

Eine teure Praxis österreichischer Betriebe: „Kündigungen auf Zeit“ kosten mindestens eine halbe Milliarde Euro im Jahr

Eine teure Praxis manch österreichischer Betriebe ist die „Kündigung auf Zeit“. Sie kündigen bei etwas niedriger Auslastung sofort Mitarbeiter:innen, nur um sie Tage, Wochen oder Monate später wieder zurück zu rufen. So arbeitende Unternehmen hängen der Allgemeinheit ihre Personalkosten um. Sie nutzen gezielt die Existenz einer staatlichen Absicherung während der Arbeitslosigkeit aus. Ohne das Arbeitslosengeld müssten sie ihren Beschäftigten einen höheren Lohn zahlen, damit diese das ganze Jahr über davon leben können. Eines von vier einstellenden Unternehmen setzt auf Kündigungen auf Zeit. Zusammen verursachen sie ein Achtel der gesamten Arbeitslosigkeit. Durch die dafür anfallenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung kommt es zu Mehrkosten für das Bundesbudget bis zu einer halben Milliarde Euro im Jahr. Dazu kommen entgangene Sozialversicherungsbeiträge für die öffentliche Hand sowie Einkommensverluste der 220.000 betroffenen Beschäftigten. Abhilfe schaffen könnte ein Bewertungssystem in der Arbeitslosenversicherung. Arbeitgeber:innen, die häufig kündigen, erhalten eine schlechtere Wertung. Aufgrund dessen müssten sie höhere Versicherungsbeiträge für ihre Arbeiter:innen einzahlen. Durch eine einmonatige Übernahme des Arbeitslosengelds nach der Kündigung lassen sich bereits ein Fünftel der Kosten durch die verursachenden Unternehmen decken.

/ Handlungsempfehlungen:

/ Ein Arbeitgeber-Bewertungssystem („Experience Rating“) für die Arbeitslosenversicherung einführen, um praktizierende Unternehmen an den Mehrkosten für Arbeitslosenversicherung zu beteiligen

In österreichischen Betrieben ist es seit Jahrzehnten zur gängigen Praxis geworden, kurzfristigen Schwankungen des Arbeitskräftebedarfs mittels „Kündigungen auf Zeit“ entgegenzuwirken. Das bedeutet, dass ein Betrieb aufgrund (zu) geringer Auslastung Beschäftigungsverhältnisse mit Angestellten beendet, um dieselben Arbeitskräfte zu einem späteren Zeitpunkt (etwa bei saisonalem Bedarf, verbesserter Auftragslage etc.) wieder einzustellen – es findet ein sogenannter „Rückruf“ der Arbeitskräfte durch denselben Betrieb statt. Diese Art der Flexibilisierungsstrategie¹ führt aber zu mehr als nur saisonaler Arbeitslosigkeit (mehrmonatige Unterbrechungen, wie etwa im Bau oder Tourismus üblich), da es dadurch auch oft zu kurzen tage- bis wochenweisen Unterbrechungen des Beschäftigungsverhältnisses kommt.

Die Praxis der temporären Kündigungen ist aber höchst problematisch: Unternehmen sparen sich in Zeiten der Unterauslastung Personalkosten und können in vielen Fällen später wieder auf die eingeschulten und erfahrenen Arbeitskräfte zurückgreifen, da oftmals bereits direkt bei der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses konkrete Wiedereinstellungszeitpunkte vereinbart werden. Gleichzeitig ergeben sich für jene, die von der Praxis der temporären Kündigungen direkt betroffen sind als auch für die Allgemeinheit, überwiegend negative Folgen. Neben dem kurzzeitigen Verlust von Erwerbseinkommen und dadurch geringeren Pensionsansprüchen sind die Betroffenen in dieser Zeit auch meist arbeitslos gemeldet, wodurch das öffentliche Sozialversicherungssystem stark belastet wird. Weitere Konsequenzen sind negative Auswirkungen auf zukünftige Erwerbskarrieren und große Unsicherheit für und geringere Wertschätzung von Arbeitnehmer:innen.

/ Literatur Überblick

Vor allem in Europa und Nordamerika ist die Praxis der temporären Kündigungen gängig (Böheim, 2006; Nivorozhkin, 2008; Nekoei & Weber, 2015; Fujita & Moscarini, 2017). Fujita and Moscarini (2017) messen eine Wiedereinstellungsquote von 40% für den gesamten US-amerikanischen Arbeitsmarkt in den Jahren 1990 bis 2013. Studien für europäische Länder dokumentieren Zahlen in ähnlicher Größenordnung. In Schweden sind temporäre Kündigungen beispielsweise ähnlich häufig (Jansson, 2002): Rund 45% aller „Austretenden aus der Arbeitslosigkeit“ finden wieder bei früheren Arbeitgeber:innen Beschäftigung. Rund 47% sind es laut einer schwedischen Studie in den Jahren 1997 und 1998 (Nivorozhkin, 2008). Im Dänemark der achtziger Jahre waren vor allem temporäre Kündigungen von 25- bis 39-jährige Personen prominent und machten ungefähr die Hälfte der temporären Kündigungen aus (Jensen & Svarer, 2003). In Norwegen beobachteten Røed und Nordberg (2003) zwischen den Jahren 1989 und 1998 einen Anteil der temporären Kündigungen von ca. einem Drittel an der gesamten Arbeitslosigkeit. In Spanien gingen im Jahr 2000 rund 36% der temporär Arbeitslosen wieder ein Beschäftigungsverhältnis mit ihren vorherigen Arbeitgeber:innen ein (Alba-Ramirez et al., 2007).

