

Philipp Hammer:

## **Arbeitsmarktpolitik & Sozialstaat vor dem Umbau**

### **Sind Existenzdruck & Sanktionen die Lösung?**

#### **Zusammenfassung**

Die Arbeitsmarktpolitik & der Sozialstaat in Österreich stehen vor einem großen Umbau. Das Arbeitslosengeld soll reformiert und die Notstandshilfe gänzlich abgeschafft werden. Arbeitslose Menschen werden so früher oder später in eine verschärfte Mindestsicherung gedrängt. Das hat für arbeitslose Menschen drastische Konsequenzen, denn mit einer etwas länger dauernden Phase der Arbeitslosigkeit werden die Errungenschaften des gesamten früheren Erwerbslebens in Frage gestellt. Gleichzeitig muss sich die aktive Arbeitsmarktpolitik auf deutliche Budgetkürzungen, veränderte Schwerpunkte und neue Ziele einstellen. Nach einem kurzen Überblick über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit beschreibt der Artikel die bereits umgesetzten und geplanten Reformen der österreichischen Bundesregierung in der Arbeitsmarkt- & Sozialpolitik sowie Beobachtungen von Expert\*innen aus dem Sozialbereich. Am Ende wird dargestellt, was die Alternative zu Hartz IV, Existenzdruck und Sanktionen sein könnte.

Schlagworte: Arbeitsmarktpolitik, Sozialstaat, Mindestsicherung, Notstandshilfe, Sanktionen, Hartz IV

#### **Abstract**

The labour market policy and the welfare state in Austria are faced with a major transformation. The current unemployment benefits system is going to be reformed and the unemployment assistance is going to be completely abolished. With the new system planned by the Austrian government, unemployed people are sooner or later forced into a tightened minimum income scheme. Unlike to the current unemployment benefits system, this means that after a longer period of unemployment, the achievements of the previous working life will be questioned. The active labour market policy in Austria also is confronted with significant budget cuts and new goals. After a brief overview of recent labour market statistics, the article describes the reforms of the Austrian Federal Government that are already implemented or planned as well as observations of experts. In the end, it presents conceivable alternatives to the Hartz IV, pressure and sanctions to the recipients.

Keywords: market policy, welfare state, minimum income, unemployment assistance, sanctions, Hartz IV

## **1. Die Arbeitslosigkeit sinkt, doch der österreichische Arbeitsmarkt driftet weiter auseinander**

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 wie im Jahr 2016. Die gute Nachricht ist, dass dieser Anstieg seit dem Frühling 2017 gestoppt werden konnte. Seither geht die Arbeitslosigkeit in Österreich in allen Bundesländern und für alle Zielgruppen wieder deutlich zurück. Stellenweise ist dieser Rückgang sogar rekordverdächtig: Im Jänner 2018 konnte in absoluten Zahlen der stärkste Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 30 Jahren verzeichnet werden. Und die Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen ist seit Oktober 2017 in jedem einzelnen Monat so stark gesunken als jemals zuvor wie seit 2007 nicht mehr (in diesem Jahr wurden diese Daten wurden in diesem Jahr zum ersten Mal veröffentlicht).

Diese beachtlichen Punkte dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass trotz der guten Entwicklung viele Probleme am Arbeitsmarkt weiterhin bestehen bleiben. Insgesamt sind für österreichische Verhältnisse immer noch sehr viele Menschen von Erwerbsarbeitslosigkeit betroffen. Besonders für am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen ist die Lage weiterhin angespannt.

Die Krise der letzten Jahre hat insgesamt zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit geführt und hat viele Menschen für längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt herausgedrängt. Trotz eines spürbaren Rückgangs sind aktuell mit 104.239 Personen (August 2018) immer noch mehr als drei Mal so viele Menschen langzeitbeschäftigungslos wie noch vor zehn Jahren (August 2008: 34.034). Wie Abbildung 1 zeigt, ist der aktuelle Rückgang im Vergleich zu den Entwicklungen seit 2010 und besonders seit 2013 ein Tropfen auf den heißen Stein.

## Bestand an langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen in Österreich

Quelle: AMS Österreich

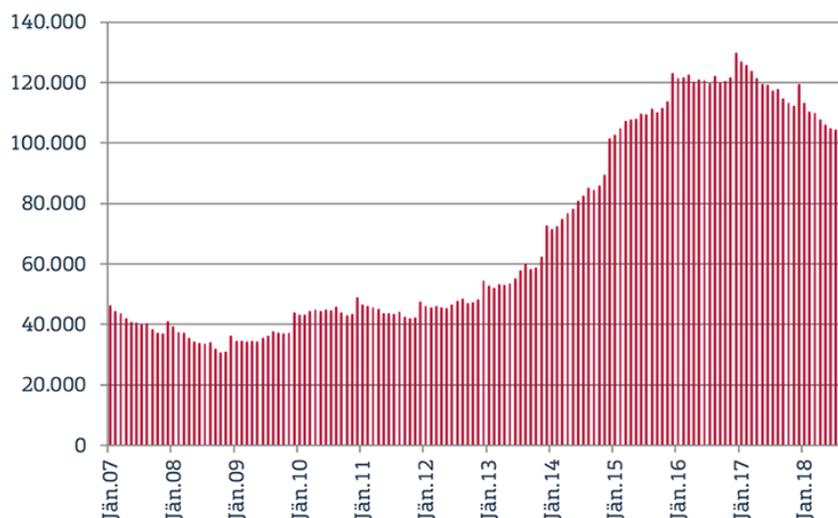


Abbildung 1: Bestand langzeitbeschäftigungslose Arbeitslose (eigene Darstellung; Datenquelle: AMS Österreich)

