

■ UMSTELLUNG DES ABFERTIGUNGSRECHTES: IMPULS ODER HEMMNIS AUF DEM ÖSTERREICHISCHEN ARBEITSMARKT?

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt lassen das gegenwärtige System der Abfertigungsregelungen als zu wenig flexibel erscheinen. Zwei neue Abfertigungsmodelle stehen in Diskussion, die jeweils betriebsübergreifende Abfertigungskassen vorsehen. Die Art der Auflösung eines Dienstverhältnisses soll zukünftig nicht mehr über Abfertigungsanwartschaften entscheiden. Die Reform verfolgt auch den Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge.

Leitlinie des bestehenden Abfertigungssystems ist nicht eine einzelne sozialpolitische Zielsetzung, sondern vielschichtige sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele: Prämie für Betriebstreue, Überbrückungshilfe, Kündigungsbremse, Disziplinierungsfunktion, betriebliche Versorgungsleistung usw. Eine Reform des Abfertigungsrechts ist deshalb mit einer neuen Prioritätensetzung innerhalb der vorhandenen Funktionen bzw. mit einer neuen Zielformulierung verbunden. Der vorliegende Beitrag stellt die zwei dem Parlament vorliegenden neuen Abfertigungsmodelle vor (siehe Kasten) und diskutiert deren mögliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Mobilität der Arbeitskräfte, Kündigungsverhalten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer).

ABFERTIGUNGSZAHLUNG ALS TEIL DES LOHNES

Die Zahlung der laufenden Arbeitsentgelte sowie der Abfertigung ist in einem humankapitaltheoretisch orientierten Ansatz folgendermaßen begründet: Der Lohn bildet die „Rendite“ des individuell akkumulierten Humankapitals (Becker, 1975). Dieses Humankapital kann durch vorangegangene Ausbildung und durch Qualifizierungsprozesse während der Berufstätigkeit („training on the job“) erworben werden. Durch Höherqualifizierung entsteht eine Rente für den Betrieb, die zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Form hinausgeschobener späterer Bezüge (Abfertigungen) geteilt wird. Im gegenwärtigen Abfertigungssystem ergibt sich daraus ein Anreiz für ausgebildete Arbeitskräfte, im Betrieb zu bleiben.

Ein Betrieb könnte die Ausbildungskosten durch die Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften, die von anderen Unternehmen ausgebildet wurden, senken.

Begutachtung: Alois Guger, Thomas
Url • Wissenschaftliche Assistenz:
Eva Latschka • E-Mail-Adressen:
Christine.Mayrhuber@wifo.ac.at,
Eva.Latschka@wifo.ac.at

Die Abfertigungsmodelle

Im Februar 1999 brachten die Regierungsparteien (SPÖ und ÖVP) zwei Entschließungsanträge für eine Neugestaltung des Abfertigungsrechts ins Parlament ein. In einer Expertengruppe wurden die Auswirkungen beider Modelle für die Arbeitnehmer, die Betriebe und den Arbeitsmarkt analysiert (*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*, 2000) und die Kosten der Umstellung simuliert (siehe *Url, Th.*, „Umstellung des Abfertigungsrechtes: Auswirkungen auf die Arbeitskosten“, in diesem Heft).

Das gegenwärtige Abfertigungssystem

Im gegenwärtigen System liegt eine Anwartschaft auf Abfertigung vor, wenn das Dienstverhältnis bis zum Zeitpunkt der Auflösung mindestens 3 Jahre ohne Unterbrechung aufrecht war. Bei Auflösung durch Arbeitnehmerkündigung, vom Dienstnehmer verschuldeter Entlassung bzw. vorzeitigem Austritt ohne wichtigen Grund besteht kein Abfertigungsanspruch. Bei einvernehmlicher Auflösung, Arbeitgeberkündigung oder Auslaufen eines Zeitvertrags wird eine Abfertigungszahlung fällig. Sonderregeln gelten bei Beendigung des Dienstverhältnisses aufgrund von Pensionierung (Abfertigung auch bei Selbstkündigung nach einer mindestens zehnjährigen Dienstzeit).

Die Höhe der Abfertigung hängt von der Dauer des Dienstverhältnisses ab, wobei der Abfertigungsanspruch nicht kontinuierlich, sondern stufenweise steigt (Abbildung 1). Nach 3 Dienstjahren gebührt eine Abfertigungszahlung in der Höhe von 2 Monatsentgelten (berechnet als Zwölftel des Jahreseinkommens einschließlich Urlaubs- und Weihnachtsgeld). Nach 25 Dienstjahren beträgt die Abfertigung ein Jahresgehalt (einschließlich Sonderzahlungen).

Die Abfertigungszahlungen unterliegen dem bevorzugten Einkommensteuersatz von 6%. Der Betrieb kann künftige Abfertigungsansprüche steuerrechtlich durch den Aufbau einer Rückstellung bereits vorzeitig berücksichtigen. Eine Abfertigungsrückstellung wird von dem Betrag berechnet, der dem Arbeitnehmer bei Auflösung des Dienstverhältnisses als Abfertigung aufgrund der obengenannten Voraussetzungen bezahlt werden müsste.

Die von der SPÖ und der ÖVP vorgelegten Reformvorschläge verfolgen beide das Ziel eines beitragsorientierten Systems verbunden mit der Auslagerung der Abfertigungsansprüche aus den Betrieben zu überbetrieblichen Abfertigungskassen. Die Abfertigungsansprüche steigen in beiden Modellen gleichmäßig mit der Dauer der Erwerbstätigkeit, es wird also vom gegenwärtigen Stufentarif abgegangen. Weiters ist den beiden Modellen gemeinsam, dass die Art der Beendigung eines Dienstverhältnisses nicht mehr über eine Anwartschaft entscheidet.

Das SPÖ-Modell

Gemäß dem Modellvorschlag der SPÖ werden für den Arbeitnehmer vom Berufseintritt bis zum Pensionsüber-

tritt Abfertigungsbeiträge an eine Abfertigungskasse geleistet. Der Arbeitgeber führt auf Basis eines einheitlichen – im Vorschlag nicht konkretisierten – Beitragssatzes vom Bruttomonatsentgelt Beiträge ab. Der Abfertigungsanspruch wächst somit gleichmäßig mit den eingezahlten Beiträgen und den Zinserträgen der Abfertigungskasse. Im Falle einer Lösung des Arbeitsverhältnisses stehen Arbeitnehmern zwei Alternativen zur Verfügung: Entweder erfolgt eine Auszahlung der Abfertigung, oder die Abfertigung wird in der Abfertigungskasse gelassen. Bei einer begründeten Entlassung oder einem unbegründeten vorzeitigen Austritt besteht kein Anspruch auf Auszahlung, die Anwartschaft bleibt jedoch bis zum Pensionsantritt bestehen. Im Falle des Pensionsübertritts hat der Arbeitnehmer die Wahl zwischen einer einmaligen Geldleistung oder einer Zusatzpension (Rente).

