
Gestaffelte Einkommenstransfers

Die Verteilungswirkung der österreichischen Arbeitslosenversicherung

**Georg Fischer
Michael Wagner**

Einleitung*

Die stark steigende Arbeitslosigkeit hat auch in Österreich die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld (und Notstandshilfe) deutlich anwachsen lassen. Bezogen 1980 rund 240.000 Personen Arbeitslosengeld, so muß seit 1983 die Arbeitsmarktverwaltung mit ungefähr 420.000 Leistungsbeziehern rechnen. Diese merkliche Ausweitung des Betroffenenkreises begleitete eine spürbare Verlängerung jener Periode, für die Ansprüche auf Arbeitslosengeld geltend gemacht werden müssen: Im Jahr 1983 war jeder Arbeitslose rund ein Vierteljahr auf die finanzielle Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung angewiesen¹.

Diese Entwicklung zwingt die österreichische Sozialpolitik erneut die Frage zu überdenken, ob sie ihre eigenen Ansprüche auf eine angemessene soziale Absicherung gegen die individuellen Härten, die mit Arbeitslosigkeit stets verbunden sind, auch heute noch erfüllt².

Einen ersten Schritt zu einer solchen Überprüfung dokumentiert die folgende Studie. Den Ausgangspunkt bildet die Diskussion eines Kriterienkatalogs, der einen Rahmen für die Beurteilung des österreichischen Arbeitslosenversicherungssystems bieten soll.

* Für die vorliegende Studie haben Erich Frühstück, Martin Laschitz und Roland Löffler wertvolle Unterstützung geleistet; Karl Dirschmied verdanken wir kritische Anregungen für die Überarbeitung des ersten Manuskriptentwurfes.

1. Grundsätze der Transfergestaltung

Die zentralen Grundsätze jeder Arbeitslosenversicherung betreffen die Existenzsicherung, die soziale Staffelung der Versicherungsleistung und die Erhaltung materieller Anreize für die Wiederaufnahme eines angemessenen Beschäftigungsverhältnisses. Im einzelnen verdienen – im Zusammenhang mit unserer Fragestellung – folgende Postulate besonderes Interesse³:

- *Mindeststandard*: Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollen den Betroffenen zumindest ein (sozial akzeptiertes) Existenzminimum garantieren.
- *Soziale Ausgewogenheit der Einkommenssicherung*: Die Einkommenssicherung soll für die Bezieher niedriger Löhne und Gehälter relativ höher als (zumindest aber relativ gleich hoch wie) für die besser Verdienenden ausfallen.
- *Anhaltende Einkommenssicherung*: Das Ausmaß der Transferleistungen an die betroffenen Personen soll mit steigender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit zumindest nicht absinken (um das potentiell wachsende Verarmungsrisiko bei Dauerarbeitslosigkeit abzuwehren)⁴.
- *Vermeidung von Versicherungsfallen*: Die Wiederaufnahme angemessener Beschäftigungsverhältnisse soll dem Arbeitslosen in der Regel eine merkliche Verbesserung seiner Einkommenslage, relativ zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, bringen; (der anspruchsberechtigte Arbeitslose soll nicht durch das Transfersystem „gefangen“ sein)⁵.

Die vier skizzierten Leitlinien bieten einen einfachen Rahmen, an dem sich messen läßt, ob ein Arbeitslosenversicherungssystem jenen Anforderungen entspricht, die sich aus dem Grundsatz sozialer Solidarität ableiten lassen. Die Grundsätze dürfen insbesondere für jene Gesellschaften allgemeine Anerkennung beanspruchen, die zu einer Sicherung eines angemessenen materiellen Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten aufgrund hoher gesamtwirtschaftlicher Leistungskraft fähig sind⁶.

Erfüllt die österreichische Arbeitslosenversicherung die vier Kriterien:

- Garantiert sie einen Mindeststandard?
- Ist sie sozial ausgewogen angelegt?
- Bietet sie eine anhaltende Einkommenssicherung?
- Vermeidet sie Versicherungsfallen?

