

Stellungnahme

zur Regierungsvorlage für das Budgetbegleitgesetz 2025 (69 d.B.), Artikel 45 Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977

Wien, 28. Mai 2025

Die vorgeschlagenen Änderungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AIVG) sehen im wesentlichen zwei große Punkte vor: Die weitgehende Abschaffung von Zuverdienstmöglichkeiten während dem Bezug von Geldleistungen¹ aus der Arbeitslosenversicherung und eine neuerliche Beschränkung der via Höchstgericht festgestellten Arbeitslosenversicherung für Personen mit mehrfach geringfügigen Beschäftigungen, die insgesamt die monatliche Geringfügigkeitsgrenze überschreiten (die sich in der Folge neuerlich als rechtswidrig herausstellen wird).

Die weitgehende Abschaffung der Zuverdienstmöglichkeit wird lediglich mit der Behauptung begründet, dass eine geringfügige Beschäftigung für die Aufnahme einer vollversicherten Beschäftigung „in vielen Fällen“ hinderlich ist. **Jene, für die geringfügige Beschäftigungen notwendig sind, um im Arbeitsmarkt zu bleiben oder wieder Fuß zu fassen oder jene, die geringfügig selbstständig arbeiten, sollen unausgesprochen, aber sehr direkt den Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung verwehrt bekommen.** Entsprechend den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf sollen „Ausnahmen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen eine soziale Abfederung sicherstellen“. Die vorgesehenen Ausnahmeregelungen sind jedoch sehr willkürlich festgelegt, stellen daher keine ausreichende Abfederung dar.

Das im Vorblatt und in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung genannte „Ziel 1“ wiederum verkennt Erwerbsrealitäten nicht nur aber auch in Kunst und Kultur: „Erhöhung vollversicherter Beschäftigungsverhältnisse.“ Zum einen sind kurze Engagements branchenimmanent (z.B. ein Drehtag für einen Werbespot, ein Engagement für einen Gesangsabend, ein Artist Talk anlässlich einer Ausstellungseröffnung), zum anderen befinden wir uns in einem stark von öffentlichen Förderungen abhängigen Sektor. Budgetärer Stillstand oder gar Kürzungen lassen aus dauerhaften geringfügigen Beschäftigungen keine vollversicherten Dienstverhältnisse erwachsen, auch wenn der Bedarf von Seiten der Dienstgeber_innen gegeben wäre.

Wir möchten gleich eingangs festhalten: **Der Artikel 45 muss** aus dem Budgetbegleitgesetz 2025 herausgelöst werden und **zurück an den Start. Das erschließt sich schon aus dem Regierungsprogramm**, in dem es heißt: „Die arbeits- und sozialrechtliche Absicherung von Künstlerinnen, Künstlern und Kulturarbeitenden soll verbessert werden. Dabei müssen die besonderen Erwerbsrealitäten und die damit einhergehenden arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.“ Mit dem hier vorgesehenen Artikel 45 des Budgetbegleitgesetz 2025 wird die arbeits- und sozialrechtliche

¹ Wir schreiben in der Folge oft vereinfachend von Zuverdienst zum Arbeitslosengeld, meinen damit aber durchgehend Geldleistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Weiterbildungsgeld)

Absicherung von Künstler_innen und Kulturarbeiter_innen angegriffen und nachhaltig beschädigt – noch bevor die im Regierungsprogramm hierzu angekündigte interministerielle Arbeitsgruppe überhaupt eingerichtet ist. Und: Die besonderen Erwerbsrealitäten in Kunst und Kultur (hybride und atypische Erwerbsbiographien) werden ignoriert. Viel mehr noch: Radikale Beschränkung von sozialer Absicherung treffen ganz besonders diese Gruppe.

Zur Illustration beschreiben wir im Folgenden einige Eckpunkte der sozialrechtlichen Situation von Künstler_innen und Kulturarbeiter_innen, die zu großen Teilen und schon immer quer zur Sozialversicherungsarchitektur leben und arbeiten, kommentieren im Anschluss die einzelnen Änderungen im Detail und schließen mit einigen konkreten Ergänzungsvorschlägen. Angeschlossen haben wir zudem eine Kurzbeschreibung zur Einbindung von neuen Selbstständigen in die SVS – zum besseren Verständnis der Situation und damit einhergehender Herausforderungen im Zusammenspiel mit dem Arbeitslosenversicherungsgesetz.

