

Die Hartz-Reformen in Deutschland und ihre Folgen

Die Reformen im Überblick:

- Die Hartz-Reformen waren **eine der radikalsten Reformen der Arbeitsmarktpolitik in einem EU-Land**. Das System der sozialen Absicherung für Arbeitslose aber auch für Beschäftigte (mit geringem Einkommen) sowie das deutsche Arbeitsmarktservice – die Bundesagentur für Arbeit bzw. die kommunalen Jobcenter – wurden komplett umgestellt.
- Hartz IV bedeutete einen **Systemwechsel**: weg von einer Versicherungsleistung – der Arbeitslosenhilfe – hin zu einer bedarfsgeprüften Grundsicherung.
- Vor den Hartz-IV-Reformen hatte Deutschland ein dreistufiges System der Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit: das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe. **Daraus wurde mit den Reformen ein zweistufiges Modell: Seit 2005 gibt es Arbeitslosengeld** (das allerdings in Deutschland höher ist als in Österreich) **und Arbeitslosengeld II („Hartz IV“)**.
- Das **Arbeitslosengeld II ist eine „bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherung“** und damit die Nachfolgeleistung der Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen. Die Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft. Der Name „Arbeitslosengeld II“ ist irreführend, denn die Leistung ist nicht mehr von der Arbeitslosenversicherung sondern aus dem allgemeinen Budget finanziert und sie richtet sich auch nicht mehr nach dem vorherigen Einkommen.
- Das bedeutet, dass die Menschen in Deutschland nach dem Bezug des Arbeitslosengeldes (in der Regel nach 12 Monaten) auf die deutlich niedrigere Fürsorgeleistung „Hartz IV“ absacken und damit auch **keine entsprechenden Zeiten in der Pensionsversicherung** mehr erwerben.
- Und damit ist auch eine **Schwächung des Versicherungsprinzips** in Deutschland einhergegangen. Lag der Anteil der einkommensbezogenen LeistungsempfängerInnen in Deutschland vor 2005 noch bei fast 70%, so sackte dieser ab 2005 auf etwa 20% ab (Rosenthal, Bothfeld, 2014).
- Die **Höhe der Hartz-IV-Leistung** setzt sich aus einer Unterstützung für Unterkunft und Heizung (sofern diese angemessen sind) und einem pauschalierten Betrag für den sogenannten Regelbedarf von 404 Euro für Alleinstehende bzw. 768 Euro für Paare (2016) zusammen.
- Damit einher gingen auch **weitere Einschnitte in der Arbeitslosenversicherung**:
 - **Der Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurde enger geschnürt**: Vor der Reform mussten innerhalb von 3 Jahren min. 12 Monate versicherungspflichtige Beschäftigungszeiten vorliegen, um Arbeitslosengeld beziehen zu können, diese Rahmenfrist wurde auf 24 Monate herabgesetzt.

Das hat dazu geführt, dass viele Erwerbstätige, die in instabilen Segmenten des Arbeitsmarktes beschäftigt sind, trotz Beitragszahlungen an die Arbeitslosenversicherung keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld erwerben, sondern bei Arbeitslosigkeit direkt in das Hartz-IV-System abstürzen.

- Die **maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes** für Ältere wurde von 32 auf 24 Monate herab- und das Alter von 45 auf 50 Jahre als Anspruchsvoraussetzung hinaufgesetzt (Österreich: 12 Monate ab dem 50. Lebensjahr bei neun Versicherungsjahren in den letzten 15 Jahren).
- Zudem wurden auch die **Zumutbarkeitsbestimmungen in Deutschland verschärft**: Es sollte damit die Konzessionsbereitschaft der Menschen erhöht werden, möglichst schnell eine Beschäftigung anzunehmen – unabhängig von Einkommen und Qualifikation. Es wurden die regionalen Mobilitätsanforderungen erhöht, Sperren verschärft und die Beweislast bei der Ablehnung einer Beschäftigung in Richtung LeistungsbezieherInnen verschoben.
- **Kürzung der arbeitsmarktpolitischen Fördermittel** von 2005 bis 2010: Es kam zu einem starken Rückgang bei beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, abschlussbezogene Umschulungen spielen kaum eine Rolle (Rosenthal, 2014). Mit den Arbeitsmarktreformen wurden Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit stark gefördert, die sogenannten Ein-Euro-Jobs forciert und auch die vormals geringfügige Beschäftigung unter dem Titel der „Minijobs“ reformiert und attraktiviert.
- Hinzu kommt, dass der **Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung schrittweise ab 2007 von 6,5% auf 3% gesenkt wurde**. Mit der Beitragssenkung war ein enormer Einnahmerrückgang in der deutschen Arbeitslosenversicherung verbunden – in Deutschland sind 84% (Jahr 2013) der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik durch die Beiträge gedeckt (Österreich: 87%). Die Beitragseinnahmen brachen von 2006 auf 2007 um -23% ein. Der Fehlbetrag wurde in der Arbeitsmarktpolitik - und damit zu Lasten der Betreuung und Unterstützung arbeitsloser Menschen - eingespart.
- **Organisatorische Trennung** in Jobcenter und Bundesagentur für Arbeit:
 - Die **Bundesagentur** war nach den Reformen praktisch nur mehr für die **Arbeitslosengeld-BezieherInnen** zuständig, **Hartz-IV-EmpfängerInnen** müssen sich – gemäß der kommunalen Sozialhilfelogik – an die **Jobcenter** wenden, die entweder alleine von den Kommunen oder gemeinsam mit der Bundesagentur betrieben werden.
 - Die Jobcenter sind aber **organisatorisch (programmatisch, finanziell und personell)** sowie räumlich von der Bundesagentur **getrennt**. Das ist für die Arbeitssuchenden nicht immer problemlos, und sobald jemand zum Jobcenter „muss“ (also längstens nach einem Jahr), ist eine **soziale Stigmatisierung** und eine Bruchstelle in der Betreuung damit verbunden. Teilweise – bspw. bei Jugendlichen – werden diese Trennungen durch die gemeinsame Betreuung (in diesem Fall in den Jugendberufsagenturen) unter einem Dach wieder abgeschwächt.

