

Diskussionspapier

Arbeitslosengeld und Notstandshilfe

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, (...) in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 22

In den vergangenen Jahren hat Österreich einen dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebt. Zwischen 2011 und 2016 stieg die Zahl der arbeitslosen Personen und Schulungsteilnehmer*innen von rund 310.000 Personen auf etwa 424.500 Personen. Noch nie zuvor waren in Österreich so viele Menschen arbeitslos. Dieser Anstieg konnte seit dem Frühling 2017 zwar gestoppt werden, doch ändert dies nichts daran, dass für österreichische Verhältnisse immer noch sehr viele Menschen von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffen sind. Besonders für benachteiligte Menschen ist die Lage am Arbeitsmarkt weiterhin angespannt. So waren zum Beispiel trotz eines spürbaren Rückgangs mit 105.727 Personen im Jahresdurchschnitt 2018 immer noch mehr als drei Mal so viele Menschen langzeitbeschäftigungslos wie noch vor zehn Jahren (Jahresdurchschnitt 2008: 34.538).

Als langzeitarbeitslos gelten Personen, die länger als 12 Monate beim AMS als arbeitssuchend gemeldet sind. Kurze Unterbrechungen (bis zu 28 Tagen) wie Krankenstand, Schulung oder kurze Erwerbstätigkeit werden dabei nicht berücksichtigt.

Die relevantere Definition ist langzeitbeschäftigungslos. Für die Langzeitbeschäftigungslosigkeit werden verschiedene AMS-Vormerkepisoden (u.a. Arbeitslosigkeit, Schulung oder Lehrstellensuche) zu einem Geschäftsfall zusammengefasst. Als langzeitbeschäftigungslos gilt, wer länger als 12 Monate ohne Arbeit ist, Schulungszeiten werden wie Arbeitslosigkeit behandelt und auch Unterbrechungen mit weniger als 62 Tagen sind unerheblich. (vgl. Arbeitsmarktservice 2018)

Arbeitslosigkeit ist ein Leben am Minimum

Das Arbeitslosengeld ersetzt arbeitslosen Menschen für die ersten 20 bis 52 Wochen ihrer Arbeitslosigkeit – je nach Alter und Dauer der arbeitslosenversicherungspflichtigen Beschäftigung – 55 Prozent ihres früheren Nettoeinkommens. Nach dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld können arbeitslose Menschen noch die Notstandshilfe beziehen, die in der Regel 95 Prozent des Arbeitslosengelds ausmacht. Die Notstandshilfe ist – ebenso wie das Arbeitslosengeld – eine Versicherungsleistung, welche durch Beiträge erwerbstätiger Menschen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Bei der Erfüllung gewisser Voraussetzungen (Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit, Vorliegen einer Notlage) kann sie, sofern sie jährlich fristgerecht beantragt wird, grundsätzlich unbefristet bezogen werden.

Aufgrund der niedrigen Bezugsgrößen bedeutet Arbeitslosigkeit ein Leben am Minimum und führt unweigerlich zu deutlichen Einschnitten beim Lebensstandard der betroffenen Personen. Das zeigt sich allein schon an den durchschnittlich aus der Arbeitslosenversicherung ausbezahlten Leistungen: Im Jahr 2017 lag das durchschnittlich ausbezahlte Arbeitslosengeld bei 964,2 Euro pro Monat und die durchschnittlich ausbezahlte Notstandshilfe bei 763,5 Euro pro Monat. (vgl. Sozialministerium 2018) Beide Werte liegen damit unter der Armutsgefährdungsschwelle von 1.238 Euro im Monat für einen Einpersonenhaushalt in Österreich (vgl. Statistik Austria 2018, 11).

Je länger Arbeitslosigkeit dauert, desto größer ist die Gefahr in Armut abzurutschen

Lange andauernde Arbeitslosigkeit bedeutet für die betroffenen Menschen große finanzielle Einschränkungen. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit nimmt die Armutsgefährdung deutlich zu: laut EU-SILC 2017 gelten 20 Prozent der Personen, die innerhalb des letzten verfügbaren Referenzjahres (2016) bis zu fünf Monate arbeitslos waren, als armutsgefährdet. Bei einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 bis 11 Monaten verfügen 25 Prozent und bei einer das ganze Jahr andauernden Arbeitslosigkeit bereits 56 Prozent der betroffenen Menschen nur über ein Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle. (vgl. ebd., 74)