2. Der Proportionaltarif des Arbeitslosengeldes

Eine umfassende Antwort auf die skizzierten Fragen erfordert eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Leistungsbereiche der österreichischen Arbeitslosenversicherung. Ihr Kernstück bildet das „Arbeitslosengeld“ (von dessen Höhe auch der zweite große Leistungszweig, die „Notstandshilfe“, abhängt). Das Arbeitslosengeld beträgt für alle

Anspruchsberechtigten (die wenigstens ein dem Mindestkollektivvertrag entsprechendes Bruttoentgelt im Vollerwerb erzielen) rund 40 Prozent des zuletzt bezogenen Entgelts. Anspruchsberechtigung besitzen Personen, die entweder in den letzten zwei Jahren zumindest ein Jahr beschäftigt waren oder (bei einer weiteren Inanspruchnahme) im letzten Jahr wenigstens 20 Wochen beschäftigt waren⁷.

Nach einer ersten an die Regelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes anschließenden Beurteilung ergibt sich folgendes Bild: Der nahezu proportional verlaufende Tarif des Arbeitslosenversicherungsgesetzes garantiert keinen Mindeststandard der Existenzsicherung; er weist auch keine quantitative relevante soziale Staffellung des Arbeitslosengeldes auf. Andererseits bietet das Gesetz (während der Dauer der Anspruchsberechtigung) eine anhaltende Einkommenssicherung. Ferner vermeidet der Proportionaltarif das Entstehen von Versicherungsfällen; die Wiederaufnahme einer Beschäftigung steigert das Einkommen des Betroffenen spürbar.

An dieser grundsätzlichen Einschätzung ändern die über den Grundbetrag hinausgehenden Regelungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes nur wenig.

- Für jede Person, zu deren Unterhalt der Arbeitslose wesentlich beiträgt, erhält er einen Familienzuschlag (der S 480,- im Jahr 1983 betrug).
- Nach Ablauf der Anspruchsfrist erhält der Arbeitslose nur mehr eine „Notstandshilfe“, bei deren Bemessung die Einkommensverhältnisse des Arbeitslosen und seiner Angehörigen berücksichtigt werden. Dies kann zu einer nach den Lebensumständen unterschiedlich ausfallenden Kürzung der Leistungen durch die Arbeitslosenversicherung führen. Die rechtliche Ausgangslage bevorzugt Inländer, Männer und Bezieher höherer Arbeitslosengelder.

3. Wechselwirkung mit dem allgemeinen Steuer-Transfer-System

Die Einkommenslage der Arbeitslosen hängt nicht nur von den Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung ab. Diese bietet ihnen über das Arbeitslosengeld hinaus eine kostenlose Fortführung der Kranken- und Pensionsversicherung, (wofür die Arbeitslosenversicherung entsprechende Überweisungen an die anderen Sozialversicherungsträger leisten muß)⁸.

Einkommensteuer. Ferner verzichtet die öffentliche Hand auf eine Besteuerung des Arbeitslosengeldes, wodurch jedoch das Recht der Arbeitslosen auf Durchführung des Lohnsteuerausgleichs nicht geschmälert wird. Jede arbeitslose Person darf jenen Teil der Lohnsteuer rückfordern, der sich aus der Differenz zwischen dem auf Jahresbasis hochgerechneten Monatsgehalt (oder Wochenlohn) und dem tatsächlichen erzielten Unselbständigeneinkommen ergibt. Die Höhe der aus dem Lohnsteuerausgleich erzielbaren zusätzlichen Transfereinkommen hängt daher vom Bruttobezug und der Dauer der

Beschäftigung (d. h. im allgemeinen von der Dauer der Arbeitslosigkeit) der betreffenden Person ab⁹.

Die Tarifgestaltung der österreichischen Einkommensteuer ruft einen nichtlinearen Zusammenhang zwischen Bezugsdauer und Lohnsteuerausgleich hervor. Andererseits wächst der „Steuertransfer“ an den Arbeitslosen auf jeden Fall mit der Höhe seines vorangegangenen Entgelts¹⁰.

Familienbeihilfe und Sozialhilfe. Arbeitslosigkeit beeinträchtigt auch nicht den Anspruch auf Familienbeihilfe. Sinkt das Familieneinkommen des Arbeitslosen unter bestimmte Richtwerte, dann gewinnt er Anspruch auf Sozialhilfeleistungen, die jeweils bundesländerspezifisch ausgestaltet sind. Dazu zählen auch Mietzins- und Wohnbeihilfen, die in manchen Fällen eine erhebliche Verbesserung des Lebensstandards der Betroffenen ermöglichen. Ferner können Arbeitslose die Befreiung von gewissen öffentlichen Gebühren beantragen¹¹.