Der aktuelle Rückgang der Langzeitbeschäftigungslosigkeit beschränkt sich zudem vorwiegend auf jüngere Menschen sowie Personen im Haupterwerbsalter. Bei älteren Menschen – besonders bei Personen ab 55 Jahren – ist bisher nur ein geringfügiger Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen. Es stellt sich die Frage, ob es ohne die rund 4.400 durch die Aktion 20.000 geschaffenen und zu 100 Prozent geförderten Arbeitsplätzen im Bund, bei Gemeinden und bei gemeinnützigen Unternehmen und Einrichtungen (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz 2018: 2) nicht sogar zu einem Anstieg der Langzeitbeschäftigungslosigkeit bei älteren Menschen gekommen wäre.

Nicht zuletzt hat die sinkende Arbeitslosigkeit nur wenig daran geändert, dass ältere Menschen sind weiterhin am Arbeitsmarkt weiterhin benachteiligt sind.: Sie sind nicht nur öfter von Arbeitslosigkeit betroffen, sondern auch deutlich länger arbeitslos als jüngere Menschen. Kommen zum höheren Alter noch eine gesundheitliche Einschränkung oder eine lange dauernde Phase der Arbeitslosigkeit hinzu, so haben ältere Menschen fast keine Chance mehr eine neue Erwerbstätigkeit zu finden. Während 40 Jahre alte Menschen im Jahr 2017 durchschnittlich 137 Tage arbeitslos waren, so hatten ältere Menschen ab 60 Jahren im Durchschnitt eine Verweildauer in Arbeitslosigkeit von 276 Tagen (siehe Abbildung 2). Darüber hinaus zeigen die aktuellsten Arbeitsmarktdaten, dass sich diese Entwicklung noch weiter verschärft: denn während die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei jüngeren Menschen sinkt, nimmt sie bei Menschen ab 60 Jahren weiterhin zu (August 2018).

## Durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit (in Tagen)

Quelle: AMS Österreich

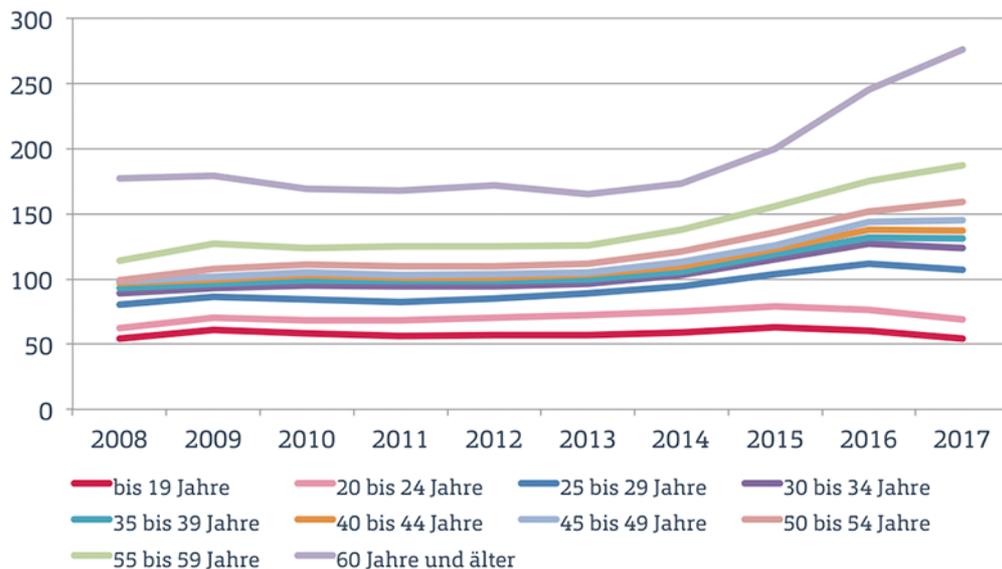


Abbildung 2: Durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen (eigene Darstellung; Datenquelle: AMS Österreich)

Insgesamt kann gesagt werden, dass der österreichische Arbeitsmarkt auseinanderdriftet: Während die Arbeitslosigkeit insgesamt zwar deutlich sinkt, drohen besonders benachteiligte Gruppen zurückzubleiben. Langzeitarbeitslose Menschen über 50 Jahren, Menschen mit gesundheitlichen Problemen oder geflüchtete Menschen haben weiterhin nur schlechte Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung.

## 2. Statt in die aktive Arbeitsmarktpolitik zu investieren wird gekürzt – vor allem bei besonders benachteiligten Personen

Momentan wäre aufgrund der guten Wirtschaftslage und der zahlreichen neu entstehenden Arbeitsplätze ein ausgezeichnete Zeitpunkt, um am Arbeitsmarkt benachteiligte Menschen bei einer nachhaltigen und längerfristigen Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Laut der aktuellen mittelfristigen Prognose des *Arbeitsmarktservice* (AMS) wird die Arbeitslosigkeit 2018 und 2019 um insgesamt rund 28.000 Personen sinken, in den folgenden Jahren bis 2022 jedoch wieder leicht ansteigen. Für ältere Menschen wird sich entsprechend der letzten Prognose des AMS die Lage am Arbeitsmarkt jedoch nicht verbessern: Das Risiko, arbeitslos zu werden oder zu bleiben, wird bei dieser Personengruppe weiterhin steigen. Und auch der Anteil der langzeitbeschäftigungslosen Personen wird zunehmen. (vgl. Alteneder/Holl/Wagner-Pinter 2018)

Um älteren Menschen, langzeitarbeitslosen Personen oder auch geflüchteten Menschen langfristig eine Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen, bräuchte es gezielte Investitionen in die Förderung und Unterstützung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesregierung hat jedoch zahlreiche wichtige Investitionen wieder zurückgenommen (vgl. Hammer/Hashemi 2018).

