

Ihre Gesprächspartner/-innen:

Andreas Stangl

Mag.^a Dagmar Andree, MBA

Präsident der AK Oberösterreich

Leiterin Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und
Gesellschaftspolitik der AK Oberösterreich

**Strafen bringen Menschen nicht in Beschäftigung –
AK fordert Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik**

Pressekonferenz

Donnerstag, 3. November 2022

9 Uhr

Ein Aspekt, der in der Diskussion um die Reform der Arbeitslosenversicherung zu wenig Aufmerksamkeit erhält, sind die Sanktionen („Bezugssperren“) des Arbeitsmarktservices (AMS). Diese haben mitunter zur Folge, dass Existenzen bedroht sind. Aktuelle Brisanz erreicht dieses Thema einerseits aufgrund der massiv steigenden Lebenshaltungskosten und andererseits aufgrund der deutlich gestiegenen Zahl an Sanktionen durch das AMS. Für AK-Präsident Andreas Stangl ist eine Reform dieser Bestimmungen längst überfällig. Arbeitsmarktpolitisch sind diese Sanktionen wirkungslos und vielfach auch kontraproduktiv sowie sozialpolitisch menschenverachtend. Im schlimmsten Fall können Betroffene sogar zur Gänze ihren Versicherungsschutz verlieren. Passgenaue Vermittlung oder Weiterbildung hingegen schaffen Perspektiven – und das muss der klare Auftrag ans AMS sein.

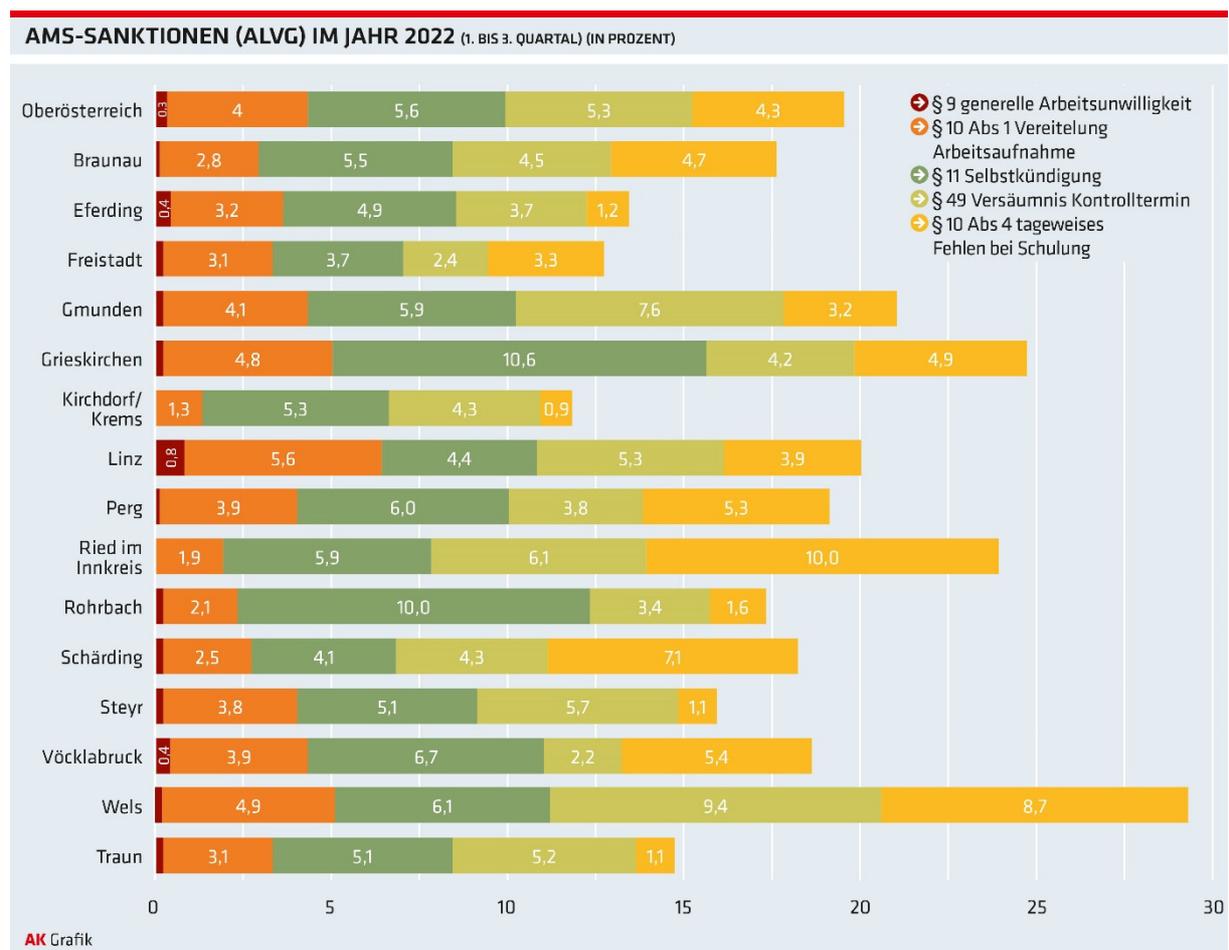
Die geplante Reform der Arbeitslosenversicherung ist eine günstige Gelegenheit, Fehlentwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte zu korrigieren. Die hohe Dynamik in der Arbeitswelt, die brüchigeren Erwerbskarrieren und die Notwendigkeit zu beruflicher Veränderung erfordern ein zeitgemäßes Arbeitslosenversicherungssystem. Dieses muss die Betroffenen während der Arbeitslosigkeit vor Armut bewahren und ihnen durch eine ausreichende finanzielle Absicherung ermöglichen, sich auf die Jobsuche zu konzentrieren. Veränderungswilligkeit muss unterstützt und honoriert statt bestraft werden. Damit das AMS seine Vermittlungsaufgabe erfolgreich erfüllen kann, braucht es eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Arbeitsuchenden und AMS-Beratern/-innen. Massive finanzielle Strafen bei kleinsten Fehlern, Versäumnissen, Unklarheiten oder Unkenntnis sind dabei sicher nicht förderlich.