Die Vielfalt der Sozial- und Steuertransfers (und die zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen) schließt eine rein qualitative Beurteilung der gesamten sozialen Existenzsicherung von Arbeitslosen aus. Zwar läßt sich von einzelnen Bestimmungen sagen, daß sie gegen den anfangs skizzierten Kriterienkatalog verstoßen, doch bedarf es einer quantitativ ausgeführten Analyse um den Gesamteffekt bestimmen zu können. Dies erfolgt für die drei wichtigsten Komponenten der Existenzsicherung (Arbeitslosengeld, Lohnsteuerausgleich, Familienbeihilfe) in den folgenden Abschnitten¹².

4. Struktur der österreichischen Arbeitslosen

Um die Wirkungsweise des Einkommenssicherungssystems quantitativ analysieren zu können, bedarf es einer Strukturbeschreibung der Arbeitslosen hinsichtlich des von ihnen bezogenen Bruttoentgelts und hinsichtlich der Dauer ihres Leistungsbezugs. Eine solche Betrachtung ergibt für 1983 folgendes Bild¹³.

Die Hälfte der Arbeitslosengeldbezieher hatte eine Beschäftigung verloren, die mit weniger als S 11.600,- (= Median der Bemessungsgrundlage) entlohnt war. Ein Zehntel der Leistungsbezieher hatte sich mit weniger als S 6625,- (= 1. Dezil der Bemessungsgrundlage) begnügen müssen. Die am besten verdienenden 10 Prozent hatten mehr als S 18.875,- (= 9. Dezil) erhalten. Diese Monatsgehälter schließen bereits anteilmäßig sämtliche Sonderzahlungen ein.

Hinsichtlich der Dauer der Arbeitslosigkeit (im Jahr 1983) mußte ein Betroffener mit durchschnittlich 3 Monaten (= Dauermedian) rechnen. Rund 10 Prozent der Arbeitslosen waren länger als 7 Monate (= 9. Dauerdezil) im Leistungsbezug, während ein Fünftel nicht mehr als 40 Tage (= 2. Dauerdezil) Anspruch auf Leistungen geltend machte.

Diese Struktur der österreichischen Arbeitslosigkeit legt die folgende Auswahl der unserer Analyse zugrundeliegenden typischen Fälle nahe: Für jede Einkommensschicht (S 6625,-; S 11.600,-; S 18.875,-) werden

jeweils Arbeitslose mit einer jährlichen Gesamtdauer von 1 Monat, bzw. 3 Monaten bzw. 7 Monaten betrachtet.

5. Analytische Vorgangsweise

Ausgehend vom jeweiligen Bruttoeinkommen der 9 typischen Arbeitslosen werden folgende Kennzahlen berechnet:

- Nettoentgelt (= Bruttoentgelt minus Sozialversicherung minus Steuer);
- Arbeitslosengeld (= Werte aus der Lohnklassentabelle 1983 der Arbeitslosenversicherung; ca. 40 Prozent des Bruttoentgelts);
- Monatlicher Steuertransfer (= Lohnsteuerausgleich dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit);
- Ersatzquote (= Quotient aus Arbeitslosengeld und Nettoentgelt);
- steuerbereinigte Ersatzquote (= Quotient aus der Summe von Arbeitslosengeld und Steuertransfer einerseits und dem Nettoentgelt andererseits).

Diese Kennziffern werden jeweils für alleinstehende Arbeitslose und für Arbeitslose mit unterhaltsanspruchsberechtigten Angehörigen berechnet. Für diese zweite Gruppe wird angenommen, daß die betreffende Person zwei Kinderbeihilfen (eine zu S 1000,- und eine zu S 1200,-) bzw. drei Familienzuschläge (zu je S 480,- jeweils für zwei Kinder und eine weitere erhaltene Person) zum Arbeitslosengeld erhalten hat. Diese zweite Gruppe verfügt über eine im Vergleich zur Gesamtpopulation weit überdurchschnittlich hohe Einkommenssicherung durch Familientransfers. Ferner gehen wir davon aus, daß alle betrachteten Personen das kleine KFZ-Pauschale geltend machten¹⁴.