Dieses Modell würde mit einem Stichtag eingeführt, ab dem für alle Arbeitnehmer Beiträge an die Abfertigungskasse zu entrichten sind. Bei Beendigung eines zum Stichtag bestehenden Beschäftigungsverhältnisses soll eine Vergleichsrechnung zwischen dem gegenwärtigen und dem neuen Abfertigungsrecht angestellt werden. Wenn die Abfertigungsleistung nach dem derzeit gültigen Recht höher gewesen wäre, ist der Fehlbetrag durch den Arbeitgeber an die Abfertigungskasse zu leisten (Nachschusspflicht). Für den Arbeitgeber würde die Möglichkeit geschaffen, bereits gebildete Abfertigungsrückstellungen in die neue Veranlagungsform überzuführen. Die laufenden Beiträge an die Abfertigungskassen werden nicht besteuert, sondern es erfolgt wie bisher eine nachgelagerte Besteuerung der Abfertigungszahlungen mit 6%.

Das ÖVP-Modell

Auch der Vorschlag der ÖVP geht von einem einheitlichen und konstanten Beitragssatz gemessen am Bruttolohn aus. Nach einer Wartezeit von 1 Jahr leistet der Arbeitgeber die Abfertigungsbeiträge an die Abfertigungskasse. Die Beiträge sind bis zu einer Dauer des Arbeitsverhältnisses (oder mehrerer Arbeitsverhältnisse) von höchstens 300 Monaten (25 Jahren) zu entrichten. Auch hier entscheidet nicht die Art der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses über die Anwartschaft. Bei Selbstkündigung des Arbeitnehmers bleibt die Anwartschaft bestehen, die Auszahlung der Geldleistung soll in diesem Fall nicht möglich sein. Für alle anderen Formen der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses ist die Auszahlung der Abfertigung vorgesehen. Die Abfertigungszahlungen werden auch in diesem Modell mit dem bevorzugten Steuersatz von 6% besteuert.

Nur neu begründete Arbeitsverhältnisse werden in das neue System einbezogen, die gegenwärtige Abfertigungsregelung läuft damit kontinuierlich aus. Allerdings sollen Übertragungen der bestehenden Abfertigungsansprüche ins neue System im Einvernehmen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer möglich sein.

Diese Abwerbungsversuche sind aber mit einer Abgeltung der „Abfertigungsverluste“ bei Kündigung seitens des Arbeitnehmers verbunden. Damit beteiligt sich auch das abwerbende Unternehmen indirekt an den Humankapitalinvestitionen des Vorbetriebs (Genser, 1987). Die Abfertigung bildet im Rahmen der Humankapitaltheorie eine Mobilitätseinschränkung, die allerdings ein Fundament für Produktivitätssteigerungen ist.

Empirische Untersuchungen (Goux – Maurin, 1997, Loewenstein – Spletzer, 1998) zeigen, dass betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen stärker betriebsübergreifende als betriebsspezifische Qualifikationen vermitteln. Im gegenwärtigen Abfertigungssystem kann der Entfall der Abfertigungszahlung bei Selbstkündigung als eine Form der Pönalzahlung für den einseitigen Entzug von Humankapital – das vom Unternehmen ausgebaut wurde – interpretiert werden. In den vorgeschlagenen Abfertigungsmodellen hat die Art der Beschäftigungsbeendigung keine Auswirkungen auf die Abfertigungsanwartschaft. Um eine Dämpfung der allgemeinen Humankapitalinvestitionen zu vermeiden, sollten andere Formen der Bindung von Humankapital an den Betrieb gelingen.

Ein weiteres Argument für Abfertigungszahlungen (definiert als aufgeschobene Lohnzahlung) bietet die Effizienzlohntheorie (Katz, 1986) an, die einen unmittelbaren positiven Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsleistung herstellt (Rothschild, 1988). Zumindest vier Motive rechtfertigen demnach eine Bezahlung über dem Wettbewerbslohnsatz: Durch die Zahlung von Effizienzlöhnen versucht ein Unternehmen, Arbeitskräfte mit überdurchschnittlichen Fähigkeiten anzuziehen und diese dann im Unternehmen zu halten, um Fluktuationskosten zu umgehen. Höhere Löhne bedeuten auch in diesem Ansatz eine höhere Produktivität aufgrund von Loyalitätseffekten sowie der Verminderung eines arbeitsausweichenden Verhaltens der Arbeitnehmer („Shirking“). Hier liegt neuerlich eine Mobilitätsbeschränkung vor, die allerdings wiederum eine Grundlage für Produktivitätszuwächse bildet.

MOBILITÄT UND ABFERTIGUNG

Gegenwärtig steht die Abfertigung bei Selbstkündigung dem Arbeitnehmer erst beim Übertritt in den Ruhestand zur Verfügung. Vorher ist der Anspruch an eine Kündigung durch den Arbeitgeber bzw. eine einvernehmliche Lösung des Dienstverhältnisses oder an das Auslaufen einer Befristung gebunden.

Die derzeitige Regelung bewirkt im Fall der Selbstkündigung, dass beim Arbeitsplatzwechsel Kosten in der Höhe des verlorenen Abfertigungsanspruchs anfallen, die durch einen höheren Nettolohn im neuen Betrieb zu kompensieren sind. Nach einer Dienstzeit von 3 Jahren (Abfertigungsanspruch sind hier 2 Monatsgehälter) und

einem Planungshorizont des Beschäftigten von 3 Jahren würde die kompensatorische Nettolohnerhöhung¹⁾ 5,7% betragen. Wird rationales Verhalten der Arbeitnehmer unterstellt, so reduziert die gegenwärtige Abfertigungsregelung die Arbeitskräftemobilität durch den Abfertigungsverlust bei Selbstkündigung.

