

Foissner, Franziska

Working Paper

Folgen einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe in Oberösterreich

ICAE Working Paper Series, No. 87

Provided in Cooperation with:

Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE)

Suggested Citation: Foissner, Franziska (2018) : Folgen einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe in Oberösterreich, ICAE Working Paper Series, No. 87, Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE), Linz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/193626>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Folgen einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe in Oberösterreich

Franziska Foissner

Folgen einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe in Oberösterreich

Franziska Foissner¹

Abstract:

Dieser Artikel soll die Effekte einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe untersuchen. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen: Welche Auswirkungen haben eine kürzere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und geringere Nettoersatzraten auf die Arbeitslosigkeit? Welche Personengruppen werden von der Abschaffung der Notstandshilfe in OÖ betroffen sein? Und welche Kosten werden für das Land OÖ entstehen? Die Literatur zum Zusammenhang zwischen hohen Nettoersatzraten und langer Bezugsdauer, und Arbeitslosigkeit liefert keine eindeutige Antwort. Wesentlich bedeutender für die Höhe der Arbeitslosigkeit sind hingegen makroökonomische Entwicklungen, wie insbesondere die Nachfrage des Staates, der Unternehmen und der Arbeitnehmer_innen. In diesem Paper werden zunächst die oberösterreichischen Notstandshilfebezieher_innen nach soziodemographischen Merkmalen, wie Familienstand, Alter und Bildungsgrad, sowie die Leistungshöhen der unterschiedlichen Personengruppen beschrieben. Die darauf aufbauende empirische Analyse der tatsächlichen Kosten für das Land Oberösterreich zeigt, dass rund 69 Mio. € jährlich an Mehrkosten anfallen würden.

¹ Franziska Foissner studiert Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien und Internationale Entwicklung an der Universität Wien. E-Mail: franzi.foissner@gmx.at. Für die Datenbereitstellung danke ich Monika Fast und Ulrike Wagenhuber vom AMS sowie Reinhold Medicus und Birgit Lettmayr vom Land Oberösterreich. Für die wertvollen Anregungen danke ich Dennis Tamesberger, Iris Woltran, Rudolf Moser und Stephan Pühringer.

1. Einleitung

Laut Regierungsprogramm (österr. Bundesregierung 2017) soll es zu zwei weitreichenden Reformen in der sozialen Absicherung von Menschen kommen. Einerseits ist darin die Reformierung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) und andererseits die Abschaffung der Notstandshilfe (NH) und die Integration dieser in das Arbeitslosengeld NEU vorgesehen. Das geplante Arbeitslosengeld NEU soll stark degressiv gestaltet sein und eine Koppelung der Bezugsdauer an die Beitragsdauer beinhalten. Wer also länger in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt hat, sollte auch länger Arbeitslosengeld beziehen dürfen. Der Vorschlag der Abschaffung der Notstandshilfe und den Ersatz dieser durch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung gleicht den radikalen Arbeitsmarktreformen Hartz IV in Deutschland (Knuth 2014, AK Wien 2016). So wie in Österreich die Abschaffung der versicherungsbasierten Leistung der Notstandshilfe und der Wechsel in die Sozialhilfe Leistung der BMS vorgesehen ist, beinhaltet die deutsche Hartz IV Reform bereits die Transformation eines versicherungsbasierten Regimes in ein auf Fürsorge zentriertes (Knuth 2006). Auch in einer vom Finanzministerium beauftragten Studie des Europäischen Zentrums für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (Fuchs et al. 2017) geht man davon aus, dass nach Bezug des regulären Arbeitslosengeldes bis zu 52 Wochen die Notstandshilfe durch die Bedarfsorientierte Mindestsicherung ersetzt wird. Maßnahmen wie diese werden mit einer Senkung der Arbeitslosigkeit und einer verstärkten Aktivierung Langzeitarbeitsloser gerechtfertigt (Griesser 2009). Verschärfte Zugangsbestimmungen erhöhen den Druck auf Arbeitslose eine Beschäftigung aufzunehmen und sollen so zur Reduktion der Arbeitslosigkeit führen. Im Zuge der Reform würden auch zunehmende Kosten für die Bundesländer anfallen, denn die Zahlungen an Mindestsicherungsbezieher_innen werden aus den Landesbudgets getätigt, im Gegensatz zu den Leistungen der Notstandshilfe.

Zur Beurteilung der Reformvorhaben werden in dem vorliegenden Paper drei Forschungsfragen beantwortet:

- 1.) Welche Auswirkungen haben eine kürzere Bezugsdauer und geringere Nettoersatzraten auf die Arbeitslosigkeit?
- 2.) Welche Personengruppen in OÖ werden von der Abschaffung der Notstandshilfe betroffen sein?
- 3.) Welche Kosten werden für das Land OÖ entstehen?

Während die erste Frage auf Basis eines Literaturüberblicks beantwortet wird (Abschnitt 3), werden Forschungsfragen 2 und 3 empirisch beantwortet (Abschnitte 4 und 5). Zunächst gibt Abschnitt 2 einen Überblick der aktuellen Situation.

2. Aktuelle Situation

2.1 Arbeitslosengeld und Notstandshilfe

Aktuell beträgt der Grundbetrag des Arbeitslosengeldes, die sogenannte Nettoersatzrate 55% des durchschnittlichen Nettoeinkommens zumeist des letzten/vorletzten Jahres. Zusätzlich gibt es einen Ergänzungsbeitrag, wenn das tägliche Arbeitslosengeld unter 30,31€ (Wert für 2018) pro Person liegt (BMASK 2018). Ein Familienzuschlag von 0,97€ täglich gebührt für jede unterhaltsberechtigten Person (BMASK 2018). Familienzuschläge können für Kinder bezogen werden, zu deren Unterhalt man

wesentlich beiträgt, wenn also ein Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Weiters können Familienzuschläge auch für Ehepartner_innen, Lebensgefährt_innen und eingetragene Partner_innen bezogen werden, sofern diese kein oder nur ein geringfügiges Einkommen verdienen und zusätzlich für ein Kind im gemeinsamen Haushalt ein Familienzuschlag zuerkannt wurde (AMS 2018a). Die Obergrenze bei der Nettoersatzrate liegt bei 60% des früheren Nettoeinkommens, außer bei Bezug von Familienzuschlägen, wo eine Obergrenze von 80% gilt (BMASK 2018). Nach Ende des Bezugs des Arbeitslosengeldes kann Notstandshilfe beantragt werden. Die geringste ALG-Bezugsdauer liegt bei 20 Wochen. Um überhaupt bezugsberechtigt zu sein, müssen Arbeitslose bei der erstmaligen Beantragung mindestens 52 Wochen einer arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten 2 Jahren nachgegangen sein. Bei Personen unter 25 Jahren genügen in diesem Fall 26 Wochen innerhalb der letzten 12 Monate. Bei Folgeanträgen reichen 28 Wochen im letzten Jahr. Es besteht die Möglichkeit einer Erhöhung der Bezugsdauer auf 30 Wochen, wenn in den letzten 5 Jahren 3 Jahre einer arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen wurde. Ab dem 40. Lebensjahr gibt es die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung auf 39 Wochen bei sechs Jahren Beschäftigung in den letzten zehn Jahren und eine weitere Erhöhung ab dem 50. Lebensjahr auf die Höchstdauer von 52 Wochen bei neun Jahren Beschäftigung in den letzten 15 Jahren (siehe Tabelle 1) (BMASK 2018). Die Notstandshilfe, die auf den Bezug des Arbeitslosengeldes folgt, beträgt im Allgemeinen 92% bzw. 95% des Grundbetrags des Arbeitslosengeldes (BMASK 2018). Bis 01.07.2018 galt, dass die Einkommen der/des Partnerin/Partners unter der Berücksichtigung von etwaigen Freibeträgen angerechnet wurden und die/der Arbeitslose nicht zum Notstandhilfebezug berechtigt war, wenn das Einkommen der/des Partnerin/Partners über einem Niveau von 657 € pro Monat lag (Erhöhung des Freibetrags um 285,5 € für jede unterhaltsberechtignte Person der Partnerin/des Partners und für Personen ab 50 auf 1 142 € bzw. ab 55 auf 1 713 €) (BMASK 2018). Mit dem ersten Juli dieses Jahres wurde diese Regelung jedoch abgeschafft. Die/Der Arbeitslose selbst hat im Notstandhilfebezug die Möglichkeit des Zuverdienstes bis zur Geringfügigkeitsgrenze von 438,05 € (Wert für 2018) im Monat (BMASK 2018). Die Bezugsdauer ist grundsätzlich unbefristet, solange die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Ein Antrag auf Notstandshilfe muss jedoch alle 52 Wochen neu gestellt werden (BMASK 2018). Eine Zusammenfassung der bestehenden Regelungen befindet sich in Tabelle 1.