Die Aktion 20.000 wurde Anfang Jänner 2018 gestoppt. Mit ihr sollten 20.000 geförderte und kollektivvertraglich bezahlte Arbeitsplätze für langzeitbeschäftigungslose Menschen über 50 Jahren geschaffen werden. Studien zeigen, dass auch nach dem Stopp weiterhin rund drei Viertel der Kosten anfallen (vgl. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2017: 3) – nur fließen diese Kosten jetzt nicht in die Förderung von Beschäftigung, sondern in das weiterhin anfallende Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe.

Zudem war es bis 2017 aufgrund einer speziellen Regelung im Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz (AMPFG) möglich, passive Gelder der Arbeitslosenversicherung „zu aktivieren“. Das bedeutet, dass für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe vorgesehene Gelder der Arbeitslosenversicherung verwendet werden konnten, um zweckgebundene Förderprogramme des AMS zu finanzieren. Letzten Endes wurde auf diese Weise Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert – speziell für besonders benachteiligte Personen wie langzeitarbeitslose Menschen, ältere Personen oder geflüchtete Menschen. Bis 2017 standen dem AMS auf diese Weise bis zu 80 Millionen Euro für die Integration geflüchteter Menschen zur Verfügung. Doch mit dem neuen Budget für 2018 und 2019 wurden diese Gelder komplett gestrichen. Wenn das AMS Maßnahmen für geflüchtete Menschen wie Deutschkurse oder den Kompetenzcheck weiterführen will, so wird es dafür intern Gelder umschichten müssen. Gleichzeitig wurden auch die für das Integrationsjahr vorgesehenen Gelder von 100 Millionen auf 50 Millionen Euro halbiert. Das Integrationsjahr wird damit nach rund eineinhalb Jahren bereits wieder auslaufen.

Nicht zuletzt wurde auch bei Geldern gekürzt, die speziell für ältere und langzeitarbeitslose Menschen vorgesehen waren. Während SPÖ und ÖVP für diese Zielgruppen im AMPFG noch insgesamt bis zu 295 Millionen Euro vorgesehen hatten, reduzierte die neue Bundesregierung aus ÖVP und FPÖ diese Mittel auf maximal 270 Millionen Euro. Gleichzeitig wurde die Zweckbindung von 40 Prozent dieser Gelder von 40 Prozent dieser Gelder für die Schaffung von geförderten Arbeitsplätzen in sozialökonomischen Betrieben sowie Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten aufgehoben.

### **3. Existenzsicherung nur mehr für die „Leistungswilligen“: Die Streichung der Notstandshilfe wird den Druck auf erwerbsarbeitslose Menschen deutlich erhöhen**

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik plant die ÖVP-FPÖ-Bundesregierung laut dem im Dezember 2017 veröffentlichten Regierungsprogramm (vgl. Bundeskanzleramt 2017) einen radikalen Kurswechsel. Arbeitslose Menschen können in Österreich im Moment nach dem Auslaufen ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld noch die Notstandshilfe beziehen. Diese ist – ebenso wie das Arbeitslosengeld – eine Versicherungsleistung, welche durch Beiträge erwerbstätiger Menschen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Die Notstandshilfe muss zwar regelmäßig neu beantragt werden, kann aber bei der Erfüllung gewisser Voraussetzungen (Arbeitswilligkeit, Arbeitsfähigkeit, Vorliegen einer Notlage) grundsätzlich unbefristet bezogen werden.

Die Regierung plant nun das Arbeitslosengeld und die Mindestsicherung zu einer einzigen Leistung zusammenzuführen. Geplant ist ein zu Beginn der Arbeitslosigkeit vermutlich höheres, aber mit der Zeit sinkendes „Arbeitslosengeld neu“, welches jedoch nur mehr für eine befristete Zeit ausbezahlt werden soll. Bei einem Wegfall der Notstandshilfe wären arbeitslose Menschen somit direkt nach Auslaufen ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld auf die bedarfsorientierte Mindestsicherung angewiesen. Sie würden nicht mehr eine bedarfsorientierte Leistung aus der Arbeitslosenversicherung (Notstandshilfe) erhalten, sondern eine stigmatisierende Fürsorgeleistung (Mindestsicherung), die von vielen Menschen aufgrund fehlender Informationen oder Schamgefühlen gar nicht in Anspruch genommen wird. Mit dieser Reform droht Österreich die Einführung eines Modells, das sich in den wesentlichen Grundzügen am deutschen Hartz-IV-Modell orientiert. Denn wie Bundeskanzler Kurz formuliert, kann es „nicht Aufgabe der Allgemeinheit sein, die zu finanzieren, die sich mit Ausreden beim AMS durchschummeln.“ (Peternel/Bachner 2018)