Bei Kündigung durch den Arbeitgeber verfügt der Arbeitnehmer mit einer Abfertigung über eine Überbrückungshilfe. Diese kann in die der kompensatorischen Nettolohnerhöhung entgegengesetzte Richtung wirken: Findet der Arbeitnehmer rasch einen neuen Arbeitsplatz, so kann er aufgrund des Bezugs der Abfertigung kurzfristig Lohneinbußen (zugunsten nichtmonetärer Vorteile, die mit dem neuen Arbeitsplatz verbunden sind) in Kauf nehmen. Die bestehende Abfertigungsregelung wirkt hier zwar beschäftigungsreduzierend, steigert aber die Mobilität der Arbeitnehmer.

AKTUELLE ABFERTIGUNGSREGELUNG ERZEUGT STRATEGISCHES KÜNDIGUNGSVERHALTEN

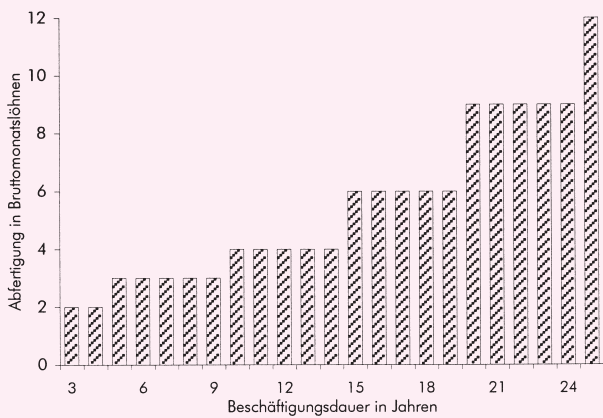
Der Abfertigungsanspruch ist durch die Dauer der Betriebszugehörigkeit, des zuletzt bezogenen Arbeitsentgelts und durch die Art der Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestimmt.

Der österreichische Arbeitsmarkt weist insgesamt eine sehr hohe Dynamik auf (Mayrhuber – Url, 1999). Die Dynamik des Umschlagsprozesses steht in einem engen Zusammenhang mit der kurzen Dauer der Beschäftigungsverhältnisse. So betrug der Anteil der 1997 aufrechten Beschäftigungsverhältnisse, die bis unter 3 Jahre dauerten, knapp 46,9%, und nur 2,9% dieser Beschäftigungsverhältnisse bestanden länger als 25 Jahre. 84,5% der im Jahr 1997 beendeten Beschäftigungsverhältnisse hatten kürzer als 3 Jahre gedauert. Im gegenwärtigen System der Abfertigung begründeten also nur 15,5% der gelösten Dienstverhältnisse des Jahres 1997 einen Abfertigungsanspruch aufgrund der Beschäftigungsdauer. Ergänzt man diese Zahl um die Beamten und Bauarbeiter (für sie gelten eigene Abfertigungsregelungen), und greift man nur die Fälle mit Abfertigungsanspruch (Arbeitgeberkündigung, einvernehmliche Lösung oder Auslaufen einer Befristung) heraus, dann verbleiben trotz der hohen Umschlagsdynamik auf dem österreichischen Arbeitsmarkt für das Jahr 1997 insgesamt nur 160.000 Abfertigungsfälle (Bundesarbeitskammer, 1999).

Aufgrund der erforderlichen Mindestbeschäftigungsdauer und des Abfertigungsverlusts bei Selbstkündigung besteht gegenwärtig eine Überbrückungshilfe für nur rund 12% aller beendeten Beschäftigungsverhältnisse.

¹⁾ Angenommen wird ein Diskontsatz von 2%, aliquote Sonderzahlungen bleiben unberücksichtigt.

Abbildung 1: Stufentarif der gegenwärtigen Abfertigungsregelung



Die Konzeption der Abfertigung kann zu einem strategischen Kündigungsverhalten sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber führen.

Beabsichtigt ein Arbeitnehmer einen Arbeitsplatzwechsel, so wird der Abfertigungsverlust bei Selbstkündigung ein wichtiges Entscheidungskriterium sein. Arbeitnehmer werden sich strategisch verhalten, um den Verlust von bis zu einem steuerbegünstigten Jahresentgelt zu vermeiden.

Ein Unternehmen kann das Entstehen hoher Abfertigungsansprüche vermeiden, wenn Arbeitnehmer kurz vor der ersten oder einer höheren Stufe des Abfertigungstarifs gekündigt werden. Für die Betriebe besteht ein gewisser Anreiz – insbesondere wenn unternehmensspezifisches Know-how geringe Bedeutung hat –, bei Kündigungen Arbeitskräfte ohne Anspruch auf Abfertigung zu bevorzugen. Diese defensive Beschäftigungspolitik, die eher auf die betriebliche Liquidität als auf die Produktivität abstellt, kann auch in Betrieben mit qualifizierten Beschäftigten auftreten. Das strategische Verhalten in der betrieblichen Personalpolitik bedeutet, dass die Abfertigungsregelung nur für Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeit als „Kündigungshemmschuh“ eine Schutzfunktion erfüllt.

Die Kosten der geltenden Abfertigungsregelung stehen also in einem engen Zusammenhang mit dem Kündigungsverhalten der Arbeitgeber. Gemäß den Berechnungen von Walther (1999) wirkt die Abfertigungsregelung nach dem 4. Beschäftigungsjahr als schwache Kündigungsbremse. Der relativ stärkste Kündigungsimpuls ergibt sich am Ende des 3. bzw. des 5. Jahres, ein schwächerer auch am Ende des 10. Jahres.

Die „Belastung“ der Unternehmen aufgrund der Abfertigungen hängt stark von der vorhandenen Deckung der Abfertigungsansprüche ab. Bildet der Betrieb rechtzeitig

Übersicht 1: Verteilung aufrechter und beendeter Beschäftigungsverhältnisse

Alle Wirtschaftsklassen, 1997

Dauer der Beschäftigung	In % der aufrechten Beschäftigungsverhältnisse			In % der beendeten Beschäftigungsverhältnisse		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Bis unter 1 Jahr	23,4	23,1	23,8	70,9	72,6	68,4
1 bis unter 3 Jahre	23,5	22,3	24,9	13,6	12,8	14,8
3 bis unter 5 Jahre	14,1	13,5	14,8	6,6	6,5	6,8
5 bis unter 10 Jahre	19,2	19,0	19,5	4,9	4,3	5,6
10 bis unter 15 Jahre	8,2	8,4	7,8	1,5	1,3	1,8
15 bis unter 20 Jahre	5,3	5,8	4,8	1,0	0,8	1,1
20 bis unter 25 Jahre	3,4	3,9	2,7	0,8	0,8	0,8
Über 25 Jahre	2,9	4,0	1,7	0,7	0,9	0,6

Q: Synthesis. Ohne Beamte, geringfügig Beschäftigte, Werkverträge.

eine entsprechende Abfertigungsrückstellung und liegt eine längerfristige Personalplanung vor, so sinkt die marginale Abfertigungsbelastung des Betriebs mit zunehmender Beschäftigungsdauer. Walther (1999, S. 14) kommt zu dem Schluss, dass nach dem 4. Jahr das geltende Abfertigungssystem durch Zinseinnahmen aus der Wertpapierdeckung nahezu „selbsttragend“ wird.