Rolle von geringfügigen Einkommen bzw. Zuverdiensten am Beispiel Kunst und Kultur

(a) essenzieller Teil der Einkommen:

Das **Medianeinkommen** ist im Verhältnis zu anderen Sektoren **sehr niedrig**, setzt sich oft aus verschiedenen Einkommensarten zusammen, wird erzielt aus künstlerischer, kunstnaher und kunstferner Tätigkeit. Sowohl mehrere Beschäftigungen (parallel und/oder über das Jahr verteilt) als auch selbstständige Einkünfte sowie sozialversicherungsrechtlich unterschiedliche Erwerbstätigkeiten sind weit verbreitet.

(b) wesentlicher Teil der Beschäftigungs- und Auftragsuche:

Präsenz im Feld ist einer der **wichtigsten Faktoren für weitere Aufträge und Beschäftigungen**. Dazu kommt: Absagen führen potenziell aufs Abstellgleis.

Das ist nicht nur im Kunst- und Kulturbereich so. Breite Teile der Erwachsenenbildung, der (außer)universitären Wissenschaft funktionieren ähnlich. Gemeinsam ist diesen uns bekannten Bereichen, dass zumindest Teile der Finanzierung über Gebietskörperschaften erfolgen.

(c) Standard bei kurzzeitigen Beschäftigungen und Aufträgen:

Insbesondere im Kontext von Film und darstellende Kunst, aber auch weit darüber hinaus sind **kurze Engagements weit verbreitet**. Beispiele: ein einzelner Drehtag (oder auch nur wenige Stunden), Gesangsabend (Einzelveranstaltung), Sprechen eines Hörfunk Spots, Artist Talk, Lesung, Kunstkritik. Aber etwa auch eine (mehrmonatige) durchgehende Beschäftigung mit geringem Stundenausmaß: eine einzelne Lehrveranstaltung (z.B. an einer Kunstuniversität), Content Creator bei einem jährlichen stattfindenden Festival, u.a.m.

Ein weitgehendes Abschaffen von Zuverdienstmöglichkeiten ist hier also arbeitsverhindernd. Oder umgekehrt: Es kommt einem Ausschluss von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gleich.

Selbstständig und Arbeitslos

Selbstständig erwirtschaftete Einkünfte spielen im Sektor Kunst und Kultur eine große Rolle - sei es weil bestimmte künstlerische Berufe grundsätzlich selbstständige Tätigkeit sind, oder weil Nebeneinkünfte aus selbstständigen kunstnahen und/oder kunstfernen Tätigkeiten erzielt werden; sei es weil Tantiemen in aller Regel selbstständige Einkünfte darstellen, oder weil ein Gewerbe neben der künstlerischen Tätigkeit ausgeübt wird. Der Zugang zur Arbeitslosenversicherung steht dieser Gruppe offen, der Zugang zu Leistungen aus dieser Versicherung ist dagegen spätestens seit Einführung der sogenannten „Arbeitslosenversicherung für Selbstständige“ 2009 (und demzufolge geänderter Definition von Arbeitslosigkeit) stark beschränkt und jedenfalls problembehaftet. In der vorliegenden Novelle wird weder auf die Gruppe jener eingegangen, die unter der Versicherungsgrenze selbstständig tätig sind, noch auf

jene, die aus der Selbstständigkeit kommend diese aufgeben oder umgekehrt aus der Arbeitslosigkeit kommend eine selbstständige Tätigkeit beginnen.

In diesem Kontext bedeutet der vorliegende Gesetzesentwurf zunächst, dass Personen mit selbstständigen Einkünften innerhalb oder außerhalb einer Phase der Erwerbslosigkeit von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden sollen - auch eine Person die nur einmal im Jahr einen Vortrag hält (und z.B. eine einzige Einnahme von 400 Euro vorweisen kann). Es gilt eine Jahresbetrachtung, das bedeutet: Eine Abgrenzung von selbstständigen Einkünften auf Zeiträume vor, während oder nach Arbeitslosigkeit ist nicht vorgesehen. Einzig für Gewerbetreibende und für die künstlerische Tätigkeit gibt es die Möglichkeit der Ruhendmeldung (der Pflichtversicherung). **Der Großteil aller neuen Selbstständigen** (Künstler_innen und Kulturarbeiter_innen eingeschlossen), insbesondere jene, die immer nur geringfügig selbstständig waren, **wird bei einer Umsetzung** der geplanten Gesetzesänderung **nicht vom Zuverdienst, sondern de facto grundsätzlich vom Arbeitslosengeld ausgeschlossen.**

