

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich

Dennis Tamesberger und Simon Theurl

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich

Dennis Tamesberger¹ und Simon Theurl^{2,3}

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund hoher und persistenter Arbeitslosigkeit wird die Idee staatlich finanzierter Arbeitsplätze sowohl theoretisch als auch empirisch vermehrt diskutiert (Atkinson 2015; Tcherneva 2018; Palley 2018; Picek 2019). Häufig wird kritisch auf die hohen fiskalischen Kosten solcher Programme hingewiesen (Palley 2018; Tymoigne 2013), wobei von Modellen ausgegangen wird, die Arbeitsplätze für alle arbeitssuchenden zur Verfügung stellen. Vor dem Hintergrund zunehmender und persistenter Langzeitbeschäftigungsarbeitslosigkeit in Österreich entwickeln wir einen Modellvorschlag für eine Jobgarantie für Menschen im Alter über 45 und einer Arbeitslosendauer von mindestens 2 Jahren und schätzen die zusätzlich notwendigen fiskalischen Investitionen zur Beseitigung von Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich. Wir identifizieren rund 40.000 Menschen, die den Kriterien entsprechen. Es kann gezeigt werden, dass durch den Tausch von Arbeitslosenversicherungsleistungen in staatlich finanzierte Arbeitsplätze, mit einem Bruttoeinkommen von 1928 € im Monat, Mehrkosten von lediglich 6.785 € pro Jahr und Person entstehen würden.

¹ Referent für Arbeitsmarktpolitik der Arbeiterkammer Oberösterreich. E-Mail: tamesberger.d@akooe.at

² Referent in der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der AK Wien. E-Mail: simon.theurl@akwien.at

³ Für die wissenschaftliche Assistenz danken wir Oder Noher.

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich

Dennis Tamesberger und Simon Theurl

1. Einleitung

Arbeitslosigkeit ist ein zentrales ökonomisches Problem marktwirtschaftlicher Gesellschaften das sich negativ auf die Betroffenen und die Gesellschaft auswirkt. Ausgaben für soziale Sicherungssysteme stehen Menschen gegenüber, die erfolglos versuchen in Beschäftigung zu gelangen. Für die Betroffenen wird Arbeitslosigkeit dabei schnell zu einer Sackgasse. Mit andauernder Arbeitslosigkeit kann es auf Grund der Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu einer Entwertung der erworbenen Fähigkeiten kommen. Häufig kommt eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes hinzu, wodurch die Chancen wieder in Beschäftigung zu gelangen weiter sinken. Langzeitarbeitslosigkeit stellt somit ein ernstes Problem dar, denn mit der Dauer in Beschäftigungslosigkeit sinken die Chancen wieder in Beschäftigung zu gelangen.

In Österreich kann infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 ein starker Anstieg der Langzeitbeschäftigungslosigkeit beobachtet werden (Eppel et al. 2018). Das Risiko Langzeitbeschäftigungslos zu werden steigt mit höherem Erwerbsalter, gesundheitlicher Einschränkung und geringer Qualifikation, wobei Personen mit mehreren Risikofaktoren besonders gefährdet sind (ebda.).

Vor dem Hintergrund persistenter Arbeitslosigkeit wird die Idee staatlich geförderter Arbeitsplätze sowohl theoretisch als auch empirisch vermehrt als Lösung diskutiert (Atkinson 2015; Tcherneva 2018; Palley 2018; Picek 2019). In einigen Ländern wurden bereits Programme implementiert (Van Berkel/De Schampheleire; 2001 Kaboub 2007; Papadimitrou 2008). In Österreich wurde erstmals in den 1980ern bis 1990ern eine Reihe erfolgreicher Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose geschaffen, deren Kosten sich bereits 10 Monate nach Ende der Förderung amortisieren (Lechner et.al 2016). Als Reaktion auf die steigende und persistente Langzeitbeschäftigungslosigkeit wurde Ende Juni 2017 die sogenannte Aktion 20.000 für die Zielgruppe der über 50-Jährigen Langzeitarbeitslosen eingeführt. Im Februar 2018 wurde die Maßnahme von der damals neu gewählten Bundesregierung (FPÖ, ÖVP) jedoch mit Jahreswechsel ersatzlos eingestellt.

Häufig wird die Kritik angeführt, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme hohe fiskalische Kosten verursachen und mit volkswirtschaftlich Kosten einhergehen (Palley 2018; Tymoigne 2013). Empirisch werden hierfür jedoch kaum Belege angeführt und die zugrundeliegenden Modelle gehen von einer uneingeschränkten Jobgarantie für alle Arbeitssuchenden aus.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Kosten für eine Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich abzuschätzen. Das zugrundeliegende Modell richtet sich an Arbeitssuchende mit niedrigen Chancen am Arbeitsmarkt. Dabei identifizieren wir rund 40.000 Menschen in Österreich, die die gewählten Auswahlkriterien erfüllen. Auf Basis des Modellvorschlages demonstrieren wir, dass die

Bekämpfung von Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich mit relativ geringen zusätzlichen Investitionen zu bewerkstelligen ist.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Eingangs wird die Problemlage Langzeitbeschäftigungslosigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt dargestellt. Im Anschluss wird die Problemlage Arbeitslosigkeit für die Betroffenen und für die Gesellschaft diskutiert. Es folgt eine grobe Gegenüberstellung Keynesianischer und neoklassischer Erklärungsansätze von Arbeitslosigkeit, eingebettet in den historischen Entstehungskontext. Vor diesem Hintergrund wird ein kurzer Überblick der Literatur über staatlich finanzierte Beschäftigung gegeben und Beispiele von umgesetzten Maßnahmen als Keynesianisch inspirierte Beschäftigungspolitik angeführt. Schließlich wird ein Modell für eine Beschäftigungspolitik für ältere Langzeitbeschäftigungslose in Österreich entwickelt und die notwendigen Investitionen für dieses berechnet: dabei werden die Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit den Kosten staatlich finanzierter Arbeitsplätze gegenübergestellt.

Es kann gezeigt werden, dass durch den Tausch von Arbeitslosenversicherungsleistungen in staatlich finanzierte Arbeitsplätze, mit einem Bruttoeinkommen von 1928 € im Monat, Mehrkosten von lediglich 6.785 € pro Jahr und Person entstehen würden.

2. Problemlagen am österreichischen Arbeitsmarkt

Der Konjunkturaufschwung der letzten Jahre hat zu mehr offenen Stellen, höherer Beschäftigung und zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt. Bei dieser positiven Entwicklung hinkt lediglich die Langzeitarbeitslosigkeit hinterher. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit stieg seit dem Jahr 2008 von knapp drei auf aktuell 16 Prozent. Dies ist aber nur ein Teilausschnitt des Problemausmaßes. Ein umfassenderes Bild bietet der AMS-Indikator Langzeitbeschäftigungslosigkeit⁴, wonach im Jahr 2018 rund 150.000 Menschen langzeitbeschäftigungslos waren. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit bzw. der Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit erscheint zunehmend als Problem am österreichischen Arbeitsmarkt. Ursache sind insbesondere Hysterese Effekte (Winter-Ebmer 1991; Ball 2009; Eppel et al. 2018), wonach dauerhafte Arbeitslosigkeit zu Dequalifizierung, Demotivation und gesundheitlichen Einschränkungen führen kann (Jahoda et al 1975; Holleder 2011). Hinzu kommt, dass die Arbeitslosigkeitsdauer als ein Stigma in den Lebensläufen der Arbeitssuchenden anhaftet und so ihre Arbeitsmarktchancen verringert (Nüß 2017; Farber et al. 2018). Die soziodemografischen Merkmale von Langzeitbeschäftigungslosen weisen vor allem auf ein überdurchschnittliches Risiko von Älteren hin. Während die Gruppe der Beschäftigungslosen über 44 Jahre 37,8 Prozent aller Beschäftigungslosen

⁴ Der Indikator fasst alle Zeiträume mit dem Status „arbeitslos“, „lehrstellensuchend“, „in Schulung“, „BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums“, „Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße“ oder „Schulung, Reha mit Umschulungsgeld“ zu einem Geschäftsfall zusammen, wenn keine Unterbrechung von mehr als 62 Tagen vorliegt. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person dann, wenn sie eine so berechnete Fall-Dauer von mehr als 365 Tagen aufweist.