DISKONTINUIERLICHE ERWERBSVERLÄUFE IM ÖVP-MODELL WENIGER GUT ABGESICHERT

Der ÖVP-Entschließungsantrag sieht vor, dass erst nach Ablauf des 1. Arbeitsjahres im Betrieb Abfertigungsbeiträge zu entrichten sind. Die gegenwärtige Regelung schließt Arbeitskräfte mit einer Beschäftigungsdauer von weniger als 3 Jahren nicht ein. Durch den Ausschluss der unterjährigen Beschäftigungsverhältnisse aus dem Abfertigungssystem kann im ÖVP-Modell ein Anreiz entstehen, eher unterjährige Dienstverhältnisse einzugehen.

Jeder Arbeitsplatzwechsel ist im ÖVP-Modell mit einer beitragsfreien Zeit im Ausmaß von einem Beschäftigungsjahr verbunden. Die Unterbrechung des Erwerbs einer Anwartschaft bildet ein Mobilitätshindernis für die Arbeitnehmer, gleichwohl in einem geringeren Ausmaß als im gegenwärtigen System.

Wenn die neue Abfertigungsregelung weiterhin eine Überbrückungshilfe bei Arbeitsplatzwechsel bieten soll, dann sind speziell Arbeitnehmer mit unbeständigen Arbeitsverhältnissen benachteiligt. Ist die neue Abfertigungsregelung als zusätzliche Altersvorsorge konzipiert, dann erschwert dieses Modell wiederum speziell Arbeitskräften mit diskontinuierlicher Erwerbstätigkeit den Erwerb von Anwartschaften. Die im Entschließungsantrag der ÖVP angestrebte Steigerung der Mobilität von Arbeitskräften bringt also Verluste an Abfertigungsansprüchen mit sich.

Die Deckelung der Beitragsleistungen mit 300 Beschäftigungsmonaten bedeutet langfristig eine Verringerung der Lohnkosten. Gemäß dem ÖVP-Vorschlag wird das Modell langsam – nur für neu begründete Arbeitsverhältnisse und nicht für bereits bestehende Verträge – eingeführt. Damit wird die Lohnkostenreduktion für ältere Arbeitskräfte frühestens im 26. Jahr nach der Einführung wirksam, und dann nur für Arbeitnehmer mit ununterbrochener Beschäftigung im selben Unternehmen.

Jährlich wird rund ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst, ein Beschäftigungsverhältnis dauert durchschnittlich somit etwa drei Jahre. Nimmt man eine Erwerbsphase von 40 Jahren, eine durchschnittliche Dauer der Beschäftigung von vier Jahren²⁾ und den Berufseinstieg im 20. Lebensjahr an, so erreicht der Beschäftigte erst im 32. Jahr seiner Erwerbstätigkeit (dem 52. Lebensjahr) 300 Beitragsmonate, nach denen keine Beiträge mehr fällig sind. Diese Erwerbskarriere wäre weder durch Betreuungspflichten (Karenz) oder Präsenzdienst noch durch Arbeitslosigkeit unterbrochen. Die Senkung der Lohnkosten durch die Deckelung wird bei kontinuierlicher Erwerbstätigkeit erst kurz vor dem Pensionsantrittsalter wirksam, bei diskontinuierlicher Erwerbstätigkeit ist dieser Effekt kaum zu erwarten. Die gegenwärtig angespannte Arbeitsmarktlage für ältere Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt wird durch die Beitragsdeckelung kurzfristig also nicht erleichtert. In rund 30 Jahren, wenn eine Lohnkostenreduktion für ältere Arbeitskräfte eintreten wird, ist eine demographisch bedingte Verknappung des Arbeitskräfteangebotes zu erwarten.

Durch die Neuregelung der Abfertigungsanwartschaften fallen sowohl im ÖVP-Modell als auch im SPÖ-Modell die gegenwärtigen Mobilitätseinschränkungen bei Betriebsveräußerungen weg: Etwaige Anreize zur Liquidation eines Unternehmens im Insolvenzfall und die damit einhergehenden sozialen Kosten sind durch kontinuierliche Beitragsleistungen und überbetriebliche Anwartschaften nicht mehr gegeben. Die Auslagerung der Abfertigungsanwartschaften in unabhängige Fonds, die beide Modelle vorsehen, entlastet somit auch den Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds.

Gemäß einer Untersuchung des *Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten* (1998) wurden im Jahr 1997 80,7% der Einzelbetriebsneugründungen von vormals unselbständig Erwerbstätigen (ohne Beamte) durchgeführt. Der Anspruch auf Auszahlung der Abfertigung entsteht im ÖVP-Modell nicht bei Selbstkündigung durch den Arbeitnehmer. Diese Regelung verhindert die

²⁾ Die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses von 3 Jahren (laut Synthesis-Daten) erscheint für die nachfolgenden Überlegungen als zu kurz. Unter Abzug der Saisonbeschäftigten (Bauwirtschaft, Tourismus: unter 1 Jahr) liegt die durchschnittliche Beschäftigungsdauer bei 3,5 Jahren. Daher wird hier eine Beschäftigungsdauer von 4 Jahren angenommen.

Funktion der Abfertigung als finanzieller Impuls für Betriebsneugründungen durch ausscheidende Arbeitnehmer.

