

Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose

Oliver Picek*

Zusammenfassung

Seit einigen Jahren sind staatliche Programme zur direkten Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen erneut Teil der wirtschaftspolitischen Agenda vieler europäischer Regierungen. Eine überschaubare Zahl sozialökonomischer Betriebe, gemeinnütziger Beschäftigungsprojekte, sowie die unterbrochene Aktion 20.000 für länger erwerbslose Menschen über 50 Jahren setzt dies in Österreich um. Diese zweifellos hilfreichen Maßnahmen erreichen bei weitem nicht alle arbeitslosen Menschen, die Bedarf nach einem öffentlich geförderten Arbeitsplatz haben. Langzeitarbeitslose als Hauptbetroffene dieses Marktversagens finden kaum eine Chance auf eine ungeforderte Beschäftigung am Arbeitsmarkt vor, weil die Zahl der offenen Stellen selbst bei guter Konjunktur nicht ausreicht.

Daher schlage ich eine Ausweitung und Weiterentwicklung der Aktion 20.000 in eine umfassendere „Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose“ vor. Durch sie erhält jeder langzeitarbeitslose Bürger ein Angebot eines garantierten und staatlich finanzierten Arbeitsplatzes. Anstatt einer Langzeitarbeitslosen dauerhafte finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, wird diese Summe ungefähr verdoppelt und stattdessen zur Finanzierung eines permanenten öffentlich geförderten Arbeitsplatzes verwendet. Arbeitslose Menschen bekommen dadurch das notwendige Erwerbseinkommen, ihr gesellschaftliches Ansehen, und ihre psychische Gesundheit zurück. Bei enorm hoher Auslastung der Jobgarantie (150.000 Plätze) sind je nach durchschnittlichem Bruttogehalt 0,68 bis 1,34 Mrd. Euro an Finanzierung seitens des Bundesbudgets notwendig, was 0,19% bis 0,36% des österreichischen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2017 entspricht. Die endgültigen Netto-Mehrkosten für den gesamtstaatlichen Haushalt dürften nach Berücksichtigung von Nicht-Teilnahmen, Ankurbelung der Wirtschaft durch zusätzlichen Konsum, Reduktion der sonstigen Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit, und Kapitalkosten für die Arbeitsplätze leicht höher oder niedriger ausfallen.

Keywords: long-term unemployment, Aktion 20000, right to work, Job guarantee, Work guarantee, Employer of last resort, ELR, buffer stock employment

JEL codes: I38, J08, J45, J68

*Mag. Oliver Picek, PhD, ist Researcher am European Trade Union Institute in Brüssel, Belgien, in der Abteilung für Economic, Employment and Social Policies, und Lektor für Internationale Makroökonomie am Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung des Department Volkswirtschaftslehre der Wirtschaftsuniversität Wien, Österreich.

Dies ist die erste Version des Artikels vom 30.12.2018. Kommentare, Anregungen, und konstruktive Kritik sind herzlich willkommen.

E-Mail: oliver.picek@gmail.com

Inhaltsverzeichnis

1	Vom Beschränken zum Bekämpfen der Arbeitslosigkeit	3
2	Die Wiederentdeckung einer Idee: Öffentliche Arbeitsbeschaffung	4
2.1	Theoretische Vorarbeiten	4
2.2	Internationale Erfahrungen und Politikvorschläge	5
2.3	Die Aktion 20.000 als Mittel der öffentlichen Beschäftigungspolitik in Österreich	7
3	Das Konzept einer Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose	8
3.1	Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung	9
3.2	Die Finanzierungsfrage	14
3.3	Drei Schritte zur Umsetzung	18
4	Literaturverzeichnis	20
Anhang A	Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit	25
A.1	Statistische Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich	26

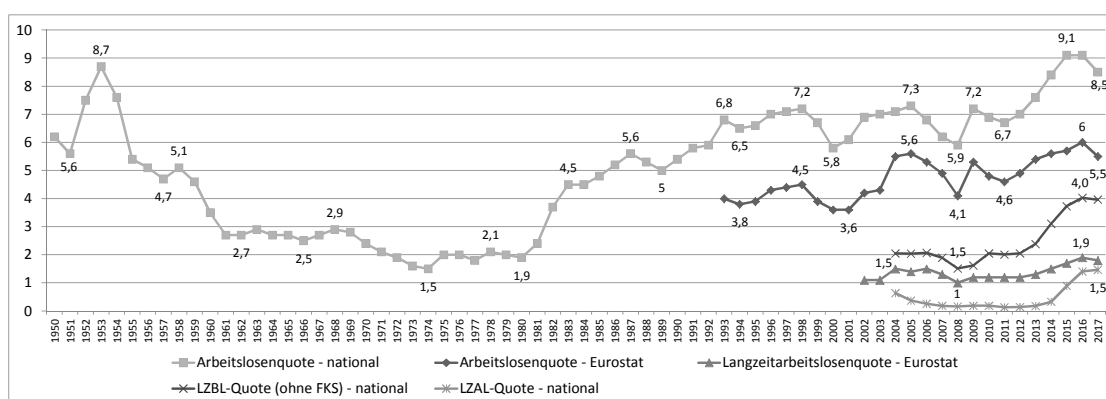
1 Vom Beschränken zum Bekämpfen der Arbeitslosigkeit