Tabelle 1: Überblick Arbeitslosengeld – Anspruchsdauer

Altersgrenze	Voraussetzungen	Anspruchsdauer
“Standardfall”	52 Wochen an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten 2 Jahren (erstmaliger Anspruch) bzw. 28 Wochen im letzten Jahr (neuerlicher Anspruch) oder Jugendanwartschaft (unter 25 Jahre): 26 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtige Beschäftigung im letzten Jahr	20 Wochen
Keine	156 Wochen (drei Jahre) an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten fünf Jahren	30 Wochen
Ab dem 40. Geburtstag	312 Wochen (sechs Jahre) an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten zehn Jahren	39 Wochen
Ab dem 50. Geburtstag	468 Wochen (neun Jahre) an arbeitslosenversicherungspflichtiger Beschäftigung in den letzten 15 Jahren	52 Wochen
Keine	Absolvierung einer beruflichen Maßnahme der Rehabilitation aus der gesetzlichen Sozialversicherung	78 Wochen (unter bestimmten Voraussetzungen)
Keine	Besuch einer Schulungsmaßnahme im Rahmen einer Arbeitsstiftung	Verlängerung der Bezugsdauer um maximal drei bzw. vier Jahre

Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich

Für bedürftige Personen ohne bzw. mit zu geringem Anspruch auf Geldleistungen der Arbeitslosenversicherung kann in Österreich ein Antrag auf Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung gestellt werden. Die maximale Leistungshöhe für Alleinerziehende und Alleinstehende in der bedarfsorientierten Mindestsicherung in Oberösterreich liegt derzeit bei 921,30 € pro Monat (inkl. Wohnbedarf) und bei 649,10 € für eine volljährige Person in derselben Haushaltsgemeinschaft. Für jedes minderjährige Kind kommt monatlich ein Betrag von 212 € (ab dem vierten Kind 184 €) dazu (Land Oberösterreich 2018a). Bezugsberechtigt für die bedarfsorientierte Mindestsicherung ist jemand erst, nachdem jegliches Vermögen bis 4 315,20 € (Wert für 2018) aufgebraucht ist, wobei z.B. ein Eigenheim für den eigenen Wohnbedarf ausgenommen ist (Land Oberösterreich 2018a). Eine Sicherstellung der Ersatzforderung im Grundbuch kann jedoch nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist erfolgen (BMSK 2018). Jegliches Einkommen (Ausnahmen bestehen z.B. für Familienbeihilfe und Pflegegeld für den pflegebedingten Aufwand) von Personen in derselben Bedarfsgemeinschaft - eine Bedarfsgemeinschaft beinhaltet auch erwachsene Kinder - reduziert den Betrag, der an die jeweilige Person ausgezahlt wird (Land Oberösterreich 2018a). Lediglich der Beschäftigungs-Einstiegsbonus gem. § 18a Oö. BMSG bietet bei geringem Zuverdienst eine Ausnahme für Abschläge (Land Oberösterreich 2017). Darüber hinaus gibt es noch weitere Freibeträge (z.B. bei Bezug einer Lehrlingsentschädigung), die in einer Verordnung der Oö. BMSV geregelt sind. Bereits beschlossen, aber derzeit noch zur Prüfung beim Verfassungsgerichtshof ist eine Deckelung der Leistungshöhe mit 1512€ (Wert für 2018) pro Haushalt, jedoch mit Ausnahmeregelungen z.B., dass kein Mitglied des Haushaltes unter das sogenannte „Mindestschutzniveau“ fallen darf (bei Erwachsenen 258,91€; bei Kindern 103,75, Werte für 2018) (gem. § 13a Abs 6 und 7 Oö. BMSG). Auch für die beschlossene verminderte Leistungshöhe für subsidiär Schutzberechtigte und befristet Asylberechtigte ist noch eine Entscheidung des europäischen Gerichtshofes ausständig (LGBI 2016/47, ORF 2017).

3. Zusammenhang Arbeitslosendauer und Arbeitslosigkeit

Der Zusammenhang zwischen hohen Nettoersatzraten und langer Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung, und erhöhter bzw. längerer Arbeitslosigkeit ist in der ökonomischen Literatur äußerst umstritten. Die Annahme der Regierung (österreich. Bundesregierung 2017) und des industrienahen, neoliberalen Thinktanks, Agenda Austria (Christl/Nagl 2018), dass eine Verkürzung der Arbeitslosengelddauer sowie eine Verringerung der Höhe des Arbeitslosengeldes zu einer Reduktion der tatsächlichen Arbeitslosigkeit führt, steht im Widerspruch zu zahlreichen Studien (Howell et al. 2007, Baker et al. 2005, Stockhammer 2004, Stockhammer/Klär 2011), die hier keinen kausalen Zusammenhang feststellen können.

Die Argumentation der österreichischen Bundesregierung sowie der Agenda Austria, dass Arbeitsmarktinstitutionen und angebotsseitige Politiken, unter anderem die Bezugsdauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung, maßgeblich die Arbeitslosenquote beeinflussen, geht auf neoklassische ökonomische Theorie zurück, deren zentrale Befunde im Folgenden umrissen werden. Diese Auffassung wird vor allem Ende der 1990er/Anfang der 2000er Jahre auch von Ökonom_innen rund um die OECD und den IWF vertreten und spiegelt sich in deren Politikempfehlungen wider (OECD 1994, IMF 2003). Nickell (1997) argumentiert, dass sich bei höheren Nettoersatzraten die Furcht in die Arbeitslosigkeit zu rutschen reduzieren würde und die Arbeitslosen sich bei der Jobwahl wählerischer verhalten würden. Diesen positiven Zusammenhang zwischen hohen Nettoersatzraten bzw. langer Bezugsdauer der Unterstützung und Arbeitslosigkeit zeigen sowohl Nickell (1997), Nickell et al. (2005) als auch Bassanini und Duval (2006) und Scarpetta (1996) in vergleichenden Studien zu den Arbeitslosenquoten und Institutionen der OECD Länder. Nickell (1997) wendet jedoch ein, dass die Kausalität hier auch in die andere Richtung gehen könnte, so dass großzügigere Leistungen auf Grund von hoher Arbeitslosigkeit gezahlt werden (siehe auch Howell et al. 2007). In einer österreichischen Studie (Lalive 2007) wird eine Reform mit längerer Bezugsdauer um 170 Wochen für über 50-Jährige untersucht und es zeigt sich hier ein signifikanter Unterschied in der Dauer der Arbeitslosigkeit für Menschen knapp unter 50 und für von der Reform Betroffene über 50, wobei letztere deutlich länger in Arbeitslosigkeit verweilen. Nach der neoklassischen Theorie ist der Arbeitsmarkt durch Wettbewerb auf perfekt kompetitiven Märkten im Gleichgewicht. Das Ergebnis im Gleichgewicht ist eine natürliche Arbeitslosenquote (die sogenannte NAIRU), die in der langen Frist nur von Lohnforderungen der Arbeiter_innen und Profitforderungen der Kapitalbesitzer_innen bestimmt ist, nicht aber vom Gütermarkt (Borjas 2000). Hohe Nettoersatzraten und lange Bezugsdauern erhöhen folglich die Möglichkeiten der Forderungen von Arbeitnehmer_innenseite und den Druck auf Löhne und würden so das Niveau der natürlichen langfristigen Arbeitslosenquote anheben (Borjas 2000). So schlussfolgern Scarpetta (1996) sowie Chetty (2008), dass verringerte Nettoersatzraten die Arbeitslosigkeit reduzieren würden, weil Arbeitslose einen Job schon bei geringerem Lohn aufnehmen. Eine aktuelle Studie von Arash Nekoei und Andrea Weber (2017) macht am System der österreichischen Arbeitslosenversicherung deutlich, dass die Möglichkeit der verlängerten Arbeitssuche um 9 Wochen im Durchschnitt zu 0.5% höheren Löhnen in den neu aufgenommenen Jobs führt.