Zu den vorgeschlagenen Paragraphen im Detail

@ §1a (neu)

Hier wird zunächst einem VfGH-Erkenntnis² von 2022 Rechnung getragen (dessen Folgen bereits in Kraft sind) und eine neue Gruppe von Arbeitslosenversicherten definiert. Konkret geht es um jene, die mit zwei oder mehr geringfügigen Beschäftigungen insgesamt ein Einkommen über der Geringfügigkeit erwirtschaften. Sie sind schon lange in Kranken- und Pensionsversicherung einbezogen, der Zugang zur Arbeitslosigkeit blieb aber bis 2024 zu Unrecht verwehrt. Die Einbeziehung in Kranken- und Pensionsversicherung ist auch bei jenen geringfügigen Beschäftigungen aufrecht, die zusätzlich zu vollversicherten Beschäftigungen erwirtschaftet werden. Eine Einbeziehung dieser Einkommensbestandteile in die Arbeitslosenversicherung soll nun aber erneut verwehrt werden - im Licht des VfGH-Erkenntnis von 2022 wird sich das wohl erneut als rechtswidrig herausstellen. Die Regelung zielt somit auf eine neue Runde vor Gericht ab.

@ §12 (1) 1 (neu)

An dieser Stelle wird die Neueinführung von §1a AIVG (Einbindung von mehrfach geringfügig Beschäftigten auch in die Arbeitslosenversicherung) gleich genützt, um nur dieser Versichertengruppe die erste Ausnahme vom Ende der Zuverdienstmöglichkeit zu verwehren. Denn anders als alle anderen Arbeitslosversicherten sollen mehrfach geringfügig Beschäftigte nicht als arbeitslos gelten, solange noch eine geringfügige Beschäftigung weiter ausgeübt wird. In Anbetracht wiederholter rechtswidriger Regelungen für mehrfach geringfügig Beschäftigte in den vergangenen Jahren halten wir dies nur für einen neuen Versuch, schon wieder eine Schlechterstellung für diese Beschäftigtengruppe bis zum gerichtlichen Einkassieren einzuführen. Wir lehnen das daher strikt ab.

@ §12 (2) 1 (neu)

Wir halten eine Ausnahme nur für durchgehende geringfügige Beschäftigungen mit einer Dauer von mindestens einem halben Jahr für eindeutig zu kurz gegriffen. Eine solche Ausnahme greift dort nicht, wo kurzfristige oder auch tageweise Beschäftigungen Standard sind. Gerade in diesen Bereichen sind geringfügige Einkommen aber in der Regel förderlich und notwendig für den Verbleib im Arbeitsleben. Sehr viele zählen hier zur Gruppe der Geringverdiener_innen. Aus existenzieller Not (weil ein Verlust von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe nicht in Frage kommt), geringfügige Jobangebote absagen zu müssen, führt ins berufliche Abstellgleis. Ein Aus für geringfügigen Zuverdienst ist letztlich arbeitsverhindernd - auch über den einzelnen Anlass hinaus. Um das etwas abzufedern, könnte zumindest auf das Vorliegen eines geringfügigen Einkommens während der Rahmenfrist für die Anwartschaft

2 Erkenntnis des VfGH: https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_20230306_22G00296_00

abgestellt werden: Wer innerhalb der Rahmenfrist zumindest eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt hat, soll auch weiterhin geringfügig dazuverdienen dürfen.

@ §12 (2) 2 (neu)

Im Unterschied zur Ziffer 1 wird hier auf einen Zeitraum abgestellt, nicht auf die Durchgängigkeit - beginnend aber immer beim ersten geringfügigen Beschäftigungsverhältnis. Im Extremfall führt diese Ausnahmeregelung dazu, dass die Ausnahme nur für einen einzelnen Beschäftigungstag in Anspruch genommen werden kann. Ein Mindestanforderung wäre das Abstellen auf 182 Beschäftigungstage.