SPÖ-MODELL BEZIEHT ALLE ARBEITSKRÄFTE EIN

Das SPÖ-Modell geht vom gegenwärtigen Stufentarif der Abfertigung sowie einer Plafondierung der Beiträge einerseits und der Abfertigungsansprüche andererseits ab. Der Wegfall des Stufentarifs und die gleichmäßige Beitragsleistung minimieren den Einfluss der Abfertigung auf die Entscheidung über einen Arbeitsplatzwechsel. Wird ein Arbeitsverhältnis gelöst, so besteht für den Arbeitnehmer die Wahlmöglichkeit³⁾ zwischen Auszahlung der Abfertigung und Weiterveranlagung. Eine Selbstkündigung ist in diesem Modell für Arbeitnehmer nicht mit monetären Kosten (in der Höhe des Abfertigungsanspruchs) verbunden, die Mobilität der Arbeitskräfte ist von der Abfertigung unbeeinflusst.

Das SPÖ-Modell übernimmt einerseits die Funktion der Überbrückungshilfe für Arbeitnehmer, da die Abfertigung ausgezahlt werden kann. Andererseits stärkt das Modell die betriebliche Altersvorsorge für alle unselbständig Beschäftigten. Welches Gewicht der Arbeitnehmer der jeweiligen Funktion beimisst, liegt in seinem Entscheidungsbereich, da eine Wahlmöglichkeit zwischen Auszahlung und Weiterveranlagung besteht. Das Modell fördert also die Mobilität und Flexibilität der Arbeitskräfte.

Das SPÖ-Modell durchbricht das Prinzip der Betriebsbindung in Abhängigkeit von der Betriebszugehörigkeit. Die Mobilität wird auf Arbeitgeber- wie auch auf Arbeitnehmerseite nicht mehr durch den Abfertigungsstufentarif determiniert.

Weiters ist durch die Einführung eines betriebsunabhängigen Regelkreises sichergestellt, dass der Arbeitgeber für alle Arbeitskräfte Beiträge entrichtet. Die laufende Beitragszahlung belastet das Unternehmen bei Veränderungen der Beschäftigungsstruktur nicht zusätzlich. Dieser Modellvorschlag reduziert also die Grenzkosten der Abfertigungszahlung, da eine Unterdeckung der Anwartschaften nicht mehr möglich ist. Strategisches Kündigungsverhalten sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer wird in diesem Modell verhindert.

Arbeitskosteneffekte sind hier eher gegeben als im ÖVP-Modell, da für den gesamten Erwerbsverlauf Beiträge zu entrichten sind. Zwar fehlen im Vorschlag ein konkreter

³⁾ Bei begründeter fristloser Entlassung oder einem unbegründeten vorzeitigen Austritt ist eine Auszahlung nicht möglich, die Anwartschaft bleibt aber bestehen.

Beitragssatz und die Definition der Bemessungsgrundlage; vor dem Hintergrund der Senioritätsentlohnung impliziert der konstante Beitragssatz aber eine relative Erhöhung der Lohnkosten älterer gegenüber jüngeren Arbeitskräften. Das Ausmaß der relativen Verteuerung ist vom Beitragssatz bestimmt.

SPÖ-MODELL VERBESSERT DIE SITUATION IN BRANCHEN MIT HOHER FLUKTUATION

Die hohe Dynamik auf dem österreichischen Arbeitsmarkt ist vom großen Anteil der Saisonbeschäftigungen bestimmt. Arbeitsplatzverschiebungen erfolgen vor allem zwischen schrumpfenden Branchen (im primären und auch sekundären Sektor) und expandierenden Branchen im tertiären Sektor. Als Maß für die Veränderung der Arbeitsplätze, also den Wegfall und die Entstehung von Beschäftigungsmöglichkeiten auf Betriebsebene, dient die „Turn-over-Rate“. Sie ist am höchsten in der Tourismusbranche – hier werden 20% der Arbeitsplätze jährlich umgeschlagen – vor der Bauwirtschaft (15,4%) und dem Handel (8,5%; Hofer – Pichelmann – Rosner, 1998). Noch höher als der Arbeitsplatzumschlag ist die Fluktuation der Arbeitskräfte in diesen Branchen: Jährlich wechseln zumindest 30% der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz.

Der Anteil der aufrechten Beschäftigungsverhältnisse, die kürzer als 1 Jahr dauerten, lag 1997 insgesamt bei 23,4%. Erwartungsgemäß sind kurze Beschäftigungsverhältnisse in der Baubranche sowie im Beherbergungs- und Gaststättenwesen überdurchschnittlich häufig. In den Dienstleistungsberufen dauern Beschäftigungsverhältnisse kürzer als im produzierenden Bereich. Neben den Saisonbranchen ist die Beschäftigungsdauer der Wirtschaftsabteilungen „Datenverarbeitung und Datenbanken“, „Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen“, „Forschung und Entwicklung“ sowie „Erbringung von sonstigen Dienstleistungen“ kürzer als im Durchschnitt.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden neuen Abfertigungsmodellen liegt in der Behandlung der Beschäftigungsverhältnisse, die kürzer als 1 Jahr bestehen: Im SPÖ-Modell sind mit dem Eintritt eines Beschäftigten in den Betrieb unmittelbar Zahlungen an den Abfertigungsfonds verbunden, im ÖVP-Modell erst nach Beendigung des 1. Arbeitsjahres im Betrieb.

Rund 47% der aufrechten Beschäftigungsverhältnisse des Jahres 1997 dauerten weniger als 3 Jahre und begründeten damit im gegenwärtigen System keine Abfertigungsanwartschaft. Der ÖVP-Vorschlag einer Beitragspflicht nach dem 1. Arbeitsjahr bedeutet zwar eine Verbesserung gegenüber dem bestehenden Abfertigungssystem. Aufgrund der Unterbrechung der Dienstverhältnisse kann die Mehrheit der Tourismus- und Baube-

schäftigten⁴⁾ dennoch keinen Abfertigungsanspruch – und damit keine zusätzliche Altersvorsorge – erwerben.

Mobile Arbeitskräfte sind im ÖVP-Modell bei jedem Arbeitsplatzwechsel mit einem Abfertigungsverlust konfrontiert, weil die Beitragspflicht erst nach dem ersten Beschäftigungsjahr einsetzt.

Der ÖVP-Vorschlag erhöht durch die Ausklammerung der unterjährigen Beschäftigungsverhältnisse die Attraktivität der Tourismusberufe nicht. Dies steht in einem Widerspruch zum Stellenwert des Tourismus für die österreichische Wirtschaft.