Die Wiederherstellung des Vertrauens in die Wirtschaftspolitik braucht große sozialpolitische Visionen, die ein neues Wohlstandsversprechen beinhalten und die Risiken des 21. Jahrhunderts effektiv absichern. Nicht mehr gefragt ist defensive Wirtschaftspolitik, die lediglich die Folgen des Freizügigkeit von Arbeit und Kapital und der Globalisierung ein wenig abmildert. Eine ebensolche Vision ist die *Jobgarantie*, die durch öffentlich geförderte Arbeitsplätze effektiv die unfreiwillige Langzeitarbeitslosigkeit beenden kann. Die Angst der Mittelschicht, bei einem Jobverlust einem tiefen sozialen Abstieg entgegensehen zu müssen, kann ihr durch eine Arbeitsplatzgarantie genommen werden. Die Kosten des hier vorgestellten Konzepts sind für das österreichische Budget verkraftbar. Es fügt sich zudem nahtlos ein in einen auf der Arbeitsleistung aufbauenden Sozialstaat, ohne ihn radikal herauszufordern. Eine Jobgarantie ist politisch weniger angreifbar als die Mindestsicherung, weil es Arbeit als moralische Verpflichtung und die Idee des gesellschaftlichen Zusammenhalts („Jede/r leistet seinen Beitrag“) aufrechterhält. Da in ihrem Regelwerk kein „leistungsloses Einkommen“ gezahlt wird, kann niemandem unterstellt werden, er oder sie sei nur zu faul, um sich einen Arbeitsplatz zu suchen. Im Gegensatz zur Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens ist die Jobgarantie aber auch kein Wagnis, dessen Ausgang man kaum abschätzen kann.¹ Obwohl keine Umfrage für Österreich existiert, könnte die Zustimmung zu einer universellen Jobgarantie sehr hoch sein, wenn man von ihrer Popularität in den USA ausgeht (MCELWEE ET AL., 2017). Dort haben sich namhafte SenatorInnen sowie die nationalen Leitmedien dem Thema angenommen. Am dringendsten benötigen jedoch Langzeitarbeitslose öffentlich geförderte Arbeitsplätze in ausreichender Zahl. Arbeitslosigkeit, die über ein Jahr dauert, ist nachweislich gesundheitsschädlich (KRITZINGER ET AL., 2009; STEIBER ET AL., 2015). Noch schlimmer ist wohl ihre Wirkung auf die Psyche: Das Gefühl, nicht gebraucht und daher nutzlos zu sein, während man gleichzeitig von großen Teilen der Gesellschaft als zu faul gebrandmarkt wird, können auch den stärksten Charakter zur Lethargie, Apathie, und Demokratiefindlichkeit treiben. In einer bahnbrechenden Studie beschrieben Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda und Hans Zeisel eindrucksvoll die zersetzende Wirkung der Massenarbeitslosigkeit auf die Gesellschaft der 1930er Jahre (JAHODA ET AL., 1933). Die Folgen der Weltwirtschaftskrise können dabei sogar direkt für den Aufstieg der NSDAP verantwortlich gemacht werden (KROLL, 1958; STÖGBAUER & KOMLOS, 2004; STÖGBAUER, 2001). Zwar konnte eine *Große Depression* wie in den 1930er Jahren dieses Mal in Österreich verhindert werden, dennoch stiegen die Arbeitslosigkeitsraten seit 2007 noch einmal stark an. Doch in Abbildung 1 sieht man, dass das Ende der Vollbeschäftigung bereits 1982-83 eingeleitet war. Der österreichischen Politik gelang es zwar lange Zeit, im internationalen Vergleich gut abzuschneiden, doch die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung

¹Die Gefahr einer permanenten Inflation besteht beim Grundeinkommen, wenn das Arbeitsangebot zu sehr sinkt (wenn niemand mehr einfache und unangenehme Tätigkeiten wie Toiletten Putzen ausführen muss, wird diese Dienstleistung sehr teuer). Das Grundeinkommen müsste dann erhöht werden, um den Kaufkraftverlust auszugleichen aber solange nicht mehr Arbeitsangebot angeboten wird, führt dies lediglich zu mehr Inflation. Das kann zu einer Fehlzuteilung von Ressourcen und geringem Produktivitätswachstum führen (VESPER ET AL., 2012; FLASSBECK, 2017).

gelang nie wieder und die Arbeitslosenzahlen steigen seitdem schleichend an. Die traditionelle anti-zyklische keynesianische Konjunkturpolitik, die bis 1979 Vollbeschäftigung halten konnte, wurde Österreich einerseits international verunmöglicht, und andererseits in der wirtschaftspolitischen Prioritätensetzung budgetär zu teuer (UNGER, 2001; SCHWEIGHOFER, 1995; TÁLOS, 1987). Das Versprechen, dass die Politik Arbeitsplätze schafft, wurde daher de facto größtenteils aufgegeben. Es sollte dringend erneuert werden.