6. Der „Medianarbeitslose“

Im Jahr 1983 war der „Medianarbeitslose“ 3 Monate arbeitslos; zuvor hatte er S 11.600,- im Monat verdient. Daraus leitete sich ein Anspruch von S 4737,- an Arbeitslosengeld ab. Im Jahresausgleich konnte er eine Steuerrückforderung von S 1278,- pro Monat geltend machen. Das ergibt eine Ersatzquote von 53,5 Prozent und eine steuerbereinigte Ersatzquote von 67,9 Prozent (wobei bei der steuerbereinigten Ersatzquote zu berücksichtigen ist, daß diese nicht die unmittelbar disponible Einkommenssicherung darstellt). Der „Medianarbeitslose“ mußte daher damit rechnen, rund ein Drittel seines verfügbaren Einkommens während der Arbeitslosenmonate zu verlieren; statt S 8854,- hatte er nur mehr S 6015,- pro Monat zur Verfügung¹⁵.

Wäre der eben beschriebene Medianarbeitslose nur einen statt drei Monate arbeitslos gewesen, dann hätte er eine steuerbereinigte Ersatzquote von 66,7 Prozent erzielt. Der Lohnsteuerausgleich bewirkt unter diesem Gesichtspunkt einen leichten Anstieg der Ersatzquote zwischen dem ersten und dritten Monat Arbeitslosigkeit.

Dieser Trend setzt sich jedoch mit anhaltender Arbeitslosigkeit nicht fort. Denn bei einem Bezug des Arbeitslosengeldes von 7 Monaten fällt die Ersatzquote auf 60,4 Prozent des Nettoeinkommens. Der Langzeitarbeitslose erhält bei Berücksichtigung des Lohnsteuerausgleichs um S 700,- pro Monat weniger als der „Durchschnittsarbeitslose“ aus dem mittleren Gehaltsbereich.

7. Obere und untere Entlohnungsgruppen

Während der „Medianarbeitslose“ bei einer dreimonatigen Arbeitslosigkeit eine steuerbereinigte Nettoersatzquote von 67,9 Prozent erzielt, konnte sein besser verdienender Kollege (S 18.875,- pro Monat) rund 70,5 Prozent erwarten. Wer dagegen nur einen Lohn von S 6625,- pro Monat bezogen hatte, der mußte sich mit einer Quote von 47,4 Prozent begnügen. Das Monatsnettoeinkommen der arbeitslos gewordenen Niedrigverdiener sank von S 5610,- auf S 2658,-.

Diese Verschlechterung der steuerbereinigten Ersatzquoten mit sinkendem Bruttogehalt ist nicht ausschließlich auf den Lohnsteuerausgleich zurückzuführen. Auch die nicht steuerbereinigten Ersatzquoten (Arbeitslosengeld dividiert durch Nettoentgelt) fallen von 56,4 Prozent (bei S 18.875,- Bruttogehalt) auf 53,5 Prozent (bei S 11.600,-) um schließlich auf 47,4 Prozent (bei S 6612,-) abzusinken.

Dauereffekt

Hinsichtlich der Veränderung der steuerbereinigten Ersatzquoten bei andauernder Arbeitslosigkeit zeigen sich folgende Zusammenhänge: Während bei der mittleren Einkommensgruppe die Quote zunächst leicht ansteigt, um dann deutlich zu sinken, bleibt die Quote im unteren Gehaltsbereich konstant (was darauf zurückzuführen ist, daß für die Niedrigstgehälter keine Lohnsteuer zu entrichten ist). Für die besser Verdienenden (= 9. Gehaltsdezil) sinkt die Ersatzquote mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ab.

Zusammenfassend betrachtet ergeben sich folgende Zusammenhänge: Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifes bewirkt die (nahezu) proportionale Bemessung des Arbeitslosengeldes am Bruttoentgelt ein Ansteigen des Verhältnisses zwischen Arbeitslosengeld und Nettoarbeitseinkommen bei wachsendem Bruttoentgelt. Diese nach unten hin *regressive* Staffelung der Einkommenssicherung durch das Arbeitslosengeld wird durch den Lohnsteuerausgleich noch verschärft.