Unerklärliche regionale Unterschiede bei AMS-Sanktionen

Vielfach werden Arbeitsuchende als arbeitsunwillige Missbraucher/-innen unseres Sozialsystems diffamiert. Dies hat wohl dazu beigetragen, dass Sanktionsbestimmungen rigoros und leichtfertiger exekutiert werden. Das gilt im Besonderen für Bezugssperren gemäß § 9 und § 10 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) („Arbeitsunwilligkeit“ bzw. Vereitelung einer Arbeitsaufnahme), bei denen Arbeitslose sechs bzw. acht Wochen kein Geld erhalten oder der Bezug dauerhaft eingestellt wird. Quantitativ bedeutsam ist auch die vierwöchige Wartefrist zu Beginn der Arbeitslosigkeit im Fall von Selbstkündigung (§ 11 ALVG). Versäumte Kontrolltermine führen zu Bezugseinstellungen gemäß § 49 ALVG. Und schließlich wird im Falle

unbegründeten Fernbleibens von Schulungsmaßnahmen der Leistungsbezug für einzelne Tage gesperrt (§ 10 Abs 4 ALVG).

Ein Vergleich der Sanktionsintensität zwischen den Bundesländern oder auch innerhalb Oberösterreichs zwischen den Bezirken offenbart enorme Unterschiede. Da ein Vergleich der absoluten Anzahl der verhängten Sanktionen keine Aussagekraft hat, wird die Zahl der Bezugssperren üblicherweise in Relation zu den Zugängen in Arbeitslosigkeit (Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen) gesetzt. Dabei zeigt sich, dass heuer in den ersten drei Quartalen die Sanktionsquote in den Bezirken Wels (29,2 Prozent), Grieskirchen (24,6 Prozent) und Ried (23,8 Prozent) am höchsten war. Interessanter ist es jedoch, sich die unterschiedlichen Sanktionen noch genauer anzusehen. Auch hier wird ein großer Unterschied zwischen den Bezirken offensichtlich:



Sanktionsquote (Relation von Bezugssperren zur Anzahl von Arbeitsuchenden die im Beobachtungszeitraum arbeitslos wurden; Angabe in Prozent).