- Diese Bruchstelle als Folge der Reformen verhindert eine einheitliche Ausgestaltung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und wurde von der Begleitforschung als **eine der größten „Achillesfersen“ des deutschen Systems** identifiziert (Deutscher Bundestag, 2006). Mit der stärkeren Überführung in den Aufgabenbereich der Kommunen wurden zudem auch die **Mitgestaltungsmöglichkeiten der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik deutlich eingeschränkt.**

Die Folgen...

... auf gesamtwirtschaftlicher Ebene:

- Untersuchungen zeigen, dass Arbeitslose zu deutlich **schlechteren Löhnen** wiedereingegliedert werden als noch vor den Hartz-Reformen (IMF 2015; Jaenichen/Rothe 2014).
- Eine Analyse des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Herzog-Stein/Lindner/Zwiener, 2013) kommt zu dem Ergebnis, dass **höhere Lohnabschlüsse** (die ohne die Arbeitsmarktreformen zu erreichen gewesen wären) **die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung nachhaltig positiv beeinflusst hätten.** Ergo die wirtschaftliche Entwicklung ohne den Reformen vermutlich besser verlaufen wäre als mit den Reformen.

... auf dem Arbeitsmarkt:

- **Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit** in Deutschland durch Hartz-Reformen: dies hat zu einer „**Zwei-Klassen-Gesellschaft**“ und zunehmender Polarisierung geführt. Der Anteil der Hartz-IV-BezieherInnen bei den arbeitslosen Personen liegt konstant bei rund 70%. D.h. nur 30% der arbeitslosen Personen kommen noch in das deutlich bessere Versicherungssystem. (Quelle: Institut für Arbeit und Qualifikation, Daten der Bundesagentur). Langzeit-Arbeitslosen-Quote (Eurostat) 2015: Deutschland 44%, Österreich 29%.
- **Eingliederungschancen von Menschen im Hartz-IV-System sind viermal ungünstiger** als von arbeitslosen Personen im Versicherungssystem. Und dieses Gefälle vergrößert sich weiter (Adamy, 2016).
- **Dualisierung des deutschen Arbeitsmarktes:** einem zunehmend flexiblen Rand steht ein verfestigter Kern des Arbeitsmarktes gegenüber (Tichy, 2014). Die Ausdehnung prekärer Beschäftigung wurde – unter Zuhilfenahme von schärferen Zumutbarkeitsbestimmungen und verringertem Leistungsniveau – forciert. Gleichzeitig ist in Deutschland in den Krisenjahren 2008/2009 die Standardbeschäftigung (unbefristete Beschäftigungsverhältnisse) v.a. in der Industrie kaum zurückgegangen. In diesem Bereich konnten auch in den darauffolgenden Jahren gute Lohnabschlüsse erreicht werden, während für einen anderen Teil der ArbeitnehmerInnen die Niedriglohnbeschäftigung zugenommen hat.

- **Betreffend rechtlichen Schutz von Arbeitsverhältnissen** liegt Deutschland nach einer OECD-Untersuchung (vgl. Knuth, 2014; Tichy, 2014) bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen nach wie vor an der Spitze, beim Grad der Regulierung befristeter und atypischer Beschäftigungsverhältnisse liegt Deutschland jedoch unter dem OECD-Schnitt. Der **Einschüchterungseffekt** der Reformen scheint damit im Ergebnis größer zu sein als der Aktivierungseffekt – mit dem Ergebnis einer verminderten Allokationsleistung des Arbeitsmarktes (Knuth 2014).
- Die Hartz IV Reform hat entgegen der ursprünglichen Intention also zu einer **Verringerung der Arbeitsmarktdynamik** geführt (u.a. Adamy, 2016; Knuth, 2014; Tichy, 2014). Damit einher gingen auch geringere Eintrittschancen für arbeitslose Personen.
- Der Anteil der **atypischen Beschäftigung** (Befristungen, Leiharbeit und Minijobs) ist in Deutschland **angestiegen**: Sowohl der Anteil der Beschäftigten mit Befristungen als auch der Anteil jener mit unfreiwilligen Befristungen sind in Deutschland höher als in Österreich (Daten Arbeitsmarkt im Fokus 01/2015). Ebenso ist die Bedeutung der Leiharbeit in Deutschland noch höher als in Österreich (Tendenz steigend). **Minijobs** (sie entsprechen in etwa der geringfügigen Beschäftigung in Österreich) haben in Deutschland seit ihrer Neuregelung 2003 stark an Bedeutung gewonnen. Mitte 2003 waren in Deutschland 5,6 Mio. Beschäftigte in Minijobs, Mitte 2014 waren es schon 7,8 Mio. Menschen (+39%). Stark zugenommen (+151%) hat dabei auch der Anteil von Personen, die einen Minijob als Nebenerwerbstätigkeit zu einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausüben (müssen). Im Jahr 2014 gab es somit 2,46 Mio. Beschäftigte, die den Minijob als Nebenbeschäftigung ausüben, und 5,35 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte; viele davon üben einen Minijob aus, um das Arbeitslosengeld II aufzubessern (Institut für Arbeit und Qualifikation, Abb. IV91).
- Der **Niedriglohnssektor** in Deutschland ist im EU-Vergleich **stark ausgeprägt**: Laut Eurostat-Daten aus dem Jahr 2010 waren 22,2% der deutschen Erwerbstätigen sogenannte NiedriglohnempfängerInnen. Das bedeutet, dass der Bruttostundenverdienst unter zwei Drittel des jeweiligen nationalen Medianverdiensts liegt. In Österreich lag der Anteil 2010 bei 15%, das ist unter dem EU-Schnitt von 17%. Der IAQ-Report (03/2015) des Institutes für Arbeit und Qualifikation zeigt, dass fast ein Viertel der deutschen Beschäftigten im Jahr 2013 unter der Niedriglohnschwelle von 9 Euro pro Stunde arbeiteten. Das Institut für Arbeit und Qualifikation hat die Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland nach ihren Beschäftigungsanteilen gewichtet und dabei zeigt sich, dass sich zu einem großen Teil Beschäftigte mit Berufsausbildung und unbefristet Beschäftigte darunter wiederfinden. Hinzu kommt, dass mehr als 40% der Betroffenen vollzeitbeschäftigt sind.
- **Zunahme „Working Poor“ in Deutschland**: Der Anteil jener Menschen, die von ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr leben können – die sogenannten „Working Poor“ –, ist in Deutschland in den letzten Jahren angewachsen. Von 6,8% im Jahr 2009 auf 9,9% im Jahr 2014 (Eurostat-Daten).
- **Bedeutung der „Solo-Selbstständigkeit“ nahm zu**: Die Zahl der Selbstständigen ohne Beschäftigte hat sich in Deutschland von 2000 auf 2012 um +39% auf 2,5 Mio.

