben für Notstandshilfe	+272 Mio.	+257 Mio.
Bruttokosten	€ 698 Mio.	€ 816 Mio.
Ausgaben für andere Sozialleistungen	-84 Mio.	-85 Mio.
zusätzliches Steueraufkommen	-60 Mio.	-75 Mio.
Nettokosten gesamt	€ 554 Mio.	€ 656 Mio.

Dabei steigen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld um € 426 Mio. im Jahr 2019 und € 559 Mio. im Jahr 2020. Jene für die Notstandshilfe steigen um € 272 Mio. bzw. € 257 Mio. Ausgaben für andere Sozialleistungen sinken um € 84 Mio. bzw. € 85 Mio. Das sind bedarfsgeprüfte Leistungen, allen voran die Sozialhilfe. Das Steueraufkommen würde zudem um € 60 Mio. bzw. € 75 Mio. steigen.

4.4 Beschäftigungseffekte

Die Erhöhung des Arbeitslosengeldes hat nicht nur die positive Wirkung, dass die vulnerable Gruppe der Arbeitslosen eine bessere Absicherung hat, sondern wird so wie andere Wirtschaftsimpulse auf andere Wirtschaftsbereiche übertragen. Da Arbeitslose das zusätzliche Einkommen größtenteils ausgeben, profitieren auch andere WirtschaftsteilnehmerInnen von der Reform. Durch sogenannte Multiplikatoren (WIFO, 2016) können wir errechnen, wie viele zusätzliche Arbeitsplätze durch den Anstieg des Konsums geschaffen werden können. Diese Multiplikatoren wurden basierend auf historischen Daten entwickelt und schätzen, welche Beschäftigungseffekte durch eine Erhöhung des privaten oder öffentlichen Konsums zu erwarten sind.³ In der kurzen Frist (bis zu 4 Jahre) können demzufolge pro einer Million Euro zusätzlichen Konsums 18 Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Wir gehen bei unserer Berechnung von einer Sparquote von 8,5% im Jahr 2019 aus (Statistik Austria, 2021b). Das heißt, dass von den zusätzlichen € 554 Millionen im Jahr 2019 91,5%, also € 507 Millionen, als zusätzlicher Konsum in die Wirtschaft fließen. Bleibt dieser Konsumanstieg nachhaltig, so können damit in der kurzen Frist, also über die folgenden 4 Jahre,

³ Schätzungen von Beschäftigungseffekten basierend auf Multiplikatoren sind mit Unsicherheiten behaftet, da unvorhergesehene Ereignisse wie die COVID-19 Pandemie nicht berücksichtigt werden. Die Berechnungen helfen jedoch, zu erwartende positive Beschäftigungseffekte durch einen Konsumanstieg näherungsweise darzustellen.

etwa 9.200 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Nimmt man die für das Jahr 2020 berechneten Mehrausgaben in Höhe von € 656 Millionen, würde der kurzfristige Beschäftigungseffekt mit 10.100 neuen Arbeitsplätzen noch stärker ausfallen. In der langen Frist (etwa 10 Jahre) werden sogar zwischen 12.700 (Ausgangsjahr 2019) und 14.000 (Ausgangsjahr 2020) Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Die berechneten Beschäftigungseffekte für die Jahre 2019 und 2020 sind jedoch nicht als kumulativ zu betrachten – der volle Beschäftigungseffekt würde sich nur im Falle einer nachhaltigen, d.h. anhaltenden Konsumsteigerung realisieren.