Diesem Weltbild entsprechend führen die geplanten Reformen dazu, dass (langzeit-)arbeitslose Menschen unter Generalverdacht gestellt werden: Langzeitarbeitslose Menschen sollen offenbar mit dem „Arbeitslosengeld neu“ – unabhängig von ihrem bisherigen Erwerbsleben – früher oder später automatisch in die Mindestsicherung gedrängt werden. Diese orientiert sich im Gegensatz zur Notstandshilfe nicht mehr am früheren Einkommen der Bezieher\*innen. Zusätzlich werden bei der Mindestsicherung keine Beiträge zur Pensionsversicherung mehr bezahlt, was langfristig zu Altersarmut führen wird, und auch bei der Berechnung der Leistungshöhe gibt es große Unterschiede. Während bei der Berechnung der Notstandshilfe seit kurzem nur mehr das eigene Einkommen berücksichtigt wird,<sup>1</sup> werden bei der Mindestsicherung die Einkommen aller Haushaltsmitglieder einbezogen. Auch ein geringfügiger Zuverdienst wie beim Arbeitslosengeld ist bei der Mindestsicherung nicht möglich, sondern wird vollständig von der ausbezahlten Leistung abgezogen. Außerdem muss vor dem

Bezug der Mindestsicherung eventuell vorhandenes Vermögen bis zu einer Grenze von rund 4.200 Euro aufgebraucht werden.<sup>2</sup>

#### **4. Die Reform der Mindestsicherung raubt Kindern ihre Zukunftschancen**

Neben den Änderungen beim Arbeitslosengeld plant die Bundesregierung auch eine Reform der Mindestsicherung. Ein Gesetzesentwurf lag zum Redaktionsschluss des Beitrags zwar noch nicht vor, doch aus dem Vortrag an den Ministerrat Ende Mai 2018 (vgl. Bundeskanzleramt 2018) sind die wichtigsten Grundzüge bereits gut abzulesen: Der im Regierungsprogramm ursprünglich vorgesehene Deckel von 1.500 Euro pro Haushalt ist ebenso wie eine generelle Wartefrist nicht mehr zu erwarten. Beide Punkte wären – wie das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Mindestsicherung in Niederösterreich bestätigt – nicht mit dem österreichischen Verfassungsrecht vereinbar:

„Eine von der Dauer des Aufenthalts in Österreich abhängige Wartefrist für die Mindestsicherung in voller Höhe und eine starre Deckelung der Bezugshöhe bei Haushalten mit mehreren Personen im NÖ Mindestsicherungsgesetz sind unsachlich und daher verfassungswidrig.“ (vgl. Verfassungsgerichtshof Österreich 2018)

Doch auch die aktuell diskutierten Vorschläge zur Mindestsicherung führen zu drastischen Kürzungen – vor allem für Familien mit mehreren Kindern sowie für Menschen, die keinen Pflichtschulabschluss aus Österreich oder ausreichende Sprachkenntnisse vorweisen können. An die Stelle der bisher in der 15a-Vereinbarung zwischen Bund & Ländern definierten Mindeststandards, sollen in Zukunft Höchstbeträge für den Bezug der Mindestsicherung treten. Diese sollen in einem sogenannten Grundsatzgesetz bundesweit verbindlich festgesetzt werden. Die Bundesländer hätten mit dieser Regelung nur mehr den Spielraum, die Regelungen noch strenger auszulegen.

Für eine Einzelperson beträgt die Mindestsicherung nach aktuellem Stand in Zukunft insgesamt 863,04 Euro. 300 Euro davon gelten als „Arbeitsqualifizierungsbonus“ der nur dann ausbezahlt werden soll, wenn die betroffene Person entweder über einen österreichischen Pflichtschulabschluss verfügt oder aber ausreichende Deutschkenntnisse vorweisen kann. Die Mittel für Maßnahmen zur Integration von geflüchteten Menschen – wie das Integrationsjahr, Deutschkurse oder auch den Kompetenzcheck – wurden jedoch bereits zu Beginn des Jahres gekürzt.

Zusätzlich sollen in der neuen Mindestsicherung die Höchstsätze für Kinder nach der Anzahl der Kinder gestaffelt und insgesamt stark gekürzt werden: Laut dem Ministeratsvortrag vom 28. Mai 2018 stehen dem ersten Kind in Zukunft 25 Prozent des Höchstbetrags für eine Einzelperson zu. Doch für alle weiteren Kinder sinkt dieser Wert rasch ab: das zweite Kind erhält nur mehr 15 Prozent des Höchstbetrags und alle weiteren Kinder gar nur mehr fünf Prozent bzw. jeweils 43 Euro.

Aktuelle Daten der *Statistik Austria* belegen, dass bereits die bisher gültigen Regelungen der Mindestsicherung die Zukunftschancen von Kindern bedrohen. Kinder aus Haushalten mit Mindestsicherungsbezug haben geringere Möglichkeiten Freunde einzuladen, Feste zu feiern oder an Schulaktivitäten teilzunehmen, die mit Kosten verbunden sind. Zudem sind sie deutlich öfter mit schlechten Wohnbedingungen wie Lärm, Feuchtigkeit, Überbelag oder dunklen Räumen konfrontiert. (vgl. Die Armutskonferenz 2018) Die aktuell vorgeschlagenen Kürzungen entziehen Kindern aus Haushalten, die von der Mindestsicherung abhängig sind, nicht nur die Existenzgrundlage, sondern auch die Zukunftschancen.