Solo-Selbstständige erhöht. Das hat unterschiedliche Gründe: Veränderte Produktionsprozesse und die Tendenz, Leistungen vermehrt auszulagern, spielen hier eine wesentliche Rolle. Im Zuge der Hartz-Reformen sind aber auch die Förderprogramme zur Aufnahme einer selbstständigen Beschäftigung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik stark ausgeweitet worden.

- **Ein-Euro-Jobs:** Ein-Euro-Jobber sind BezieherInnen von Arbeitslosengeld II, die dazu verpflichtet werden, Arbeitsgelegenheiten (meist im Ausmaß von 30 WStd.) zu verrichten, die im öffentlichen Interesse liegen. Diese Menschen sind keine ArbeitnehmerInnen im rechtlichen Sinne, sie erhalten als Mehraufwandsentschädigung nur einen Stundensatz von 1 bis 1,50 Euro. Das Instrument wurde in den ersten fünf Jahren nach der Reform viel beansprucht: Im Jahr 2006 gab es 287.270 Ein-Euro-Jobber, seit 2010 ist die Inanspruchnahme stark gesunken; im Jahr 2014 waren es nur mehr rund 96.600 Personen (Institut für Arbeit und Qualifikation, Abb. IV63). Das Instrument des Ein-Euro-Jobs wird erst jetzt wieder in Zusammenhang mit der Eingliederung von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt verstärkt eingesetzt.
- **Viele Hartz IV-BezieherInnen sind erwerbstätig**, müssen aber zusätzlich eine Unterstützungsleistung beanspruchen, weil das Erwerbseinkommen zu gering ist. Dieser Anteil steigt: 2007 waren 23,1% der Hartz-IV-BezieherInnen „Aufstocker“. 2014 hat der Anteil der „Aufstocker“ unter den Hartz-IV-BezieherInnen bereits 29,4% betragen (Quelle: Institut für Arbeit und Qualifikation, Erwerbstätige ALGII Bezieher).
- **Polarisierung innerhalb der Gruppe der Hartz-IV-BezieherInnen:** Ein beträchtlicher Teil der LeistungsempfängerInnen (44%) war entweder erwerbstätig oder die letzte Beschäftigung lag weniger als ein Jahr zurück (relativ arbeitsmarktnahe). Auf der anderen Seite gibt es eine relevante Gruppe (32%), deren letzte Beschäftigung oder Maßnahmenteilnahme bereits mehrere Jahre zurücklag (Lietzmann, 2016).

... für die Betroffenen:

- **Erhöhte Stigmatisierung, Ausgrenzung und geringere Teilhabe- und Zugehörigkeitschancen** (Hirseland, 2016). Die Zugehörigkeit zur „Arbeitsgesellschaft“ war mit der alten Arbeitslosenhilfe noch stärker ausgeprägt, da sie sich am vormaligen Einkommen orientierte und damit keine derartig stark ausgeprägte Stigmatisierung verbunden war (Promberger, Ramos Lobato, 2016).
- **Vorwurf des Leistungsmissbrauchs:** Die gesellschaftliche und politische Diskussion wurde stark unter dem Paradigma der Missbrauchsbekämpfung geführt, damit wurden Hartz-IV-EmpfängerInnen vermehrt als „Schmarotzer“ oder „Faulenzer“ bezeichnet (Promberger, Ramos Lobato, 2016).
- **Soziale und kulturelle Teilhabe** kommt meist zu kurz (Adamy, et al, 2016; Christoph, 2016), da Hartz-IV nur die Grundbedürfnisse abdeckt. Soziales bzw. materielles Kapital um sozial, politisch oder kulturell am Leben teilzuhaben, ist bei vielen HilfeempfängerInnen nicht ausreichend vorhanden (Promberger, Ramos Lobato, 2016).