@ §12 (2) 3+4 (neu)

Auch wenn hier erfreuliche Ausnahmen für die Beibehaltung von Zuverdienstmöglichkeiten innerhalb der Geringfügigkeitsgrenze vorgesehen sind, reichen diese längst nicht weit genug. Langzeitarbeitslose über 50 dürfen via geringfügiger Jobs einen Weg in das Erwerbsleben zurück suchen, nach 7 Monaten Arbeitslosigkeit müssen sie geringfügige Jobangebote aber noch ablehnen; und bei neuerlicher Arbeitslosigkeit nach einer Beschäftigung ist ihnen erneut 12 Monate lang der Zugang zu geringfügigen Jobs versperrt.

Auch schließen die Ausnahmen nicht alle sozialen Situationen ein, in denen ein Weg zurück ins Erwerbsleben schwierig ist. Über 50jährige sollten nicht erst ein Jahr warten müssen bis ein geringfügiger Zuverdienst möglich ist, eine Zuverdienstmöglichkeit soll sofort bestehen. Außerdem sollte - im Sinne des Regierungsanliegens „Ausnahmen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen eine soziale Abfederung sicherstellen“ - eine solche Ausnahme zumindest auch für Eltern während und nach einem Bezug von Kinderbetreuungsgeld vorgesehen werden.

Grundsätzlich fehlt eine Zuverdienstmöglichkeit für alle, deren Arbeitslosengeld unter der Armutsgefährdungsschwelle liegt.

@ §12 (6)

[ALT] Als arbeitslos gilt jedoch

[NEU] Als geringfügig erwerbstätig (beschäftigt) gilt,

Mit dieser Änderung werden zahlreiche Tatbestände, die bisher den Bezug von Arbeitslosigkeit DOCH ermöglicht haben, nunmehr vom Arbeitslosengeldbezug ausgeschlossen. Neben anderem soll dies nun auch Personen ohne Einkommen (Arbeit im Familienbetrieb ohne Anstellung und Gehalt) und Nebenerwerbslandwirt_innen (die nach einem halben Jahr ihren Hof aufgeben oder auf Arbeitslosengeld verzichten müssen) betreffen. Insbesondere trifft dies Selbstständige: AIVG §12 (1) 3³ und (3)⁴ schließen Selbstständigkeit vom Vorliegen der Arbeitslosigkeit aus. Bisher hat §12 (6) zumindest dafür gesorgt, dass geringfügige selbstständige Einkommen einem Arbeitslosengeldbezug nicht grundsätzlich entgegenstehen. Die neue Formulierung schließt dies nun aus. In den Erläuterungen wird auf keine der in AIVG §12 (6) genannten Personengruppen näher eingegangen. Lösungen, wie selbstständige Einkommen zumindest vor und nach einem Arbeitslosengeldbezug abgrenzbar gemacht werden könnten, sind nicht enthalten. Mit dieser Änderung der einleitenden Worte (Überschrift) werden alle Selbstständigen, ob geringfügig oder pflichtversichert, vom Bezug des Arbeitslosengelds ausgeschlossen. Eine selbstständige Tätigkeit lässt sich sozialversicherungsrechtlich derzeit NICHT auf einzelne Monate eingrenzen. Eine zeitliche Abgrenzung ist nicht möglich (Ausnahme Ruhendmeldung in bestimmten Fällen). **Die Beibehaltung der geltenden Fassung mit Satzbeginn „Als arbeitslos gilt jedoch...“ ist dringend notwendig.**

3 „Arbeitslos ist, wer ... keine neue oder weitere (unselbständige oder selbständige) Erwerbstätigkeit (Beschäftigung) ausübt.“

4 „Als arbeitslos im Sinne der Abs. 1 und 2 gilt insbesondere nicht:

a) wer in einem Dienstverhältnis steht;

b) wer selbständig erwerbstätig ist;

...“

@ §39b (neu)

Hier wird offenbar aus Spargründen einer willkürlich ausgewählten Personengruppe eine Inflationsabgeltung gestrichen. Budgettechnisch ist das vielleicht argumentierbar. Mit Blick nur auf die von dieser Maßnahme Betroffenen ist es eine willkürliche Gemeinheit, eine Ansage, dass auch armutsbetroffenen Personen zusätzlich und spezifisch ein Beitrag zur Budgetkonsolidierung abverlangt wird.