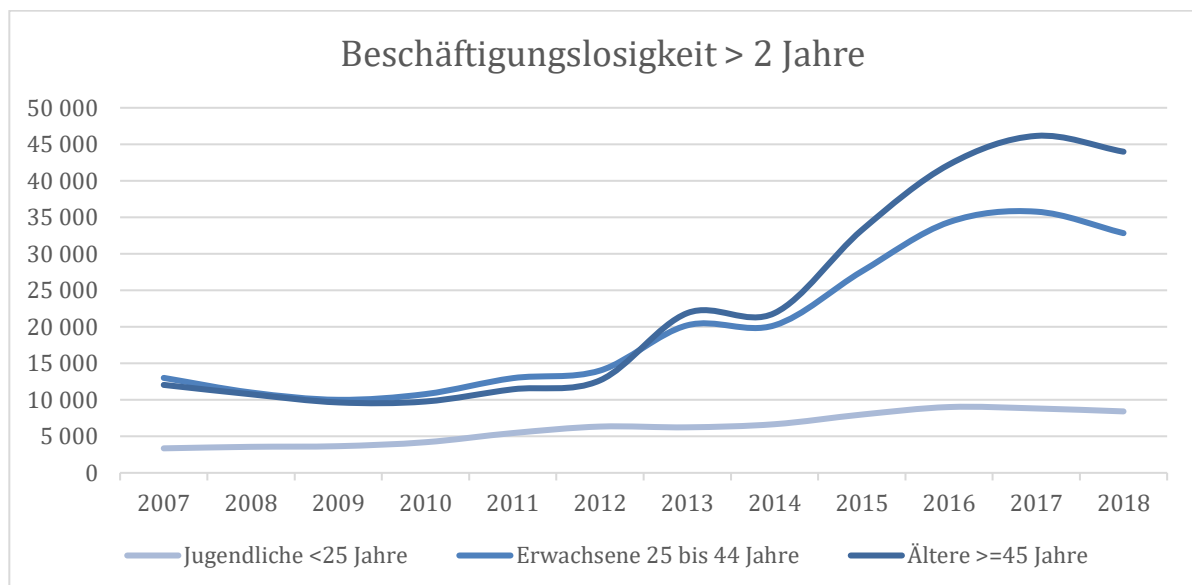
beträgt, liegt der Anteil unter den Langzeitbeschäftigungslosen bei 45,7 Prozent und unter den bereits über zwei Jahre Beschäftigungslosen bei 51,61 Prozent.

Tabelle 1: Bestand an Beschäftigungslosen nach Alter und Vormerkdauer (Jahresdurchschnitt 2018)

| Österreich | | | |
|---|--------|---------|---------|
| | Alter | Bestand | Anteil |
| Gesamt (Beschäftigungslosigkeit) | 15-24 | 72.761 | 17,60% |
| | 25-44 | 185.213 | 44,70% |
| | ≥ 45 | 156.503 | 37,80% |
| | Gesamt | 414.478 | 100,00% |
| Langzeitbeschäftigungslosigkeit (Beschäftigungslosigkeit > 1 Jahr) | 15-24 | 19.740 | 13,20% |
| | 25-44 | 61.620 | 41,10% |
| | ≥ 45 | 68.509 | 45,70% |
| | Gesamt | 149.868 | 100,00% |
| Beschäftigungslosigkeit > 2 Jahre | 15-24 | 8.416 | 9,87% |
| | 25-44 | 32.829 | 38,52% |
| | ≥ 45 | 43.988 | 51,61% |
| | Gesamt | 85.232 | 100,00% |

Quelle: AMS, eigene Berechnungen.

Grafik 1: Bestand an Langzeitbeschäftigungslosen nach Alter (Jahresdurchschnitt 2018)



Quelle: AMS, eigene Berechnungen.

Das Europäische Beschäftigungsobservatorium (2012) führt dies u.a. auf negative, diskriminierende Haltungen der ArbeitgeberInnen zurück. Häufig weisen Langzeitbeschäftigungslose sogenannte multiple Vermittlungsprobleme auf: gesundheitliche Beeinträchtigung, Alter, Bildung, Dauer der Arbeitslosigkeit sowie Betreuungsverpflichtungen, zählen zu den häufigsten Problemen, die bei dieser Gruppe oft in Kombination auftreten. Für diese Menschen stellt Langzeitarbeitslosigkeit eine besondere Bedrohung dar, denn sie finden auch in guten Konjunkturlagen nur schwer eine Beschäftigung.

Die Ursachen von dauerhafter Desintegration am Arbeitsmarkt liegen also im makroökonomischen Umfeld (mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage, zu geringe Anzahl an offenen Stellen), in individuellen Risikofaktoren und im betrieblichen Einstellungsverhalten (Schobesberger/Tamesberger 2018). Beim bevorstehenden Konjunkturabschwung droht die Arbeitslosigkeit erneut zu steigen (Marterbauer 2019) und die Arbeitsmarktperspektiven für Langzeitarbeitslose werden sich zusätzlich verschlechtern. Es ist daher dringend notwendig hier entgegenzusteuern. Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit lediglich auf „Arbeitsunwilligkeit“ und falsche „Anreize“ zurückzuführen, greift zu kurz und wird der Komplexität nicht gerecht. Auch das von ÖVP-FPÖ-Regierung (Regierung 2017) geplante „Arbeitslosengeld Neu“⁵ wird die tatsächlichen Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit nicht beheben und somit die Langzeitarbeitslosigkeit nicht senken. Erfolgsversprechender sind direkte, öffentliche Beschäftigungsprogramme bzw. –garantien, die durch zusätzliche, sinnvolle Jobs Menschen Perspektiven eröffnen.

3. Problemstellung Arbeitslosigkeit

*„Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit.“
(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 23).*

Erwerbsarbeit bildet die Grundlage marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften. Für den überwiegenden Teil der Menschen, genau genommen jenen der nicht genügend Vermögen besitzt, bildet Erwerbsarbeit die materielle Lebensgrundlage. Sie ist Voraussetzung für die Teilhabe an sozialen Aktivitäten und grundlegend für das menschliche Wohlbefinden (Marie Jahoda 1984). Die Bedeutung von Erwerbsarbeit wurde eindrucksvoll von der Sozialpsychologin Marie Jahoda dargelegt, die fünf zentrale Erfahrungen der gesellschaftlich organisierten Arbeit herausarbeitete (Jahoda Bauer Institut 2019):

- Erstens schafft Erwerbsarbeit ein für die westliche Lebensform charakteristisches Zeiterlebnis.
- Zweitens erweitert Erwerbsarbeit den sozialen Horizont der Menschen und schafft praktische Bildungserfahrungen.
- Drittens demonstriert Erwerbsarbeit, dass unser Wohlstand und der wirtschaftliche Erfolg nicht auf das Werk einzelner zurückgehen, sondern aus der Zusammenarbeit von vielen erwächst.
- Viertens wirkt die Teilnahme am kollektiven Arbeitsprozess integrierend. Menschen werden dadurch in das gesellschaftliche Ganze eingegliedert, es wird ihnen ein Platz zugewiesen und eine soziale Identität ermöglicht.

⁵ Der Vorschlag im Regierungsprogramm (Regierung 2017) sieht einen Umbau des Österreichischen ALV-Systems nach dem Vorbild von Hartz IV in Deutschland vor (Theurl 2017). Der Logik der Anreizsetzung folgend, soll das Arbeitslosengeld anfangs erhöht werden und dann im Zeitverlauf sinken, bis es in eine Fürsorgeleistung („Sozialhilfe Neu“) übergeht. Der Druck auf Arbeitssuchende soll gleichzeitig verringert werden und die Zumutbarkeitsbestimmungen überarbeitet werden.

- Fünftens schafft Erwerbsarbeit regelmäßiges und systematisches Tätigsein. Dabei werden in der Arbeit unsere Wahrnehmungen, Fähigkeiten und Urteile täglich geprüft. Arbeit schafft damit Anbindung an die Realität.

Vor diesem Hintergrund stellt für Jahoda Arbeit das „innerste Wesen des Lebendigseins“ dar und ist Grundlage für ein würdevolles Leben (Hoffmann/Hubmann 2019). Entsprechend zählt Arbeitslosigkeit zu den gravierendsten Problemen marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften. Für die Betroffenen bedeutet Arbeitslosigkeit (insbesondere langanhaltende Arbeitslosigkeit) materielle Deprivation, soziale Ausgrenzung und in weiterer Folge meist zunehmende gesundheitliche Beeinträchtigungen psychischer und physischer Natur. Selbst im Fall funktionierender sozialstaatlicher Absicherung führt Arbeitslosigkeit über die unmittelbare Folge des Einkommensverlustes hinaus dazu, dass eine Reihe von menschlichen Bedürfnissen nicht befriedigt werden können (Ludwig-Mayerhofer 2008: 213ff.).