ARBEITSLOSENTRANSFER I
(ohne) Berücksichtigung von Familientransfers

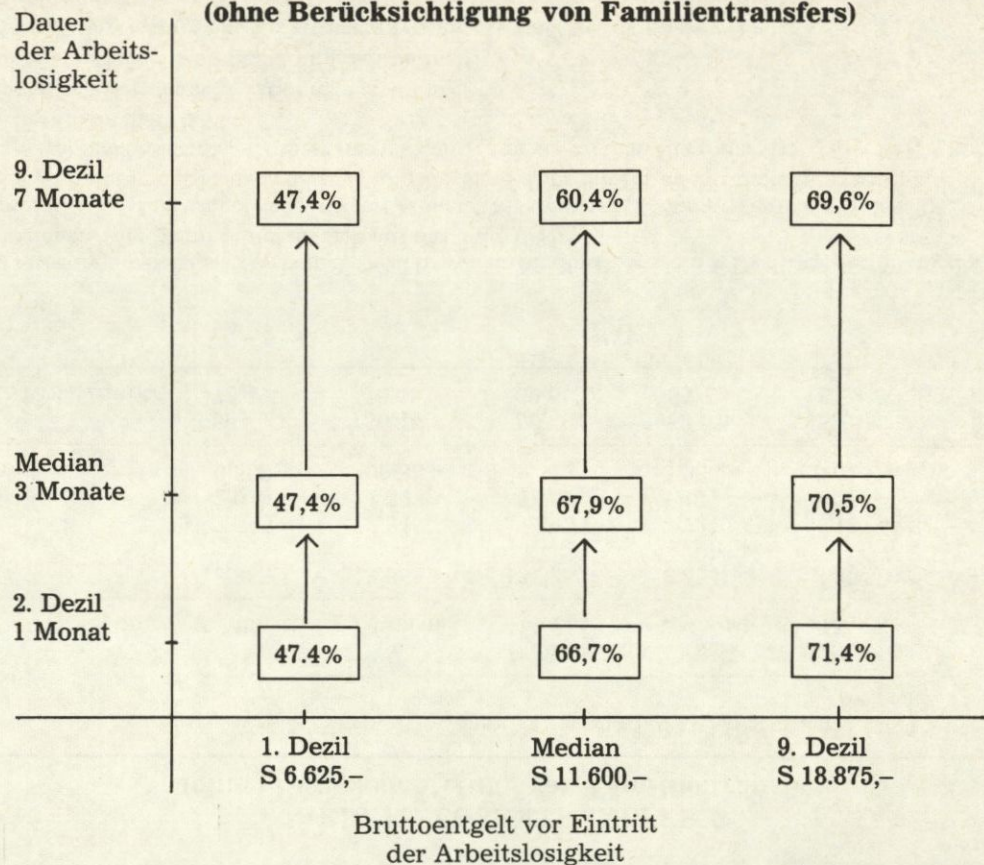
Monatswerte	Monatliches Bruttoentgelt in öS						
	18.875,—			11.600,—			6.625,—
	Dauer der Arbeitslosigkeit						
	1 Monat	3 Monate	7 Monate	1 Monat	3 Monate	7 Monate	3 Monate
(1) Nettolohn	13.385,—	13.385,—	13.385,—	8.854,—	8.854,—	8.854,—	5.625,—
(2) Familienbeihilfe	—	—	—	—	—	—	—
(3) Arbeitslosengeld	7.545,—	7.545,—	7.545,—	4.737,—	4.737,—	4.737,—	4.737,—
(4) Lohnsteuertransfer	2.014,—	1.893,—	1.767,—	1.171,—	1.278,—	610,—	—
(5) Arbeitslosentransfer	9.559,—	9.438,—	9.312,—	5.908,—	6.015,—	5.347,—	2.658,—
(6) Ersatzquote	56,4%	56,4%	56,4%	53,5%	53,5%	53,5%	47,3%
(7) Steuerbereinigte Ersatzquote	71,4%	70,5%	69,6%	66,7%	67,9%	60,4%	47,3%

Erläuterungen:

- Die monatlichen Bruttoentgelte entsprechen dem 9. Dezil bzw. dem Median bzw. dem 1. Dezil der Verteilung der Bemessungsgrundlagen der Leistungsbezieher. Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 1983.
 - Die jährliche Gesamtdauer von Leistungsbezügen von 1 Monat, 3 Monaten und 7 Monaten entspricht dem 21. Perzentil, dem Median und dem 9. Dezil der Verteilung der Dauer von Leistungsbezügen. Dies gilt für alle Einkommensgruppen.
 - Lohnsteuertransfer = Lohnsteuerausgleich (unter Berücksichtigung des kleinen Kfz-Pauschales) dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit.
 - Arbeitslosentransfer = Arbeitslosengeld + Lohnsteuertransfer.
 - Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosengeld und Nettolohn.
 - Steuerbereinigte Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosentransfer und Nettolohn.
 - Für den unteren Entlohnungsbereich (= S 6.625,-) ist die Ersatzquote unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Quelle: ARBEITSLOS März 1984; Zehn-Prozent-Stichprobe TRANSFER 1985.