Die neoklassische Auffassung des Arbeitsmarktes wird von vielen Seiten kritisiert und es wird hervorgehoben, dass die proklamierten Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und den

Arbeitsmarktinstitutionen weder eindeutig noch robust in Bezug auf den beobachteten Zeitraum und die Modellspezifikation sind (Howell et al. 2007, Baker et al. 2005, Vergeer/Kleinknecht 2012, Avdagic/Salardi 2013). Die positiven Zusammenhänge reagieren oft stark auf kleine Änderungen in den untersuchten Ländern, was aber in bisherigen Untersuchungen zu Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktinstitutionen kaum berücksichtigt wurde (Avdagic/Salardi 2013). Einzelne institutionelle Variablen des Arbeitsmarktes werden statistisch insignifikant, wenn nur eines der Länder aus der Stichprobe weggelassen wird (Avdagic/Salardi 2013). Diese Uneindeutigkeit in den Ergebnissen spiegelt sich auch bei Sturn (2013) wider, der aus seiner Untersuchung folgert, dass viele verschiedene institutionelle Zusammensetzungen am Arbeitsmarkt ähnlich gute Ergebnisse am Arbeitsmarkt liefern. Auch Muffels et al. (2014) zeigen, dass hohe Nettoersatzraten zwar positiv mit unfreiwilligen Entlassungen korrelieren, aber auch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, einen neuen Job zu finden und von temporärer Beschäftigung in ein permanentes Beschäftigungsverhältnis zu wechseln und kommen zu einem uneindeutigen Gesamteffekt auf die Arbeitslosigkeit. Weiter heben Howell et al. (2007) und Baccaro und Rei (2007) hervor, dass auf Grund des empirisch nicht eindeutig beobachtbaren Zusammenhangs zwischen institutionellen Faktoren und Arbeitslosigkeit der Grad an Arbeitslosenunterstützung nicht zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Ländern in Bezug auf Arbeitslosigkeit unterscheiden wird. Begründet werden ihre Ergebnisse wie folgt: „It is certainly not controversial that greater benefit generosity will tend to have effects on labor market behavior. The question is whether politically realistic changes in benefit generosity are likely to have sufficiently large effects on worker labor supply decisions and wage pressure to produce measurable (much less major) impacts on the aggregate unemployment rate.“ (Howell et al. 2007, 59). Avdagic und Salardi (2013) argumentieren auch, dass selbst wenn ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosigkeit beobachtet werden kann, das Ausmaß des Einflusses meist sehr gering ist, was in den empirischen Studien jedoch kaum explizit festgemacht wird.

Stockhammer (2004) kritisiert weiter, dass das Konzept einer natürlichen, gleichgewichtigen Arbeitslosenquote wie auch die Reduktion der Arbeitslosigkeit auf Arbeitsmarktinstitutionen allein zu simplistisch sei und weitere erklärende Variablen in der empirischen Analyse – nämlich des Gütermarktes – fehlen. Der zentrale Mechanismus, der die Arbeitslosigkeit beeinflusst, ist dieser Argumentation folgend also ein Rückgang in der Kapitalakkumulation (Stockhammer/Klär 2011, Stockhammer 2004, Karanassou et al. 2008, Arestis et al. 2007). Eine Verlangsamung der Wachstumsrate des Kapitalstocks führt zu einer geringeren Beschäftigung auf Grund von begrenzter Faktorsubstituierbarkeit im Produktionsprozess (Arestis et al. 2007). Dies bedeutet, weil Arbeit und Kapital in der Produktion nur in einem engen Rahmen austauschbar sind, schränkt die Verfügbarkeit von Kapital das Maß an Beschäftigung ein und so führt eine Verringerung der Kapitalakkumulation zu Arbeitslosigkeit. Investments hängen im Allgemeinen von deren Profitabilität ab und somit von langfristigen Zinssätzen und der Nachfrage nach Gütern (Arestis et al. 2007). Arbeitslosigkeit kann so auf einen Nachfragemangel am Arbeitsmarkt zurückgeführt werden (Stockhammer 2004) was auch empirisch in 9 Ländern der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion gezeigt werden konnte (Arestis et al. 2007). Karanassou et al. (2008) können allein mit Veränderungen in der Kapitalakkumulation (zwischen 1978-1985 und 1989-1997) 30% bzw. 15% der Veränderungen in der Arbeitslosenquote in Dänemark erklären. Empirisch kann ein robuster Effekt der Kapitalakkumulation auf Arbeitslosigkeit beobachtet werden, während die übrigen Variablen für den Arbeitsmarkt größtenteils einen insignifikanten Effekt haben (Stockhammer 2004, Stockhammer/Klär 2011,

Stockhammer et al. 2014). Das bedeutet nicht, dass Arbeitsmarktinstitutionen keinerlei Einfluss auf die Arbeitslosigkeit haben, aber sie zeigen, dass die Erklärung der Arbeitslosigkeit in der langen Frist allein durch Arbeitsmarktinstitutionen zu vereinfacht ist und der Einfluss der Nachfrage hingegen entscheidend ist. Die empirischen Untersuchungen von Stockhammer (2004) und Stockhammer und Klär (2011) sowie Stockhammer et al. (2014) können auch keinen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der Nettoersatzraten und Arbeitslosigkeit feststellen, sobald makroökonomische Variablen in die Analyse miteinbezogen werden. Sogar in Bezug auf die NAIRU, die natürliche Arbeitslosenrate, die ein Index für strukturelle Arbeitslosigkeit ist, hat Kapitalakkumulation ein höheres Erklärungsgehalt als Arbeitsmarktinstitutionen (Heimberger et al. 2017). Obwohl Heimberger et al. (2017) einen kleinen positiven Einfluss der Höhe der Ersatzraten auf Arbeitslosigkeit feststellen können, identifizieren sie die Variablen des Gütermarktes als zentrale Determinanten von Arbeitslosigkeit.

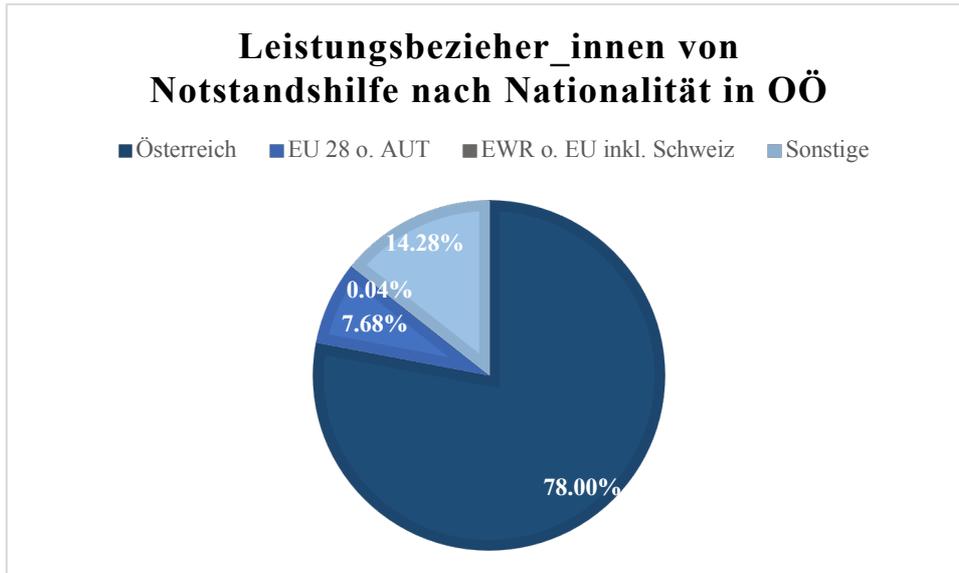
Eine Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Eppel et al. 2016) zeigt für die Jahre 2010 bis 2013 für Österreich, dass die Erhöhung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 39 auf 52 im Allgemeinen zu längerer Arbeitslosigkeitsdauer geführt hat, jedoch zu keinem signifikanten Einfluss auf die Integration in Beschäftigungsverhältnisse. Als Grund dafür wird also nicht die geringere Aufnahme von Beschäftigung genannt, sondern eine Mehrzahl an Personen die sich bei verkürzter Bezugsdauer nach Ende des Bezugs komplett aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen würden, aber nun länger in der Arbeitslosenversicherung bleiben (Eppel et al. 2016). Im Rückschluss würde dies bedeuten, dass es bei einer Reduktion der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes oder Notstandshilfe eher zu einem kompletten Rückzug aus dem Arbeitsmarkt (out of labour force) kommt. Eine wichtige Erkenntnis darüber hinaus ist, dass eine längere Arbeitslosengeldbezugsdauer im Durchschnitt ein um rund € 40 höheres Erwerbseinkommen bei einem Abgang in die Beschäftigung nach sich zieht. Dieses Ergebnis deutet auf ein besseres Matching am Arbeitsmarkt hin (Eppel et al. 2016).