Parallel zu den Änderungen beim Bezug von Arbeitslosengeld und Mindestsicherung plant die Bundesregierung die „Wirksamkeit der Sanktionen“ zu „verbessern (insbesondere Sperrfristen)“. (Bundeskanzleramt 2017: 143) Auch wenn bisher in diesem Bereich auf politischer Ebene noch keine Veränderungen bekannt sind, so sprechen die offiziellen Statistiken des AMS zu erteilten Bescheiden wegen sogenannter „Missbrauchsfälle“ eine eindeutige Sprache. Seit Beginn des Jahres 2018 werden offenbar deutlich mehr Sperren von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe verhängt als zuvor (siehe Abbildung 3).

### Sanktionen des AMS in Österreich

Erteilte Bescheide: Sperren von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe aufgrund der "Verweigerung bzw. Vereitelung einer Arbeitsaufnahme, Schulungsteilnahme oder Eigeninitiative" oder "mangels Arbeitswilligkeit"  
Quelle: AMS Österreich

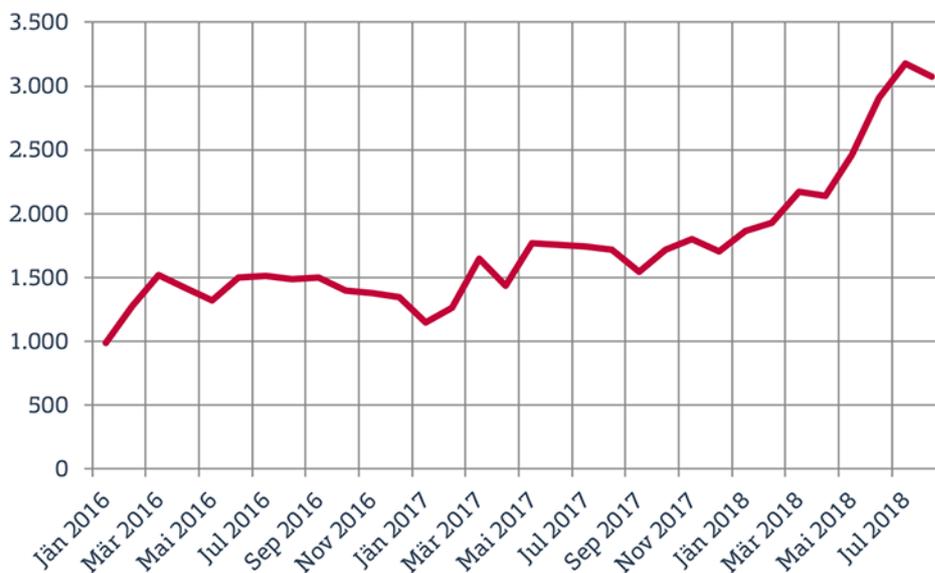


Abbildung 3: Sanktionen wegen sogenannten „Missbrauchsfällen“ (Verweigerung bzw. Vereitelung einer Arbeitsaufnahme, Schulungsteilnahme oder Eigeninitiative oder mangels Arbeitswilligkeit) (eigene Darstellung; Datenquelle: AMS Österreich)

## **5. Ein gleichberechtigter Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Angeboten muss für alle Menschen sichergestellt bleiben**

Neben dem bereits beschriebenen Umbau des Arbeitslosengelds sowie der Verschärfung der Mindestsicherung zeichnen sich noch weitere Veränderungen für arbeitslose Menschen ab. Die Sozialen Unternehmen erfüllen für arbeitsmarktferne Menschen seit vielen Jahren eine Brückenfunktion in den „ersten Arbeitsmarkt“. Sie beschäftigen langzeitarbeitslose Menschen auf zeitlich befristeten und kollektivvertraglich bezahlten Transitarbeitsplätzen und bieten ihnen einen Entwicklungsrahmen auf Zeit.

Für besonders arbeitsmarktferne Menschen waren diese geförderten Arbeitsplätze oft die einzige Chance auf Teilhabe und eine zumindest befristete Erwerbstätigkeit. In Zukunft soll jedoch eine Strategieänderung des AMS dazu führen, dass Menschen mit geringen Chancen auf einen neuen Job weniger Integrationsangebote erhalten. Die Frage ist, welche Angebote dann noch für besonders arbeitsmarktferne Menschen übrigbleiben, bei denen mehrere sogenannte „Vermittlungshemmnisse“ wie Langzeitarbeitslosigkeit, Alter, gesundheitliche Probleme oder eine fehlende Berufsausbildung zusammenkommen. Langfristig gesehen ist es nicht nur menschlicher, sondern auch kostengünstiger sie mit passenden Angeboten dabei zu unterstützen, wieder selbst ihre Existenz zu sichern, als sie dauerhaft auf die Mindestsicherung zu verweisen.

## **6. Aus Erfahrungen lernen: Hartz IV ist eine Armutsfalle<sup>3</sup>**

Das Regierungsprogramm sowie die Entwicklungen der letzten Monate zeigen, dass in Österreich ein größerer Umbau der Arbeitsmarktpolitik und des Sozialstaats bevorsteht. Durch die Streichung der Notstandshilfe, die Verschärfung der Mindestsicherung, die Kürzung von arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen sowie die häufigere Sanktionierung, wird der Existenzdruck auf erwerbsarbeitslose Menschen erhöht werden. Sowohl der Blick auf andere europäische Länder als auch die Ergebnisse diverser Studien ermöglichen, die Auswirkungen der geplanten Reformen einschätzen zu können.