Abbildung 1

STEUERBEREINIGTE ERSATZQUOTE 1983 **(ohne Berücksichtigung von Familientransfers)**



Quelle und Erläuterungen: Übersicht 1

8. Auswirkungen der Familientransfers

Dem skizzierten regressiven Zusammenhang wirken die Familienbeihilfen und Familienzuschläge spürbar entgegen. Nicht nur steigen die (steuerbereinigten) Ersatzquoten bei Berücksichtigung der Familienbeihilfen absolut an, auch die relativen Unterschiede der Ersatzquoten zwischen den hohen und niedrigen Gehaltsgruppen nehmen ab.

Bei einer mittleren Gesamtjahresdauer an Arbeitslosigkeit von 3 Monaten betrug 1983 die (um Familienbeihilfen und Familienzuschläge erweiterte) steuerbegünstigte Ersatzquote für den mittleren Einkommensbereich 87,3 Prozent, für den oberen 83,9 Prozent, für den unteren dagegen nur 80,5 Prozent. Obwohl damit für den untersten Lohnbereich die Quote um 33,2 Prozentpunkte anstieg, lag das absolute Transfereinkommen für Arbeitslose dieser Entlohnungsgruppe noch immer erst bei S 6298,-, (was einer Reduktion um rund S 1500,- gegenüber dem Arbeitsnettoeinkommen entspricht).

9. Zusammenfassung der empirischen Analyse

Die quantitative Analyse der neun typischen Arbeitslosenfälle zeigt, daß die Existenzsicherung im Rahmen der österreichischen Arbeitslosenversicherung dem eingangs skizzierten Anforderungsprofil in mehrfacher Hinsicht nicht entspricht:

- Die österreichische Arbeitslosenversicherung garantiert keinen Mindeststandard der Existenzsicherung. So erreichte 1983 das Arbeitslosengeld von 145.000 Betroffenen (= 35 Prozent aller Bezieher) nicht einmal den Ausgleichsrichtsatz (der Pensionsversicherung) für Alleinstehende in der Höhe von rund S 4200,- monatlich. Dies ist auf den am Bruttoentgelt ansetzenden Proportionaltarif des Arbeitslosengeldes zurückzuführen.
- Die Einkommenssicherung folgt nicht dem Grundsatz sozialer Ausgewogenheit; mit steigendem Einkommen wächst auch der Anteil des Arbeitslosengeldes am Nettoeinkommen; diese regressive Tendenz wird durch den Lohnsteuerausgleich noch verschärft.
- Die Arbeitslosen können im allgemeinen nicht mit einer festen Einkommenssicherung rechnen. Insbesondere Arbeitslose mit überdurchschnittlicher Episodendauer sind mit sinkenden Ersatzquoten konfrontiert; dies wird in erster Linie durch den Progressionsverlauf des Einkommensteuertarifs hervorgerufen.

10. Reformperspektiven

Diese sozialpolitisch problematischen Verteilungswirkungen des österreichischen Arbeitslosenversicherungssystems lassen sich nur durch eine grundsätzliche Reform beseitigen:

- Diese muß in erster Linie von einem garantierten *Mindeststandard*

ARBEITSLOSENTRANSFER II (mit) Berücksichtigung von Familientransfers

Monatswerte	Monatliches Bruttoentgelt in öS						6.625,-
	18.875,-			11.600,-			
	Dauer der Arbeitslosigkeit						
	1 Monat	3 Monate	7 Monate	1 Monat	3 Monate	7 Monate	3 Monate
Nettolohn + Beihilfen	15.585,-	15.585,-	15.585,-	11.054,-	11.054,-	11.054,-	7.825,-
Arbeitslosengeld inkl. 3 Familienzuschläge	8.985,-	8.985,-	8.985,-	6.177,-	6.177,-	6.177,-	4.098,-
Arbeitslosengeld inkl. 2 Familienbeihilfen und 3 Familienzuschläge	11.185,-	11.185,-	11.185,-	8.377,-	8.377,-	8.377,-	6.298,-
Lohnsteuertransfer	2.014,-	1.893,-	1.767,-	1.171,-	1.278,-	610,-	—
Arbeitslosentransfer	13.199,-	13.078,-	12.952,-	9.548,-	9.655,-	8.987,-	6.298,-
Ersatzquote	71,8%	71,8%	71,8%	75,8%	75,8%	75,8%	80,5%
Steuerbereinigte Ersatzquote	84,7%	83,9%	83,1%	86,4%	87,3%	81,3%	80,5%