Ökonomisch muss Arbeitslosigkeit⁶ als Ausdruck von Marktversagen verstanden werden. Denn obwohl es Menschen gibt, die arbeiten wollen, gibt es nicht genügend Arbeitsplätze (im privaten Sektor). Der gesamtwirtschaftliche Output liegt somit unter dem Möglichen, während gleichzeitig die sozialstaatlichen Ausgaben des öffentlichen Sektors (insbesondere der Arbeitslosenversicherung) steigen. Im ökonomischen Mainstream – im neoklassischen Ideengerüst – wird von dem Ideal des perfekten Marktes ausgegangen. Dieser garantiert Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit entsteht, wenn Menschen zu den gegebenen Marktpreisen nicht bereit sind zu arbeiten. Marktversagen/unfreiwillige Arbeitslosigkeit kann höchstens durch imperfekte Informationen oder Preisrigiditäten entstehen und wird in der Regel als ein kurzfristiges Phänomen gesehen. Eingriffe in den Markt werden als eher kritisch betrachtet.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise in den 1930ern wurden die katastrophalen Konsequenzen der aus dem neoklassischen Gedankenkonstrukt abgeleiteten Laissez-faire Politik sichtbar. In Europa bedingte Massenarbeitslosigkeit und steigende Armut das Aufkommen faschistischer Regime. Vor diesem historischen Hintergrund setzten sich zunehmend die Ideen des Ökonomen John Maynard Keynes gegen die neoklassische Theorie durch. Keynes hob die Bedeutung der Nachfrage (bzw. des von Nominallöhnen und Zinssätzen abhängigen Konsumverhaltens) für die Produktionspläne von Unternehmen in den Vordergrund und kritisierte das prozyklische Verhalten von Akteur*innen auf Finanzmärkten. Dabei zeigte Keynes, dass Marktgleichgewichte mit Arbeitslosigkeit durch mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglich sind. Um diesen entgegenzuwirken bedarf es einer konterzyklischen Fiskalpolitik – der Staat soll kreditfinanzierte Investitionen tätigen um die Konjunktur zu stützen.

Ökonomie und somit auch Arbeitslosigkeit müssen immer auch eingebettet in historische Entwicklungen betrachtet werden. In der Nachkriegszeit setzte sich in Österreich die Bereitschaft durch, mittels koordinierter Fiskal- und Geldpolitik Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Vollbeschäftigung zu erlangen. Trotz Ölpreisschocks und internationaler Wirtschaftskrise erreichte Österreich dieses Ziel bis Ende der 1970er Jahre annähernd. Seit den 1980er Jahren kam es zu einem Revival neoklassischer Ideen und anstelle von Vollbeschäftigung rückten andere Zielesetzungen der Wirtschaftspolitik – wie z.B. ein Nulldefizit - in

⁶ Arbeitslosigkeit bezieht sich auf das ökonomische Konzept der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit: trotz des Wunsches zu arbeiten, kann keine Arbeit gefunden werden.

den Vordergrund. Hinzu kommt, dass sich durch die veränderten globalen Rahmenbedingungen, durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, zunehmende Handelsoffenheit, Finanzialisierung (Onaran2016) nicht nur das Problemausmaß der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Formen der Arbeitslosigkeit stark verändert haben (Rothschild 1983).

Gleichzeitig kam es zu einer Verschiebung der Problemdarstellung von Arbeitslosigkeit. In den 80ern wurde in den Medien in Österreich zunehmend die Debatte des (vermeintlichen) Missbrauches von Sozialleistungen vorangetrieben (Lechner/Reiter/Wilk 1993). Diese prägt seither die öffentliche Wahrnehmung von arbeitssuchenden und trägt zu deren Stigmatisierung bei. Die Opfer der neuen Wirtschaftsordnung (die Arbeitssuchenden) wurden dadurch systematisch zu Tätern verklärt. Die Rolle von Unternehmen und dem Staat bei der Beseitigung von Arbeitslosigkeit bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen, gerät in den Hintergrund, während das Problem Arbeitslosigkeit zunehmend individualisiert wird.

4. Ein Revival der staatlichen Jobgarantie?

Vor dem Hintergrund steigender und persistenter Langzeitarbeitslosigkeit und politökonomischer Rahmenbedingungen wird zunehmend eine Idee diskutiert, die bereits in der Vergangenheit erfolgreich zur Anwendung kam: Eine Jobgarantie. Die öffentliche Hand schafft für alle Langzeitarbeitslos mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten eine sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeit. Finanziert wird das zu einem Großteil mit dem Geld das ansonsten für Sozialleistungen ausgegeben wird.

Die Idee einer Jobgarantie (JG) als ein Instrument für Vollbeschäftigung geht theoretisch zurück auf Kalecki (1942) und insbesondere auf Minsky (1986). Für das Ziel der Vollbeschäftigung schreibt Minsky dem Staat zur Stimulierung von Nachfrage große Bedeutung zu:

“The policy problem is to develop a strategy for full employment that does not lead to instability, inflation, and unemployment. The main instrument of such a policy is the creation of an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long- and short-run profit expectation of business. Since only government can divorce the offering of employment from the profitability of hiring workers, the infinitely elastic demand for labor must be created by government.” (Minsky 1986: 308)

Minsky's Idee einer JG, die all jene die arbeitswillig und arbeitsfähig sind, aber am regulären Arbeitsmarkt erfolglos auf Arbeitssuche sind, einen Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor ermöglicht, inspirierte eine Reihe von Forschungsarbeiten (Wray 1998; Mitchell 1998; Forstatter 1999; Tcherneva 2005; Quirk et al. 2006; Fullwiler 2007; Watts 2010; Godin 2013) (Klosse et al. 2016: 201).

In Anlehnung an Minsky entwickelte Wray (1998) das Konzept eines “Employer of last resort”, demnach der Staat als letzte Instanz Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Dadurch soll Vollbeschäftigung ohne Inflation möglich sein. Die öffentlichen Arbeitsplätze zu Mindestlöhnen wirken dabei auch stabilisierend bzw. positiv auf die Lohnentwicklung im privaten Sektor und kann ggf. auch dort zu einem Mindestlohn führen, da es ansonsten für Arbeitssuchende unattraktiv wird im privaten Sektor tätig zu werden. Das Hauptargument

von Wray (1998) ist dabei, dass die erhöhten staatlichen Ausgaben durch die JG volkswirtschaftlich kein Problem darstellen, da der Staat in der Lage ist selbst Geld zu drucken (Modern Monetary Theory). Unabhängig davon, würden rund die Hälfte der Kosten für die Jobgarantie ohnehin anfallen, da der Staat auch ohne diese Ausgaben für Arbeitslosengeld, Betreuung beim Arbeitsamt oder für die Sozialhilfe hätte, die im Rahmen der JG wegfallen. Im Vergleich zu den Passivleistungen bei Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe, hat der Staat bei Beschäftigte im Rahmen der JG durch die höheren Einkommen auch mehr Konsum, mehr Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen.

Tcherneva (2018) betont, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme, nicht nur das Menschenrecht auf Arbeit durchsetzen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948) sondern auch positive Effekte auf dem ganzen Arbeitsmarkt haben können. Die JG bietet Alternativen zu schlecht entlohnerten, prekären Arbeitsplätzen, was die Verhandlungsmacht der Arbeitssuchenden stärkt. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass sich durch die Arbeitsmarktintegration der psychische oder physische Zustand von ehemaligen Arbeitslosen stabilisiert oder sogar verbessert. Je nachdem wie die JG konzipiert ist, können auch positive ökologische Effekte durch JG entfaltet werden, wenn die JG zum Beispiel einen Fokus Umweltauflagen, Wasseraufbereitung, Stadtbegrünung oder öffentlicher Verkehr hat (Papadimitrou 2008; Tcherneva 2018).

Auf Basis des aktuellen Forschungsstandes zur JG können die allgemeinen Zielsetzungen bzw. Vorteile einer Jobgarantie wie folgt zusammengefasst werden: Der Staat agiert als „employer of last resort“ (Atkinson 2016, Mitchell 1998; Ramsay 2002; Palley 2018, Tcherneva 2012), als letzter Anbieter einer Beschäftigungsmöglichkeit, für alle die am „Markt“ keine Arbeit finden.