Mit der Streichung der Notstandshilfe kommt Hartz IV nach Österreich

Das derzeitige Modell von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe ermöglicht es auch Langzeitbeschäftigungslosen, eine Versicherungsleistung zu beziehen. Ein neues Modell, wie es in den vergangenen Jahren häufig politisch diskutiert wurde, hätte weitreichende Folgen. Eine neue Variante des Arbeitslosengelds wäre zu Beginn der Arbeitslosigkeit höher als derzeit, würde dann aber rasch sinken und schließlich ganz auslaufen. Arbeitslose Menschen wären damit nach dem Auslaufen ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung angewiesen. Anstelle einer bedarfsorientierten Leistung aus der Arbeitslosenversicherung (Notstandshilfe) würden sie eine stigmatisierende Fürsorgeleistung (Mindestsicherung) erhalten, die von vielen Menschen aufgrund fehlender Informationen oder von Schamgefühlen gar nicht in Anspruch genommen wird. Damit würde ein an das deutsche Hartz IV Modell angelehntes Modell nach Österreich kommen.

Aus armen Arbeitslosen wurden arme Erwerbstätige gemacht

Mit den Hartz-Reformen wurden in Deutschland der Arbeitsmarkt dereguliert, Sanktionen für arbeitslose Menschen weiter verschärft und gesetzliche Regelungen für Ein-Euro-Jobs, befristete Jobs und andere atypische Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Aus armen Arbeitslosen wurden arme Erwerbstätige gemacht: Zwischen 2005 und 2016 hat sich der Anteil der Working Poor in Deutschland von 4,8 Prozent auf 9,5 Prozent (Eurostat) beinahe verdoppelt.

Auch für erwerbsarbeitslose Menschen ist Hartz IV eine Armutsfalle: laut Eurostat waren im Jahr 2016 rund 71 Prozent der arbeitslosen Menschen in Deutschland armutsgefährdet. Das sind um 30 Prozentpunkte mehr als rund um die Einführung von Hartz IV im Jahr 2005. Nach diesem im europäischen Vergleich beispiellosen Anstieg weist Deutschland damit den mit Abstand schlechtesten Wert innerhalb der Europäischen Union auf. Zum Vergleich: in Österreich sind „nur“ 47 Prozent der arbeitslosen Menschen armutsgefährdet.

Existenzdruck und Sanktionen haben eine negative Wirkung

Die aktuellen Vorschläge der Regierung bedeuten vor allem die Erhöhung des Drucks auf erwerbsarbeitslose Menschen. Doch zahlreiche Studien belegen, dass dies der falsche Weg ist. So kam eine für das AMS durchgeführte Studie des WIFO zum Ergebnis, dass „eine kürzere Arbeitslosengeldbezugsdauer oder mehr Sanktionen (...) kaum mehr Beschäftigung erwarten“ lassen. „Wenn, dann werden Arbeitslose dadurch eher aus dem Arbeitsmarkt gedrängt als dass sie rascher eine Beschäftigung aufnehmen.“ (Eppel et al. 2016, 72)

In diese Richtung deuten auch die Ergebnisse einer umfangreichen Studie aus Großbritannien. Obwohl in den vergangenen Jahren die Bedingungen zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen deutlich verschärft worden sind, konnte keine positive Wirkung von Sanktionen auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden: „Benefit sanctions do little to enhance people’s motivation to prepare for, seek, or enter paid work. They routinely trigger profoundly negative personal, financial, health and behavioural outcomes and push some people away from collectivised welfare provisions.“ (Dwyer 2018, 1)

Notwendige Maßnahmen

Die Notstandshilfe muss in ihrer aktuellen Form erhalten und verbessert werden

Eine Streichung der Notstandshilfe bedeutet, dass arbeitslose Menschen nach dem Ende ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf die Mindestsicherung verwiesen werden. Laut einer Studie des Finanzministeriums würden so bis zu 160.000 Menschen zusätzlich in Einkommensarmut getrieben (vgl. Fuchs et al. 2017, 45). Die Mindestsicherung ist in ihrer aktuellen Form nicht existenzsichernd und wird von vielen Menschen aufgrund fehlender Informationen oder Schamgefühlen nicht in Anspruch genommen.

Erhöhung der Nettoersatzrate des Arbeitslosengelds auf 70 Prozent

Das Arbeitslosengeld ersetzt arbeitslosen Menschen 55 Prozent ihres früheren Nettoeinkommens. Damit liegt es nicht nur deutlich unter der Armutsgefährdungsschwelle, sondern ist auch im europäischen Vergleich sehr niedrig. Um zu verhindern, dass Arbeitslosigkeit zum Auslöser für Armut wird, ist eine Erhöhung der Nettoersatzrate auf 70 Prozent des früheren Einkommens notwendig.