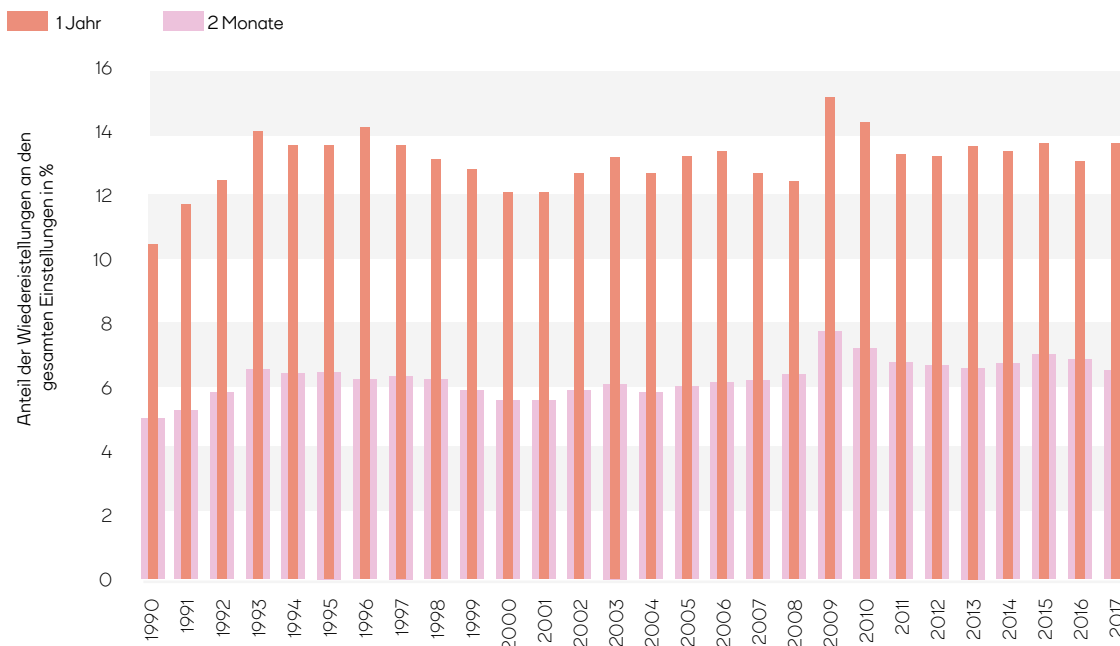
/ Hälfte der temporären Kündigungen kürzer als zwei Monate

Als Kündigung auf Zeit gilt, wenn eine Arbeitskraft beim selben Unternehmen innerhalb eines Jahres und nach einer zwischenzeitlichen Arbeitslosigkeitsepisode wieder eingestellt wird (Eppel et al., 2018). Alternativ wird in der zitierten WIFO-Studie² auch eine kürzere Wiedereinstellungsdefinition von Unterbrechungen von maximal zwei Monaten (62 Tagen) betrachtet, um jene temporären Kündigungen zu identifizieren, die nicht auf saisonale Schwankungen des Arbeitskräftebedarfs in Österreich zurückgeführt werden können.

/ Abbildung 1: Anteil der Wiederaufnahmen an den gesamten Beschäftigungsaufnahmen im Zeitverlauf

Jeder siebte neue Job ist eine Wiedereinstellung beim selben Unternehmen

Anteil der Wiedereinstellungen (Wiedereinstellungsquote) an den Beschäftigungsaufnahmen eines Jahres



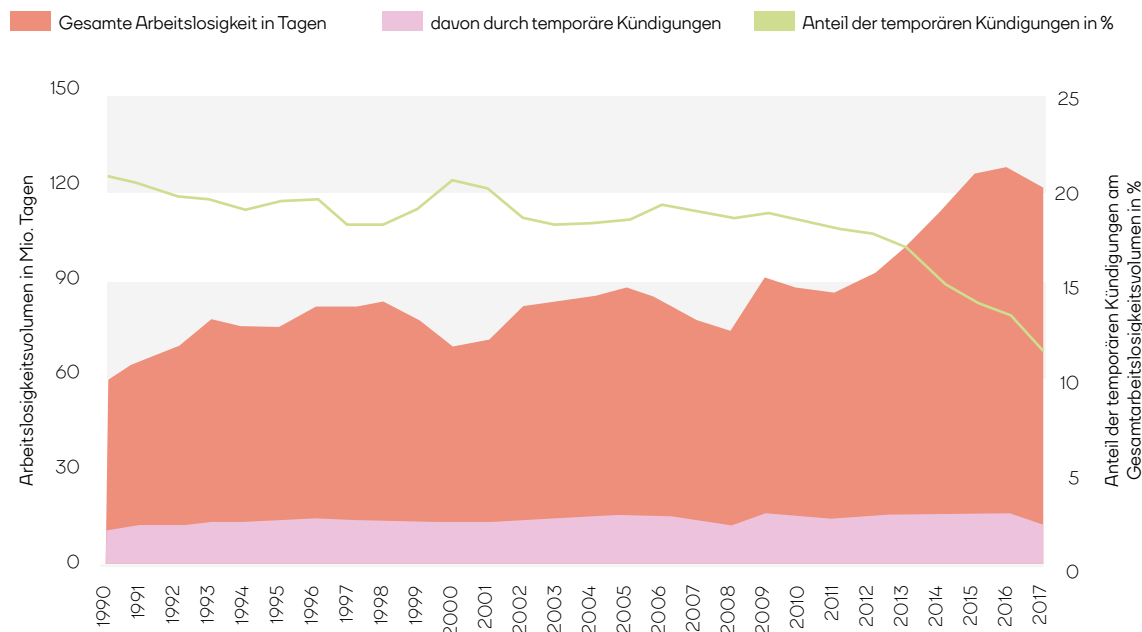
Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung

Die Wiedereinstellungsquote wird berechnet, indem man den Anteil der (Wieder-)Einstellungen, die innerhalb eines Jahres (bzw. innerhalb von zwei Monaten) beim selben Unternehmen erfolgen, an allen Einstellungen misst. Im letztverfügbaren Jahr 2017 lag die Wiedereinstellungsquote innerhalb eines Jahres bei 13,7%, die der Wiedereinstellungen innerhalb von zwei Monaten bei 6,4% und damit beinahe gleich hoch wie über 20 Jahre davor im Jahr 1995 (Abbildung 1). Ein eindeutiges Muster lässt sich in der langfristigen Betrachtung nicht erkennen, auffallend sind aber die Jahre der Finanzkrise (2009 und 2010), in denen die Wiedereinstellungsquote sowohl bei Wiedereinstellungen innerhalb eines Jahres als auch innerhalb von zwei Monaten, mit 15,1 % bzw. 7,7% ihre Höchstwerte erreichte.

Einerseits kann die schlechte Auftragslage während Konjunkturerinbrüchen ein Grund für mehr zeitweise Kündigungen sein. Andererseits ist es möglich, dass Betriebe diese Flexibilisierungsstrategie vermehrt bei erhöhter Arbeitslosigkeit heranziehen, um das Risiko zu minimieren, dass Arbeitskräfte während der Beschäftigungsunterbrechung ein anderes Beschäftigungsverhältnis eingehen können, damit sie nicht auf eine (unsichere) zukünftige Wiedereinstellung warten müssen.