- **Erhöhung der Konzessionsbereitschaft der arbeitslosen Personen** aber auch der Beschäftigten, schlechter entlohnte Jobs und/oder ungünstigere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. (bspw. Adamy, 2016).
- **Hartz IV hat auch Auswirkungen auf die Beschäftigten:** Sowohl in Betrieben als auch im sozialen Umfeld der Beschäftigten wird die Gefahr des sozialen Abstiegs erkennbar und beeinflusst dieser Umstand das soziale Klima. Die Angst vor dem Arbeitsplatzverlust ist größer geworden und freiwillige Arbeitsplatzwechsel haben abgenommen. Fast ein Viertel der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die arbeitslos werden, rutscht direkt in das Hartz-IV-System (Adamy, 2016).
- Seit 2011 zahlt der Bund für Hartz-IV-BezieherInnen **keine Beiträge zur Pensionssicherung** mehr ein und verschärft somit das Armutsrisiko im Alter für alle erwerbsfähigen HilfebezieherInnen (Adamy, 2016).
- **Die deutschen Arbeitslosen weisen im EU-Vergleich die mit Abstand höchste Armutsgefährdungsquote auf:** die deutschen Hartz-IV-Reformen haben dazu geführt, dass arbeitslose Menschen in Deutschland die im EU-Vergleich höchste Armutsgefährdungsquote aufweisen (EU-SILC). Diese lag im Jahr 2013 in Deutschland bei 69%. Der EU-Schnitt lag bei 46,5% und Österreich wies eine Armutsgefährdungsquote von Arbeitslosen in der Höhe von 45,7% auf.
- **Zirkuläre Mobilität** als Bewegung zwischen prekären Jobs, sozialgeförderter Beschäftigung und Erwerbslosigkeit anstelle von Aufwärtsmobilität. Ein „sozialer wie auch ökonomischer Aufstieg“ ist für viele Hartz-IV-EmpfängerInnen kaum möglich (Dörre, 2016).

... für die Gesellschaft:

- Silke Bothfeld und Peer Rosenthal (2014) arbeiten in ihrer Analyse heraus, dass diese Entwicklungen zu einem **schleichenden Abschied von der Sozialversicherungslogik** in Deutschland geführt haben, mit der Folge, dass nicht alleine die prekär Beschäftigten von den Arbeitsmarktreformen getroffen wurden, sondern die **Auswirkungen einer reduzierten Statussicherung bis in die Arbeits- und Lebensbedingungen der „Kernarbeitnehmerschaft“ hineinreichen**. Dieser Rückbau des Sozialversicherungssystems ist daher auch mit einem **Abbau von Rechten der ArbeitnehmerInnen und der Mittelschicht** verbunden. Daher ist es keine Überraschung, dass die **Angst vor den Folgen der Arbeitslosigkeit seit den Hartz-Reformen in der deutschen Bevölkerung stark angestiegen ist** (Erlinghagen, 2010).
- „Hartzer“ werden als **eigene Klasse bzw. Schicht** in der öffentlichen Wahrnehmung (Hirsland, 2016) definiert. Verbunden mit dieser Sicht ist auch die Sorge um die **schwindende „Mitte“** und ein Auseinanderdriften der Gesellschaft (nicht nur materiell sondern auch sozial). Dieses **Gefühl der Unsicherheit** hat breite Teile der Mittelschicht erfasst. Das hat vor allem auch gesellschaftspolitische Folgen und stützt das Aufkommen populistischer Bewegungen bzw. Parteien.

- Geringere Arbeitslosenunterstützung und Verschärfungen in Richtung Aktivierung (die die vermeintlich schlechte Motivation der Arbeitslosen steigern soll) haben auch ökonomische Auswirkungen: die **Kosten im Gesundheitssystem** steigen an (Karsten et al, 2016).
- Die Hartz-Reformen stehen für eine **überhöhte Bedeutung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik** und damit für eine normativ aufgeladene **Individualisierung der Verantwortung für die eigene Arbeitslosigkeit** (Ramos Lobato, et al, 2016): diese wird nur noch auf mangelnde individuelle Beschäftigungsfähigkeit und Motivation zurückgeführt.

Was würde Hartz IV in Österreich bedeuten?

Ausgangslage Vergleich Deutschland Österreich

In den letzten 15 Jahren (also im Vergleich mit dem Jahr 2000) hat sich die Beschäftigung in Österreich besser entwickelt als in Deutschland, nämlich +11,5 % in Österreich gegenüber +8,9 % in Deutschland.

Auch im Vergleich mit dem Vorkrisenjahr 2008 war die Entwicklung in Österreich etwa gleich, sogar leicht günstiger: gegenüber 2008 wuchs die Beschäftigung in Österreich um 3,5 % und in Deutschland nur um 3,4 %. Die unterschiedliche Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit erklärt sich durch die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots. Während das Arbeitskräfteangebot in Deutschland bei einer minimalen Zunahme von 1,0 % nahezu konstant blieb, stieg es in Österreich um 6,2 % an. In Deutschland ging daher die Arbeitslosigkeit fast im Ausmaß des Beschäftigungsanstiegs zurück. In Österreich reichte der stärkere Beschäftigungsanstieg nicht aus, um alle zusätzlichen Personen in Beschäftigung zu bringen, ca. ein Drittel landete in der Arbeitslosigkeit.

Wesentlicher Grund für den Anstieg des Arbeitskräftepotenzials ist die in den letzten Jahren wieder stark gestiegene Zuwanderung.