Die gegenwärtige Benachteiligung der Arbeitnehmer mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen wird im SPÖ-Modell ganz aufgehoben. Hier werden alle Arbeitnehmer ins System eingeschlossen, da die Beitragsleistungen an den Abfertigungsfonds mit Beginn der Beschäftigung anfallen. Die Reform des Abfertigungssystems erzeugt in diesem Fall eine soziale Besserstellung von Beschäftigten in diesen Branchen.

Kurzzeitarbeitsverhältnisse sind besonders häufig in der Bauwirtschaft, dem Tourismus, im Einzelhandel, in der Datenverarbeitung, in mit dem Kredit- und Versicherungswesen verbundenen Tätigkeiten und im Bereich der unternehmensbezogenen und sonstigen Dienstleistungen. Eine Abfertigungsreform entsprechend dem SPÖ-Entschließungsantrag würde besonders in diesen Branchen kurzfristig einen zusätzlichen Aufwand für die Betriebe bedeuten. In den Branchen Energieversorgung, Kreditwesen und Versicherungswesen liegt der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von weniger als 3 Jahren deutlich unter dem Durchschnitt, die zusätzliche Kostenbelastung der Unternehmen wäre entsprechend gering.

In der Gesamtwirtschaft betrug der Anteil der über 25-jährigen Dienstverhältnisse 2,9% aller im Jahr 1997 aufrechten Beschäftigungsverhältnisse. In den obengenannten Branchen mit überdurchschnittlich vielen Kurzzeitarbeitsverhältnissen ist er verschwindend gering – im Beherbergungs- und Gaststättenwesen beträgt er etwa nur 0,3%. Tourismusberufe üben im Vergleich zur Gesamtwirtschaft relativ junge Arbeitskräfte aus. Diese Branche ist in den unteren Altersgruppen sehr stark, ab der Altersgruppe der 35-Jährigen deutlich schwächer besetzt als der gesamtwirtschaftliche Durchschnitt (*Statistik Österreich, 2000*).

Das Ziel einer Lohnkostensenkung für ältere Arbeitskräfte im ÖVP-Modell wird in jenen Branchen realisiert, in denen die Beschäftigungsverhältnisse überdurch-

⁴⁾ Im Entschließungsantrag der ÖVP ist vorgesehen, dass die Abfertigungsregelung der Baubranche abgeändert wird.

Übersicht 2: Bedeutung der Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer bis zu einem Jahr

ÖNACE-Wirtschaftsabteilungen, 1997

	Zahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse, die weniger als ein Jahr dauerten			Zahl der aufrechten Beschäftigungsverhältnisse, die weniger als ein Jahr dauern		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Anteile an allen Beschäftigungsverhältnissen in %					
Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln und Getränken	63,6	61,3	66,0	20,2	17,6	23,6
Herstellung von Textilien und Textilwaren	55,3	57,0	54,0	15,3	14,6	16,1
Herstellung von Bekleidung	50,2	53,4	49,5	19,0	16,4	19,6
Herstellung von Chemikalien und chemischen Erzeugnissen	59,3	58,0	61,5	11,1	9,6	14,6
Metallerzeugung und -bearbeitung	67,0	66,3	70,6	10,1	9,8	12,2
Herstellung von Metallerzeugnissen	65,1	65,8	61,6	18,2	18,4	17,1
Bauwesen	77,7	78,7	62,4	33,7	35,5	21,3
Kraftfahrzeughandel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Tankstellen	51,7	50,6	55,9	19,9	19,5	21,6
Handelsvermittlung und Großhandel	60,6	60,5	60,7	21,2	19,4	23,8
Einzelhandel; Reparatur von Gebrauchsgütern	62,7	65,5	61,0	25,6	26,0	25,5
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	87,1	86,6	87,5	55,4	55,6	55,3
Kreditwesen	59,2	52,9	62,9	9,1	7,2	10,9
Versicherungswesen	50,5	42,8	59,9	9,1	8,6	10,2
Mit dem Kredit- und Versicherungswesen verbundene Tätigkeiten	60,5	64,3	57,9	30,0	26,1	32,7
Datenverarbeitung und Datenbanken	60,7	61,4	59,2	31,1	29,8	34,1
Forschung und Entwicklung	55,8	57,2	54,0	28,7	29,2	28,0
Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen	76,4	81,4	69,2	31,6	35,2	28,5
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	59,3	72,5	56,4	26,9	26,0	27,1
Bergbau	70,4	70,3	70,6	14,3	14,3	14,4
Sachgüterproduktion	59,8	59,9	59,7	16,2	15,4	18,3
Energie- und Wasserversorgung	66,6	63,2	76,0	5,4	4,9	8,4
Alle Wirtschaftsabteilungen	70,9	72,6	68,4	23,4	23,1	23,8

Q: Synthesis. Ohne Beamte, geringfügig Beschäftigte, Werkverträge.

schnittlich lange dauern. Aus heutiger Sicht wird die Beitragsdeckelung vor allem in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Versicherungswesen und Kreditwesen wirksam werden.

Für die Arbeitnehmer erweist sich das SPÖ-Modell im Gegensatz zum ÖVP-Vorschlag als „branchenneutral“. Häufiger Arbeitsplatzwechsel und kurze Beschäftigung bedeuten keine Benachteiligungen mehr. Im SPÖ-Modell wird die Abfertigung als Überbrückungshilfe für Kurzzeitbeschäftigte gestärkt und eine zusätzliche Altersvorsorge ermöglicht. Im ÖVP-Modell sind die Arbeitnehmer der Branchen mit hoher Arbeitskräftefluktuation und kurzen Beschäftigungsformen zwar im Vergleich mit dem aktuellen System etwas besser gestellt, in den typischen Saisonbranchen ist aber die Überbrückungsfunktion und auch die zusätzliche Altersvorsorgefunktion weniger stark ausgeprägt als im SPÖ-Vorschlag. Der ÖVP-Vorschlag hingegen bedeutet für Branchen mit stabilen und langfristigen Beschäftigungsverhältnissen einen Ausbau der überbetrieblichen Pensionsvorsorge sowie eine Lohnkostenreduktion für ältere Arbeitskräfte.