Quelle: AMS, AK-Berechnungen

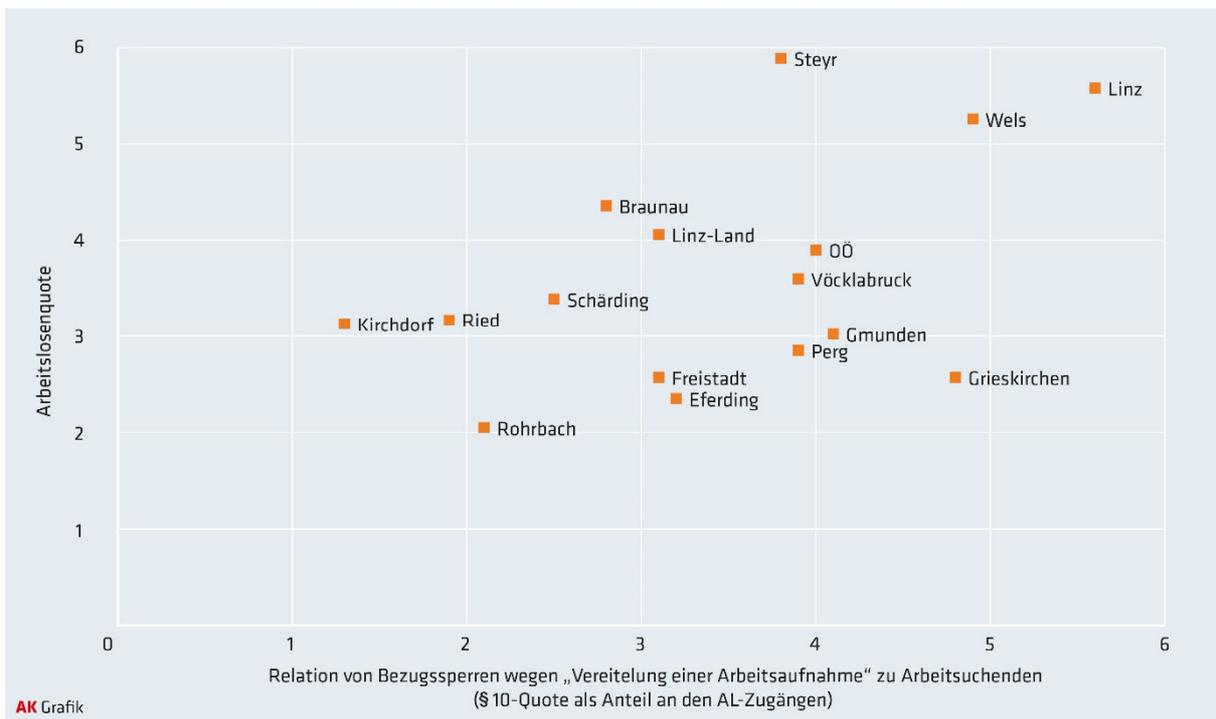
Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur und der Arbeitsmarktlage erklären bestenfalls ansatzweise die massiven regionalen Divergenzen bei den Sanktionsquoten. Es drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass es bei der Vollziehung des ALVG doch Gestaltungsspielräume gibt. Damit ist nicht Willkür gemeint, sondern die unterschiedlich gelebte Beziehung zwischen Arbeitsuchenden und AMS-Mitarbeitern/-innen.

Dabei spielen auch das Menschenbild und die Vorgaben von Führungskräften eine Rolle. Für manche ist eine Sperre das allerletzte Mittel, andere sehen darin ein probates Druckmittel, das man bedenkenlos einsetzen kann.