Inhaltliche Auswirkungen

Nach dem Bezug des Arbeitslosengeldes, das in Österreich allerdings deutlich kürzer ist als in Deutschland (Österreich: 20 – 30 Wochen, „Älteren-ALG“ 39 bis 52 Wochen, gegenüber 12 Monaten in Deutschland, „Älteren-ALG“ 15 bis 24 Monate), wäre statt der Notstandshilfe (NH) die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) die Folgeleistung, wobei die Notstandshilfe eine bedarfsorientierte **Versicherungsleistung** und die bedarfsorientierte Mindestsicherung eine bedarfsorientierte **Versorgungsleistung** ist. Eine Umstellung wäre also eine deutliche **Abkehr vom Versicherungsprinzip**.

Die **wesentlichsten Unterschiede** wären:

- Bei der **NH** ist die Basis der Berechnung das **vorherige Arbeitseinkommen** (Basis ist 92% oder 95% des Arbeitslosengeldes). Bei der **BMS** ist die Höhe des vorherigen Arbeitseinkommens nicht relevant, es gibt einen **einheitlichen Satz**.

- Bei der **NH** wird für die **Bedarfsprüfung des Einkommen** herangezogen, wenn auch jegliches Einkommen, also neben Zuverdienst auch Einkommen wie Witwenpension, Zinserträge oder Einkommen aus Vermietung und anrechenbares Partnereinkommen. Bei der **BMS** ist darüber hinaus auch das **eigene Vermögen** relevant. Bevor man die Mindestsicherung bekommt, muss das eigene Vermögen aufgebraucht werden, bis nur mehr 4.188,80 Euro (2016) übrig sind. Ausnahmen sind die als Hauptwohnsitz genutzte Eigentums-Wohnung und die Wohnungseinrichtung. Wer ein Auto besitzt, muss dieses verkaufen - außer das Fahrzeug ist berufs- bzw. behinderungsbedingt notwendig.
- Bei der **Anrechnung des Partnereinkommens** gibt es bei der **Notstandshilfe Freibeträge**, die für die Personengruppe, die ab dem 50. Lebensjahr arbeitslos wird, verdoppelt bzw. verdreifacht werden und somit die Wahrscheinlichkeit, Notstandshilfe auch bei einem Partnereinkommen zu beziehen, deutlich erhöhen. Bei der **BMS** wird das **Partnereinkommen immer in voller Höhe angerechnet**.
- Bei der NH gibt es die Möglichkeit geringfügig **dazu zu verdienen**, bei der BMS wird jegliches Einkommen angerechnet.
- Zudem hat die Bedarfsorientierte Mindestsicherung eine stärker **stigmatisierende Wirkung** als eine AMS Leistung. Speziell in ländlichen Regionen, in denen die BMS beim Gemeindeamt beantragt wird, würde die Non-take-up-Rate – der Anteil jener Personen, die die Leistung nicht beantragen, obwohl sie Anspruch darauf hätten – mit Sicherheit deutlich steigen.
- In Deutschland sind Hartz IV BezieherInnen verpflichtet, sogenannte **Ein-Euro-Jobs** anzunehmen. Der Druck, die BMS an die Aufnahme einer gemeinnützigen Beschäftigung zu binden, würde noch einmal deutlich steigen. Bereits jetzt wird diese Forderung von der ÖVP offiziell erhoben.
- Darüber hinaus gäbe es keine Auswirkungen auf die **Zumutbarkeit von Beschäftigungen**, da bei der Mindestsicherung dieselbe Regelung gilt wie bei der Notstandshilfe.
- **Arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen** werden für BMS-BezieherInnen bereits jetzt über das AMS angeboten. Ob dies so bleiben würde oder die Gemeinden diese (oder eine eingeschränkte) Kompetenz aufbauen würden, ist derzeit nicht absehbar.
- Verändern würde sich jedoch auch die **Mitwirkungsmöglichkeit der Sozialpartnerorganisationen**. Diese ist im AMS stark ausgeprägt, bei den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden ist eine Mitwirkung nicht vorgesehen.
- Die Zeiten eines BMS-Bezuges werden für die **Pension** nicht berücksichtigt – im Gegensatz zu den Zeiten eines NH-Bezuges.

Betroffene Personengruppen:

Im Jahr 2015 haben durchschnittlich **163.040 Personen Notstandshilfe** bezogen, das sind 51,9% aller LeistungsbezieherInnen. Darunter waren allerdings auch 30.218 Personen, die zusätzlich eine BMS Leistung erhielten, da ihre Versicherungsleistungen geringer als die

mögliche BMS war und sie die Voraussetzungen erfüllten. Für diese Personengruppe würde sich in Bezug auf die Leistungshöhe durch die Einführung einer Hartz IV Regelung nichts ändern.

Für alle anderen (in etwa **133.000 Menschen**) jedoch wäre es eine **maßgebliche Verschlechterung**.

Betroffen wären davon vor allem **Männer ab dem Haupterwerbssalter** und **Ältere**: 2015 waren 61% der NotstandshilfebezieherInnen Männer, etwa zu gleichen Teilen im Haupterwerbssalter und ab 45 Jahren. Allerdings verschlechtert sich aktuell die **Situation für die Älteren**. In den letzten Monaten entfällt der größte Teil des Anstiegs der Zahl der NotstandshilfebezieherInnen auf die Gruppe 45+.

Hauptbetroffen nach Branchen sind Personen, die im **Handel** (14,7%), **Tourismus** (10,7%) und vor allem in der **Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen**, also Reinigung und Überlassung (23,7%) beschäftigt waren.

Das am stärksten betroffene Bundesland wäre **Wien** (42%), danach **Niederösterreich** (17%) und die **Steiermark** (12%).