Wir können also daraus folgern, dass Instrumente der sozialen Sicherung für Arbeitnehmer_innen die Arbeitslosigkeit nicht maßgeblich beeinflussen, jedoch die Position der Arbeitnehmer_innen beziehungsweise von arbeitslosen Menschen deutlich verbessern können. Sie verfügen über eine bessere monetäre Absicherung und somit über ein höheres Familieneinkommen bzw. erhalten unter Umständen sogar Unterstützung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Beispiel Qualifizierungsangebote etc., die ihre Arbeitsmarktposition nachhaltig verbessern kann. Als bedeutender für das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erweisen sich hingegen makroökonomische Entwicklungen und hier insbesondere die Nachfrage des Staates, die Investitionen der Unternehmen und das Konsumverhalten der Arbeitnehmer_innen (Stockhammer/Klär 2011, Heimberger et al. 2017).

4. Notstandshilfe Bezieher_innen in Oberösterreich

Um die Folgen des Reformvorhabens für die Betroffenen abzuschätzen, werden im Folgenden die Notstandshilfebezieher_innen in Oberösterreich im Jahr 2017 näher beschrieben. Die Analyse der derzeitigen Bezieher_innen nach soziodemographischen Merkmalen, wie Familienstand, Alter und Bildungsgrad, sowie die Leistungshöhen der unterschiedlichen Personengruppen basiert auf den Daten zu den Notstandshilfebezieher_innen, die vom AMS (2018b) bereitgestellt werden konnten.

Abbildung 1: Notstandshilfebezieher_innen nach Nationalität im Jahr 2017

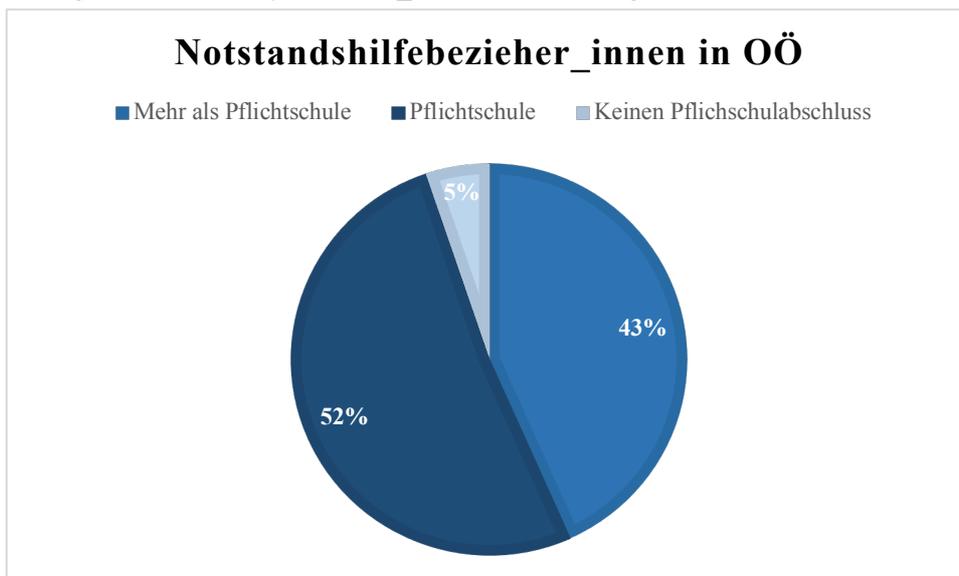


Quelle: AMS 2018b, eigene Berechnungen

Eine Aufschlüsselung der Leistungsbezieher_innen in Oberösterreich nach Nationalität zeigt, dass der größte Teil der Notstandshilfebezieher_innen, nämlich 78% Österreicher_innen sind. Rund 8% stammt aus anderen Teilen der EU und lediglich 2 257 Bezieher_innen kommen nicht aus Österreich oder dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).

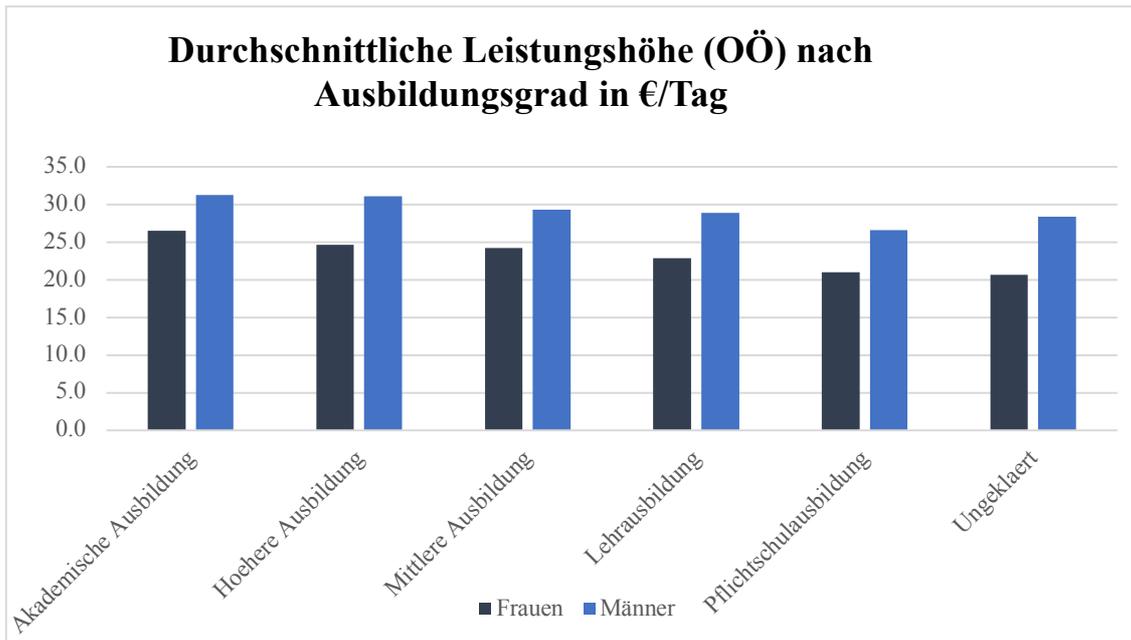
Bei der Analyse der Sozialstruktur der Notstandshilfebezieher_innen fällt außerdem auf, dass Personen mit geringen Bildungsabschlüssen (höchstens Pflichtschule) den größten Teil der Bezieher_innen ausmachen. Von allen Bezieher_innen in Oberösterreich haben 57% maximal einen Pflichtschulabschluss, wobei 5% keine Pflichtschule abgeschlossen haben.

Abbildung 2: Notstandshilfebezieher_innen nach Bildungsabschluss in OÖ im Jahr 2017



Quelle: AMS 2018b, eigene Berechnungen

Abbildung 3: Durchschnittliche Leistungshöhe (in €/Tag) nach Bildungsabschluss und Geschlecht im Jahr 2017



Quelle: AMS 2018b, eigene Darstellung

Die durchschnittliche Leistungshöhe pro Tag für Notstandshilfebezieher_innen mit verschiedenen Bildungsabschlüssen ist geringer, je niedriger der Ausbildungsgrad der Bezieherin/des Beziehers ist. Auch sind die durchschnittlichen Bezüge bei allen Bildungsabschlüssen für Männer signifikant höher als für Frauen. Diese beiden Trends können mit den Lohnunterschieden (Frauen und Menschen mit geringerem Bildungsabschluss verdienen im Allgemeinen weniger) während der Erwerbstätigkeit erklärt werden. Aufgrund der geringen durchschnittlichen Leistungshöhe sind es auch vermehrt Menschen mit geringem Bildungsabschluss und vor allem Frauen, die den Bezug aus der Notstandshilfe noch zusätzlich mit bedarfsorientierter Mindestsicherung aufstocken (AMS 2018b). Personen, die jetzt schon die Notstandshilfeleistungen mit BMS aufstocken, würden von einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe weniger betroffen sein, da sie die Voraussetzungen für einen BMS Bezug schon jetzt erfüllen und die derzeitige Leistungshöhe (Kombination aus NH und BMS) auch die maximale Leistungshöhe der BMS nicht übersteigen kann. Etwaige Leistungsverlechterungen im Bereich der Mindestsicherung in Relation zum derzeitigen Status Quo wirken sich jedoch auch hier negativ aus. Jene Personen mit keinem Pflichtschulabschluss würden z.B. die Leidtragenden der geplanten Neuerungen in der BMS sein. Die im Ministerratsvortrag im Mai 2018 vorgestellten Reformen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung beinhalten nämlich einen Arbeitsqualifizierungsbonus für einen Pflichtschulabschluss oder Deutschkenntnisse auf B1 Niveau bzw. Englischkenntnisse auf C1 Niveau. Falls diese Qualifizierungen nicht erfüllt sind, würde sich die Leistung für die Betroffenen um diesen Qualifizierungsbonus von 300€ reduzieren (Bundeskanzleramt 2018).