AMS-Sanktionen bewirken keine niedrigere Arbeitslosenquote

Die aktuellsten Daten zeigen: Es gibt Regionen mit hervorragenden Arbeitsmarktkennzahlen und wenigen Sanktionen. Und umgekehrt gibt es Regionen, die trotz (oder sollte man sagen wegen) vieler Sanktionen bei den Arbeitsmarktindikatoren schlecht abschneiden. So weisen die Bezirke Kirchdorf und Gmunden etwa die gleiche Arbeitslosenquote auf, aber in Gmunden werden dreimal häufiger Bezugssperren wegen Ablehnung einer zugewiesenen offenen Stelle oder einer Schulung verhängt als in Kirchdorf. Perg und Steyr weisen eine ähnliche Sanktionsquote auf, die Arbeitslosenquote in Steyr ist aber etwa doppelt so hoch wie in Perg. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht (an der diffusen Anordnung), dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Anteil an AMS-Sanktionen und der Höhe der Arbeitslosenquote gibt. So findet man zum Beispiel das AMS Kirchdorf (KI) ganz links und weit unten – hier schafft man es offensichtlich mit nur wenigen Sanktionen, auch eine geringe Anzahl an Arbeitsuchenden zu haben. Am anderen Ende finden wir Wels und Linz – hier gibt es trotz sehr hoher Sanktionszahlen eine höhere Arbeitslosenquote.

SANKTIONEN WEGEN „VEREITELUNG EINER ARBEITSAUFNAHME“ UND ARBEITSLÖSENQUOTE IN DEN OBERÖSTERREICHISCHEN BEZIRKEN (1.-3. QUARTAL 2022)



Quelle: AMS, AK-Berechnungen

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch im Bundesländervergleich. So weist etwa die Steiermark mit 4,1 Prozent eine mit Oberösterreich vergleichbare Sanktionsquote im Punkt „Vereitelung einer Arbeitsaufnahme“ auf. Die Arbeitslosenquote ist aber in der Steiermark um die Hälfte höher als in Oberösterreich. Tirol und Niederösterreich wiederum unterscheiden sich bei der Arbeitslosenquote kaum, aber Niederösterreich verhängt gut doppelt so oft § 10-Sanktionen wie Tirol.

Diese Zahlen zeigen: Nur weil mehr gestraft wird, sinkt die Arbeitslosigkeit nicht.

Unerklärlich ist auch, dass rund 40 Prozent aller österreichweiten Sanktionen wegen dauerhafter Arbeitsunwilligkeit (§ 9 ALVG) auf Oberösterreich entfallen. Alleine in Linz wurden heuer (bis Ende September) deswegen mehr als dreimal so viele Sanktionen verhängt wie in ganz Wien. Und auch die Entwicklung im Zeitablauf lässt sich schwer mit der Arbeitsmarktentwicklung erklären. Trotz anhaltend guter Konjunktur 2021 und 2022 gibt es Regionen, in denen die Sanktionsintensität zugenommen hat (Freistadt, Gmunden, Grieskirchen, Kirchdorf und Perg), in den anderen Bezirken wiederum hat sie abgenommen.

Sanktionen bewirken Not und schaden mitunter der Gesundheit

Wie ein roter Faden zieht sich durch internationale und auch heimische Studien die Erkenntnis, dass Kürzungen bzw. Streichungen des Leistungsbezugs bestenfalls in geringem Ausmaß zu einer etwas schnelleren Wiederbeschäftigung führen. Und auch das meist nur auf Kosten der Job-Qualität und des Einkommens. Auch die in einigen Studien festgestellten negativen Auswirkungen auf Kinder, die im Haushalt der Betroffenen leben, sprechen gegen Sanktionen. Eine Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts aus dem Jahr 2016 hält fest, dass Sanktionen eher ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bewirken als eine zügige Wiederbeschäftigung.

Sanktionen bewirken steigende materielle Not und zunehmende gesundheitliche Probleme, vor allem in Hinblick auf die Psyche. In Großbritannien stiegen beispielsweise in Regionen mit vielen Sanktionen die Verschreibungen von Antidepressiva. Auch eine US-amerikanische Studie liefert Hinweise darauf, dass strengere Regeln bei Sanktionen mit schlechterer mentaler Gesundheit einhergehen. Eine Arbeit aus Finnland untersuchte den Effekt von aufgezwungenen Trainings, bei denen Sanktionen drohen, im Vergleich zu freiwilligen Trainings ohne Sanktionen. Ein zentrales Ergebnis ist, dass der eigentlich positive Effekt von Schulungsmaßnahmen auf die Psyche durch den Zwang und die Androhung von Sanktionen zunichte gemacht wird.