Fiktive Beispiele:

1. Facharbeiter, 36 Jahre

Ein 36jähriger Facharbeiter verliert nach 20-jähriger Betriebszugehörigkeit (inkl. Lehrzeit) aufgrund der Schließung seines Betriebes seine Beschäftigung. Er ist verheiratet (seine Frau ist teilzeitbeschäftigt mit einem Nettoeinkommen von 1.000 Euro) und hat zwei Kinder. Er hat vor kurzem ein Grundstück gekauft und genügend Geld angespart um im nächsten Jahr mit dem Hausbau zu beginnen. Aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage im Waldviertel findet er während seines Arbeitslosengeldbezuges in der Dauer von 30 Wochen keinen neuen Job.

Derzeit: Nach dem ALG-Bezug folgt die Notstandshilfe im Ausmaß von 92% seines Arbeitslosengeldes. Das Nettoeinkommen seiner Frau ist aufgrund der Anrechnungsregeln des AIVGs nicht relevant.

Hartz IV in Ö: Nach Ende des ALG Bezuges gibt es keine BMS, da sowohl das Grundstück veräußert als auch das angesparte Geld zuerst verbraucht werden muss (bis zu einem Betrag von 4.188,80 Euro). Die Familie würde also auf ein Nettoeinkommen von 1.000 Euro monatlich zurückfallen.

Selbst wenn der arbeitslose Facharbeiter kein Vermögen hätte, würde seine BMS lediglich etwa 540 Euro pro Monat betragen, weil das Einkommen der Ehefrau bei der Berechnung des Mindeststandards für Paare mit Kindern auch zur Gänze berücksichtigt wird.

2. Angestellte, 55 Jahre

Eine 55-jährige Industrieangestellte verliert aufgrund von Rationalisierungen ihre Beschäftigung. Sie ist verheiratet, ihr Mann ist Pensionist mit einem Pensionseinkommen von 1.700 Euro netto. Sie war 30 Jahre beschäftigt, das Paar hat einen Zweitwohnsitz und zwei Autos. Aufgrund ihres Alters erhält sie laufend Absagen der angeschriebenen Betriebe und findet im Laufe ihres 52-wöchigen AIG-Bezuges keine neue Beschäftigung.

Derzeit: Sie erhält Notstandshilfe. Das Ehegatteneinkommen wird aufgrund ihres Alters und ihrer Beschäftigungszeiten (dreifache Freigrenze bei der Anrechnung des Ehegatteneinkommens) nur im Ausmaß von 26 Euro angerechnet, das heißt dass sie 92% ihres Arbeitslosengeldes minus 26 Euro erhält.

Hartz IV Ö: Aufgrund des Zweitwohnsitzes und des zweiten Autos erhält sie keine BMS, es werden auch keine Pensionszeiten mehr erworben.

Auch ohne Zweitwohnsitz und Auto würde die arbeitslose Angestellte keine BMS erhalten, da das Einkommen ihres Mannes den Mindeststandard im Ausmaß von 1.241,73 Euro übersteigt.

3. Soziologin, 27 Jahre

Einer 27-jährigen Soziologin gelingt der Einstieg in den Arbeitsmarkt nur schleppend. Sie erhält nur befristete Arbeitsverträge, manchmal auch nur Verträge als freie Dienstnehmerin. Daher hat sie auch nur einen Anspruch auf 20 Wochen Arbeitslosengeld, den sie zwischen ihren Dienstverhältnissen auch beanspruchen muss.

Aufgrund eines Einkommens von 2.500 Euro brutto erhält sie ein Arbeitslosengeld von 37,54 Euro tgl., also 1163,74 Euro pro Monat. Sie ist alleinstehend und wohnt in einer kleinen Wohnung in Wien mit einer Miete von 600 Euro.

Derzeit: Sie erhält nach Ablauf des AIGs Notstandshilfe in der Höhe von 1.036 Euro pro Monat. Es bleiben ihr also noch etwas mehr als 400 Euro zum Leben.

Hartz IV Ö: Die Soziologin erhält lediglich 837 Euro BMS; ob sie dazu noch eine Mietbeihilfe in der Höhe von max. 209 Euro erhält, ist sehr unsicher, da die Größe der Wohnung, die Art des Mietvertrages und noch einiges mehr mitberücksichtigt werden. Sicher kalkulieren kann sie also nur mit 237 Euro monatlich zum Leben.

Alternativen zu Hartz IV mit Nachhaltigkeitswirkung

Hauptursachen von Arbeitslosigkeit sind objektiver, nicht individueller Natur

Das Hartz IV-Modell blendet die relevanten Hauptursachen der aktuellen Arbeitsmarktprobleme völlig aus, die in folgenden Faktoren bestehen: mangelndes Wirtschaftswachstum, Überangebot an Arbeitskräften und ein zunehmend selektives Einstellverhalten der Arbeitgeber, das zu einer faktischen Ausgrenzung von Arbeitsuchenden mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Älteren, ArbeitnehmerInnen mit nicht exakt passenden Qualifikationen usw. führt. Stattdessen fokussiert Hartz IV nahezu ausschließlich auf individuelle Motivationsprobleme und Leistungskürzungen.