- Sie garantiert, dass alle die Möglichkeit haben, grundlegende menschliche Bedürfnisse zu befriedigen, die in den Industriestaaten traditioneller Weise durch Erwerbsarbeit erfüllt werden.
- Sie ermöglicht soziale Teilhabe durch Beschäftigung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018).
- Sie verringert Erwerbslosigkeit, Armut und Ungleichheit (Atkinson 2015).
- Arbeitslose können sich durch öffentliche Beschäftigung Qualifikationen aneignen bzw. erhalten und Netzwerke aufbauen. Zudem kann Demotivation und einem kompletten Rückzug vom Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden.
- Die Gesellschaft profitiert von sinnvollen Produkten oder Dienstleistungen, die im Rahmen der Jobgarantie hergestellt werden.
- Sie ist eine einfache aber auch elegante Lösung: Es werden Arbeitsplätze anstelle von Arbeitslosengeld finanziert. Auch der oft entwürdigende Umgang und der enorme Druck, der oft auf Arbeitssuchende durch die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik an „workfare“ entsteht (Mohr 2012; Jessop 2013), könnte durch JG entschärft werden.
- Sie wirkt antizyklisch und stabilisiert somit die Konsumnachfrage und Steuereinnahmen.
- Die alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten zu Mindestlöhnen im Rahmen der JG stärken die Verhandlungsmacht von Arbeitssuchenden und es kann daher angenommen werden, dass sich die Anzahl schlecht bezahlter Jobs mit schlechten Arbeitsbedingungen im privaten Sektor reduziert (Tcherneva 2018; Atkinson 2015).
- Sie kann genutzt werden um sinnvolle regionalpolitische Projekte zu subventionieren, z.B. zum Auf- und Ausbau von Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen. Der durch Privatisierung

verursachte Qualitätsverlust der Dienstleistung sowie von semi-öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen, z.B. bei der Post (Bohrn Mena 2019), könnten damit rückgängig gemacht werden.

Kritisch angeführt wird, dass JG nicht in der Lage ist strukturelle Arbeitslosigkeit zu beheben und es durch JG nicht notwendigerweise zu Qualifizierungen oder Umschulungen kommt, was die Arbeitsmarktposition der ArbeitnehmerInnen nicht verbessert. Als weiteres Gegenargument wird vorgebracht, dass die Wettbewerbssituation zwischen JG Arbeitsplätzen und regulären privaten/öffentlichen Arbeitsplätzen unter Umständen dazu führt, dass die Motivation, sich einen Arbeitsplatz im regulären Sektor zu suchen, sinkt (Aspromourgos 2002, Sawyer 2003 und Tymoigne 2013). Mikroökonomisch weist Palley (2018) darauf hin, dass die Löhne bzw. die Arbeitsbedingungen im Rahmen der JG ggf. als Messlatte für den privaten Sektor zu hoch sein kann, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen auswirken kann. Makroökonomisch werden vor allem die volkswirtschaftlichen Kosten einer JG kritisiert (Palley 2018; Tymoigne 2013).

5. Beispiele

International gibt es schon mehrere Beispiele wo JG in unterschiedlichen Varianten und Ausformungen eingeführt wurde. Schweden verfolgten lange Zeit eine Vollbeschäftigungspolitik gemäß der Idee von Keynes (1936) „Sozialisierung von Investitionen“. Zwischen 1938 und 1970 etablierte Schweden ein „Recht auf Arbeit“ statt ein „Recht auf Einkommen“. Zu dieser Zeit hat jedeR Arbeitslose gesetzlich das Recht sechs Monate im öffentlichen Sektor zu arbeiten (Kaboub 2007; Papadimitrou 2008). Ähnlich wurde in den Niederlanden die JG für Langzeitarbeitslose „Melkert-1“ eingeführt. Dabei wurden 1994 rund 35.000 Jobs geschaffen und weitere 20.000 im Jahr 1999 (Atkinson 2015; Van Berkel/De Schampheleire 2001).

Auch in Österreich gibt es bereits positive Erfahrungen mit jobgarantieähnlichen Instrumenten. In den 1980ern bis 1990ern wurden eine Reihe an besonders erfolgreichen Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose geschaffen (Lechner et.al 2016). Im Zentrum stand die Aktion 8.000, im Rahmen derer Arbeitsplätze geschaffen wurden und deren Kosten sich bereits 10 Monate nach Ende der Förderung amortisierten. Ende Juni 2017 wurde die sogenannte Aktion 20.000 für die Zielgruppe der über 50-Jährigen Langzeitarbeitslosen eingeführt. Für entsprechende Arbeitsplätze bei Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) oder bei gemeinnützigen Einrichtungen bzw. Unternehmen übernahm das AMS bis zu 100 Prozent der kollektivvertraglichen Entlohnung für maximal zwei Jahre. Dabei konnten bereits in den ersten vier Monaten um die 1.500 Arbeitsplätze geschaffen werden (Sozialministerium 2017). Trotz dieses ersten Erfolges wurde die Maßnahme von der damals neu gewählten Bundesregierung (FPÖ, ÖVP) mit Jahreswechsel ersatzlos eingestellt – wobei bis Februar 2018 bereits fixierte Förderungen noch realisiert werden konnten.

In Deutschland wurde im Herbst 2018 ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit eingeführt, das sogenannte „Teilhabegesetz“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2018): Bemerkenswert ist, dass es sich dabei um eine Abkehr bzw. um eine notwendige Kompensation von den Hartz IV Reformen im Bereich der Beschäftigungspolitik handelt (Obermeier et.

al. 2013) – denn trotz der guten Konjunkturlage und der außergewöhnlich niedrigen Arbeitslosigkeit hat eine große Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen keine Chance auf Wiedereingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt. Das Beschäftigungsprogramm umfasst im Wesentlichen zwei Elemente:

- Beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erhalten Personen über 25 Jahre, die in den letzten acht Jahren für mindestens sieben Jahre die Leistung Arbeitslosengeld II bezogen haben, einen Lohnkostenzuschuss für die ersten beiden Jahre des Arbeitsverhältnisses von 100 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns. Danach sinkt der Zuschuss jährlich um zehn Prozent. Zudem werden sozialversicherungspflichtige Jobs in der Privatwirtschaft, sozialen Einrichtungen oder in Kommunen gefördert. Die TeilnehmerInnen werden beschäftigungsbegleitend betreut („Coaching“) und ihnen Weiterbildung ermöglicht.
- Das zweite Instrument richtet sich an Arbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren beschäftigungslos sind. Sie erhalten im ersten Jahr einen Lohnkostenzuschuss in der Höhe von 75 Prozent, gefolgt von 50 Prozent des regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts im zweiten Jahr. Auch hier werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei allen Arbeitgebern gefördert. Diese müssen den/die Arbeitnehmer/-in noch mindestens sechs Monate nach dem Ende der Förderung nachbeschäftigen. So soll ein sozialer Arbeitsmarkt für rund 150.000 Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Bis 2021 werden vier Milliarden Euro investiert.

In beiden Fällen stehen die Lohnsubventionen somit auch Unternehmen des privaten Sektors zur Verfügung. Mitnahmeeffekte von Fördermitteln⁷ werden dabei über die Auswahl der Zielgruppe reduziert. Vergleicht man die Programme in Österreich und Deutschland, so zeigen sich jeweils Vor- und Nachteile. Das deutsche Modell hat vor allem drei Vorteile: Erstens erfasst es mehr Menschen, womit Langzeitarbeitslosigkeit umfassend bekämpft wird. Zweitens werden die Teilnehmenden intensiv während der Beschäftigung betreut und begleitet, was Abbrüchen entgegenwirkt und langfristige Arbeitsmarktintegration fördert. Und drittens wirkt die Nachbeschäftigungspflicht des Arbeitgebers einem missbräuchlichen Verhalten entgegen. Das österreichische Modell hatte den Vorteil, dass nur Gebietskörperschaften und gemeinnützige Einrichtungen gefördert werden können. Mitnahmeeffekte in der Privatwirtschaft sind damit ausgeschlossen. Darüber hinaus ist die Entlohnung im österreichischen Modell höher, weil es sich am Kollektivvertrag orientiert.

⁷ Von Mitnahmeeffekten ist die Rede, wenn Subventionen auch dann ausbezahlt werden, wenn es diese nicht gebraucht hätte. In der Arbeitslosenversicherung stehen sogenannte Eingliederungsbeihilfen, das sind Subventionen die von Arbeitsvermittlungsinstitutionen an Unternehmen dafür gewährt werden, dass diese Arbeitssuchende einstellen, unter der Kritik von Mitnahmeeffekten.