Grundsätzlich hätten moderne Wohlfahrtsstaaten die Aufgabe, Menschen im Fall von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und im Alter abzusichern. Zum Beispiel schützen Leistungen wie die Arbeitslosen- oder Pensionsversicherung Menschen vor dem vollständigen Verlust ihres Einkommens. Gleichzeitig entziehen sie die betroffenen Menschen dem Arbeitsmarkt zumindest zu einem Teil, indem sie ihnen auch ohne Erwerbstätigkeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen (Dekommodifizierung). Auf diese Weise kann eine existenzsichernde Arbeitslosenversicherung auch zu angemessenen Arbeitsbedingungen und Löhnen beitragen, denn sie verhindert, dass arbeitslose Menschen in prekäre und nicht existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse gedrängt werden.

Die der österreichischen Bundesregierung als Vorbild dienenden Hartz-Reformen haben jedoch genau den gegenteiligen Effekt gehabt. In Deutschland wurde der Arbeitsmarkt dereguliert, Sanktionen für arbeitslose Menschen weiter verschärft und gesetzliche Regelungen für Ein-Euro-Jobs, befristete Jobs und andere atypische Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.

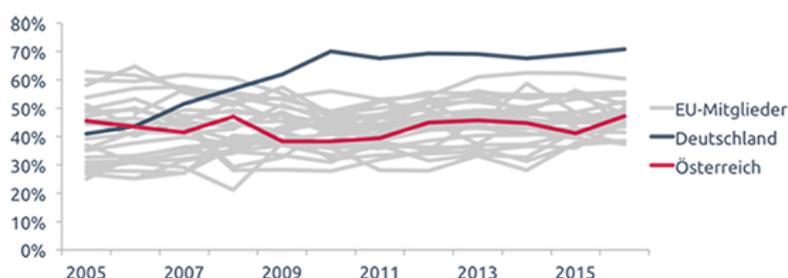
Heute sind in Deutschland so viele Menschen wie noch nie zuvor beschäftigt und auch die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen konnte verringert werden. Doch an der Abhängigkeit von Transferleistungen vieler dieser Menschen hat sich nichts verändert, da mit Hartz IV der Niedriglohnsektor ausgebaut und die neue Gruppe der „arbeitenden Armen“ geschaffen worden ist. 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 beinahe verdoppelt. Der Preis für das deutsche Jobwunder und die nach außen hin glänzende Arbeitsmarktstatistik ist eine „prekäre Vollerwerbsgesellschaft, die Erwerbslosigkeit [...] mittels Expansion unsicherer, gering entlohnter, wenig anerkannter Erwerbsarbeit zum Verschwinden bringt.“ (Dörre 2016) Die betroffenen Menschen „springen von der Erwerbslosigkeit in den Ein-Euro-Job, von dort in die Aushilfstätigkeit, dann in eine Qualifizierungsmaßnahme und so fort, um am Ende doch wieder im Leistungsbezug zu enden.“ (Dörre 2016)

Auch für erwerbsarbeitslose Menschen ist Hartz IV eine Armutsfalle: 71 Prozent der arbeitslosen Menschen sind in Deutschland armutsgefährdet. Das sind um dreißig Prozentpunkte mehr, als rund um die Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 (vgl. Abbildung 4). Mit diesem im europäischen Vergleich beispiellosen Anstieg weist Deutschland den mit Abstand schlechtesten Wert innerhalb der Europäischen Union auf. Zum Vergleich: In Österreich sind „nur“ 47 Prozent der arbeitslosen Menschen armutsgefährdet.

## Wollen wir das? Hartz IV führt in die Armutsfalle



Deutschland: nirgendwo in der Europäischen Union sind mehr arbeitslose Menschen von Armut bedroht



Grafik: Anteil der armutsgefährdeten Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt von 2005 bis 2016 (Eurostat)

[www.arbeitplus.at](http://www.arbeitplus.at)

Abbildung 4: Anteil der armutsgefährdeten Arbeitslosen in der EU (eigene Darstellung; Datenquelle: Eurostat)

Eine Studie im Auftrag des Finanzministeriums hat vor wenigen Monaten untersucht, wie sich eine Umlegung von Hartz IV in Österreich auswirken würde. Je nach Rechenvariante würde die Zahl der armutsgefährdeten Personen durch Hartz IV in Österreich zwischen 90.000 und 160.000 Personen steigen, da die bisherigen Notstandshilfebezieher\*innen mit einem deutlich niedrigeren Haushaltseinkommen zurechtkommen müssten. Für sie bedeutet die Umstellung auf Hartz IV zwischen 1.300 Euro und 2.300 Euro weniger Haushaltseinkommen pro Jahr. Insgesamt kommen die Autor\*innen der Studie zu folgendem Schluss:

„[E]in Ersatz der Notstandshilfe durch die BMS [würde] auf der einen Seite zwar zu Minderausgaben, auf der anderen Seite aber auch zu einem beträchtlichen Anstieg der Armutgefährdung und zu deutlichen Änderungen in der Einkommensverteilung führen würde [...]. Ebenso lassen sich durch diese rein monetäre Analyse die gesellschaftlichen Folgekosten, die aufgrund eines Anstiegs der Armut entstehen, nicht abschätzen.“ (Fuchs/Hollan/Gasior 2017: 45)