Erläuterungen:

- Die monatlichen Bruttoentgelte entsprechen ungefähr dem 9. Dezil bzw. dem Median bzw. dem 1. Dezil der Verteilung der Bemessungsgrundlagen der Leistungsbezieher. Alle Werte beziehen sich auf das Jahr 1983.
- Es wird von 2 Kindern (je eine Familienbeihilfe zu öS 1000,- und eine zu öS 1200,-) sowie einem weiteren miterhaltenen Angehörigen ausgegangen; daher besteht Anspruch auf den Grundbetrag des Arbeitslosengeldes und 3 Familienzuschläge.
- Lohnsteuertransfer = Lohnsteuerausgleich (unter Berücksichtigung des kleinen KFZ-Pauschales) dividiert durch die Zahl der Monate an Arbeitslosigkeit.
- Arbeitslosentransfer = Arbeitslosengeld inkl. Familienzuschläge, Familienbeihilfen und Lohnsteuertransfer.
- Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosengeld inkl. Familienzuschläge, Familienbeihilfen einerseits und Nettolohn und Familienbeihilfen andererseits.
- Steuerbereinigte Ersatzquote = Quotient aus Arbeitslosentransfer einerseits und Nettolohn und Familienbeihilfen andererseits.

Quelle: ARBEITSLOS März 1984; Zehn-Prozent-Stichprobe TRANSFER 1985.

ausgehen; (so sollte jedem Arbeitslosen zumindest ein dem Pensionsversicherungsrichtsatz für Ausgleichszulagen entsprechender Leistungsanspruch gesichert werden). Diesem Mindeststandard kann nach oben hin eine Höchstgrenze für das Arbeitslosengeld (wie dies auch bisher der Fall ist) entsprechen.

- Zwischen Mindest- und Höchstleistung sollte das Arbeitslosengeld über einen *degressiven Tarif* mit dem Arbeitseinkommen des Anspruchsberechtigten verknüpft werden.
- Die genaue Ausgestaltung des Tarifs (insbesondere der Degressionsgrad) hängt davon ab, wie weitreichend die Reform des Arbeitslosengeldsystems angelegt wird. In einer „*großen*“ Variante könnte das entsprechend erhöhte Arbeitslosengeld der Einkommensteuerpflicht unterworfen werden. Bei einer „*mittleren*“ Variante bliebe das Arbeitslosengeld zwar einkommensteuerfrei, würde aber am Nettomonatsentgelt der betreffenden Person bemessen. Eine „*kleine*“ Reformvariante würde die bestehende Bruttobemessungsgrundlage und die Einkommensteuerfreiheit unberührt lassen, aber den Tarifverlauf besonders stark degressiv anlegen.

Von keiner der drei Varianten ist zu erwarten, daß sie zu einer starken Nettobelastung der öffentlichen Hand führt (wohl aber mag es zu einer Verschiebung der Budgetinzidenz zwischen den einzelnen betroffenen Körperschaften kommen). Die Anhebung der unteren Arbeitslosengelder auf das Niveau des Ausgleichsrichtsatzes der Pensionsversicherung ließe sich auch durch Kürzungen im oberen Bereich mitfinanzieren: Eine Modellrechnung zeigt in diesem Zusammenhang folgendes. Allein die Umverteilung eines Teiles des im Jahresausgleich erfolgenden Steuertransfers (der mit Arbeitslosigkeit zusammenhängt) würde ausreichen, um einen entsprechenden Mindeststandard zu garantieren.

Die Frage, ob ein garantierter Mindeststandard in der Höhe des Richtsatzes für Ausgleichsrentner nicht zu einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme des Arbeitslosenversicherungssystems führen werde, kann aufgrund unserer quantitativen Analyse folgendermaßen beantwortet werden: Auch Betroffene aus der untersten Einkommensgruppe steigern durch die Wiederaufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses ihr verfügbares Einkommen um rund 30 Prozent. Selbst ein reformiertes Arbeitslosenversicherungssystem gäbe genug Anreiz für die Betroffenen, sich aktiv um einen erneuten Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis zu bemühen.