Klar ist, dass sich durch Bezugssperren weder die Qualifikation noch allfällige gesundheitliche Einschränkungen der Arbeitsuchenden verbessern. Und auch jünger werden die Betroffenen durch die Sanktion nicht. Freiwilligkeit und Selbstbestimmtheit sind die Basis für erfolgreiches, nachhaltiges passgenaues Vermitteln zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen. Unternehmen wollen motivierte Mitarbeiter/-innen und Beschäftigte wollen Arbeitgeber, die ihnen mit Wertschätzung, Respekt und Anerkennung begegnen.

Beispielgebend für einen faktenbasierten Umgang mit dem emotions- und ideologiebeladenen Thema Sanktionen in Österreich könnte Deutschland sein. Nach einem coronabedingten vorübergehenden Aussetzen sämtlicher Sanktionen läuft nun ein einjähriges Experiment, bei dem Sanktionen bei Empfängern von Arbeitslosengeld II („Hartz-IV“) entweder ganz ausgesetzt werden, oder (etwa bei wiederholten Meldeversäumnissen) das bisherige Sanktionsausmaß auf einen Bruchteil reduziert wird. Ein derartiges Pilotprojekt wäre auch für Österreich

aufschlussreich. Erste kleine Ergebnisse deuten darauf hin, dass Sanktionen wenig Einfluss auf die zukünftige Arbeitsmarktintegration haben.

Ausreichende Existenzsicherung bildet Grundlage für erfolgreiche Jobsuche

Je mehr Zeit, Energie und Aufmerksamkeit Arbeitsuchende für den Kampf um die tägliche Existenzsicherung aufwenden müssen, desto weniger können sie sich um die Jobsuche kümmern. Und angesichts der aktuellen Teuerungswelle erhält ein Aspekt wohl wieder größere Bedeutung: Jobsuchende, die aufgrund von finanziellen Problemen von einer Lohnpfändung betroffen sind, werden von Personal suchenden Unternehmen sehr oft einfach abgelehnt. Künftig ist mit einem Anstieg der Lohnpfändungen zu rechnen, bei der Schuldnerberatung und anderen Einrichtungen steigen die Beratungszahlen bereits an.

Wer aufgrund von Bezugssperren bei der Miete in Rückstand gerät und sogar die Wohnung verliert, ist bei der Jobsuche auf verlorenem Posten. Insofern erweisen sich (mehrwöchige) Bezugssperren eher als arbeitsmarktpolitischer Bumerang denn als Wunderwaffe. Sie bewirken keine raschere Vermittlung der Betroffenen, sondern torpedieren und behindern vielmehr die Jobsuche.

Beschwerden gegen Bezugssperren zahlen sich in vielen Fällen aus

Viele Arbeitsuchende trauen sich nicht, Bezugssperren juristisch zu bekämpfen. Oder sie wissen nicht über ihre rechtlichen Möglichkeiten Bescheid. Die AK rät Betroffenen, sich beim Verdacht auf eine ungerechte Sperre an die Arbeiterkammer zu wenden. Vor allem bei Sanktionen wegen Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung bzw. Schulungsmaßnahme oder wegen selbstverschuldeter Beendigung des Dienstverhältnisses zahlt es sich in vielen Fällen aus, die Richtigkeit des Sanktionsbescheids zu hinterfragen und eine Beschwerde dagegen einzubringen. Nicht selten korrigiert das AMS den angefochtenen Bescheid und nimmt die Bezugssperre ganz zurück oder zumindest teilweise. So korrigierte das AMS Oberösterreich im Jahr 2021 bei mehr als einem Viertel der Beschwerden gegen Sanktionen seinen Strafbescheid. Selbst, wenn das AMS von seinem Bescheid in erster Instanz nicht abrückt, kann die Sanktion beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Das Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht ist für Arbeitsuchende kostenlos. Die AK Oberösterreich informiert ihre Mitglieder in der

Broschüre „Tipps für Arbeitsuchende“ über ihre Rechte und Rechtsmittel, zudem stehen die Rechtsexperten/-innen Betroffenen mit Rat und Tat zur Seite.