5. Vorschlag für ein Modell für eine Jobgarantie in Österreich

Vor dem Hintergrund persistenter und hoher Langzeitarbeitslosigkeit scheint eine gut ausgestaltete Jobgarantie ein sinnvolles Instrument um Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen zu schaffen, die ansonsten keine Chance mehr bekommen. Einen ersten Vorschlag für ein Modell für Österreich hat Picek (2019) vorgelegt. In erster Linie geht es darum, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Interesse zu schaffen und dabei Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Erwerbsarbeit und die damit verbundenen positiven Erfahrungen sollen dabei nicht ausschließlich „dem Markt“ überlassen werden. Stattdessen soll durch demokratische Teilhabe der Zivilbevölkerung dem Marktversagen Langzeitarbeitslosigkeit effektiv entgegengewirkt werden. Dazu soll die regionale Bevölkerung gemeinsam mit der Regionalpolitik und ExpertInnen der Sozialpartner und des AMS in die Wahl und Administration der geförderten Projekte einbezogen werden. Erfahrungen mit „partizipatorischer Budgetierung“ („municipal participatory budgeting“) können dafür eine Grundlage bilden. Richtig umgesetzt sind solche Organisationsformen geeignet sinnvolle soziale Leistungen effizient zur Verfügung zu stellen (Cabannes 2015; Wright 2010:109). Gleichzeitig lässt sich gewährleisten, dass Nachfrage für die Produkte und Dienstleistungen der Beschäftigungsprojekte vorhanden ist und sinnvolle Beschäftigung geschaffen wird.

Vorrangig sollen existenzsichernde Vollzeitdienstverhältnisse oder Teilzeitbeschäftigungen ab 30 Wochenstunden für ältere Langzeitarbeitslose geschaffen werden um Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen. Dazu sollen sinnvolle Beschäftigungsprojekte geschaffen werden, die dazu beitragen soziale, ökologische und/oder ökonomische Strukturen einer bestimmten Region im Sinne einer wohlstandorientierten Wirtschaftspolitik (Feigl 2016) zu verbessern. Durch die Arbeitsmarktpolitik sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sozial-ökologische Innovationen und Experimentierfreudigkeit fördern. Die Jobgarantie richtet sich an jene Personen, die sie am dringendsten benötigen und sonst keine Chancen mehr am Arbeitsmarkt bekommen. Um mögliche anfallende Kosten und Mitnahmeeffekte einzugrenzen, schlägt Picek (2019) zwei Kriterien vor: Einerseits eine Altersuntergrenze um gezielt jener Arbeitslosengruppe mit geringer Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung eine Jobperspektive zu eröffnen. Zweitens, die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit um jene Personengruppe zu unterstützen, die schon am längsten unter der Desintegration leidet. Vor diesem Hintergrund konzipieren wir die Jobgarantie für alle Langzeitbeschäftigungslosen⁸ (Geschäftsfalldauer über zwei Jahre) mit einem Alter ab 45 Jahre, die einen Anspruch auf eine AMS-Leistung haben. Wir gehen von rund 40.000 Menschen in Österreich⁹ aus, die diese beiden Kriterien erfüllen. Die Teilnahme an den Projekten ist grundsätzlich freiwillig und Ablehnung eines Jobangebotes im Rahmen der Jobgarantie kann nicht mit einer Sperre des Arbeitslosengeldes sanktioniert werden.

⁸ Die Anzahl an BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums werden von den Langzeitbeschäftigungslosen abgezogen, da sie nicht als klassische Zielgruppe der Jobgarantie erscheinen.

⁹ Im Jahr 2018 gab es 41.340 Menschen im Alter über 45 Jahren die beim AMS als Geschäftsfall gemeldet waren (Quelle AMS)

Die Jobgarantie soll als „Recht auf Arbeit“ – also mit einem Rechtsanspruch – umgesetzt werden. D.h. wenn kein Übertritt in eine reguläre Beschäftigung möglich ist, kann die Person auch bis zur Pensionierung eine Beschäftigung durch die Jobgarantie erhalten.

Die geschaffenen Beschäftigungsformen müssen der kollektivvertraglichen Entlohnung entsprechen und dabei mindestens 1.700 € Brutto (für Vollzeit) betragen – das entspricht der Mindestlohnforderung des ÖGBs (ÖGB 2019). Um mögliche Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen bei den geförderten Einrichtungen zu minimieren und produktives Wirtschaften sicherzustellen, soll ähnlich wie in Deutschland der Lohnkostenzuschuss nur in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent des kollektivvertraglichen Entgelts betragen. Danach sinkt der Zuschuss jährlich um zehn Prozent.

Für die Zielgruppe soll es in den ersten beiden Jahren eine beschäftigungsbegleitende Betreuung und bei Bedarf Weiterbildungsmöglichkeiten geben, auch um einen Wechsel in ein nicht-gefördertes Dienstverhältnis zu unterstützen.

Träger für die Förderung können öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen sein, die sowohl in der Lage sind die Zielgruppe zu beschäftigen, als auch die entsprechenden Produkte und Dienstleistungen herzustellen. Ähnlich wie bei der Aktion 20.000 gilt die Förderung nur für zusätzliche neu geschaffene Arbeitsplätze um Verdrängungs- aber auch Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Wie bei der Aktion 20.000 sollen die Projekte von der Kommunalpolitik und ExpertInnen der Sozialpartner und des AMS administriert werden. Eine zentrale Aufgabe bei der Administration kommt der Etablierung und dem Pflegen von Netzwerken zwischen den Administrativkräften und Unternehmen zu (Krenn 2019). Insbesondere bei der Wahl von sinnvollen Beschäftigungsprojekten sollte die lokale Bevölkerung einbezogen werden. Hier kann beispielsweise auf Modelle und Erfahrungen mit sogenannten „demokratischen Budgets“ zurückgegriffen werden (Cabannes 2015; Wright 2010:109). Im Kern geht es dabei darum, dass öffentliche Foren genutzt werden um darüber zu bestimmen welche Beschäftigungsprojekten gefördert werden, beispielsweise durch den Rückgriff auf digitale Medien.

Vollbeschäftigung ist ein gesamtgesellschaftliches Problem und die geförderten Beschäftigungsformen sollen demokratisch legitimiert allen zugutekommen. Deshalb ist die Jobgarantie aus Steuermitteln zu finanzieren und nicht aus Geldern der Arbeitslosenversicherung. Gesamt betrachtet halten sich die fiskalischen Kosten, weil die Kosten für Arbeitslosigkeit für die geförderten Personen wegfallen und auf Grund der Rückflüsse an den Staat, in Grenzen. Eine staatlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose, mit Entlohnung in der Höhe von 1.928 € Brutto im Monat (Annahme des Bruttojahresgehalt der Aktion 20.000 in der Planungsphase; Picek 2019), verursacht schätzungsweise zusätzliche Kosten pro Jahr und pro Person in der Höhe von rund 6.785 €. Um für 40.000 langzeitarbeitslose im Alter ab 45 eine Beschäftigung zu schaffen, sind Investitionen in der Höhe von rund 271 Mio. Euro im Jahr nötig.

Auf Grund der degressiven Gestaltung der Förderung würden die Investitionen für die Schaffung von 40.000 Arbeitsplätzen im Laufe der Zeit sinken.

6. Modellberechnung der Kosten und Effekte der Jobgarantie

Die Abschätzung der fiskalischen Kosten dieser Jobgarantie kann auf den Erfahrungen der Aktion 20.000 in Österreich aufbauen. Leider hat das Sozialministerium (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Textes) eine Studie des Instituts für höhere Studien (IHS) zu den fiskalischen Effekten nicht veröffentlicht. Erste Berechnungen des Sozialministeriums (2017) verweisen aber auf durchschnittliche Mehrkosten (Vergleich Teilnahme und Nicht-Teilnahme an der Aktion 20.000) in der Höhe von 6.701 Euro pro Jahr. Bei einer gewünschten Größenordnung der Jobgarantie für 40.000 Personen wären dann zusätzliche Investitionen in der Höhe von 268 Mio. Euro erwartbar, wobei die Rückflüsse an den Staat nicht berücksichtigt sind.