Ein nachhaltiger Politikansatz muss demgegenüber jedenfalls primär auf der Ebene der

- **Wirtschaftspolitik** – mit Wachstumsimpulsen
- **Arbeitszeitpolitik** – mit Maßnahmen zur Verknappung des Arbeitskräfteangebots
- **Der Bildungs- und Weiterbildungspolitik** – mit Maßnahmen zur Qualifikationsanpassung an eine dynamische Wirtschaftsentwicklung und dem Zusatzeffekt der Verknappung des Arbeitskräfteangebots

ansetzen und zudem auf dem Gebiet der

- **Arbeitsmarktpolitik** mit Maßnahmen, die dem selektiven und auf Ausgrenzung gerichteten Einstellverhalten der AG entgegenwirken,

geeignete Maßnahmen vorsehen. Solche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten aktuell folgendermaßen ausgerichtet werden:

- 1) **Ausweitung der Ausbildungsgarantie bis zum 25.Lebensjahr.**
- 2) **Etablieren einer „zweiten Ausbildungschance“ – Schaffung eines Qualifizierungsgeldes.**
- 3) **Schaffen einer Beschäftigungsgarantie für Ältere und für Personen, die trotz aller Bemühungen nicht mit herkömmlichen Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.**
- 4) **Schaffung einer spezialisierten und individualisierten Betreuung und Beratung für Arbeitsuchende mit erhöhten Vermittlungshemmnissen.**
- 5) **Beschäftigungsförderung neu: Die Mindestsicherung soll „aktiviert“ werden, sie soll als neue Form der Eingliederungsbeihilfe eingesetzt werden können.**
- 6) **Vergabepolitik als Arbeitsmarktinstrument: öffentliche Aufträge so weit wie möglich gezielt an Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes vergeben.**

Ausgangslage

- Aktuell ist die höchste Arbeitslosigkeit der zweiten Republik zu verzeichnen und die Arbeitslosigkeit wird nach den Prognosen von WIFO und IHS auch im kommenden Jahr weiter ansteigen.
- Der Anteil von besonders schwer vermittelbaren und auf Unterstützung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik angewiesene Arbeitsuchenden ist im Ansteigen: Im August 2016 waren unter den 330.000 arbeitslos Vorgemerkten 71.000 gesundheitlich Beeinträchtigte, 12.000 Behinderte, 91.000 Ältere und 27.600 Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte.
- 47% der Arbeitsuchenden haben maximal Pflichtschulabschluss.
- Ergebnis der Evaluationsstudie zum Fachkräftestipendium: Die größte Hürde für Weiterbildung ist die fehlende Existenzsicherung während der Weiterbildung.
- Gegner eines Ausbaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die unterstützt und fördert: AG-Vertretungen und Parteien, die auf Sanktionen und Ausgrenzung setzen.

Zielsetzung

Die Fakten zeigen, dass neben der Bekämpfung der Hauptursachen der Arbeitslosigkeit (Wachstumsschwäche und Überangebot auf dem Arbeitsmarkt), die va bei Wirtschafts- und Arbeitszeitpolitik ansetzen muss, auch die aktive Arbeitsmarktpolitik auszuweiten und zu intensivieren ist, weil der Anteil besonders schwer vermittelbarer Personen massiv ansteigt; nicht weil diese nicht arbeiten wollen, sondern weil sie dies nicht können (Gesundheit, Qualifikationsmängel) oder nicht akzeptiert werden (Ältere, Asylberechtigte). Zu akzeptieren ist dabei auch, dass aufgrund der stark erhöhten Problemlage auch der Aufwand pro erfolgreiche Eingliederung deutlich ansteigt. Die Alternative wäre das Hinnehmen verfestigter Arbeitslosigkeit bei großen Gruppen von Arbeitsuchenden mit der Konsequenz steigender sozialer Verwerfungen und -trotz aller leistungsrechtlichen Restriktionen - steigender Folgekosten.

Ziel: Reduktion der Arbeitslosigkeit um 100.000 und insbesondere um 10.000 gering qualifizierte Personen durch

- Ausbau des Bildungsangebots (Ausweitung der Ausbildungsgarantie und Schaffung eines Qualifizierungsgeldes).
- Beschäftigungsgarantie für Ältere und schwer Vermittelbare.
- Spezialisierte Betreuung bei erhöhten Vermittlungshemmnissen.
- „Aktivierung“ der Mindestsicherung.
- Öffentliche Aufträge an Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes.

Was ist zu tun?

Ausweitung der Ausbildungsgarantie bis zum 25. Lebensjahr.

- Bereitstellung der Zusatzmittel, um die erfolgreiche bestehende Ausbildungsgarantie bis zum 25. Lebensjahr ausweiten zu können.

Etablieren einer „zweiten Ausbildungschance“ – Schaffung eines Qualifizierungsgeldes.

Das Schaffen einer echten „zweiten Ausbildungschance“ setzt voraus, dass gegenüber dem Arbeitgeber ein Rechtsanspruch auf Bildungsfreistellung geschaffen wird und darüber hinaus Weiterbildungsgeld, Bildungsteilzeitgeld und Fachkräftestipendium zu einem Qualifizierungsgeld weiterentwickelt werden. Darauf muss bei ausreichend vorhandenen Versicherungsleistungen ein Rechtsanspruch bestehen und die Höhe muss existenzsichernd sein, also jedenfalls dem Mindestsicherungs-Richtsatz entsprechen.

Insbesondere für gering Qualifizierte sind auch ausreichend Bildungsberatungsangebote und Unterstützungsangebote während der Bildungsmaßnahmen notwendig. Solche Angebote sind auch in Kooperation mit den Bundesländern, wie in Wien etwa dem WAFF, zu entwickeln und bereit zu stellen.

Schaffen einer Beschäftigungsgarantie für Ältere und für Personen, die trotz aller Bemühungen nicht mit herkömmlichen Maßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden können.

Neben Älteren gibt es auch andere Personengruppen, die so gut wie keine Chance auf einen neuen Arbeitsplatz mehr haben. Auch für Arbeitsuchende, bei denen die Aussichten trotz aller Versuche der Beseitigung von Vermittlungshemmnissen sehr schlecht bleiben, soll eine solche Beschäftigungsgarantie eingeführt werden.