Anmerkungen

- 1 Die Daten stammen aus Pichelmann/Wagner 1984.
- 2 Für eine historische Rekonstruktion dieses Problems siehe Fischer/Potmesil 1984.
- 3 Eine umfassendere Diskussion der wohlfahrtstheoretischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung enthält Disney 1981.
- 4 Diese Überlegung hat in der BRD zu Reformen des Arbeitslosengeldsystems geführt; Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 19 (Jänner 1985), 6.
- 5 Zum Problem der Versicherungsfallen ausführlicher: Atkinson 1981.
- 6 Dies entspricht der Forderung, die schon Beveridge 1944 aufgestellt hat.
- 7 Die exakten gesetzlichen Definitionen der Anspruchsberechtigung finden sich in Standardhandbüchern zur Arbeitslosenversicherung wie Dirschmied 1980.
- 8 Zu den Auswirkungen dieser Transfers zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten auf deren Gebarung siehe Wagner 1983.
- 9 Eine detaillierte Beschreibung des Lohnsteuerjahresausgleiches in bezug auf Arbeitslosigkeitsperioden enthält Bechinie/Frühstück 1984.
- 10 Für eine Analyse der Beziehung zwischen Lohnsteuertarif und „Steuertransfer“ siehe Frühstück 1985b.
- 11 Eine Übersicht über sämtliche Zusatzleistungen, die von Arbeitslosen geltend gemacht werden können, enthält eine in naher Zukunft von der Arbeiterkammer Wien veröffentlichte Studie.
- 12 Wie wichtig die quantitativen Analysen tatsächlich eingetretener Fälle (statt gesetzbezogener „Modellrechnung“) für die Beurteilung des Gesamtsystems sind, zeigen auch internationale Studien. Exemplarisch für Großbritannien Micklewright 1985.
- 13 Die folgenden Werte sind einer 10-Prozent-Stichprobe aus dem österreichischen Arbeitslosenregister entnommen. Für einen Vergleich mit der Grundgesamtheit siehe Frühstück 1985a.
- 14 Der Absetzbetrag für Alleinverdiener wird bei den folgenden Berechnungen nicht berücksichtigt, da er ein zusätzliches, wenn auch schwaches, Element der Verzerrung der Ersatzquote darstellt.
- 15 Diese Befunde weichen deutlich von den Modellrechnungen in Busch 1982 ab.

Literatur

- Atkinson, Anthony B., *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge: University Press 1970.
- Atkinson, Anthony B., Unemployment benefits and incentives. In: Creedy, John (Ed.): *The Economics of Unemployment in Britain*. London: Butterworths 1981. 128–149.
- Bechinie, Peter/Frühstück, Erich, *Der Lohnsteuerjahresausgleich für arbeitslose Personen: Berechnungsgrundsätze*. Arbeitsunterlage IV · 1.2 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1984.
- Beveridge, William H., *Full Employment in A Free Society*. London: Allen & Unwin 1944.
- Busch, Georg, Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit. In: *WIFO Monatsberichte* 55 (1982), 478–485.
- Dirschmied, Karl, *Arbeitslosenversicherungsrecht*. Wien: Manz 1980.
- Disney, Richard, Unemployment insurance in Britain. In: Creedy, John (Ed.): *The Economics of Unemployment in Britain*. London: Butterworths 1981. 150–185.
- Fischer, Georg/Potmesil, Stefan, Arbeiterbewegung und Arbeitsmarktpolitik in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13 (1984). 263–278.
- Frühstück, Erich, *Die Transfer-Stichprobe: Ein Vergleich mit der Grundgesamtheit*. Arbeitsunterlage IV · 1.4 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1985a.
- Frühstück, Erich, *Reform des Arbeitslosengeldtarifes: Analytische Grundlagen*. Arbeitsunterlage IV · 1.5 der Projektgruppe Soziale Sicherheit. Wien: IWS 1985b.
- Micklewright, John, On Earnings-Related Unemployment Benefits and their Relation to Earnings. In: *Economic Journal* 95 (1985). 133–145.
- Pichelmann, Karl/Wagner, Michael, *Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich 1983: Analyse*. Arbeitsunterlage I · 3.1 der Projektgruppe Arbeitslosigkeit. Wien: IWS 1984.
- Wagner, Michael, Beschäftigungsgarantie oder Existenzsicherung durch Sozialtransfers? In: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 24 (1983). 161–176.