/ Abbildung 2: Beitrag temporärer Kündigungen zum Gesamtarbeitslosigkeitsvolumen in Tagen

Temporäre Kündigungen zur Gesamtarbeitslosigkeit sinkt - Grund dafür ist jedoch steigende Arbeitslosigkeit insgesamt



Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung
Anmerkung: Registrierte Arbeitslosigkeit (Status „arbeitslos“) laut AMS

Die Bedeutung der Kündigungen auf Zeit lässt sich auch anhand ihres Beitrags zur Arbeitslosigkeit messen. Dabei wird für jedes Jahr die Summe aller Tage die Personen, die von temporären Kündigungen betroffen waren, in Arbeitslosigkeit verbracht haben gebildet. Dieser Anteil wird mit der Summe der Tage von allen Arbeitslosen verglichen. Im Beobachtungszeitraum von 1990 bis 2017 reduzierte sich der Anteil der temporären Kündigungen am gesamten Arbeitslosigkeitsvolumen zwar um beinahe die Hälfte – von 20,8% auf 11,6% (Abbildung 2). Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass das Arbeitslosigkeitsvolumen jener Personen, die von temporären Kündigungen betroffen sind, im Zeitverlauf annähernd gleichgeblieben ist. Die abnehmende Bedeutung im Vergleich zum gesamten Arbeitslosigkeitsvolumen liegt ausschließlich daran, dass sich dieses im Beobachtungszeitraum von 59 Mio. auf 121 Mio. Tage mehr als verdoppelt hat. Umgelegt auf die Arbeitslosenquote waren zeitweise Kündigungen 2017 für ein Achtel bzw. einen der rund acht Prozentpunkte verantwortlich.

/ Tabelle 1: Verteilung der Dauer der Beschäftigungsunterbrechungen – Alle Wiedereinstellungen innerhalb eines Jahres

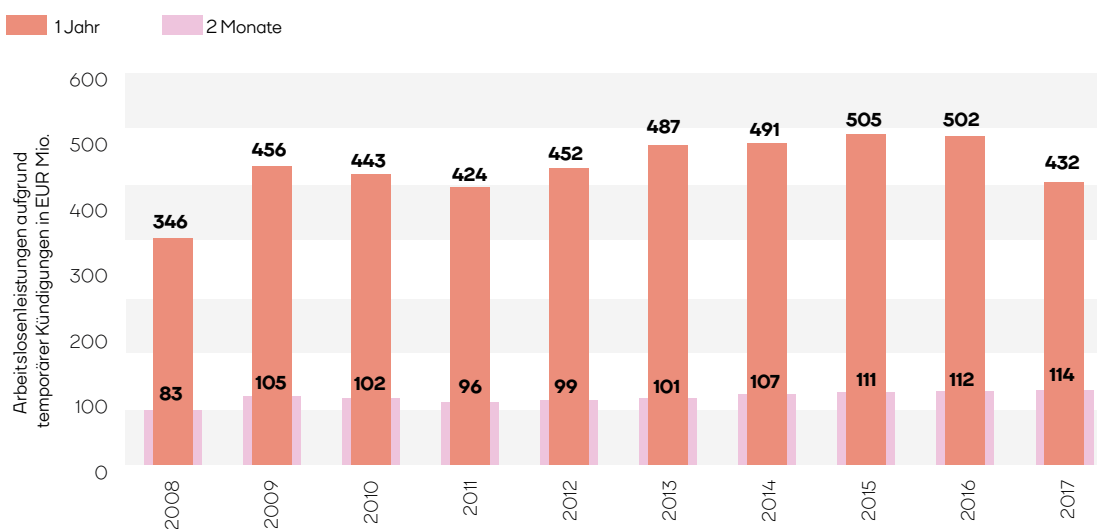
	2017 (in %)
1–7 Tage	5,7
8–14 Tage	4,2
15–31 Tage	13,1
32–61 Tage	23,8
62–92 Tage	20,8
mehr als 93 Tage	32,6

Die Dauer der temporären Kündigungen ist jedoch höchst unterschiedlich verteilt. 2017 dauerte rund eine von zehn temporären Kündigungen kürzer als zwei Wochen, etwas weniger als ein Viertel kürzer als einen Monat und knapp die Hälfte³ kürzer als zwei Monate. Von den knapp über 50% der restlichen Kündigungen mit einer Dauer von über zwei Monaten dauerten rund vier von zehn zwischen zwei und drei Monaten, der Rest länger (Tabelle 1).

/ Temporäre Kündigungen verursachen hohe Kosten für die Allgemeinheit

/Abbildung 3: Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen während temporärer Kündigungen, 2008–2017

Temporäre Kündigungen kosten die Allgemeinheit bis zu einer halben Milliarde Euro pro Jahr



Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung

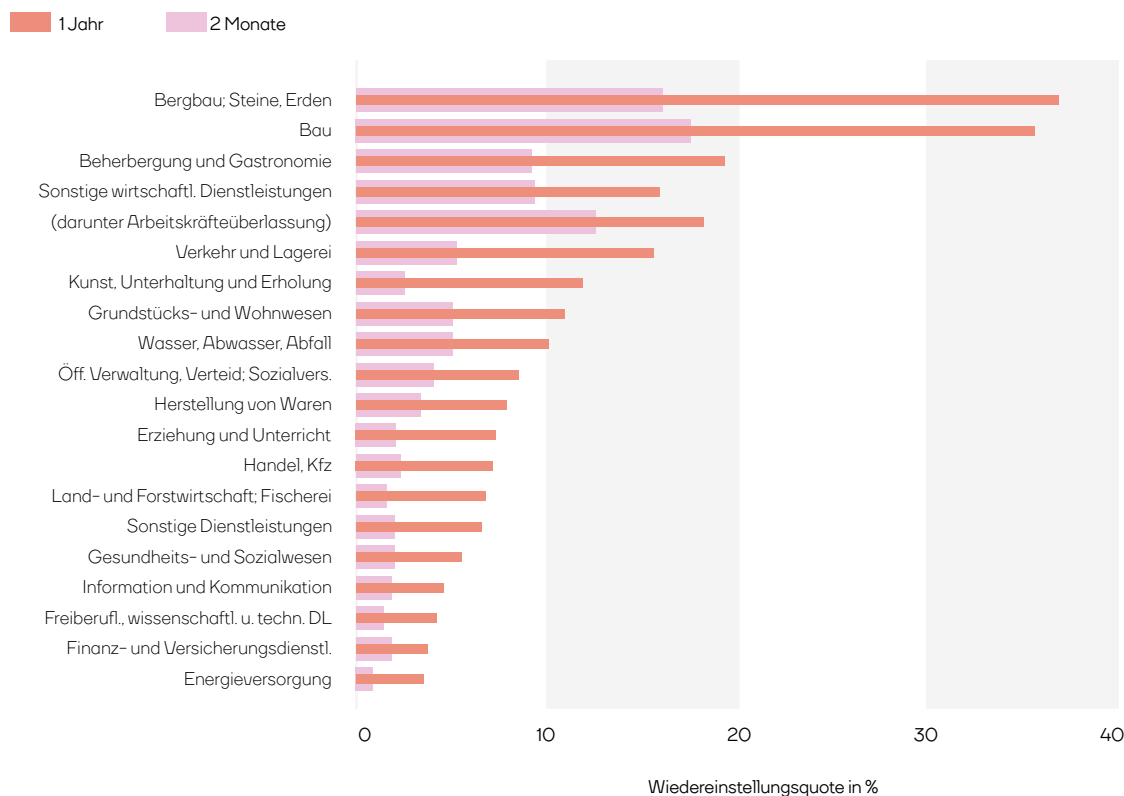
Anmerkung: Auszahlungen an Arbeitslosengeld und Notstandshilfe in Zeiten registrierter Arbeitslosigkeit (Status „arbeitslos“) während temporärer Kündigungen. * Die Kosten für das Jahr 2017 sind noch untererfasst, da die temporäre Arbeitslosigkeit von Personen mit Wiedereinstellungen des Jahres 2018 noch nicht berücksichtigt ist.