Partizipation von erwerbsarbeitslosen Menschen bei der Zuweisung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Ein echtes Mitspracherecht der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen bei der Zuweisung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellt sicher, dass deren Bedürfnisse und Fähigkeiten im Mittelpunkt stehen und sorgt damit für einen effizienten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel.

Ausreichende Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des AMS

Eine existenzsichernde Beschäftigung – mit ausreichendem Stundenausmaß und anständigen Löhnen – ist ein wichtiger Baustein, um Menschen Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Politik und Gesellschaft müssen daher alles in ihrer Macht Stehende tun, um benachteiligte Bevölkerungsgruppen bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dafür braucht es eine ausreichende Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie eine angemessene Ausstattung des AMS, damit arbeitssuchende Menschen besser unterstützt werden können.

Sicherung des Lebensstandards von langzeitbeschäftigungslosen Menschen

Im Moment wird ein einmal festgelegtes Arbeitslosengeld nicht mehr an die Inflation angepasst. Der Bezug von langzeitbeschäftigungslosen Menschen verliert daher mit einer lange dauernden Arbeitslosigkeit immer mehr an Wert. Die erneute Einführung der jährlichen Valorisierung von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe wäre das Mindeste, um den Lebensstandard von Menschen in verfestigter Arbeitslosigkeit zu sichern.

Existenzsicherung & Investitionen statt Druck & Sanktionen

Arbeitslose Menschen wollen arbeiten. Doch eine Erhöhung des Existenzdrucks – durch die Kürzung von Arbeitslosengeld, Notstandshilfe und Mindestsicherung, strengere Sanktionen oder durch die Verschärfung von Zumutbarkeitsbestimmungen – schafft keinen einzigen neuen Arbeitsplatz, sondern zwingt die Betroffenen in schlechte Jobs, von denen sie nicht leben können. Viel sinnvoller wäre eine Erhöhung des Arbeitslosengeldes sowie Investitionen in die Ressourcen des AMS, um arbeitslose Menschen besser unterstützen zu können.

Zugang von haftentlassenen Personen zu Leistungen des Arbeitsmarktservices

Alle Personen, die aus der Haft entlassen werden und ihre Arbeitspflicht gem. § 44 StVG nachgekommen sind, sind gem. § 66a AIVG für den Fall der Arbeitslosigkeit versichert. Diese wichtige soziale Absicherung (eingeführt durch die Strafvollzugsnovelle 1993) bewirkt, dass die meisten aus einer Haft entlassenen Personen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben. Zu wenig Berücksichtigung findet jedoch der Aspekt, dass die Beschäftigungen, die üblicherweise in Erfüllung der Arbeitspflicht nach § 44 StVG ausgeübt werden, mit einer aktiven Erwerbstätigkeit am freien Arbeitsmarkt nicht vergleichbar sind. In der Regel wird ein Mensch, der aus einer länger als 12monatigen Haft entlassen wird alle und auch mehr Problemfelder aufweisen, die auch ein Langzeitarbeitsloser aufweist, ohne jedoch vom Arbeitsmarktservice automatisch zu einer besonders förderbaren Gruppe gezählt zu werden.

Personen, die aus der Haft entlassen wurden, sollten daher automatisch zu jener Personengruppe gehören, die vom AMS besonders gefördert werden.

Quellen

AMS Österreich (2018). Arbeitsmarktdaten, Fachbegriffe, abrufbar unter: <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/arbeitsmarktdaten/fachbegriffe>

Dwyer, Peter (2018). Welfare Conditionality. Sanctions, Support and Behaviour Change. Final Findings: Overview. Online: http://www.welfareconditionality.ac.uk/wp-content/uploads/2018/05/40414_Overview-HR4.pdf (letzter Zugriff: 26.6.2018)

Eppel, Rainer/Fink, Martina/Mahringer, Helmut (2016). Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. Online: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2016_Endbericht_AMS-Interventionen_wifo.pdf (letzter Zugriff: 19.11.2019).

Fuchs, Michael/Hollan, Katarina/Gasior, Katrin (2017). Simulation der Umlegung der Hartz-IV Reform auf Österreich. Online: http://www.euro.centre.org/data/1498134467_87901.pdf (letzter Zugriff: 19.11.2019).

Sozialministerium (Hrsg.) (2018). Kennzahlen der Arbeitslosenversicherung. Online: <http://www.dnet.at/elis/Kennzahlen.aspx> (letzter Zugriff: 19.11.2019).

Statistik Austria (2018). Tabellenband EU-SILC 2017. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, abrufbar unter: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=116783 (letzter Zugriff: 31.7.2018)