Auch zeigt eine Aufgliederung der Bezieher_innen von Notstandshilfe nach Familienstand und Alter, dass ältere Bezieher_innen im Durchschnitt eher verheiratet sind, als Bezieher_innen unter 60. Mit der 2017 noch geltenden Regelung zur Partner_inneneinkommensanrechnung, i.e. der Berücksichtigung des Einkommens des Partners/der Partnerin zur Beurteilung der Notlage, deutet das darauf hin, dass ältere

Partner_innen tendenziell weniger verdienen und deshalb im Alter mehr verheiratete Personen Notstandshilfe bezugsberechtigt sind.

*Tabelle 3: Notstandshilfebezieher_innen in Oberösterreich
nach Alter und Familienstand im Jahr 2017*

Alter	Familienstand	Bestand	Anteil
Unter 60	Ledig	6176	42%
	Lebensgemeinschaft	1179	8%
	Verheiratet	4201	29%
	Geschieden	2623	18%
	Sonstige	572	4%
Gesamt		14652	100%
Über 60	Ledig	177	17%
	Lebensgemeinschaft	44	4%
	Verheiratet	504	49%
	Geschieden	242	23%
	Sonstige	67	6%
Gesamt		1033	100%

Quelle: AMS 2018b, eigene Berechnungen. Rundungsdifferenzen aufgrund von Jahresdurchschnitten möglich

Dieser Trend wird eventuell durch die Abschaffung der Partner_inneneinkommensanrechnung in Zukunft nicht mehr sichtbar sein und auch unter den unter 60-jährigen werden mehr Menschen in Partnerschaft Notstandshilfe beziehen können. Im Allgemeinen beziehen nur sehr wenig Menschen über 60 in Oberösterreich Notstandshilfe (nur 7% (AMS 2018b)) und darunter sind auch kaum Frauen. Frauen sind aber nicht nur unter den älteren Notstandshilfebezieher_innen unterrepräsentiert, sondern in der gesamten Gruppe der Notstandshilfebezieher_innen in Oberösterreich. Nur 38.7% der Bezieher_innen sind Frauen, während 61.3% auf männliche Leistungsbezieher entfallen (AMS 2018b). Das liegt sowohl am aktuellen Pensionsrecht, als auch wiederum an der Partner_inneneinkommensanrechnung.

Durch den Wegfall der Partner_inneneinkommensanrechnung mit 01.07.2018 (BMASK 2018) wird voraussichtlich die Anzahl an Notstandshilfebezieher_innen steigen. Diese zusätzlichen NH Bezieher_innen werden größtenteils aber auch nicht BMS bezugsberechtigt sein, weil für den BMS Bezug jegliches Einkommen in der Bedarfsgemeinschaft angerechnet wird (BMASK 2018). Die neuen Bezieher_innen von Notstandshilfe, würden also im Zuge der Reform wieder auf ihr altes Einkommensniveau zurück fallen oder sogar noch weiter darunter liegen. Die Abschaffung der Partner_inneneinkommensanrechnung ist lange auch aus frauenpolitischer Perspektive (siehe Frauenvolksbegehren 1997), sowie der AK gefordert worden (AK 2018). Unabhängig vom Einkommen des Partners, sind Frauen endlich für eine eigenständige Versicherungsleistung, für die sie gezahlt haben, bezugsberechtigt. Sie beziehen nun eigenständig Notstandshilfe, entkoppelt vom Einkommen des Partners und erhalten so finanzielle Unabhängigkeit vom Partner (Ertl 2017). Somit würde eine Abschaffung der Notstandshilfe und der damit einhergehende Verlust des eigenständigen Einkommens von neuen weiblichen Notstandshilfebezieherinnen, auf Grund der Einkommensanrechnung von Personen derselben Bedarfsgemeinschaft bei BMS Bezug, aus frauenpolitischer Sicht als herber

Rückschlag für alle Frauen gelten. Die Abschaffung der Notstandshilfe würde somit alle sehr stark betreffen, die durch den Wegfall der Partner_inneneinkommensanrechnung neu Notstandshilfe bezugsberechtigt sind, im speziellen Frauen, denn diese Gruppe würde ein gesamtes eigenständiges Einkommen verlieren.

Auch Notstandshilfebezieher_innen mit einem Vermögen über 4 315,20 € (Wert für 2018) (Land Oberösterreich 2018a) würde die Abschaffung der Notstandshilfe hart treffen. Sie bekommen überhaupt keine Unterstützung durch die bedarfsorientierte Mindestsicherung bis das angesparte Vermögen aufgebraucht ist. Dies würde verstärkt Personen aus der Mittelschicht treffen, die für ein Auto oder ein kleines Sparbuch gespart haben und beispielsweise auf Grund ihres Alters innerhalb eines Jahres keinen Job mehr finden (Schnitzer/Rehm 2018). Besitzen ehemalige Notstandshilfebezieher_innen ein Eigenheim, was in Österreich auf rund 13% der Notstandshilfebezieher_innen zutrifft, so werden Leistungen der BMS unter Umständen nur ausgezahlt, wenn im Gegenzug die Behörde ins Grundbuch eingetragen wird (Schnitzer/Rehm 2018).

Die Abschaffung der Notstandshilfe geht mit einem Wandel von einem versicherungsbasierten Wohlfahrtsregime in ein von strenger Bedarfsprüfung charakterisiertes, fürsorgezentriertes Modell einher. Im Gegensatz zur einer Versicherungsleistung soll die Leistung nun nicht mehr anhand des Status gewährt werden, sondern anhand von individuellen Charakteristika der Bezieher_innen, wie beispielsweise des Vermögens. Ziel der Fürsorgeleistung ist nur mehr die reine Existenzsicherung, anstatt einer statussichernden Versicherungsleistung (Bothfeld/Rosenthal 2014, Griesser 2012). Die gesteigerte Bedarfsprüfung beim BMS Bezug, denn im Unterschied zur Notstandshilfe müssen eigenes Vermögen und das der Partnerin/des Partners sowie Erspartes aufgebraucht werden, sowie die Reduktion der Leistungshöhe sollen zu gesteigerter Aktivierung von Arbeitslosen führen. Diese Maßnahmen, die mit einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe einhergehen, bedeuten einen funktionalen Wandel des österreichischen Wohlfahrtsstaats zu einem „workfare regime“, mit dem Ziel die Reintegration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern (Griesser 2009). Kürzungsmaßnahmen dieser Art zwingen jedoch Arbeitslose zur Annahme von schlecht bezahlten Jobs und fördern einen Niedriglohnsektor in Österreich (Theurl 2018). BMS Bezieher_innen haben weiter im Gegensatz zu Bezieher_innen von Arbeitslosenversicherungsleistungen geringeren Zugang zu Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie beispielsweise Weiterbildungsmaßnahmen, die zur Aufnahme von Jobs in guten Beschäftigungsverhältnissen führen sollen. Dingeldey (2007) subsumiert die Folgen der Hartz IV Reformen in Deutschland als eine Verstärkung des Arbeitszwanges mit geringen Möglichkeiten zur Arbeitsmarktbefähigung. Ähnliches wird, gegeben der niedrigen Leistungshöhen, der erhöhten Bedarfsprüfung und geringen Möglichkeiten der Weiterbildung und Trainings für BMS Bezieher_innen auch in Österreich zu erwarten sein.

Fuchs et al. (2017) versuchen außerdem in ihrer Studie, die Effekte auf die Armut in Österreich bei Streichung der Notstandshilfe abzuschätzen. In einem Szenario, wo die BMS bei 1 500 € für eine Bedarfsgemeinschaft gedeckelt ist (wie es in OÖ in Kraft treten soll) und das Vermögen der Bezieher_innen mit Hilfe des erhobenen Kapitaleinkommens geschätzt wird, steigt die

Armutsgefährdungsrate² um 1%. Die Personen an der Armutsgrenze werden also vermehrt in die Armut rutschen, sollte die Abschaffung der Notstandshilfe tatsächlich beschlossen werden.