AMS braucht Neuausrichtung: Mut und Förderung statt Angst und Sanktion

Der Umgang mit den Arbeitsuchenden muss respektvoller und menschlicher gestaltet werden. Ihre Interessen müssen vom AMS genauso berücksichtigt werden wie jene der Betriebe. Statt Druck aufzubauen und Angst zu erzeugen, müssen die Menschen in die Lage versetzt werden, Veränderungsprozesse aktiv zu bewältigen. Aus Sicht der AK braucht es eine Arbeitsmarktpolitik weg von der Angst und den Sanktionen, hin zu einer Arbeitsmarktpolitik des Mutes und der Förderung. Das verbessert auch die Arbeitsbedingungen für die AMS-Beschäftigten – Menschen Perspektiven zu zeigen und Zeit zu haben, dafür Mut zu machen, ist viel sinnstiftender. Dies könnte Arbeitsuchende positiver in die Zukunft blicken lassen, den negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und die Zufriedenheit mit der sozialen Absicherung in einem der reichsten Länder der Welt steigern.

Die AK fordert:

➤ Arbeitslosengeld und Notstandshilfe müssen existenzsichernd gestaltet werden.

So sollen finanzielle Sorgen und Inflationsängste genommen und ein Abrutschen in weitere Problemlagen (Privatkonkurs oder Wohnungsverlust) verhindert werden:

- Anheben der Nettoersatzrate beim Arbeitslosengeld von 55 auf mindestens 70 Prozent – nicht nur am Beginn, sondern während der gesamten Dauer der Arbeitslosigkeit,
- Sofortiges Anheben des Familienzuschlags für Kinder bzw. Lebenspartner/-innen von 0,97 Euro auf zwei Euro täglich und
- Anpassen des Arbeitslosengeld- und des Notstandshilfebezugs an die aktuelle Inflationsrate (Valorisierung der AlV-Leistungen)

➤ Stärkung der Rechte der Versicherten

- Befristete Aussetzung von Sanktionen nach deutschem Vorbild zur Evaluierung der Sanktionsauswirkungen,

- Ausbau des Berufsschutzes und des Entgeltschutzes; Vermittlung ausschließlich in existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse; keine Stellenzuweisung in Betriebe, in denen es systematische Arbeitsrechtsverletzungen und/oder Anzeigen durch das Arbeitsinspektorat gibt,
- klare und einfache Regeln für den Nachweis der Arbeitswilligkeit im Fall von § 9-Sperren (dauerhafte Bezugssperre) sowie
- gänzlicher Entfall der vierwöchigen Wartezeit bzw. Sanktion bei einer „Selbstlösung“ des Arbeitsverhältnisses.

➤ **Sensibilität und Qualität im Bereich der Vollziehung (Bescheid-Qualität)**

Da die Sanktionen die existenzielle Absicherung der Arbeitslosen massiv betreffen, muss höchste Sorgfalt der Behörde erwartet werden können. Übliche rechtsstaatliche Grundsätze müssen auch auf Arbeitslose („im Zweifel für den Angeklagten“) angewendet werden. Es braucht hohe Qualitätsstandards bereits in der ersten Instanz. Betroffene müssen umgehend über Bezugseinstellungen gemäß § 49 ALVG (Kontrolltermine) benachrichtigt werden.

➤ **Mehr Personal für bessere AMS-Dienstleistungen**

Damit die passgenaue Vermittlung von Arbeitsuchenden und offenen Stellen wirksamer funktioniert, muss das AMS verstärkt in die Betreuungsqualität investieren. Das heißt, die AMS-Berater/-innen brauchen mehr Zeit, um auf die individuellen Problemlagen und Bedürfnisse der Klienten/-innen besser eingehen zu können. Der von der Bundesregierung für 2023 verordnete Abbau von Planstellen ist der falsche Weg. Das AMS braucht vielmehr eine Personalaufstockung, sodass Arbeitsuchende nicht bloß verwaltet, sondern tatsächlich beraten werden können.

➤ **Beseitigung von „Fallstricken“**

Digitalisierung, Arbeitslosmeldung und Leistungsantrag, Krank- bzw. Gesundheitsmeldung: Das derzeitige Nebeneinander von persönlichen Terminen, Telefon und E-Mail bzw. e-AMS-Konto führt oft zu Missverständnissen – auf Kosten der Arbeitslosen. Das System muss hier einfacher und verständlicher für die betroffenen Arbeitslosen werden. Außerdem müssen gesundheitliche

Einschränkungen noch besser dokumentiert und auch schon bei Vermittlung von Arbeitsangeboten beachtet werden.