AUSWIRKUNGEN AUF DIE GESAMT-BESCHÄFTIGUNG

Die aus dem gültigen Abfertigungsrecht resultierenden Mobilitätsbeschränkungen haben nicht notwendigerweise beschäftigungspolitisch negative Effekte. Insbesondere bei kleinen Nachfrageschocks bedeutet eine Einschränkung der Arbeitskräftemobilität ein gewisses Maß an Beschäftigungsstabilisierung (Burgess – Knetter – Michalecci, 2000). Wenn durch unerwartete Nachfrageausfälle der gesamtwirtschaftliche Grenzertrag des

Faktors Arbeit sinkt, werden die Unternehmen einerseits keine zusätzlichen Arbeitskräfte einstellen, andererseits Arbeitskräfte in den Abfertigungsstufen 0 und 1 entlassen (Abbildung 1). Im Fall kleinerer Nachfrageschwankungen sinkt durch die bestehende Abfertigungsregelung für Arbeitskräfte mit längerer Betriebszugehörigkeit die Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein. Diese – bezogen auf den Arbeitsmarkt – positive Mobilitätsbremse fällt sowohl im SPÖ-Modell als auch im ÖVP-Modell weg. Nachfrageschwankungen haben folglich unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit, da die beschäftigungsstabilisierende Wirkung des Stufentarifs der Abfertigung beseitigt wird. Da allerdings die abfertigungsfreie Zeit bis zum 3. Dienstjahr gegenwärtig schon einen „Konjunkturpuffer“ bildet, dürften die zusätzlichen Effekte von Nachfrageschwankungen auf die Beschäftigung in den neuen Abfertigungsmodellen eher gering sein.

Die Kündigungsbremse der aktuellen Regelung für Beschäftigte mit langer Betriebszugehörigkeit kann andererseits den Prozess der Anpassung an einen Strukturbruch innerhalb einer Branche verzögern. Das wird vor allem in jenen Betrieben der Fall sein, in denen keine ausreichende Vorsorge für die Abfertigungszahlungen (Rückstellungen) getroffen wurde (siehe dazu Url, Th., „Umstellung des Abfertigungsrechtes: Auswirkungen auf die Arbeitskosten“, in diesem Heft).

Der Gesamteffekt auf die Beschäftigung hängt von den Transaktionskosten ab: Der Abgang beider Modelle vom Abfertigungsstufentarif bedeutet eine Senkung der Transaktionskosten sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer. Die Erleichterung des Arbeitswechsels bedeutet eine Beschleunigung der Reallokation der Ar-

Übersicht 3: Bedeutung der Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer über 25 Jahre

ÖNACE-Wirtschaftsabteilungen, 1997

	Zahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse, die länger als 25 Jahre dauerten			Zahl der aufrechten Beschäftigungsverhältnisse, die länger als 25 Jahre dauern		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Anteile an allen Beschäftigungsverhältnissen in %					
Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln und Getränken	1,2	1,8	0,6	3,7	5,5	1,5
Herstellung von Textilien und Textilwaren	2,7	4,0	1,7	5,4	7,5	3,1
Herstellung von Bekleidung	1,6	2,9	1,4	4,7	10,4	3,4
Herstellung von Chemikalien und chemischen Erzeugnissen	3,1	3,9	2,0	6,7	8,1	3,4
Metallerzeugung und -bearbeitung	1,9	1,9	1,5	5,8	6,2	3,0
Herstellung von Metallerzeugnissen	1,0	1,0	0,9	3,1	3,4	2,1
Bauwesen	0,3	0,2	0,7	1,8	1,8	1,8
Kraftfahrzeughandel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Tankstellen	0,7	0,6	0,8	2,4	2,6	1,7
Handelsvermittlung und Großhandel	0,8	1,0	0,5	2,1	2,8	1,1
Einzelhandel; Reparatur von Gebrauchsgütern	0,5	0,5	0,4	1,3	2,0	1,0
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,2
Kreditwesen	3,7	6,5	2,1	8,3	12,4	4,3
Versicherungswesen	5,4	6,0	4,8	10,1	11,6	7,3
Mit dem Kredit- und Versicherungswesen verbundene Tätigkeiten	0,3	0,5	0,2	0,6	0,7	0,5
Datenverarbeitung und Datenbanken	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,3
Forschung und Entwicklung	1,2	1,4	0,8	3,3	4,7	1,4
Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen	0,1	0,1	0,2	1,0	1,3	0,7
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	0,2	0,3	0,2	0,7	1,5	0,6
Bergbau	1,8	2,0	0,8	4,2	4,3	3,3
Sachgüterproduktion	1,5	1,8	1,0	4,2	5,0	2,3
Energie- und Wasserversorgung	9,3	11,2	4,2	17,5	19,1	7,9
Alle Wirtschaftsabteilungen	0,7	0,9	0,6	2,9	4,0	1,7

Q: Synthesis. Ohne Beamte, geringfügig Beschäftigte, Werkverträge.

beitsplätze. Damit ist einerseits eine Verstetigung der Entwicklung der Gesamtbeschäftigung verbunden, andererseits wird eine Steigerung der Produktivität und damit der Löhne möglich.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Reformvorschläge von SPÖ und ÖVP zum Abfertigungssystem zielen vor allem auf den Aufbau einer zusätzlichen Altersvorsorge ab. Andere Funktionen des aktuellen Systems (Prämie für Betriebstreue, Überbrückungshilfe, Kündigungsbremse usw.) verlieren an Bedeutung. Beide Modelle sehen ein Abgehen vom Stufentarif vor; eine verpflichtende Beitragsleistung des Arbeitgebers würde das Problem der Abfertigungsunterdeckung entschärfen. Ein strategisches Kündigungsverhalten sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite vor bzw. nach Erreichen einer Abfertigungsstufe wird von beiden Abfertigungsentwürfen nicht mehr gefördert.

Insbesondere im SPÖ-Modell ist das Kündigungsverhalten nicht mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit gekoppelt. Da bei Beendigung eines Dienstverhältnisses jedenfalls die Anwartschaft erhalten bleibt, sind Mobilitätshemmnisse in diesem Modell weitgehend beseitigt.

Im ÖVP-Modell behält die Betriebszugehörigkeitsdauer einen stärkeren Einfluss auf die Mobilität der Arbeitskräfte. Abfertigungsbeiträge wären erst nach dem 1. Beschäftigungsjahr im Unternehmen zu entrichten. Die angestrebte Steigerung der Mobilität von Arbeitskräften bringt so einen Verlust von Abfertigungsansprüchen mit

sich. Beschäftigte der Saisonbranchen sind dadurch aus dem Aufbau einer betrieblichen Altersvorsorge ausgeschlossen. Gegenüber anderen Branchen entstehen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt. Das ÖVP-Modell sieht zudem eine Deckelung der Beitragszahlungen mit 300 Beitragsmonaten vor. Die hohe Mobilität der österreichischen Arbeitskräfte, aber auch häufige Unterbrechungen der Erwerbskarriere erschweren diese angestrebte Senkung von Lohnkosten älterer Arbeitskräfte, da jeder Arbeitsplatzwechsel mit einem beitragsfreien 1. Beschäftigungsjahr verbunden ist.