Die Kündigungen auf Zeit sparen den einzelnen Unternehmen zwar Personalkosten – für die Allgemeinheit bedeutet diese Praxis allerdings Mehrkosten in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro aufgrund von anfallenden Arbeitslosenleistungen (Abbildung 3). Alleine auf die kurzzeitigen Kündigungen mit einer Dauer von weniger als zwei Monaten entfallen rund EUR 100 Mio. bzw. über ein Fünftel der gesamten Kosten. Die Gesamtkosten bewegen sich seit der Finanzkrise in fast allen Jahren zwischen EUR 450 Mio. und EUR 500 Mio. Die Kosten für 2017 werden laut Studienautoren bis zu 10% unterschätzt, da die Kosten dem Jahr zugerechnet werden, in dem sie in Anspruch genommen werden und wegen fehlender Daten aus dem Jahr 2018 noch nicht alle temporären Kündigungen im Jahr 2017 identifiziert werden konnten. Zudem sind weder die Kosten, die das AMS für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitslosen aufwendet, noch potenzielle Folgekosten, die durch die negativen Auswirkungen der Kündigungen auf Zeit auf die zukünftige Erwerbstätigkeit der Betroffenen entstehen, inkludiert.

/ Bau, Gastronomie & Beherbergung sowie Arbeitskräfteüberlassung nutzen Kündigungen auf Zeit am häufigsten

/ Abbildung 4: Anteil der Wiederaufnahmen an den gesamten Beschäftigungsaufnahmen nach Branche, 2017

Wenige Branchen nutzen das System der temporären Kündigungen stark aus



Quelle: WIFO-INDI-DU auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung

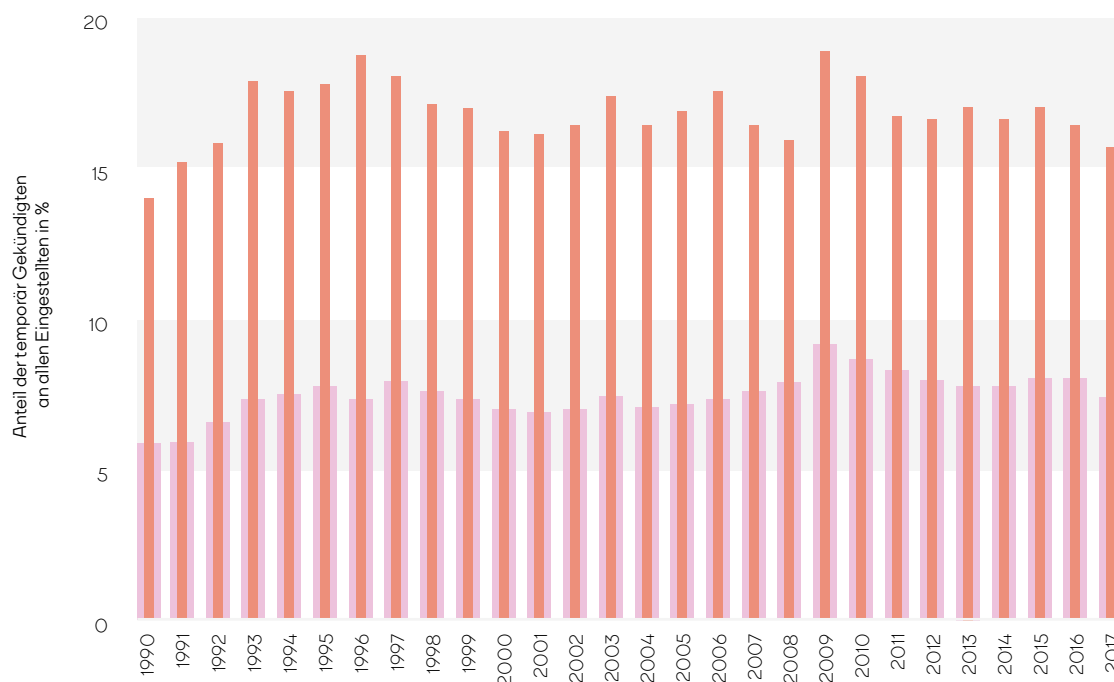
Zwischen den einzelnen Branchen gibt es große Unterschiede bezüglich der Nutzung von temporären Kündigungen. Die höchste Wiedereinstellungsquote haben die Branchen Bergbau und Bau, wo es sich bei mehr als jeder dritten Einstellung um eine Wiedereinstellung innerhalb von einem Jahr handelt. Auch in den Branchen Gastronomie und Beherbergung sowie Arbeitskräfteüberlassung ist beinahe eine von fünf Einstellungen eine Wiedereinstellung. In der Arbeitskräfteüberlassungsbranche handelt es sich zudem bei mehr als der Hälfte der Wiedereinstellungen um temporäre Kündigungen, die weniger als zwei Monate dauern. Allerdings zeigt Abbildung 4 auch, dass temporäre Kündigungen in fast allen Branchen Anwendung finden.

/ Mehr als jede siebte neueingestellte Person betroffen

/ Abbildung 5: Anteil der von temporären Kündigungen betroffenen unselbständig Beschäftigten im Zeitverlauf

Mehr als jede siebte neueingestellte Person war bereits beim selben Unternehmen beschäftigt

1 Jahr 2 Monate



Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung
Anmerkung: Anteil der Personen mit mindestens einer Wiedereinstellung im jeweiligen Jahr.