Änderungsvorschläge:

- + **Der ganze Artikel 45 muss** aus dem Budgetbegleitgesetz 2025 herausgelöst und **gestrichen werden**.
- + **Zumindest** braucht es **Ausnahmen** bei Zuverdienstmöglichkeiten für jene, die
(a) mit ihrem Arbeitslosengeldanspruch **unter der Armutsgefährdungsschwelle** bleiben
(b) in **Sektoren** arbeiten, **in denen Kurzzeitbeschäftigungen und serielle oder parallele Kleinstehkommen** die Regel sind und entsprechend die Ablehnung solcher Jobs das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit (das Herausfallen aus dem Arbeitssektor mangels neuer Jobmöglichkeiten) begünstigen.
- + **Zumindest** braucht es **sozialversicherungsrechtliche Rahmenregelungen**, um jene sozialrechtlichen Tatbestände zu regeln, die nicht in Kalendertagen bemessen werden können respektive immer gleich für ein gesamtes Kalenderjahr gelten.

In Bezug auf Neue Selbstständige kann dies durch die Ausweitung des Instruments der **Ruhendmeldung auf alle nach GSVG §2 (1) 4 Versicherten** erreicht werden, z. B.

[NEU] GSVG §4 (1) 12. Personen nach § 2 Abs. 1 Z 4, die die selbständige Erwerbstätigkeit unterbrechen; die Ausnahme tritt mit der Anzeige der Unterbrechung beim Versicherungsträger ein; sie fällt mit der Wiederaufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit weg;

In Bezug auf jene, die nur geringfügig selbstständig tätig sind, braucht es jedenfalls **eine Möglichkeit, selbstständiges Einkommen sozialversicherungsrechtlich abgrenzbar zu machen**. Bereits in Kraft ist eine solche Lösung bei der Zuverdienstregelung zum Kinderbetreuungsgeld (Kinderbetreuungsgeldgesetz §2 (1) 3 bzw. §8). Eine analoge Regelung ist auch im AIVG möglich.

Anhang:

Einbindung von neuen Selbstständigen in die SVS und damit einhergehende Herausforderungen im Zusammenspiel mit dem Arbeitslosenversicherungsgesetz

Im Folgenden eine Kurzbeschreibung zum besseren Verständnis der Situation:

- + Selbstständigkeit ist zunächst nicht mit Einkünften verknüpft, schon die Vorbereitung oder Absicht selbstständig tätig zu sein, ist per Definition Teil der selbstständigen Tätigkeit.
- + Eine Pflichtversicherung in der SVS gibt es ab einem Jahreseinkommen über der 12fachen monatlichen Geringfügigkeitsgrenze. Grundsätzlich gilt eine Jahresbetrachtung, gleichgültig wann im Jahr Einnahmen/Einkünfte erzielt wurden. Technisch beginnt eine Versicherung entweder mit einer Überschreitungserklärung des Versicherten (dass die Einkommensgrenze überschritten werden wird) oder rückwirkend durch die SVS nach Vorliegen eines rechtskräftigen Einkommenssteuerbescheids.
- + Beendet werden kann die Pflichtversicherung entweder durch einen Widerruf der Überschreitungserklärung (Ergebnis: Bin nur noch geringfügig selbstständig) oder durch das formelle endgültige Beenden der Selbstständigkeit (ein Akt, den das AMS bisher immer infrage gestellt hat).
- + Eine Beendigung kann aber jederzeit UND für größere dazwischenliegende Zeiträume von der SVS widerrufen werden (Stichwort Lückenschluss: eine rückwirkende Durchversicherung, d.h. durchgehende Einbeziehung in die Pflichtversicherung, und damit ein rückwirkender Verlust von Arbeitslosengeld): In der Regel dann, wenn Einstellung und Wiederbeginn im selben Kalenderjahr liegen (Lückenschluss), oder für Zeiträume zwischen Einstellung und Jahresende respektive Jahresbeginn und Wiederaufnahme, sobald mit den selbstständigen Einkünften im betreffenden Kalenderjahr die Pflichtversicherungsgrenze überschritten wurde.
- + Sozialversicherungsrechtlich ist praktisch jedes selbstständige Einkommen TEIL eines geringfügigen Einkommens im ganzen Jahresverlauf - das spiegelt sich auch im AIVG wieder (§36a und §36b).