## **7. Was ist die Alternative zu Existenzdruck und Sanktionen? Verstärkte Betreuung und Investitionen in die aktive Arbeitsmarktpolitik**

Zu den negativen Auswirkungen von Hartz IV gibt es eine Fülle an kritischer Literatur. Doch auch Pläne wie die Einschränkung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes oder die geplante Verschärfung von Sanktionen wurde bereits umfassend untersucht.: Eine für das AMS durchgeführte Studie des *Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* (WIFO) kam im Jahr 2016 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.“ Aus Sicht der Studienautor\*innen schaffen die bestehenden „Rahmenbedingungen eine geeignete Balance zwischen fördernden und fordernden Elementen.“ (Eppel/Fink/Mahringer 2016: 72)

In diese Richtung deuten auch Ergebnisse aus Großbritannien, wo die Sanktionen für Bezieher\*innen von Sozialleistungen seit dem Jahr 2012 deutlich verstärkt worden sind. Insgesamt sind zwischen 2010 und 2015 „ein Viertel aller Menschen im ‚job-seeker’s allowance‘-System sanktioniert“ worden. (Sell 2018) Vor wenigen Monaten wurden nun die Ergebnisse der bisher größten Studie zu diesem Thema veröffentlicht: Auch wenn in den vergangenen Jahren die Bedingungen zur Inanspruchnahme der Sozialleistungen deutlich verschärft worden sind, konnte das von 2013 bis 2018 laufende *Welfare Conditionality Project* keine positive Wirkung von Sanktionen auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nachweisen:

“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)

Aus Sicht der an der Studie teilnehmenden Personen waren die britischen *Jobcentres* mehr mit der Kontrolle der Voraussetzungen und der Umsetzung von Sanktionen beschäftigt, als mit der Unterstützung und Förderung der erwerbslosen Personen selbst. Genau das wäre jedoch ein wirksamer und auch effizienter Umgang, wie ein Pilotversuch in zwei Geschäftsstellen des AMS gezeigt hat. In den Jahren 2015 und 2016 hat das AMS in einem in den Regionalgeschäftsstellen Linz sowie Wien Esteplatz durchgeführten Experiment die Auswirkungen einer besseren Betreuungsintensität untersucht. Zu diesem Zweck wurden in den zwei Geschäftsstellen zusätzliche Betreuer\*innen eingestellt und für eine zufällig ausgewählte Gruppe an AMS-Kund\*innen das Betreuungsverhältnis deutlich verbessert – in Wien zum Beispiel von 1:250 auf 1:100. Die Ergebnisse dieses Pilotversuchs waren beeindruckend: Bei der Gruppe der besser betreuten AMS-Kund\*innen konnte die Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich reduziert werden (rund ein Monat in Wien bzw. zwei Wochen in Linz), sowohl aufgrund der Aufnahme neuer Beschäftigungen, aber auch weil mehr Menschen in Erwerbsinaktivität übergetreten sind. Aber eine bessere Betreuung für erwerbsarbeitslose Menschen rechnet sich auch für den Staat: Insgesamt kam es pro Geschäftsfall des AMS zu einer durchschnittlichen Ersparnis bei Leistungen wie dem Arbeitslosengeld oder der Notstandshilfe in der Höhe von 604 Euro in Wien bzw. 386 Euro in Linz. Damit wurden – bei deutlich besseren Leistungen für die erwerbsarbeitslosen Menschen – die Kosten für die Personalaufstockung nicht nur gedeckt, sondern sogar überkompensiert. (vgl. Böheim/Eppel/Mahringer 2017)

Investitionen in die Ressourcen des AMS lohnen sich also mehr, als strengere Sanktionen und Druck. Doch auch Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik sind kein reiner Kostenfaktor, sondern eine Investition in die Gesellschaft, die sich für den Staat „rechnet“. Eine vom Sozialministerium beauftragte Studie zeigt beispielsweise, dass sich 100 Millionen Euro, die zusätzlich in die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Förderung von benachteiligten Menschen investiert werden, innerhalb von fünf Jahren selbst finanzieren. Rund 70 Millionen Euro fließen direkt wieder ins Budget zurück, da öffentliche Ausgaben durch die gestiegene Nachfrage auch zu zusätzlicher Wertschöpfung und Einnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) führen. Doch auch die übrigen 30 Millionen Euro fließen innerhalb von fünf Jahren wieder an den Staat zurück, da die finanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben für Mindestsicherung und Notstandshilfe führen. (vgl. FISCACTIVE Group 2016)

Die Ergebnisse der Studien aus Österreich aber auch der Blick nach Deutschland und nach Großbritannien zeigen, dass Druck und Sanktionen keine nachhaltigen

Lösungen sind. Arbeitslosigkeit langfristig zu tolerieren ist immer teurer als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Unterstützung erwerbsarbeitsloser Menschen. Für die Betroffenen, für die Gesellschaft und fürs Budget der öffentlichen Hand.

## Verweise

<sup>1</sup> Die Abschaffung der Anrechnung des Partner\*inneneinkommens bei der Notstandshilfe wurde kurz vor der Nationalratswahl im Oktober 2017 beschlossen und ist mit Juli 2018 in Kraft getreten.

<sup>2</sup> Bei den Vermögensgrenzen ist Hartz IV übrigens deutlich großzügiger als die österreichische Mindestsicherung. Der Hartz IV Freibetrag setzt sich derzeit aus einem Mindestbetrag von 3.100 Euro sowie einem zusätzlichen Freibetrag von jeweils 150 Euro pro vollendetem Lebensjahr zusammen. Zusätzlich gibt es einen Deckel in der Höhe von 10.050 Euro.