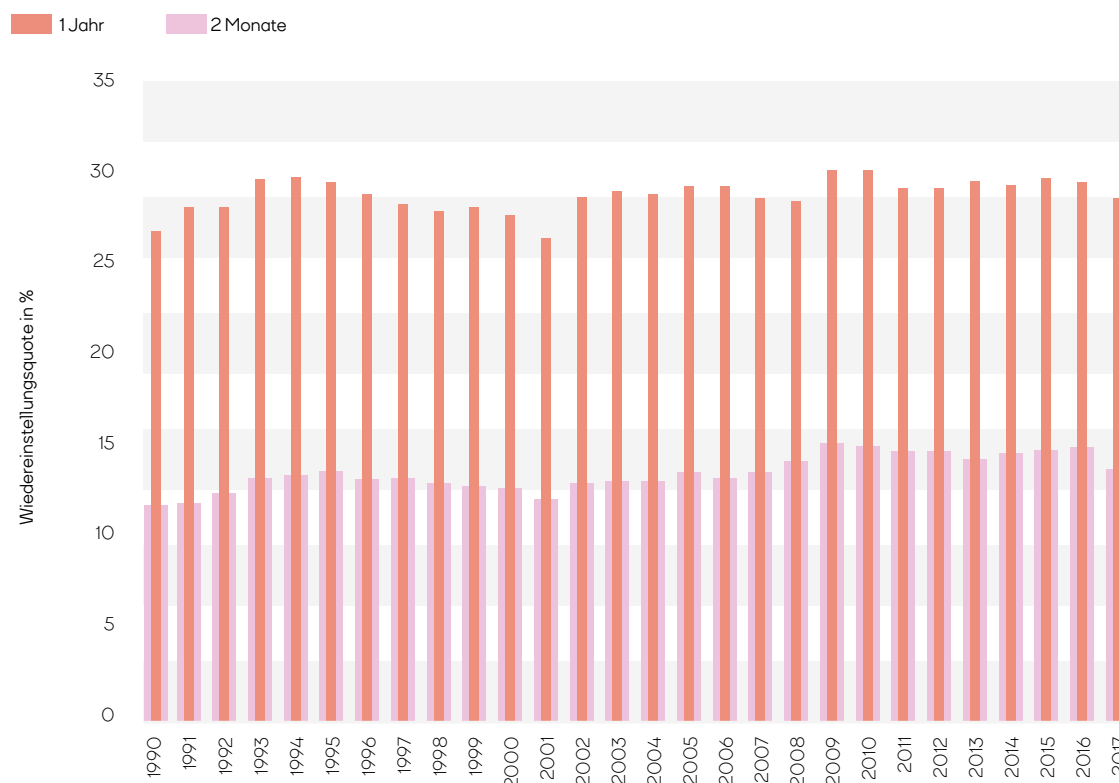
Im Jahr 2017 war etwas mehr als eine von sieben (15,4%) unselbständig beschäftigten Personen, die ein Beschäftigungsverhältnis eingingen, mindestens einmal von einer temporären Kündigung betroffen (Abbildung 5). In absoluten Zahlen waren das beinahe 220.000 Personen. Im stärksten Jahr der Finanzkrise betraf die Praxis sogar knapp unter eine von fünf (18,6%) unselbständig Beschäftigten.

Männer sind häufiger betroffen als Frauen, vor allem weil sie in der Branche Bau überrepräsentiert sind. Die höchsten Wiedereinstellungsquoten weisen über 45-Jährige auf – Grund dafür sind eine geringere Anzahl an gesamten Einstellungen in dieser Altersgruppe. Personen mit höchstens Pflichtschul- oder Lehrabschluss sind mit großen Abstand am häufigsten von temporären Kündigungen betroffen. Nach Nationalität betrachtet zeigen sich bei Personen aus der Türkei oder aus Staaten des ehemaligen Jugoslawiens die höchsten Wiedereinstellungsquoten, wobei auch das auf die Überrepräsentation in den bereits genannten Branchen zurückzuführen ist.⁴ Die niedrigen Quoten für die in diesen Branchen ebenfalls stärker vertretenen Beschäftigten aus osteuropäischen Nachbarländern Österreichs, liegt höchstwahrscheinlich an dem hohen Anteil an Saisonarbeitskräften bzw. Grenzpendler:innen, die während der temporären Kündigungen in ihrem Heimatland arbeitslos vorgemerkt sind und in der Analyse nicht betrachtet werden können.

/ Temporäre Kündigungen sind ein weit verbreitetes Phänomen unter österreichischen Betrieben

/ Abbildung 6: Anteil der einstellenden Unternehmen, die für temporäre Kündigungen verantwortlich sind, im Zeitverlauf

Mehr als jedes vierte einstellende Unternehmen nutzt temporäre Kündigungen, um Personalkosten zu sparen



Quelle: WIFO-INDI-DU auf Basis von HV- und AMS-Daten, Eigene Darstellung
Anmerkung: Anteil der Betriebe mit mindestens einer Wiedereinstellung im jeweiligen Jahr

Im Vergleich zum stärksten Jahr der Finanzkrise (2009) ist der Anteil der Unternehmen, die zumindest eine Person nach Entlassung innerhalb von einem Jahr wieder eingestellt haben, an allen Unternehmen, die jemanden eingestellt haben, leicht zurückgegangen (Abbildung 6). 2017 waren es aber immer noch 55.000 bzw. 28,7% der rund 192.000 einstellenden Unternehmen. In etwa die Hälfte davon (13,7%) war für temporäre Kündigungen von weniger als zwei Monaten verantwortlich.