Picek (2019) berücksichtigt Rückflüsse an den Staat sowie die Opportunitätskosten. Indem er die „Passivkosten“ (pro Person) von Langzeitarbeitslosigkeit den „Aktivkosten“ (pro Person) einer Jobgarantie gegenübergestellt, schätzt Picek die zusätzlichen Kosten, die durch eine solche Maßnahme entstehen würden. Bei diesem Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) geht er von einem Selbstfinanzierungsgrad zwischen 60,52 und 46,64 Prozent aus. Je nach gewähltem Bruttogehalt (von 1300 bis 1928 Euro monatlich) berechnet Picek (2019), für die Schaffung von 150.000 Beschäftigungsplätzen (das entspricht in etwa allen Langzeitarbeitslosen in Österreich, unabhängig von deren Alter), zusätzliche Kosten zwischen 680 und 1.340 Mio. Euro.

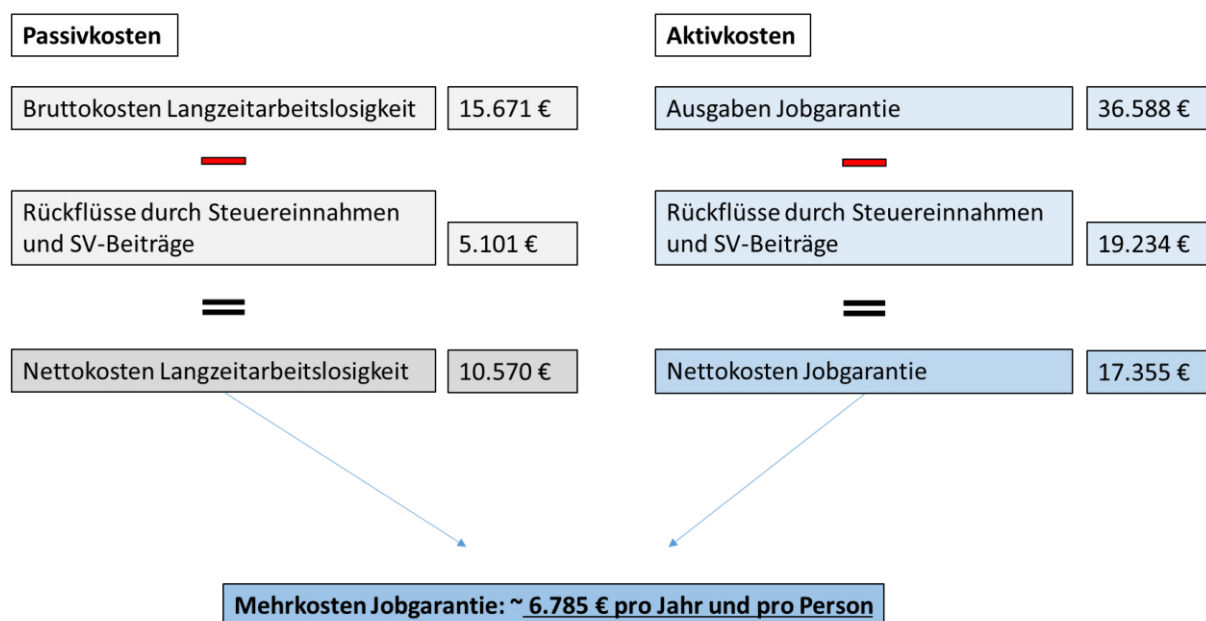
Vor dem Hintergrund erweitern wir das Konzept des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT)¹⁰ um einige Aspekte (einen Überblick über die getroffenen Annahmen bietet Tabelle A 1 im Anhang). Auf der Passivseite ziehen wir den durchschnittlichen Tagsatz in der Notstandshilfe im Jahr 2018 (25,49 €) als Kosten pro Langzeitarbeitslosen heran (Durchschnittskosten/Jahr: 9.303 €). Hinzu kommen Ausgaben des AMS für die Sozialversicherung und für Schulungen sowie Betreuung von Arbeitslosen. Die jährlichen Kosten pro Langzeitarbeitslosen belaufen sich damit auf 15.671 €. Als staatliche Rückflüsse werden sämtliche öffentlichen Einnahmen verstanden, seien es Sozialversicherungsbeiträge oder Steuereinnahmen unabhängig vom Budgetposten, wo die Kosten entstanden sind. Dies bedeutet, dass es hier zu budgetären Verschiebungen in den Untergliederungen des Budgets kommen kann. Neben der bezahlten Sozialversicherung wird hier auch die Umsatzsteuer auf Basis des Konsums der arbeitslosen Menschen als Rückfluss herangezogen. Bei der geringen Höhe der Transferleistungen, kann davon ausgegangen werden, dass die gesamte Notstandshilfe konsumiert wird, da diese nicht existenzsichernd ist (Schönherr et al. 2014). Bei einem angenommenen durchschnittlichen Mischsteuersatz von 17 % (Rocha-Akis et al. 2019) bei der Umsatzsteuer belaufen sich die staatlichen Rückflüsse pro arbeitslose Person auf 1.582 €. Die Nettokosten pro arbeitslose Person betragen somit 10.570 € pro Jahr.

Auf der Aktivseite wird ein durchschnittliches Jahresbruttogehalt von 27.000 € pro ArbeitnehmerIn im Rahmen der Jobgarantie angenommen. Als Ausgaben kommen noch Dienstgeberabgaben (Sozialversicherung, Dienstgeberbeiträge, Dienstgeberzulagen, Kommunalsteuer, Mitarbeitervorsorgekasse) in der Höhe von 8.164 € hinzu. Da es in der Jobgarantie ähnlich wie in

¹⁰ Für Anregungen und kritische Kommentare danken wir Jürgen Figlerl und Rudolf Moser sehr.

Deutschland ein Coaching und Weiterbildungsmöglichkeiten geben sollen, nehmen wir hier 50% der durchschnittlichen Schulungs- und Betreuungskosten beim AMS an (1.424 €). In Summe belaufen sich somit die jährlichen Bruttokosten pro Arbeitsplatz im Rahmen der Jobgarantie auf 36.588 €. Im Vergleich zur passiven Transferleistung sind hier jedoch die staatlichen Rückflüsse deutlich höher. Zum einem stellen die SV-Beiträge der DienstnehmerInnen (4.448 €) und die Lohnsteuer (1.853 €) Rückflüsse an den Staat dar. Zum anderen sind SV-Beiträge der ArbeitgeberInnen (7.643) (ohne Mitarbeitervorsorgekasse und Dienstgeberzulagen), Kommunalsteuer (810 €), die an Gemeinden abgeführt wird und der Dienstgeberbeitrag zum Familienausgleichsfonds (1.053 €). Erneut ist die Umsatzsteuer für einen wesentlichen Teil der Rückflüsse verantwortlich (3.426 €). Angesichts des höheren Einkommens im Rahmen der Jobgarantie gehen wir von einer marginalen Konsumneigung von 98 %¹¹ aus und wiederum von einem Mischsteuersatz von 17 % bei der Umsatzsteuer. Die Nettokosten eines Arbeitsplatzes durch die Jobgarantie betragen somit 17.355 €. Zieht man die ohnehin anfallenden Nettokosten pro arbeitslose Person 10.570 € (Passivseite) ab, belaufen sich die zusätzlich notwendigen Investitionen für eine Jobgarantie auf 6.785 € (siehe Abbildung 1 bzw. im Detail im Anhang Tabelle A 2).

Abbildung 1: Passiv-Aktiv-Transfer: Jobgarantie mit Einkommen in Höhe von 1.928



Quelle: Eigene Berechnung; siehe Tabelle 2 und Tabelle 3

¹¹ Im untersten Einkommensdrittel beträgt die kurzfristige, durchschnittliche Konsumneigung 80 Prozent, die geschätzte langfristige Konsumneigung 120 Prozent. Im 2. Terzil liegt die kurzfristige, durchschnittliche Konsumneigung bei 50 Prozent und die durchschnittliche langfristige Konsumneigung bei 100 Prozent (Ederer 2017). Da das Einkommen im Rahmen der Jobgarantie eher dem unteren Ende des mittleren Drittels zuzuordnen, gehen wir von einer durchschnittlichen Konsumneigung von 98 Prozent aus.

Unter der Annahme, dass 40.000 staatlich finanzierte Beschäftigungsplätze, mit einem Durchschnittseinkommen in der Höhe von 1.928 € brutto¹² im Monat, geschaffen werden, beträgt das Gesamtinvestitionsvolumen für die Jobgarantie 1,463 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der Rückflüsse an den Staat und den ohnehin anfallenden Nettokosten pro arbeitslose Person (Passivseite), belaufen sich die zusätzlich notwendigen Investitionen auf rund 271,4 Mio. € im ersten Jahr.