5. Zusätzliche Kosten für das Land Oberösterreich

5.1 Bisherige Abschätzungen der fiskalischen Kosten durch eine mögliche Abschaffung der Notstandshilfe

Eine vom Finanzministerium beauftragte Studie (Fuchs et al. 2017) zieht Individualdaten aus der EU SILC Umfrage heran um die zusätzlichen Kosten durch die neuen Bezieher_innen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und die geringeren Kosten der Arbeitslosenversicherung für Bund zu schätzen. In ihrer Simulation werden die Bezüge aus der Notstandshilfe für jede Person auf 0 gesetzt und es wird mit den Einkommensdaten der Haushalte analysiert, ob diese Personen weiter BMS bezugsberechtigt wären (Fuchs et al. 2017). Mit einer Deckelung der BMS bei 1 500 € und einem Vermögenstest der Bezieher_innen mit Hilfe von Daten zum Kapitaleinkommen, betragen die simulierten Mehrkosten in der BMS 450 Mio. € für rund 93 000 neue BMS Bezieher_innen in ganz Österreich (Fuchs et al. 2017). Einige Bundesländer haben sich auch schon zu den Mehrkosten geäußert (Kleine Zeitung 2018, Niederösterreichische Nachrichten Redaktion 2018) und erste Schätzungen für die Kosten angestellt. Für Kärnten wird mit Kosten von 70 Mio. € statt 17 Mio. € gerechnet, während das Land Steiermark sogar mit jährlichen Mehrkosten von 90 Mio. € rechnet (130 Mio. € statt 40 Mio. €) (Gigler 2018).

5.2 Vorgehensweise – Eigene Berechnungen

Eine solche Kostenabschätzung wird hier auch für Oberösterreich vorgenommen. Im Falle einer Abschaffung der Notstandshilfe würden alle bisherigen Notstandshilfebezieher_innen keine Versicherungsleistungen mehr erhalten und sofern sie über kein Vermögen oder über weitere Einkommen verfügen, BMS Leistungen der Bundesländer erhalten. Die Anzahl an Notstandshilfe Bezieher_innen in Oberösterreich nach Alter, Familienstand und Anzahl an Familienzuschlägen konnte vom AMS bereitgestellt werden. Aufgrund des fehlenden öffentlichen Zugangs zu den Einkommensdaten und zur Anzahl an Personen im gemeinsamen Haushalt der Notstandshilfebezieher_innen wird für die Schätzung des fiskalischen Effekts angenommen, dass alle bisherigen Notstandshilfebezieher_innen, abzüglich eines geschätzten Anteils der Bezieher_innen mit einem Vermögen über 4 000 €, BMS bezugsberechtigt sein werden. Basierend auf einer Schätzung der Vermögenden des Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (Fuchs et al. 2017) wurde errechnet, dass durchschnittlich 17% der Notstandshilfebezieher_innen in ganz Österreich, die auf Grund ihres geringen Einkommens BMS bezugsberechtigt wären, Vermögen über 4 000 € besitzen. Im Folgenden werden daher 17% der Anzahl an Notstandshilfebezieher_innen abgezogen, um die Vermögenden unter diesen zu berücksichtigen. Weiter gibt es einen Anteil von rund 2%, die als Langzeitarbeitslose beim AMS (länger als 1 Jahr arbeitslos) registriert sind, aber ausschließlich Bezüge der Bedarfsorientierten Mindestsicherung erhalten (BMS vollunterstützte Bezieher_innen) und keinerlei

² Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60% des Medianeinkommens an allen Personen (Eurostat 2014)

Leistungen des AMS³ (AMS 2018b). Dieser Anteil wird ebenfalls von den derzeitigen NH Bezieher_innen abgezogen, da das Land Oberösterreich auch jetzt schon die gesamten Kosten für diese Gruppe trägt. Diese Daten zu den BMS Teil- und Vollunterstützten konnten ebenfalls vom AMS bereitgestellt werden. Um eine Aufgliederung der NH Bezieher_innen nach den Unterstützerkategorien für die BMS zu erhalten, wurden alle ledigen, geschiedenen, getrennten und verwitweten Bezieher_innen, die mindestens einen Familienzuschlag erhalten, als Alleinerziehende klassifiziert. Personen, die ledig, geschieden oder verwitwet sind oder getrennt von ihrem Partner leben und keine Familienzuschläge erhalten, werden als Alleinstehende zusammengefasst, wobei zwischen Personen im Erwerbsalter (unter 65) und Personen über 65 unterschieden wird. Ähnlich wurden alle NH Bezieher_innen in Lebensgemeinschaften, Ehen und eingetragenen Partnerschaften als Mitbewohner_innen in einem Haushalt klassifiziert. In Anlehnung an die Vorgehensweise in den Berechnungen der Kärntner Landesregierung für die Mehrkosten wird an diesem Punkt die Annahme getroffen, dass die NH Bezieher_innen mit bestimmten Personenmerkmalen im Durchschnitt auch dieselbe Höhe der BMS wie die derzeitigen BMS Bezieher_innen mit denselben Personenmerkmalen beziehen werden. Die Daten zur durchschnittlichen monatlichen Leistungshöhe der derzeitigen BMS Bezieher_innen nach diesen Unterstützerkategorien konnte vom Land Oberösterreich (2018b) bereitgestellt werden. Schlussendlich wird die Anzahl der künftig zusätzlich BMS bezugsberechtigten Personen (jetzt noch in der Notstandshilfe) mit dem erwarteten BMS Bezug für diese Personengruppe multipliziert und wir erhalten eine Schätzung für die monatlichen zusätzlichen Kosten im Fall einer Abschaffung der Notstandshilfe. Zusammenfassend werden die getroffenen Annahmen in folgender Punktation noch einmal dargestellt:

- Alle Notstandshilfebezieher_innen im Jahr 2017 abzüglich eines Prozentsatzes für Vermögende und BMS Vollunterstützte werden bei Abschaffung der Notstandshilfe BMS bezugsberechtigt sein.
- Derzeitige Notstandshilfebezieher_innen mit bestimmten Personenmerkmalen werden BMS in der Höhe vom derzeitigen BMS Bezug der Personen mit denselben Personenmerkmalen beziehen

5.3 Ergebnisse

Auf Basis der getroffenen Vorannahmen (siehe oben) und der zur Verfügung stehenden Daten aus dem Jahr 2017 ergibt sich folgendes Ergebnis (siehe Tabelle 4): Die Abschaffung der Notstandshilfe würde in Oberösterreich bedeuten, dass sich die Anzahl der bisherigen BMS Bezieher_innen um rund 12 800 erhöhen würde. Die angestellten Berechnungen zeigen, dass das Land Oberösterreich mit zusätzlichen Mehrkosten bis zu 69 Mio. € (+153%) rechnen müsste, falls die Notstandshilfe tatsächlich abgeschafft werden sollte. Das bedeutet eine Erhöhung der Ausgaben für die BMS auf bis zu 250% der bisherigen Ausgaben und eine große finanzielle Belastung für das oberösterreichische Budget. Die durchschnittlichen Kosten in der BMS pro neuer/m Bezieher_in sind außerdem auf Grund des Wegfalls der Aufstocker_innen unter den BMS Bezieher_innen höher, als die bisherigen Ausgaben pro BMS Bezieher_in. Mehrkosten von 69 Mio. € für 12 800 neue Bezieher_innen scheinen auch realistisch im

³ Hier handelt es sich um eine Gruppe von Langzeitarbeitslosen, die aus verschiedenen Gründe keinen Anspruch auf Notstandshilfe haben, da sie z.B. nicht die nötigen Versicherungszeiten in der Arbeitslosenversicherung erworben haben oder die letzte Beschäftigung schon zu lange zurückliegt.

Vergleich mit der Studie des Europäischen Zentrums für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, die mit Mehrkosten in der BMS von 450 Mio. € für 93 000 neue BMS Bezieher_innen in ganz Österreich rechnen.

Tabelle 4: Berechnung der Mehrkosten für OÖ

	Durchschn. Anzahl an NH Bezieher in OÖ, 2017	Anzahl an NH Bezieher abz. der Vermögenden und BMS Vollunterstützten = erwartete Anzahl zusätzlicher BMS Bezieher	Durchschn. monatliche Leistungshöhe BMS Bezieher (in €), 2017	Erwartete monatliche Mehrkosten in OÖ (in €)	Erwartete jährliche Mehrkosten in OÖ (in €)
Alleinstehende über 65 Jahre	14,25	11,54	539,65	6 228,91	74 746,92
Alleinstehende jünger 65 Jahre	7 388,83	5 984,95	388,31	2 324 017,88	27 888 214,51
Mitbewohner/In Partnerschaft	5 935,83	4 808,03	514,42	2 473 344,22	29 680 130,65
Alleinerziehende	2 345,92	1 900,19	470,52	894 078,58	10 728 942,90
Andere	116,00	93,96	478,23	44 934,02	539 208,25
Gesamt	15 801,00	12 798,81		5 742 603,60	68 911 243,23
Bisherige Kosten für die BMS ohne Kranken- versicherung					44 693 639,80
Mindestsicherung Gesamtausgaben inkl. Notstandshilfe Bezieher hochgerechnet					113 604 883,03
Endwert der MS- Ausgaben in Prozent des Basiswerts					254%

Quelle: AMS 2018b, Land Oberösterreich 2018b, eigene Berechnungen.