5 Zusammenfassung

Unsere Ergebnisse zeigen, dass eine Anhebung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengeldes von 55% auf 70% im Jahr 2019 zu Nettokosten von € 554 Mio. geführt hätte. Im Krisenjahr 2020 wären die Kosten mit € 656 Mio. etwas höher ausgefallen, da mehr Menschen arbeitslos waren. In der kurzen Frist hätten durch den daraus resultierenden Konsumanstieg 9.200 bis 10.100 neue Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Die Reform selbst hat über die Gesamtbevölkerung hinweg eine progressive Wirkung, das heißt, dass untere Einkommensgruppen stärker profitieren als Haushalte am oberen Ende der Einkommensverteilung. Innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen hat eine solche Anhebung des Arbeitslosengeldes jedoch sehr unterschiedliche Effekte. Personen mit hohen vorangegangenen Nettoeinkommen und langer Arbeitslosendauer profitieren stärker als Haushalte mit geringen Ersatzleistungen und kurzer Arbeitslosigkeit. In jenen Haushalten, in denen zumindest eine Person länger arbeitslos ist und Notstandshilfe bezieht, fällt der Einkommenszuwachs mehr als doppelt so hoch aus als in Haushalten, in denen nur Arbeitslosengeld bezogen wird.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass eine Anhebung der Nettoersatzrate von 55% auf 70% 30.500 bzw. 37.300 Personen aus der Armutgefährdung befreit hätte. Dennoch gibt es viele auch armutsgefährdete Haushalte, die nicht direkt von der Reform profitieren. Besonders jene Haushalte, die ein geringes Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe beziehen und durch den Ergänzungsbetrag bereits eine höhere Nettoersatzrate von 60% oder 80% erhalten, profitieren weniger oder gar nicht von der Reform. Auch jene Haushalte, deren Haushaltseinkommen so gering ist, dass sie Sozialhilfe oder andere bedarfsgeprüfte Leistungen beziehen, profitieren monetär kaum, da das zusätzliche Arbeitslosengeld durch einen Verlust der bedarfsgeprüften Leistungen kompensiert wird. Davon sind Haushalte mit Kindern häufiger betroffen als kinderlose Haushalte. Für die Betroffenen Personen ist jedoch als positiver Effekt festzuhalten, dass sie durch die Reform Anspruch auf Versicherungsleistungen, anstelle von bedarfsgeprüfter Sozialhilfe, haben.

Eine mögliche Lösung, um auch diese Haushalte zu unterstützen, könnte darin bestehen, den Familienzuschlag anzuheben und regelmäßig zu indexieren. Damit wären vor allem arbeitslose Menschen mit Kindern besser abgesichert.

Ein anderer Ansatz wäre eine grundsätzliche Erhöhung der Sozialhilfe. Auch Einmalzahlungen, die unabhängig vom vorangegangenen Nettoeinkommen sind, wie sie etwa während der Pandemie ausbezahlt wurden, kommen vor allem Arbeitslosen mit geringen Einkommen zugute.

6 Literatur

AMS (2021). Arbeitsmarktdaten Online: Arbeitslose im Zeitvergleich (AL900). Online: <https://iambweb.ams.or.at/ambweb/> (16/11/2021).

Arbeiterkammer (2021). Arbeitslose müssen mehr unterstützt werden, die Corona-Krise macht das erneut deutlich. AK OÖ. Online: https://ooe.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitswelt/Mehr_Arbeitslosengeld_staerkt_Wirtschaft.html (16/11/2021).

Christl, Michael; De Poli, Silvia; Figrai, Francesco; Hufkens, Tine; Leventi, Chrysa, Papini, Andrea and Tumino, Alberto (2021). The cushioning effect of fiscal policy in the EU during the COVID-19 pandemic. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No 02.

Gasior, Katrin and Rastrigina, Olga (2017). Nowcasting: timely indicators for monitoring risk of poverty in 2014-2016. *Euromod Working Paper Series*, 7/17

Kasper, Barbara (2021). Schluss mit den Märchen über das Arbeitslosengeld. ÖGB. Online: <https://www.oegb.at/themen/arbeitsmarkt/arbeitslosigkeit/schluss-mit-maerchen-ueber-das-arbeitslosengeld> (16/11/2021).

Lalive, Rafael; van Ours, Jan & Zweimüller, Josef (2006). How changes in financial incentives affect the duration of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 73(4), 1009-1038.