Mittelfristig würden die jährlichen Nettoausgaben für die Jobgarantie, auf Grund der degressiven Gestaltung der Lohnsubventionen, sinken. Da sich an den Einsparungen bei den Ausgaben für Langzeitarbeitslosigkeit nichts ändert, kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die Investitionen der Jobgarantie im Laufe der Zeit amortisieren.

Schließlich sind darüber hinaus indirekte Beschäftigungseffekte und eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums zu berücksichtigen. Großmann et.al. (2017) simulieren beispielsweise mit dem Modell e3.at die makroökonomischen Auswirkungen von steigendem Einkommen (durch Erhöhung von Sozialtransfers) – eine Erhöhung der Einkommen um eine Milliarde hätte dann einen Beschäftigungseffekt von ca. 4.000 Personen und das BIP stiege um 0,2%.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Arbeitssuchenden ist eines der zentralen Probleme des österreichischen Arbeitsmarktes, das nicht automatisch durch Marktmechanismen verschwinden wird, denn der Arbeitsmarkt bietet nur unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Langzeitarbeitslose. Kommen weitere erschwerende Umstände wie Krankheit oder niedrige (Fach)Ausbildung hinzu, sinken die Reintegrationschancen in den Arbeitsmarkt drastisch. Menschen über 45 die ihren Arbeitsplatz verlieren, werden auch in guter Konjunkturlage nur mehr selten von Unternehmen eingestellt.

Für die betroffenen Menschen, sowie die Gesellschaft insgesamt ist Arbeitslosigkeit eines der zentralen Probleme. Arbeit hat einen wichtigen Stellenwert in unserer Gesellschaft. Für Menschen die Arbeiten möchten, aber keine Arbeit finden, bedeutet Arbeitslosigkeit nicht nur materielle Deprivation, sondern damit einhergehend soziale Exklusion, was schließlich auch negative Auswirkungen auf die Gesundheit hat. Gleichzeitig ist Langzeitarbeitslosigkeit Ausdruck von ungenutztem Potenzial, mit dem sinnvolle Tätigkeiten verrichtet werden könnten, für die es Nachfrage gibt. Angesichts des bevorstehenden Konjunkturabschwungs und der nach wie vor hohen Sockelarbeitslosigkeit, sind dringend Gegenmaßnahmen notwendig.

Eine elegante Lösung um das Problem Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu lösen, bietet die Idee einer Jobgarantie. Weil der „Markt“ die notwendigen Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stellt, muss der Staat einspringen und als „employer of last resort“ für alle die Arbeit suchen eine Beschäftigung zur Verfügung

¹² Durchschnittlich 1.928 € monatlich wurde vom Sozialministerium in der Planungsphase für die Aktion 20.000 angenommen (Picek 2019).

stellen. Mit einer Jobgarantie würde an den Ursachen der Arbeitslosigkeit – nämlich der zu geringen Anzahl an verfügbaren Arbeitsplätzen (mangelnde Nachfrage), insbesondere für ältere Arbeitssuchende – angesetzt werden und nicht wie bisher durch aktivierende Arbeitsmarktpolitik zusätzlicher Druck auf Arbeitslose ausgeübt oder ältere Menschen zu oft wenig erfolgsversprechende Maßnahmen verpflichtet werden. Die Jobgarantie ermöglicht Langzeit-Arbeitslosen eine sinnstiftende Erwerbstätigkeit, mit der sie sich Qualifikationen aneignen und Gesundheit, Würde sowie gesellschaftliches Ansehen erhalten können. Letztendlich würde Österreich durch die Jobgarantie dem „Recht auf Arbeit“, das die Vereinten Nationen in ihrer allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert haben, ein Stück näherkommen.

Die Investitionen die für ein staatliches Beschäftigungsprogramm notwendig wären, bleiben überschaubar, weil die Kosten für Langzeitarbeitslosigkeit der Finanzierung von Beschäftigungsplätzen gegenübergestellt werden können. In dem vorgeschlagenen Modell würden 40.000 öffentlich geschaffene Beschäftigungsplätze Mehrkosten in der Höhe von 282,6 Mio € erzeugen. Mit diesem vergleichbar niedrigen Investitionsvolumen ließe sich Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren indem sinnvolle Tätigkeiten, z.B. zum Ausbau regionaler Infrastrukturen, finanziert werden. Durch die vorgeschlagene degressive Gestaltung der Lohnsubventionen (an die Träger) würden die Ausgaben für das Beschäftigungsprojekt mittelfristig bereits sinken.

Um ein solches Beschäftigungsprojekt umzusetzen sollte dieses von AMS und Kommunalpolitik administriert werden. Durch das Einbeziehen der lokalen Bevölkerung in den Auswahlprozess von Projekten, lässt sich sicherstellen, dass sinnvolle Tätigkeiten geschaffen werden, für die es Nachfrage gibt. Gleichzeitig kann auf regionaler Ebene die politische Partizipation der Bevölkerung gestärkt werden und Akzeptanz für die Investitionen gestärkt werden.

Literatur

Atkinson, A. B. (2016): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können. Stuttgart: Klett-Cotta.

Aspromourgos, A. (2000): Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A review article. *Review of Political Economy*, 12 (2), 141–155.

Bohrn Mena, V. (2019): Die neue ArbeiterInnenklasse. Menschen in prekären Verhältnissen. Wien: ÖGB Verlag.

Ball, L. M. (2009): Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence. Working Paper 14818. Cambridge: NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018): Neue Perspektiven und Teilhabechancen durch öffentlich geförderte Arbeit. Online: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/teilhabechancengesetz.html;sessionid=FE34B2DF2105C47031674E42CCC12FE3> [08.10.2018].

Cabannes, Y. (2015): The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization*, 27 (1), 257-284.

De Grauwe, P./ Yuemei, J. (2013): Panic-driven Austerity in the Eurozone and its implications. VOX, CEPR Policy Portal. Online: <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications> [10.05.2019].

Ederer, S. (2017): Österreich 2025 – Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich. WIFO-Monatsberichte, 90(1), 67-81.

Eppel, R./ Horvath, T./ Mahringer, M. (2018): Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen als betriebliche Strategie zum Ausgleich schwankenden Personalbedarfs. Ein Update. Wien: WIFO.

Eppel, R./ Famira-Mühlberger, U./ Horvath, T./ Mahringer, H. (2018): Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze. Wien: WIFO.

Farber, H. S./ Herbst, C. M./ Silverman, D./ Wachter, T. (2018): Whom do employers want? The role of recent employment and unemployment status and age. Princeton (Working paper / Princeton University, Industrial Relations Section). Online verfügbar unter <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp01mp48sg464> [29.08.2019]

Feigl, G. (2016): Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. Online: <https://awblog.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik/> [29.05.2019].

Großmann, A./ Wolter, I./ Stocker, A./ Hinterberger, F. (2017): Szenarienanalyse mit dem Modell e3.at. Modellierung defizitfinanzierter Maßnahmen expansiver Wirtschaftspolitik.

Hofmann, J./ Hubmann G. (2019): Für eine lebensnahe Sozialwissenschaft. In: Bacher, J./ Kannonier-Finster, W./ Ziegler, M. (Hrsg): Marie Jahoda. Aufsätze und Essays. Studienverlag, im Erscheinen.

Hollederer, A. (2011): Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jahoda Bauer Institut (2019): Die soziale Bedeutung von Arbeit. Online: http://jbi.or.at/marie-jahoda/arbeit/#_edn4 [02.05.2019].

Jahoda, M. (1984): Braucht der Mensch die Arbeit? In: Niess, F. (Hrsg.): Leben wir, um zu arbeiten? Die Arbeitswelt im Umbruch. Köln, 11-17.

Jahoda, M./ Lazarsfeld, P.F./ Zeisel, H. (1975 [1933]): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kalecki, M. (1943): Political Aspects of Full Employment. *The Political Quarterly*, 14 (4), 322-330.

Keynes, J.M. (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.

Ludwig-Mayerhofer, W. (2008): Arbeitslosigkeit. In: Abraham, M./ Hinz, T. (Hrsg.): *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde*. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 199-240.

Marterbauer, M. (2019): Konjunkturpaket noch vor dem Sommer beschließen. Online: <https://awblog.at/konjunkturpaket-vor-sommer/> [30.04.2019].