Die Schätzung zeigt, dass die bisherigen Kosten von rund 44 Mio. € sich in Folge einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe auf 113 Mio. € erhöhen würden. Zusätzlich zu den direkt ausgezahlten Leistungen werden durch die Betreuung und die Bedarfsprüfung für die rund 12 800 neuen Bezieher_innen, die bisher vom AMS administriert wurden, jedoch auch noch administrative Kosten anfallen.

Das Ergebnis ist als explorative Schätzung der tatsächlichen Mehrkosten zu interpretieren, da die bisherige Datenlage und das Nichtvorliegen des Gesetzesentwurfes zur Reform der Arbeitslosenversicherung eine exakte Berechnung nicht zulassen. Den Berechnungen waren auch auf Grund der eingeschränkten Verfügbarkeit zu Daten zu den Leistungshöhen der Aufstocker_innen mit verschiedenen Personenmerkmalen Grenzen gesetzt. Alle BMS teilunterstützten Notstandshilfe Bezieher_innen konnten nicht separat berücksichtigt werden und deren erwartete Leistung wurde auch mit der derzeitigen durchschnittlichen Leistungshöhe der BMS Bezieher_innen abgeschätzt, was eine sehr konservative Schätzung bedeutet.

6. Schlussbemerkungen

Diesem Artikel gingen drei Fragen voraus, nämlich welchen Einfluss eine Reduktion der Leistungshöhe und der Bezugsdauer auf die Arbeitslosigkeit hat, welche Personengruppen von der Abschaffung der Notstandshilfe in OÖ betroffen sein werden und welche Kosten für das Land OÖ dadurch entstehen werden. Auf Basis des bisherigen ökonomischen Forschungsstandes kann davon ausgegangen werden, dass die Abschaffung der Notstandshilfe keine positive Auswirkung auf die Arbeitslosigkeit haben wird. Das Ziel „der Vermeidung von Beschäftigungshemmnissen“ mit dem die Regierung die Abschaffung der Notstandshilfe proklamiert (österreich. Bundesregierung 2018), wird kaum Ergebnis der Reform sein. Um langfristig Arbeitslose ins Erwerbsleben zu integrieren, braucht es einen policy mix aus nachfrage-schaffenden Maßnahmen speziell für diese Zielgruppe und eine Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (mit dem Ziel in gute Beschäftigungsverhältnisse zu gelangen) (Schobesberger/Tamesberger 2018) anstatt eines Wandels zu einem workfare regime mit Kürzungen von Leistungen für diese Gruppe und erhöhter Bedarfsprüfung. Wie die Studie des WIFO (Eppel et al. 2016) für Österreich zeigt, wird bei einer Verringerung der Bezugsdauer nur die Anzahl an Personen steigen, die gänzlich aus dem Arbeitsmarkt fallen, nicht jedoch die Anzahl der neu eingestellten Arbeitslosen. Außerdem ist zu erwarten, dass die Armutsgefährdung steigen wird (Fuchs et al. 2017) und die Betroffenen vor deutlichen Einkommensverlusten stehen werden. Die Abschaffung der Notstandshilfe würde sich für derzeitige Bezieher_innen eher als ein Sprungbrett in die Armutsfalle entpuppen, statt in den neuen Job.

Die deskriptive Auswertung verweist darauf, dass zu einem großen Teil (57%) Personen mit höchstens einem Pflichtschulabschluss derzeit Notstandshilfe beziehen. Auch erhalten Personen mit geringerem Bildungsabschluss im Allgemeinen geringere Leistungen und stocken tendenziell deshalb die Leistungen aus der Notstandshilfe mit BMS auf. Auf Grund der bis 1. Juli dieses Jahres gültigen Partner_inneneinkommensanrechnung sind Frauen unter den Notstandshilfe Bezieher_innen im Jahr 2017 unterrepräsentiert. Die durch den Wegfall der Partner_inneneinkommensanrechnung neuen NH Bezieher_innen fallen durch die Abschaffung der Notstandshilfe wieder auf ihr altes Einkommensniveau zurück und sind daher besonders betroffen von einer möglichen Abschaffung. Außerdem stark betroffen sind die Bezieher_innen mit einem kleinen Vermögen von über rund 4 300 €, da diese nicht BMS bezugsberechtigt sein werden. Die angestellten Schätzungen zeigen, dass für das Land Oberösterreich erhebliche Mehrkosten in der Höhe von rund 69 Mio. € entstehen würden und es wird außerdem ein zusätzlicher administrativer Aufwand bei rund 12 800 Neubezieher_innen der BMS allein in Oberösterreich anfallen. Eine wesentlich intensivere Betreuung als BMS Bezieher_innen erhalten derzeit alle Notstandshilfebezieher_innen durch das AMS, um eine Reintegration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Diese Betreuung wird ohne geschultes Mehrpersonal in den Ländern nicht mehr möglich sein und die Integration der neuen BMS Bezieher_innen in den Arbeitsmarkt wird schwieriger werden. Soll die Reform dem Ziel der österreichischen Regierung der Vermeidung von Beschäftigungshemmnissen nur annähernd gerecht werden, braucht es unbedingt mehr Personal im Landesressort und in den Gemeinden um die BMS Bezieher_innen zu beraten und zu betreuen und vor allem auch um eine enge Kooperation zwischen den Ländern und dem AMS zu gewährleisten. Es ist jedoch auch einzuwenden, dass bei einer so klaren Überführung der Kosten an die Bundesländer durch den Finanzausgleich wieder Geld vom Bund an die Bundesländer zurückfließen sollte.

Den Berechnungen zu den länderspezifischen Mehrkosten in Folge einer möglichen Abschaffung der Notstandshilfe auf Bundesebene waren aufgrund der bisherigen Datenlage und aufgrund des Nichtvorliegens der Gesetzesentwürfe zur BMS-Neu bzw. ALG-Neu klare Grenzen gesetzt. Die Ergebnisse sind daher als vorsichtige Annäherung an die tatsächlichen Mehrkosten zu interpretieren. Trotz dieser Einschränkung können diese frühzeitigen Berechnungen als Orientierung und als Basis für politische Reformdiskussionen dienen. Zukünftige Forschungsarbeiten sollten Änderungen in den Leistungshöhen für BMS Bezieher_innen durch die geplanten Reformen in der BMS einbeziehen, wobei die Berücksichtigung von Personen ohne österreichischer Staatsbürgerschaft und Personen ohne Pflichtschulabschluss von besonderer Bedeutung sein wird. Außerdem wäre eine Analyse des Effekts auf die Bezugsdauer der neuen BMS Bezieher_innen im Vergleich zur Bezugsdauer der Notstandshilfe und die damit verbundenen Kosten von großer Relevanz.

Abschließend soll abermals festgehalten werden, dass die Daten zu Personenmerkmalen und der durchschnittlichen Leistungshöhe der derzeitigen BMS Bezieher_innen kaum öffentlich zugänglich sind. Informationen über die Charakteristika der BMS Bezieher_innen sind jedoch unserer Auffassung nach essentiell um sinnvolle, wirksame Maßnahmen für die Arbeitsmarkreintegration zu setzen und auch auf die Bedürfnisse der Bezieher_innen besser eingehen zu können. Bei einer Erhöhung der BMS Bezieher_innen in Oberösterreich um rund 50% wird die Datenerhebung zu den Bezieher_innen noch zusätzlich an Relevanz gewinnen.

7. Quellen:

AK OÖ (2018). Von der AK durchgesetzt: Anrechnung des Partnereinkommens bei der Notstandshilfe ist ab 1. Juli Geschichte. Online: https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/presseaussendungen/Notstandshilfe_ab_1._Juli_verbessert.html [27.07.2018]

AK Wien (2016). Hartz IV-Reformen in Deutschland und ihre Folgen. Wien: AK Wien. Online: https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/varueckblicke/AK_Hartz_Reformen_Folgen-und-Alternativen_10-2016.pdf [27.07.2018]

AMS (2018a). Häufig gestellte Fragen zum Thema Familienzuschlag. Online: <http://www.ams.at/service-arbeitsuchende/finanzielles/leistungen/haeufig-gestellte-fragen/familienzuschlag#frage1> [19.07.2018]

AMS (2018b). Sonderauswertung zur Notstandshilfe im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich. Linz.