Muckenhuber, Mattias (2021). Erhöhtes Arbeitslosengeld während Corona-Krise hätte EUR 1 Mrd. an Konsum gerettet. Momentum Institut. Online: <https://www.momentum-institut.at/news/erhoehtes-arbeitslosengeld-waehrend-corona-krise-haette-eur-1-mrd-konsum-gerettet> (16/11/2021).

OECD (2021). Benefits in unemployment, share of previous income (indicator). Doi: 10.1787/0cc0d0e5-en (16/11/2021).

Raml, Reinhard; Tamesberger, Dennis & Waldhauser, Aleksandra (2021). Kein Auskommen mit dem Arbeitslosengeld in Österreich. A&W Blog. Online: <https://aw-blog.at/kein-auskommen-mit-dem-arbeitslosengeld/> (16/11/2021).

Statistik Austria (2021a). Ergebnisse im Überblick: Vorgemerkte Arbeitslose und Arbeitslosenquoten (nationale Definition) (03/12/21).

Statistik Austria (2021b). Einkommen und Sparen der Privaten Haushalte und Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, 1995-2020.

WIFO (2016). *Beschäftigungsmultiplikatoren und die Besetzung von Arbeitsplätzen in Österreich*. Endbericht. Wien: WIFO.

7 Anhang

Regressionstabelle zur Ermittlung der Personencharakteristika, die es wahrscheinlicher machen, in Beschäftigung zu sein

Abhängige Variable: in Beschäftigung	Männer	Frauen
Alter	0,3416*** (-0,006)	0,4342*** (-0,0059)
Alter ²	-0,0045*** (-0,0001)	-0,0056*** (-0,0001)
Verheiratet	0,051 (-0,0404)	-0,5670*** (-0,0371)
Mit Partner zusammenlebend	-0,1019** (-0,0519)	-0,4826*** (-0,0466)
Gering ausgebildet (vgl. mittel)	-0,4852*** (-0,0312)	-0,5941*** (-0,0272)
Gut ausgebildet (vgl. mittel)	0,6365*** (-0,0304)	0,5083*** (-0,027)
In EU geboren (vgl. in Österreich geboren)	-0,2455*** (-0,0458)	-0,3951*** (-0,037)
In Drittstaat geboren (vgl. in Österreich geboren)	-0,4168*** (-0,0389)	-0,8828*** (-0,0349)
Partner in Beschäftigung	1,0894*** (-0,0368)	0,9792*** (-0,0345)
Weitere arbeitslose Person(en) im Haushalt	-0,2243*** (-0,0556)	-0,088 (-0,0571)
Haushaltsgröße	0,0522*** (-0,0115)	0,2055*** (-0,0143)
Zahl der Kinder unter 3 Jahren	0,2941*** (-0,0542)	-1,0003*** (-0,0388)
Zahl der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren	0,2951*** (-0,0554)	-0,7700*** (-0,0376)
Zahl der Kinder zwischen 7 und 12 Jahren	0,1441*** (-0,0302)	-0,5689*** (-0,027)
Zahl der Kinder zwischen 13 und 24 Jahren	-0,2906*** (-0,0171)	-0,5758*** (-0,0217)
Dicht besiedeltes Gebiet (vgl. dünn besiedelt)	-0,3944*** (-0,0316)	-0,2147*** (-0,0294)
Mittel besiedeltes Gebiet (vgl. dünn besiedelt)	-0,0750*** (-0,0283)	-0,025 (-0,0257)
Südösterreich (vgl. Ostösterreich)	0,0400 (-0,0316)	-0,1459*** (-0,0295)
Westösterreich (vgl. Ostösterreich)	0,3432*** (-0,0279)	0,2052*** (-0,0257)
Beobachtungen	57.811	58.543

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Lesehilfe: In dieser Regression wird die abhängige Dummy-Variable „Beschäftigung“ auf die unterschiedlichsten Personencharakteristika regressiert. In der Tabelle können die entsprechenden Koeffizienten, Standardfehler, sowie Signifikanzlevel abgelesen werden.