Dafür wird es zunächst einen Ausbau des sogenannten zweiten Arbeitsmarktes brauchen. Dabei wird es notwendig sein, dass die Vertretung der gewerblichen Wirtschaft ihre blockierende Haltung gegen die Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes aufgibt und sie als Partner und nicht als „Schmutzkonkurrenz“ für ihre Mitgliedsbetriebe betrachtet.

Es sind aber auch Fördermöglichkeiten zu entwickeln, die dauerhaft geförderte Arbeitsplätze in „normalen“ Unternehmen schaffen – solche „Beschäftigungsprojekte in einem Unternehmen“ könnten zum Beispiel das Zurückholen (meist ja in das Ausland) ausgelagerter Hilfs- oder Einfach Tätigkeiten betriebswirtschaftlich möglich machen.

Schaffung einer spezialisierten und individualisierten Betreuung und Beratung für Arbeitsuchende mit erhöhten Vermittlungshemmnissen.

Zunächst muss eine besondere Form der Beratung und Betreuung von Langzeit-Beschäftigungslosen mit mehrfachen „Vermittlungshemmnissen“ entwickelt und eingesetzt werden.

Ziel dieser Betreuung und Beratung muss der Abbau dieser Hemmnisse sein – zum Beispiel die Lösung eines Überschuldungsproblems oder einer chronischen Erkrankung. Erst dann kann sinnvoller Weise mit Vermittlung oder Aus- und Weiterbildung an der Beendigung der Arbeitslosigkeit gearbeitet werden. Das erfordert

- Eine gute Zusammenarbeit des AMS mit den Gebietskrankenkassen, der Pensionsversicherungsanstalt, dem Sozialministeriums-Service und mit den sozialen Einrichtungen der Länder.
- Ein Verhältnis zwischen BetreuerInnen/BeraterInnen und ihren KundInnen, das wirklich umfassende Betreuung und auch eine stabile Mitarbeit der Betroffenen ermöglicht. Ein Verhältnis von 1:70 erscheint nach den Erfahrungen aus Deutschland dabei die Obergrenze.
- Eine Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen dem AMS, den Gebietskrankenkassen, der Pensionsversicherung und den Sozialbehörden der Länder über den Kreis der Arbeitsuchenden hinaus, die anstelle einer Invaliditätspension eine medizinische oder berufliche Rehabilitation erhalten.
- Eine gemeinsame Finanzierung dieser Beratungseinrichtungen durch die angesprochenen Einrichtungen der sozialen Sicherheit etwa nach dem Muster des Arbeits- und Gesundheitsgesetzes (Projekt fit2work).

Beschäftigungsförderung neu: Die Mindestsicherung soll „aktiviert“ werden, soll als neue Form der Eingliederungsbeihilfe eingesetzt werden können.

- Das erfordert einen Ausbau der Kooperation zwischen Landesbehörden (Umsetzung BMS) und AMS; Erkundung der Bereitschaft der Länder zur Aktivierung der BMS der TeilnehmerInnen (Arbeitsaufnahme führt nicht zum Ende der BMS, sondern diese wird in Lohnsubvention umgewandelt).
- Welche Entscheidungen müssen fallen, um die Forderung Realität werden zu lassen? Die Klärung, ob die Auseinandersetzungen mit den Ländern gesucht und gewonnen werden können, muss erfolgen.
- Als politische Ebenen müssen der Bund und die Länder entscheiden und involviert werden.
- Was sind die Kosten bzw. wie viel Budget braucht die Umsetzung dieses Ansatzes?
 - Annahme: 10.000 TN/Jahr; einjährige Lohnsubvention in Höhe BMS; Kosten der Qualifizierungsmaßnahmen: 2000 Euro im Durchschnitt.
 - Lohnsubvention: 140 Mio. Euro/Jahr (10.000 x 837,--x14).
 - Ausbildungskosten: 20 Mio. Euro.
 - Finanzierung durch Umwidmung bereits eingesetzter Förder- und Sozialtransfer-Budgets sowie durch Rückflüsse an öffentliche Hand (SV-Beiträge, uU Lohnsteuer):
 - Zweckwidmung 50% des Budgets für AMS-RL „Qualifizierung von Beschäftigten“ (aktuell: € 40 Mio./Jahr für diesen Förderansatz).

- Aktivierung der BMS durch Länder (zunächst Mehrkosten für Länder, aber zeitverzögerte Entlastung Länder durch Wechsel der BMS-BezieherInnen in das System der Arbeitslosenversicherung auf Dauer).
- Beschäftigung mit Lohnsubvention bringt unmittelbare Rückflüsse in SV und uU auch im Lohnsteueraufkommen.

Vergabepolitik als Arbeitsmarktinstrument: öffentliche Aufträge soweit wie möglich gezielt an Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes vergeben.

Das Bundes-Vergabegesetz steht vor einer Neufassung. Diese Neufassung muss dafür genutzt werden, öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit zu geben, entweder Aufträge nur an sogenannte „sozial-integrative“ Unternehmen zu vergeben (also die sozialwirtschaftlichen Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes) oder von den Bietern verlangen zu können, bei der Erfüllung des Auftrages auch langzeitarbeitslose Personen zu beschäftigen. Das EU-Vergaberecht lässt solche Bestimmungen jedenfalls zu und kann nicht als Gegenargument ins Treffen geführt werden.

AutorInnen:

Silvia Hofbauer, Ilse Leidl-Krapfenbauer, Gernot Mitter, Tobias Schweitzer, Josef Wallner