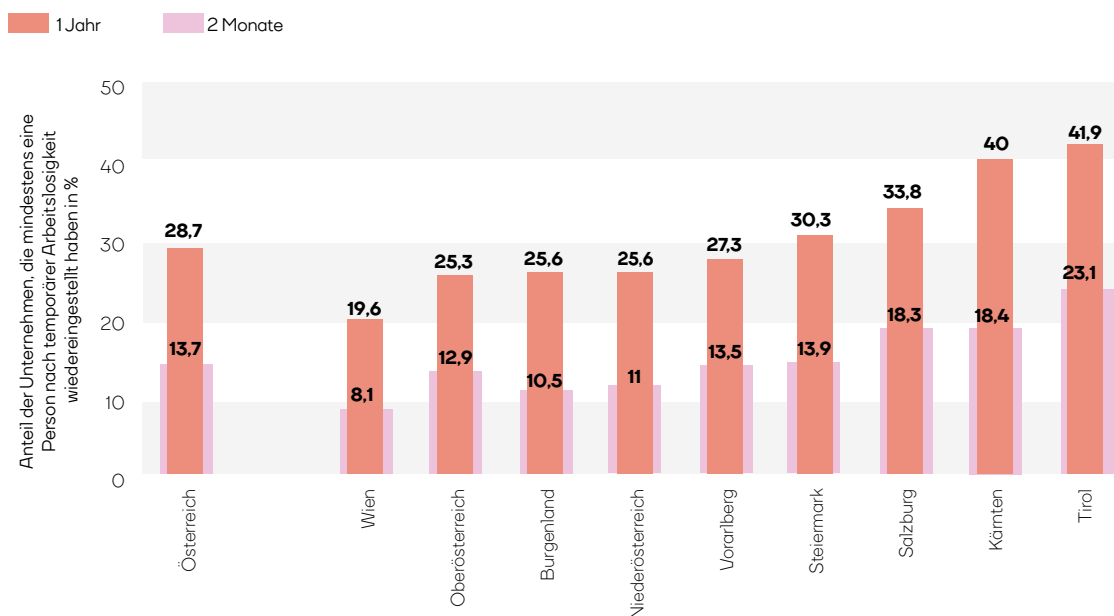
Betrachtet man nur die 28,7% der einstellenden Unternehmen, die 2017 auf Kündigungen auf Zeit setzen, machten Wiedereinstellungen bei einem vom drei Unternehmen mehr als die Hälfte der gesamten Einstellungen aus. Bei etwas mehr als einem Drittel machten sie weniger als ein Viertel der gesamten Einstellungen aus und beim Rest lag der Anteil der Wiedereinstellungen zwischen 25% und 50%.

Bei den Betrieben, die verstärkt auf temporäre Kündigungen setzen, handelt es sich vor allem um mittlere bis kleine Betriebe mit weniger als 100 Beschäftigten. Oben erwähnte Betriebe, die am stärksten auf diese Praxis setzen (Wiedereinstellungsquote von über 50%), sind zu über zwei Drittel Kleinstbetriebe mit maximal 5 Beschäftigten und überwiegend in der Branche Bau zu finden.

/Höchste Wiedereinstellungsquoten im Süden und Westen Österreichs

/Abbildung 7: Anteil der einstellenden Unternehmen, die für temporäre Kündigungen verantwortlich sind, nach Bundesland

In Tirol und Kärnten setzen besonders viele Unternehmen auf temporäre Kündigungen, um Personalkosten zu sparen



Quelle: WIFO-INDI-DV auf Basis von HV- und AMS-Daten; Eigene Darstellung
Anmerkung: Daten für das Jahr 2017

Regional betrachtet gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Anzahl der Unternehmen, die auf temporäre Kündigungen setzen (Abbildung 7). In Kärnten und Tirol haben im Jahr 2017 mehr als vier von zehn Unternehmen, die unselbständig Beschäftigte eingestellt haben, Personen wieder eingestellt, die sie vor weniger als einem Jahr entlassen haben. In Wien waren es nur eines von fünf Unternehmen. Bei den temporären Kündigungen mit einer Dauer von weniger als zwei Monaten waren es in Tirol mit 23,1 % der Unternehmen anteilmäßig sogar beinahe drei Mal so viele wie in Wien.

/ Ein Bewertungssystem, das Arbeitgeber:innen beurteilt?

Wie funktioniert das?

Ein Arbeitgeber:innen-Bewertungssystem für die Arbeitslosenversicherung (engl: „Experience Rating System“, erfahrungsbasiertes Versicherungssystem) bedeutet, dass jene Unternehmen höhere Beiträge leisten müssen, die (in der Vergangenheit) stärker zur Arbeitslosigkeit beigetragen haben, indem sie zum Beispiel regelmäßig auf temporäre Kündigungen gesetzt und somit Personalkosten auf die Allgemeinheit abgewälzt haben. Das bedeutet, dass alternativ zum pauschalen Arbeitgeber:innen-Beitrag eine erfahrungsbasierte, risikoabhängige und betriebspezifische Prämienleistung zur Arbeitslosenversicherung durch Arbeitgeber:innen entrichtet wird. Abhängig davon wieviel Arbeitslosenunterstützung ehemalige Arbeitnehmer:innen beansprucht haben, müssen Unternehmen beispielsweise höhere Beiträge leisten, wenn sie durch häufigere Entlassungen die Arbeitslosenversicherung auch stärker belastet haben.

Zu den Vorteilen eines Bewertungssystems gehört, dass sie je nach Ausgestaltung einen starken Anreiz für Unternehmen schaffen ihre Personalstrategie zu überdenken, um nicht notwendige Kündigungen auch in Zeiten geringerer Auslastung zu vermeiden. Unternehmen tragen die Konsequenzen häufiger Kündigungen durch höhere Kosten selbst und die Arbeitgeber:innen-Beiträge sind fairer im Sinne des Verursacherprinzips zwischen den Unternehmen aufgeteilt.

Als Nachteile werden oft eine Einschränkung der Flexibilität von Unternehmen, eine Verstärkung von Unternehmenskrisen, eine besondere Betroffenheit von Start-Ups bzw. eine Hemmung von Neueinstellungen genannt. Auf viele dieser Probleme kann aber bei der konkreten Ausgestaltung des Systems Rücksicht genommen werden. Empirisch zeigt sich aber in den USA, dass durch die Einführung eines Bewertungssystems die Einstellungen zwar etwas gehemmt werden, insgesamt aber die Beschäftigung sogar steigt, weil der positive Effekt der viel geringeren temporären Kündigungen dominiert (Eppel & Mahringer, 2020).

Vor allem in den USA sind Bewertungssysteme für die Arbeitslosenversicherung weit verbreitet, wobei dort unterschiedliche Systeme zur Anwendung kommen. Das sogenannte „Reserve-Ratio-System“ und das „Benefit-Ratio-System“ sind die prominentesten. Bei der Reserve-Ratio-Methode (in 32 US-Bundesstaaten angewendet) wird die Summe der bisherigen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung minus die Summe der durch ehemalige Mitarbeiter:innen bereits beanspruchten Leistungen der Arbeitslosenversicherung errechnet und anschließend durch die durchschnittliche Lohnsumme der letzten Jahre dividiert. Die so berechnete Reserve-Ratio wird so jährlich ermittelt und in einen individuellen Beitragssatz (angepasst an die Arbeitsmarkt- und Budgetsituation) umgerechnet. Im direkten Vergleich zu dieser Methode wird beim Benefit-Ratio-System (in 18 US-Bundesstaaten praktiziert) nur das ausgezahlte Arbeitslosengeld relativ zur Lohnsumme betrachtet, ohne die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen. Beiden Methoden gemein ist ihre Wirkungsevidenz: Die meisten empirischen Studien für die USA belegen, dass Bewertungssysteme niedrigere Arbeitslosigkeit zur Folge haben, da temporäre Kündigungen dadurch reduziert werden können.