<sup>3</sup> Dieser Abschnitt beruht auf einem *arbeit plus* Themenpapier zu Langzeitarbeitslosigkeit: (arbeit plus – Soziale Unternehmen Österreich 2017).

## Literatur

Alteneder, Wolfgang/Holl, Jürgen/Wagner-Pinter, Michael (2018): Ausblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich bis zum Jahr 2022. Mittelfristprognose Arbeitsmarktservice Österreich. [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS\\_Mittelfristige\\_Prognose2018-2022.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_Mittelfristige_Prognose2018-2022.pdf) (25.6.2018).

arbeit plus – Soziale Unternehmen Österreich (Hg.) (2017): Langzeitarbeitslosigkeit. arbeit plus – Themenpapier. 18.10.2017. <http://arbeitplus.at/themenpapiere/langzeitarbeitslosigkeit/> (10.12.2017).

Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017): Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS. AMS Forschungsnetzwerk. [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS\\_info\\_386-387-1.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_info_386-387-1.pdf) (1.12.2017).

Bundeskanzleramt (2018): Vortrag an den Ministerrat: Mindestsicherung Neu. 28.05.2018. [https://www.bundeskanzleramt.gv.at/at.gv.bka.liferay-app/documents/131008/849801/20\\_16\\_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2](https://www.bundeskanzleramt.gv.at/at.gv.bka.liferay-app/documents/131008/849801/20_16_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2) (26.6.2018).

Bundeskanzleramt (2017): Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/regierungsdokumente> (21.2.2018).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (2018): Beantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 220/J zur Aktion 20.000. 26.03.2018. [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB\\_00184/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_00184/index.shtml) (25.6.2018).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017): Zwischenbericht zur Aktion 20.000. Bilanz zum Ende der Pilotphase. 24.11.2017. [https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/1/CH3582/CMS1511508633739/zwischenbericht\\_zur\\_aktion\\_20.000.pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/1/CH3582/CMS1511508633739/zwischenbericht_zur_aktion_20.000.pdf) (25.6.2018).

Die Armutskonferenz (2018): Desolate Wohnbedingungen, gesundheitliche Einschränkungen und Chancetod für Kinder. Sonderauswertung der Statistik Austria zu Lebensbedingungen von Mindestsicherungs-BezieherInnen. 14.06.2018. <http://www.armutskonferenz.at/news/news-2018/lebensbedingungen-menschen-mindestsicherung.html> (27.6.2018).

Dörre, Klaus (2016): Hartz IV und das Hamsterrad von Erwerbsarbeitslosen und Beschäftigten. 01.09.2016. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/hamsterrad-hartziv/> (26.6.2018).

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

- Eppel, Rainer/Fink, Martina/Mahringer, Helmut (2016): Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. April 2016. [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2016\\_Endbericht\\_AMS-Interventionen\\_wifo.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/2016_Endbericht_AMS-Interventionen_wifo.pdf) (26.6.2018).
- FISCACTIVE Group (2016): Labour Market Policies in Austria: The fiscal impact of support programmes. November 2016. [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/wagner\\_Fiscactive%20report\\_final\\_2016.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/wagner_Fiscactive%20report_final_2016.pdf). (25.6.2018).
- Fuchs, Michael/Hollan, Katarina/Gasior, Katrin (2017): Simulation der Umlegung der Hartz-IV Reform auf Österreich. [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/1496062372\\_84503.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/1496062372_84503.pdf). (12.09.2018).
- Hammer, Philipp/Hashemi, Schifteh (2018): AMS Budget 2018: Spürbare Kürzungen für besonders benachteiligte Personen. 28.03.2018. <http://arbeitplus.at/blog/2018/03/28/ams-budget-2018-spuebare-kuerzungen-fuer-besonders-benachteiligte-personen/> (25.6.2018).
- Peternel, Evelyn/Bachner, Michael (2018): Arbeitslos in Österreich: Alles ‚Durchschummler‘ oder was? 14.01.2018. <https://kurier.at/politik/inland/arbeitslos-in-oesterreich-alles-durchschummler-oder-was/306.372.171> (26.6.2018).
- Sell, Stefan (2018): Armut, Krankheit, Überlebenskriminalität – eine Studie aus Großbritannien untersucht die Folgen von Sanktionen ganz unten. 23.05.2018. <http://aktuelle-sozialpolitik.de/2018/05/23/neue-studie-zu-den-folgen-von-sanktionen/> (27.6.2018).
- Verfassungsgerichtshof Österreich (2018). Deckelung und Wartefrist bei nö. Mindestsicherung sind unsachlich und daher verfassungswidrig. G 136/2017 ua. 12.03.2018. [https://www.vfgh.gv.at/medien/NOe\\_Mindestsicherung\\_\\_Deckelung\\_und\\_Wartefrist\\_verfassun.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/NOe_Mindestsicherung__Deckelung_und_Wartefrist_verfassun.de.php) (26.6.2018).

## Über den Autor



Mag. Philipp Hammer

[office@arbeitplus.at](mailto:office@arbeitplus.at)

Philipp Hammer studierte Politikwissenschaften mit einem Schwerpunkt auf Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Seit Mai 2011 ist er bei *arbeit plus – Soziale Unternehmen Österreich* für Grundlagenarbeit zuständig.