Gegenüber der derzeit gültigen Abfertigungsregelung wird in beiden Modellen die Mobilität der Arbeitskräfte erhöht. Bei geringen Nachfrageschwankungen können Unternehmen in beiden Systemen ihre Beschäftigung unverzüglich anpassen.

Der Verlust der Betriebsbindung im neuen System gibt Unternehmen die Möglichkeit, jederzeit ausgebildete Arbeitskräfte abzuwerben, ohne über einen höheren Nettolohn die bei Selbstkündigung entgangene Abfertigung abgeltend zu müssen. Die Investitionen in allgemeines Humankapital werden sinken, falls es nicht gelingt, andere Formen der Bindung – ähnlich den Trainee-Verträgen in Banken – einzurichten.

Gegenüber der aktuellen Abfertigungsregelung erhöht die Reform die Kostenbelastung der Wirtschaftsbereiche mit hoher Beschäftigungsfuktuation. Dies sind neben den traditionellen Saisonbranchen die Sektoren Datenverarbeitung, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Forschung und Entwicklung sowie sonstige Dienstleistungen. Bislang waren in diesen Branchen Dienstverhält-

nisse mit einer Dauer von weniger als 3 Jahren aufgrund von Kostenüberlegungen in Bezug auf Abfertigungsansprüche vorherrschend. Die Reform des Abfertigungssystems erzeugt eine soziale Besserstellung von Beschäftigten in diesen Branchen.

LITERATURHINWEISE

Becker, G. S., Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 1975.

Bundesarbeitskammer, „Zur Reform des Abfertigungsrechts“, AK-aktuell, 1999, (3a).

Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Das österreichische Gründungsgeschehen. Eine Untersuchung der Struktur und des Beschäftigungseffektes der Unternehmensgründung des Jahres 1997, Wien, 1998.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Abfertigung Neu – Bericht der Expertenarbeitsgruppe 1999/2000, Wien, 2000.

Burgess, S., Knetter, M., Michalecci, C., „Employment and Output Adjustment in the OECD: A Disaggregate Analysis of the Role of Job Security Provisions“, *Economica*, 2000, (67), S. 419-435.

Genser, B. (Hrsg.), Abfertigungsregelungen im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Wien, 1987.

Goux, D., Maurin, E., Returns to Continuous Training: Evidence from French Worker-Firm Matched Data, CREST, Paris, 1997.

Severance Payment and New Severance Payment Scheme: New Momentum or Obstacle for the Austrian Labour Market? – Summary

WIFO studied the effects which two schemes to reform the severance payment currently proposed to Parliament would have on the Austrian labour market.

Only a few terminated employment relationships currently meet the requirements to qualify for severance payment. An employee giving notice him-/herself is not eligible for severance payment. Eligibility rises in graduated steps with the length of stay in a company: no severance payment is due for employment of less than three years, but it amounts to one year's salary after 25 years of employment.

In Austria, about one third of all employment relationships are terminated annually, with most of these employees not eligible for severance payment, since the currently applicable stepped rate acts to the detriment of employees who are employed by the same company for less than three years. Severance payment thus operates rather as a premium for employee loyalty.

Two proposals have been submitted to Parliament which aim to bring the severance payment system more in line with high mobility rates and which simultaneously attempt to change severance payments into an old-age pension provision scheme (second pillar). The proposals furnished, respectively, by the SPÖ (Social Democratic Party) and ÖVP (Austrian People's Party) are contribution-based systems. In both models, the employee's entitlement to severance payment grows uniformly with the length of gainful employment. Even when an employee quits, the entitlement remains active in the severance payment fund, although the ÖVP's model precludes the employee from disposing of the money.

Under the ÖVP's model, the employer pays contributions only for employees who have worked for the employer for more than a year. While this is an improvement over the current stepped model, it is still detri-

mental to the desired higher mobility of employees who would thus suffer a loss of entitlement. For mobile and seasonal workers in particular this model grants neither a bridging support nor any additional old age pension provision. After 300 contributory months (25 years), no more contributions need to be paid for the employee. The envisaged slow transition to the new system would reduce wage costs for older employees only in the 26th year, at a time when demographic projections forecast a severe shortage of workers. Seen from today, the capping will have a long-term effect in the loan and insurance industry, chemicals manufacturing industry, and energy and water utilities. With the maximum severance payment set at one year's salary, just as today, employees of these industries would not be worse off than today.

The SPÖ proposal includes all employees in the system, regardless of the period of gainful employment and the type of termination. Employers need to make contributions to the severance payment funds for all employees, from the time they are first employed until the time they leave/retire. The model places greater emphasis on bridging and on additional old-age provision, since entitlements rise with the duration of gainful employment.

Almost 71 percent of terminated employment relationships and 23 percent of continuing employment relationships have a duration of less than one year. Short term employment is particularly widespread in the construction industry, tourism, retail trade, data processing, loan and insurance businesses, and producer and other services. A reform of severance payments as envisaged by the SPÖ model would mean additional expenditure for employers, but would offer better security against unemployment and old-age provision to employees of these sectors, whereas this security would be lower if the ÖVP model were implemented.

Hofer, H., Pichelmann, K., Rosner, P., Vollbeschäftigung bleibt das Ziel, Wien, 1998.

Katz, L. F., „Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation“, in Fisher, S. (Hrsg.), NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, MA, 1986, S. 235-276.

Loewenstein, M. A., Spletzer, J. R., „Dividing the Costs and Returns to General Training“, Journal of Labor Economics, 1998, S. 142-171.

Mayrhuber, Ch., Url, Th., „Kurze Beschäftigungsdauer dominiert den österreichischen Arbeitsmarkt“, WIFO-Monatsberichte, 1999, 72(10), S. 693-703.

Rothschild, K., Theorien der Arbeitslosigkeit, Oldenburg, 1988.

Statistik Österreich, Demographisches Jahrbuch Österreichs 1998, Wien, 2000.

Walther, H., Ökonomische Funktion der österreichischen Abfertigungsregelung – im Lichte der Theorie und Empirie, Wirtschaftsuniversität Wien, 1999 (mimeo).