In Europa sind Bewertungssysteme nicht so stark ausgeprägt wie in den USA, Elemente davon sind jedoch vereinzelt anzutreffen (Eppel & Mahringer, 2020). Dänische Arbeitgeber:innen müssen versicherten Arbeitnehmer:innen in den ersten zwei Tagen nach einer Kündigung Arbeitslosengeld bezahlen. In Norwegen ist die Situation ähnlich – auch dort müssen Arbeitgeber:innen für die Kosten einer temporären Kündigung aufkommen. In der französischen Privatwirtschaft müssen Unternehmen, die ältere Mitarbeiter:innen (50 plus) entlassen, eine zum letzten Bruttolohn proportionale Steuer zur Arbeitslosenversicherung bezahlen. Das soll verhindern, dass Unternehmen überwiegend ältere Arbeitnehmer:innen entlassen (Behaghel et al., 2008).

/ Handlungsempfehlungen

/ Ein Bewertungssystem für Arbeitgeber:innen, wie häufig sie Kündigungen aussprechen und somit ihre Personalkosten auf die Allgemeinheit abschieben. Unternehmen, die besonders häufig und regelmäßig ihre Mitarbeiter:innen kündigen, sollten künftig mehr zur Arbeitslosenversicherung beitragen.

Manche Unternehmen schieben ihre Beschäftigten regelmäßig in die Arbeitslosigkeit ab, nur um sie wenig später wieder einzustellen. Das verursacht der Allgemeinheit hohe Kosten in der Arbeitslosenversicherung.

Das trifft auf Industriebetriebe zu, die auf Leiharbeit setzen. Saisonbetriebe hingegen reservieren sich mit einer Einstellungszusage ihr Personal für das nächste Jahr. Dort sieht das AMS in der Praxis von einer Vermittlung ab, finanziert aber pflichtschuldig die gekündigten Menschen für die arbeitslosen Monate durch. So wälzen manche Betriebe einerseits ihre Personalkosten für diese Zeit auf die Allgemeinheit ab. Andererseits erarbeiten sie sich einen Kostenvorteil gegenüber Mitbewerbern, die stabile Arbeitsplätze erhalten. Andere Betriebe hingegen setzen auf durchgängige Arbeitsplätze. In der Industrie etwa, indem bei schwacher Auftragslage Überstunden oder Mehrstunden als Zeitausgleich abgebaut werden. Oder im Fall von Saisonarbeit ein Betrieb der Winter- und einer mit Sommersaison eine Partnerschaft für einen ganzjährigen Arbeitsplatz eingehen. Sie erleiden einen unfairen Nachteil gegenüber ihren mit anderen Mitteln spielenden Rivalen.

Unternehmen, die der Arbeitslosenversicherung durch zeitweise Kündigungen hohe Mehrkosten verursachen, sollten dafür zur Kasse gebeten werden. Abhilfe kann ein Bewertungssystem schaffen, so wie man es von Internethändlern kennt. Es teilt Arbeitgeber:innen in Kategorien ein – je nachdem, wie viele Kündigungen sie in den letzten Jahren ausgesprochen haben. Wer eine „Fünf Sterne“-Bewertung hat, bezahlt künftig einen niedrigeren Satz in der Arbeitslosenversicherung. Wer nur einen Stern hat, bezahlt hingegen einen höheren Satz. Als Vorbild können die „Experience Rating“ Systeme der USA dienen, wo Betriebe mit einer „Hire and fire“ Politik in manchen Bundesstaaten enorm hohe Beiträge bezahlen müssen. Das gesamte System kann aufkommensneutral gestaltet werden.

Unternehmen könnten außerdem verpflichtet werden, das Arbeitslosengeld für ihre gekündigten Mitarbeiter:innen für die erste Zeit nach der Kündigung zu übernehmen. Je nach Unternehmen und Branche wären 1–4 Monate möglich. Das ist analog zur bereits existierenden Kostenbeteiligung für Arbeitnehmer:innen. Kündigen diese selbst, zahlt ihnen das AMS die ersten vier Wochen kein Arbeitslosengeld aus. Diese Variante ist zudem äußerst einfach umzusetzen. Bei einer einmonatigen Übernahme des Arbeitslosengelds durch die verantwortlichen Unternehmen lassen sich so bereits bis zu EUR 100 Mio. pro Jahr generieren - immerhin rund ein Fünftel der gesamten, durch temporäre Kündigungen verursachten Kosten.

/ Förderung ganzjähriger Beschäftigungsmodelle

Um Unternehmen dazu zu bringen, Mitarbeiter:innen ganzjährig zu beschäftigen, kann neben dem Fordern auch das Fördern positive Anreize bieten.

Die Verteuerung des „Zwischenparkens“ von Arbeitslosen in der Arbeitslosenversicherung fordert von den Unternehmen ohnehin, sich Gedanken über ganzjährige Beschäftigungsmöglichkeiten zu machen. Ein weiterer Anreiz für Saisonbetriebe wäre, die Tourismusförderung umzustellen. Sie könnte an die Umsetzung von ganzjährigen Beschäftigungsmodellen gekoppelt werden. Neben den Vorteilen für die Beschäftigten, für die sich durch das Wegfallen von Beschäftigungslücken beispielsweise höhere Pensionszahlungen ergeben, machen solche Modelle auch für Unternehmen Sinn: Die Suche nach Mitarbeitern:innen zu Saisonbeginn bringt für Saisonbetriebe mit hoher Personalfluktuationskosten mit sich, die bei stabileren ganzjährigen Beschäftigungsmodellen teils entfallen könnten.

Aber auch der Förderaspekt muss nicht zu kurz kommen. Nach der Idee „Winter in Kitzbühel, Sommer in der Wachau“ kann das AMS interessierte Betriebe unterstützen, einander bei der Suche nach einem Partnerbetrieb zu finden. So werden zwei Saisonjobs zu einem ganzjährigen Arbeitsverhältnis kombiniert.