Minsky, H. (1965): The Role of Employment Policy. Paper 270, Hyman P. Minsky Archive. Online: http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/270 [18.07.2019]

Mitchell, W.F. (1998): The Buffer Stock Employment Model and the Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 32 (2). 547-555.

Nüß, P. (2017): Duration Dependence as an Unemployment Stigma: Evidence from a Field Experiment in Germany. IMK-Working Paper 184. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Mohr, K. (2012): Von „Welfare to Workfare?“ Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Bothfeld, S. / Sesselmeier, W. / Bogedan, C. (Hg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: Springer, 57-69.

Obermeier, T./ Oschmiansky, F./ Sell, S. (2013): Beschäftigung schaffende Maßnahmen. bpb - Bundeszentrale für politische Bildung. Online: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155260/beschaeftigung-schaffende-massnahmen> [22.05.2018]

Onaran, O. (2016): *The Effects of Globalization on Employment, Wages and the Wage Share in Austria*. Vienna: AK Wien.

ÖGB (2019): 1.700 oder mehr, Mindestlohn ist fair! Wer Vollzeit arbeitet, muss genug für den Lebensunterhalt verdienen. Online: https://www.oegb.at/cms/S06/S06_500.0.a/1342577860467/1-700-oder-mehr-mindestlohn-ist-fair [17.06.2019].

Palley, T. (2018): Job Guarantee Programs: Careful What You Wish For. Online: <https://www.socialeurope.eu/job-guarantee-programs-careful-what-you-wish-for> [08.10.2018].

Picek, O. (2019): Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. Online: <http://oliverpicek.com/wp-content/uploads/2019/01/ELRAustria.pdf> [28.05.2019].

Ramsay, A. (2002): The jobs guarantee: a post keynesian analysis. *Journal of Post Keynesian Economics*, 25 (2), 273–292.

Regierung (2017): Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022. Online: <https://www.dieneuevolkspartei.at/download/Regierungsprogramm.pdf> [07.03.2018].

Rocha-Akis, S. et al. (2019): *Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015*. Wien: Wifo.

Rothschild, K. (1983): Vollbeschäftigung – eine Ausnahmesituation? In: Hutter, M./ Buchegger, R./ Löderer, B. (Hg.) (1990): *Kurt W. Rothschild. Arbeitslose: Gibt's die? Metropolis, Marburg*.

- Sawyer, MC (2003): Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?. *Journal of Economic Issues*, 37 (4), 881-907.
- Schobesberger, T./ Tamesberger, D. (2018): Herausforderung Langzeitarbeitslosigkeit. Was wäre zu tun? *WISO* 41 (2), 167-179.
- Schönherr, D./ Hacker, E./ Hofinger, C./ Michenthaler, G. (2014): Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit. Individuelle Strategien zur Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit in Wien. Online: https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Existenzsicherung_bei_Arbeitslosigkeit_2014.pdf [21.06.2019].
- Sozialministerium (2017): Zwischenbericht zur Aktion 20.000. Bilanz zum Ende der Pilotphase. Online: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/1/CH3582/CMS1511508633739/zwischenbericht_zur_aktion_20.000.pdf [17.05.2019]
- Tcherneva, P. R./Wray, L.R. (2005): Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?. *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2(1): 125–166
- Tcherneva, P. R. (2012): Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change. Working Paper No. 732. Levy Economics Institute.
- Tcherneva, P. R. (2018): The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 902.
- Theurl, S. (2018): Was bringt mehr Druck auf Erwerbslose? Eine kritische Betrachtung der Hartz-Reformen. In: *WISO* 41 (1), 20-32.
- Tymoigne, E. (2013): Job Guarantee and Its Critiques. *International Journal of Political Economy*, 42 (2), 63-87.
- UN General Assembly (1948): Universal declaration of human rights (217 [III] A), Paris. Online: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> [18.07.2019]
- Winter-Ebmer, R. (1991): Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspolitik. *Wirtschaft und Gesellschaft*, 17 (3), 353-363.
- Wright, E. O. (2010): *Envisioning Real Utopias*. London. Verso.
- Van Berkel, R./De Schamphelre, J. (2001): The Activation Approach in Dutch and Belgian Social Policies. *Journal of European Area Studies*, 9 (1), 27-42.
- Wray, L.R. (1998): Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation. Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 270.

Anhang

Tabelle A 1: Annahmen und Quellen der Jobgarantie

| Annahmen | Quellen |
|---|---|
| Passiv - AL Person mit Notstandshilfebezug | |
| Alleinstehende Person ohne PartnerIn und Kinder | |
| Der Tagsatz für die Notstandshilfe wurde mit 25,49 angenommen und fürs Jahresnettoeinkommen mit 365 multipliziert | AMS |
| Durchschnittlichen Förderkosten für Schulungen für NH-BezieherInnen im Jahr 2018 dividiert durch die Anzahl an NH-BezieherInnen | AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV. |
| Betreuungskosten beim AMS sind Ausgaben für Organisation AMS pro arbeitslose Person im Jahr 2018 | AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV. |
| Pensionsversicherungsaufwand beträgt 2018 22,8% von 70 % des monatlichen Bruttoeinkommens. | § 6 ALVG |
| Krankenversicherungsaufwand beträgt 2018 7,65% des jeweiligen Leistungsbezuges | § 42 ALVG |
| Umsatzsteuer: 100% Konsumneigung aufgrund des geringen Einkommens und 17% Mischumsatzsteuer | Schönherr et al. (2014); Rocha-Akis et al. (2019) |
| Aktiv - Person in der Jobgarantie | |
| Bruttojahresgehalt auf Basis der Aktion 20000 Planungsphase: 1928,57 monatlich * 14 | Picek 2016 |
| SV-Abgaben DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7 | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus |
| Lohnsteuer DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7 | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus |
| Dienstgeberabgaben (SV, DB, DZ, KoSt, BMVK), AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, Wien | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus |
| 50% der durchschnittlichen Förderkosten für Schulungen/Coaching | AK; AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV. |
| 50% der durchschnittlichen Betreuungskosten beim AMS | AK; AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV. |
| Umsatzsteuer: 98% Konsumneigung und 17% Mischumsatzsteuer | Ederer et al. (2017); Rocha-Akis et al. (2019) |
| SV-Abgaben DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, abzüglich AK-Umlage | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) |
| Lohnsteuer DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7 | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) |
| Dienstgeberabgaben (SV, DB), AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, Wien, ohne BMVK und DZ | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) |
| Kommunalsteuer sind 3 % vom Bruttolohn | Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) |
| Familienausgleichsfonds, der Dienstgeberbeitrag beträgt seit 2018 3,9% des Bruttolohns | WKÖ https://www.wko.at/service/steuern/Dienstgeberbeitrag_zum_Familienlastenausgleichsfonds_(DB).html |

Tabelle A 2: Berechnung Jobgarantie mit 1.928 Euro, pro Person, pro Jahr

| Nettokosten von Langzeitarbeitslosigkeit | 10.570,10 € | Nettokosten der Jobgarantie | 17.634,39 € |
|---|--------------------|---|--------------------|
| Ausgaben | | Ausgaben Jobgarantie | |
| Langzeitarbeitslosigkeit | 15.670,64 € | | 36.588,33 € |
| Notstandshilfe | 9.303,85 € | Einkommen | 20.563,16 € |
| SV-Beiträge | 3.518,89 € | SV-Beiträge DN | 4.583,82 € |
| Kosten für aktive AMP | 1.207,90 € | Lohnsteuer | 1.853,00 € |
| Betreuungskosten AMS | 1.640,00 € | Administrativkosten und Coaching | 1.423,95 € |
| | | Dienstgeberabgaben* | 8.164,40 € |
| Rückflüsse durch Steuereinnahmen | 5.100,55 € | Rückflüsse durch Steuereinnahmen | 19.233,60 € |
| Umsatzsteuer | 1.581,65 € | Umsatzsteuer | 3.425,82 € |
| SV-Beiträge | 3.518,89 € | Lohnsteuer | 1.853,00 € |
| | | SV-Beiträge DN ohne AK | 4.448,82 € |
| | | Umlage | 7.642,92 € |
| | | Dienstgeberabgaben** | 810,04 € |
| | | Kommunalsteuer | 1.053,00 € |
| | | Familienausgleichsfonds | |
| Zusätzliche Kosten pro Jahr pro Person (Aktiv-Passiv-Transfer) | | 6.784,63 € | |

*SV, DB, DZ, KoST, BMVK; **ohne BMVK und DZ