Arestis, P./Baddeley, M./Sawyer, M. (2007). The relationship between capital stock, unemployment and wages in nine EMU countries. *Bulletin of Economic Research* 59(2), 125-148.

Avdagic, S./Salardi, P. (2013). Tenuous link: Labour market institutions and unemployment in advanced and newmarket economies. *Socio-Economic Review*, 4(11), 739–769.

Baccaro, L./Rei, D. (2007). Institutional Determinants of Unemployment in OECD Countries: Does the Deregulatory View Hold Water? *International Organization*, 61(3), 527–569.
doi:10.1017/s0020818307070221

Baker, D./Glyn, H./Howell, D./Schmitt, J. (2005). Labor Market Institutions and unemployment: a critical assessment of cross-country evidence. In: Howell, D. (Hrsg.), *Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy* (72-118). Oxford: Oxford University Press.

Bassanini, A./Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/702031136412

Borjas, G. J. (2000). Unemployment. Kapitel 13. In: Borjas, G. J. (Hrsg.), *Labour Economics* (465-507). New York: McGraw-Hill.

Bothfeld, S./Rosenthal P. (2014). Paradigmenwechsel durch inkrementellen Wandel: Was bleibt von der Arbeitslosenversicherung? *WSI-Mitteilungen*, 3/2014, 199-206.

Bundeskanzleramt (2018). Vortrag an den Ministerrat – Mindestsicherung neu. Online: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/849801/20_16_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2 [19.07.2018]

Bundesministerium für Soziales, Arbeit und Konsumentenschutz (BMASK) (2018). *Sozialstaat Österreich Leistungen, Ausgaben und Finanzierung 2018*. Wien.

Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2), 173-234.

Christl, M./Nagl, W. (2018). *Arbeitssuchengeld*. Wien: Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung.

Dingeldey, I. (2007). Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. *Berliner Journal für Soziologie*, 17(2), 189–209.

Eppel, R./Fink, M./Mahringer, H. (2016). *Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

- Ertl, S. (2017). Endlich gerecht: Ende der Anrechnung des Partner/innen-Einkommens in der Notstandshilfe. Blog Arbeit und Wirtschaft. Online: <https://awblog.at/endlich-gerecht-ende-der-anrechnung-des-partner-innen-einkommens-in-der-notstandshilfe/?highlight=partner%20einkommensanrechnung> [25.07.2018]
- Eurostat (2014). Glossary: At-risk-of-poverty rate. Online: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate [26.07.2018]
- Fuchs, M./Hollan, K./Gasior, K. (2017). Simulation der Umlegung der Hartz-IV Reform auf Österreich. Wien: Euro Center Publication.
- Gigler, C. (06.05.2018). Warum brauchen wir eine Mindestsicherung? Kleine Zeitung https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5418367/Fakten-und-Motive_Warum-brauchen-wir-eine-Mindestsicherung [26.07.2018]
- Griesser, M. (2009). Editorial. Kurswechsel 4/2009, 3–12.
- Griesser, M. (2012). The making of Hartz IV. Ein Beitrag zur Erklärung eines „radikalen“ Politikwandels. In: Kubicek, Bettina/Miglbauer, Marlene/Muckenhuber, Johanna/Schwarz, Claudia (Hrsg.), Arbeitswelten im Wandel. Interdisziplinäre Perspektiven der Arbeitsforschung. Wien: Facultas.
- Heimberger, P./Kapeller, J./Schütz, B. (2017). The NAIRU determinants: What’s structural about unemployment in Europe? Journal of Policy Modeling, 39, 883-908.
- Howell, D. R./ Baker, D., Glyn, A./ Schmitt, J. (2007). Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence. Capitalism and Society, 2(1), 1-73. doi:10.2202/1932-0213.1022
- Howell, D. (2005). Introduction. In: Howell, D. (Hrsg.), Fighting Unemployment. The Limits of Free Market Orthodoxy (72-118). Oxford: Oxford University Press.
- International Monetary Fund (IMF) (2003). Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off. Chapter IV in World Economic Outlook (April 2003). Washington DC: IMF.
- Karanassou, M./Sala, H./Salvador, P. F. (2008). Capital accumulation and unemployment: new insights on the Nordic experience. Cambridge Journal of Economics, 32(6), 977-1001.
- Kleine Zeitung (10.06.2018). LH Niessl: Notstandshilfe-Abschaffung "unsoziale Maßnahme". Kleine Zeitung. Online: https://www.kleinezeitung.at/service/newsticker/5444234/Burgenland_LH-Niessl_NotstandshilfeAbschaffung-unsoziale-Massnahme [20.07.2018]
- Knuth, M. (2006). „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Sozialer Fortschritt, 7/2006, 160-168.
- Knuth, M. (2014). Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“. WISO Diskurs, Juli 2014. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/10866.pdf> [26.07.2018]
- Lalive, R. (2007). Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach. American Economic Review: Papers and Proceedings 97(2), 108-112.
- Land Oberösterreich (2017). Infoblatt Beschäftigungs-Einstiegsbonus gemäß § 18a Oö. BMSG. Online: http://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/DokumenteAbt_So/Infoblatt_BMS_Besch%c3%a4ftigungsEinstiegsbonus2017.pdf [19.07.2018]
- Land Oberösterreich (2018a). Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs. Online: <http://www.land-oberoesterreich.gv.at/23004.htm> [19.07.2018]
- Land Oberösterreich (2018b). Sonderauswertung zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich. Linz

- Muffels, R./Crouch, C./Wilthagen, T. (2014). Flexibility and security: national social models in transitional labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20(1), 99-114.
- Nekoei, A./Weber, A. (2017). "Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?" *American Economic Review*, 107(2), 527-61.
- Nickell, S. (1997). Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), 55-74.
- Nickell, S./Nunziata, L./Ochel, W. (2005). Unemployment in the OECD Since the 1960s. What do We Know? *Economic Journal* 115(500), 1–27.
- Niederösterreichische Nachrichten Redaktion (11.01.2018). Bei Notstandshilfe-Abschaffung drohen NÖ höhere Kosten. *Niederösterreichische Nachrichten*. Online: <https://www.noen.at/niederoesterreich/politik/bundesregierungs-plaene-bei-notstandshilfe-abschaffung-drohen-noe-hoehere-kosten-notstandshilfe-beate-hartinger-landtagswahl-2018-73632586#> [20.07.2018]
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD Publications. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/implementing-the-oecd-jobs-strategy_9789264173682-en [02.08.2018]
- ORF (19.12.2017). Mindestsicherung kommt vor EuGH. ORF. Online: <https://ooe.orf.at/news/stories/2884823/> [26.07.2018]
- Österreichische Bundesregierung (2017). Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022. Online: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 [12.07.2018].
- Scarpetta, S. (1996). Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross country study. *OECD Economic Studies* No. 26.
- Schnetzer, M./Rehm, M. (2018). Streichung der Notstandshilfe: Wie viel Vermögen haben Arbeitslose? *Blog Arbeit und Wirtschaft*. Online: <https://awblog.at/vermoegen-der-arbeitslosen/?highlight=arbeitslose%20verm%C3%B6gende> [25.07.2018]
- Schobesberger, T./Tamesberger, D. (2018). Herausforderung Langzeitarbeitslosigkeit: Was wäre zu tun? *WISO* 2/18, 167-179. Linz: ISW.
- Stockhammer, E. (2004). Explaining European Unemployment: Testing the NAIRU Hypothesis and a Keynesian Approach. *International Review of Applied Economics* 18(1), 3–23.
- Stockhammer, E./Klär, E. (2011). Capital accumulation, labour market institutions and unemployment in the medium run. *Cambridge Journal of Economics*, 35(2), 437–457.
- Stockhammer, E./Guschanski, A./Köhler, K. (2014). Unemployment, capital accumulation and labour market institutions in the great recession. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 11(2), 182-194.
- Sturn, S. (2013). Are corporatist labour markets different? Labour market regimes and unemployment in OECD countries. *International Labour Review*, 152(2), 237-254.
- Theurl, S. (2018). Was bringt mehr Druck auf Erwerbslose? Eine kritische Betrachtung der Hartz-Reformen. *WISO* 1/18, 17-36. Linz: ISW.
- Vergeer, R./Kleinknecht, A. (2012). Do flexible labor markets indeed reduce unemployment? A robustness check. *Review of Social Economy*, 70(4), 451–467.