/ Politische Eingriffe mittels Saisonkontingenten und Mangelberufslisten reduzieren, um Lohnanpassung durch Marktkräfte nicht zu behindern

Gastronomie und Hotellerie, aber auch allen anderen Branchen steht bereits jetzt der gesamte Wirtschaftsraum der EU mit über 210 Millionen arbeitsfähigen Menschen zur Anwerbung von Mitarbeiter:innen zur Verfügung. Finden sich innerhalb dieses Wirtschaftsraums keine Kandidat:innen, so müssen die Jobs attraktiver werden. Ein künstlich erzeugter Arbeitskräftemangel ist solange vorhanden, bis die Betriebsleiter das Gehalt der Jobangebote auf das Marktniveau erhöhen oder die Arbeitsbedingungen verbessern.

Unterlaufen wird das Wirken der Marktkräfte in Richtung höhere Löhne, wenn Betriebe Mitarbeiter:innen aus Drittstaaten außerhalb der EU nach Österreich holen. Die notwendige Anpassung der Löhne und Arbeitsbedingungen bleibt dann für diese Branchen und Betriebe aus. Der künstlich erzeugte Mangel an heimischen oder EU-Arbeitskräften setzt sich fort. Zombie-Betriebe entstehen, die Jobs mit Gehältern unter Marktniveau anbieten und nur mehr mit unterbezahlten Arbeitskräften arbeiten, die sonst keine Wahl haben. Ihre Arbeiter:innen holen sie teils aus Drittstaaten über erweiterte Saisonkontingente oder regionale Fachkräfte-Mangelberufslisten. Das verschiebt das Problem nur in die Zukunft, und macht die notwendige Anpassung in der Zukunft umso härter. Klassische Tourismusberufe sollten daher nicht einmal auf regionalen Mangelberufslisten vorkommen.

/ Ganzjährige Beschäftigung: Öffentliche (Bau)projekte sollten Vorreiterrolle einnehmen

Die öffentliche Hand könnte bei Bauprojekten eine Vorbildfunktion übernehmen und diese ganzjährig planen und durchführen. Auch öffentliche Ausschreibungen für Bauvorhaben könnten ganzjährige Beschäftigung als Auswahlkriterium beinhalten. Winterbaustellen könnten für die Beschäftigten (neben einer ganzjährigen Beschäftigung) zu einer gleicheren Aufteilung der Arbeitszeit zwischen Sommer und Winter führen. Aber nicht nur im Bausektor kann die öffentliche Hand mit gutem Beispiel vorangehen: Auch unter den eigenen Beschäftigten der öffentlichen Dienstleistungsbetriebe können Saisonstellen in ganzjährige Beschäftigungsverhältnisse umgestaltet werden.

/Literatur

- Alba-Ramirez, A. & Arranz, J. M. & Muñoz-Bullón, F. (2007). Exits from unemployment: Recall or new job. *Labour Economics* 14, S. 788–810.
- Behaghel, L. & Crépon, B. & Sédillot, B. (2008). *The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers*. *Journal of Public Economics* 92(3–4), S. 696–721.
- Böheim, R. (2006). *I'll be Back – Austrian Recalls*. *Empirica*, 33(1), S. 1–18.
- Eppel, R. & Horvath, T. & Mahringer, H. (2018). *Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen als betriebliche Strategie zum Ausgleich schwankenden Personalbedarfs*. Ein Update. WIFO Studies.
- Eppel, R. & Mahringer, H. (2020). *Die Chancen und Risiken eines Experience rating in der Arbeitslosenversicherung*. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(1), 90–104. <https://doi.org/10.1515/pwp-2019-0009>
- Fujita, S. & Moscarini, G. (2017). *Recall and Unemployment*. *American Economic Review*, 107(12), S. 3875–3916.
- Jansson, F. (2002). *Rehires and Unemployment Duration in the Swedish Labour Market - New Evidence of Temporary Layoffs*. *Labour*, Vol.16 (2), pp. 311–45.
- Jensen, P. & Svarer, M. (2003). Short- and long-term unemployment: How do temporary layoffs affect this distinction?. *Empirical Economics* 28(1), S. 23–44.
- Liebig, S. & Hense, A. (2007). *Die zeitweise Verlagerung von Arbeitskräften in die Arbeitslosigkeit: eine ‚neue‘ personalpolitische Flexibilisierungsstrategie?* *Zeitschrift für Arbeitsmarkt Forschung*. 40(4), S. 399–417.
- Nekoei, A. & Weber, A. (2015). *Recall Expectations and Duration Dependence*. *American Economic Review*. 105(5), S. 142–146.
- Nivorozhkin, A. (2008). Layoffs, Recalls and Unemployment Duration: Evidence from Sweden. *International Review of Applied Economics*. 22(6), S. 725–744.
- Røed, K. & Nordberg, M. (2003). Temporary layoffs and the duration of unemployment. *Labour Economics* 10(3), S. 381–98.
- Ruprechtsberger, M. (2006). *Saisonale Beschäftigungsschwankung im Bauwesen*. Auszug aus WISO 2/2006. Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Online: https://www.isw-linz.at/fileadmin/user_upload/LF_Ruprechtsberger_02_06.pdf [26.11.2021]

/Fußnoten

¹ Weitere Flexibilisierungsstrategien, die Unternehmen einsetzen können sind zum Beispiel flexible Arbeitszeitmodelle, Kurzarbeit, leistungsorientierte Entlohnung, Anpassung der Belegschaft durch Neueinstellungen oder Kündigungen, Auslagerung von Tätigkeiten oder befristete Arbeitsverhältnisse und Leiharbeit (Eppel et al., 2018).

² Die WIFO-Studie (Eppel et al., 2018) bezieht sich hier auf Daten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger und des AMS Österreich. Außerdem werden Daten zum Erwerbsverlauf der Arbeitnehmer:innen und Betriebsdaten zu Ein- und Freistellungen von Liebig & Hense (2007) verwendet.

³ Die mittlere Dauer der temporären Kündigungen beträgt 65 Tage. Das bedeutet, dass die Hälfte der temporären Kündigungen kürzer als 65 Tage dauerte und die Hälfte länger.

⁴ Werden in einer Regressionsanalyse Faktoren wie die Branchenzugehörigkeit und weitere persönliche und betriebliche Merkmale berücksichtigt, sind Österreicher:innen stärker von temporären Kündigungen betroffen als Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft (Eppel et al., 2018).

/Kontakt

/Momentum Institut
Märzstraße 42/1, 1150 Wien, Österreich
kontakt@momentum-institut.at

www.momentum-institut.at