Abbildung 1 – Arbeitslosenquoten, in %, Österreich, 1950-2017



Quelle: WIFO WDS, AMS DWH, Eurostat, eigene Darstellung

2 Die Wiederentdeckung einer Idee: Öffentliche Arbeitsbeschaffung

2.1 Theoretische Vorarbeiten

Staatliche Beschäftigungsprogramme im großen Stil hat es in der Geschichte schon öfters gegeben – nicht zu vergessen die beiden Weltkriege, die während und zum Teil vor dem Krieg zu Vollbeschäftigung geführt haben (KROLL, 1958). Letztes Endes ist die Expansion des öffentlichen Sektors an sich, der gemessen am Niveau des öffentlichen Budgets (Ausgaben) in Österreich statt rund 10% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr mittlerweile bei der Verteilung von 50% hilft, ein Paradebeispiel eines staatlichen Beschäftigungsprogramms (TANZI & SCHUKNECHT, 2000). Der Staat bzw. halb-hoheitliche Selbstverwaltungskörper haben zusehends notwendige Aufgaben übernommen und fundamentale Risiken jedes Einzelnen vergemeinschaftet und somit versichert.² Abgesichert wurde das Risiko der Existenzsicherung. Übernommen wurde aber

²so z.B. falsches oder zu geringes Sparen für das Alter (Pensionsversicherung), Kosten und monetärer Ersatz für Arbeitsunfähigkeit durch Unfälle am Arbeitsplatz (Unfallversicherung), oder Krankheit (Krankenversicherung)

lediglich das Risiko, gar kein Einkommen mehr bei Arbeitslosigkeit zu erhalten (Arbeitslosenversicherung, Notstandshilfe, Mindestsicherung). Nicht übernommen wurde jedoch das Risiko selbst, keinen Arbeitsplatz zu erhalten. Ein „Recht auf Arbeit“ im Sinne eines Anrechts auf einen Arbeitsplatz gibt es somit nicht. Ein solches schlagen eine Reihe von Wissenschaftlern für den Arbeitsmarkt vor: Arbeitslose, die keinen Arbeitsplatz finden, sollen als letzte Instanz einen solchen vom Staat bereitgestellt bekommen (HARVEY, 1993).³ VertreterInnen einer „Job Guarantee“ erklären die Funktionsweise einer öffentlichen Beschäftigungsgarantie folgendermaßen: Jede Person erhält auf Wunsch einen staatlich finanzierten Arbeitsplatz unter der Bedingung, dass die Person arbeitsfähig, arbeitswillig, und sofort verfügbar ist.⁴ Das Gehalt des Dienstverhältnisses entspricht einem staatlich festgelegten Mindestlohn, wodurch einerseits keine Konkurrenz zu bestehenden kollektivvertraglich bezahlten Arbeitsverhältnissen auftritt, weil diese ja besser bezahlt sind, und andererseits eine effektive Untergrenze eines Mindestlohns eingeführt wird. Weil jede Person auf Wunsch einen staatlich garantierten Arbeitsplatz erhält, wird die konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit beseitigt. Lediglich die friktionelle Arbeitslosigkeit, die kurzzeitig bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes auftritt, bleibt bestehen. Somit wird Vollbeschäftigung auch über den Konjunkturzyklus erreicht. Kapitalistische Anreizmechanismen bleiben dennoch vollends bestehen bleiben. Höhere Löhne im privaten und ungeforderten öffentlichen Sektor bieten einen Anreiz, um aus der öffentlichen Beschäftigung wieder in ein Normalarbeitsverhältnis zu wechseln (MITCHELL, 1998). Einen englischen, aber zugänglichen praktischen Leitfaden zur Umsetzung der Jobgarantie in den Vereinigten Staaten gibt Pavlina TCHERNEVA (2018).

2.2 Internationale Erfahrungen und Politikvorschläge

Die westliche wie auch die österreichische Arbeitsmarktpolitik schlug seit den frühen 1980ern grundsätzlich eine andere Richtung ein und setzte vermehrt auf Aktivierung statt aktive Konjunkturpolitik (ATZMÜLLER, 2009a,b), womit das Risiko der Arbeitslosigkeit individualisiert wurde und zugleich eine moralische Bringschuld des Arbeitslosen ideologisch verankert wurde. Trotz dieser Generaltendenz wurden auch immer wieder Programme für Langzeitarbeitslose eingeführt, wie z.B. die Aktion 4000, Aktion 8000, und zuletzt die Aktion 20.000 (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, UND KONSUMENTENSCHUTZ, 2017). Zumindest letzterer kann man einen nennenswerten Anspruch zur Erreichung eines Beschäftigungsziels nicht absprechen, da als konkretes Ziel die Halbierung der Arbeitslosigkeit der betreffenden Zielgruppe (über 50-Jährige)

³Das Name des Konzepts lautet „Employer of Last Resort“ (ELR), das sich wohl am besten mit „öffentliche Beschäftigungsgarantie“ übersetzen lässt und geht zurück auf die in der Geldpolitik allgegenwärtige Theorie des „Lender of Last Resort“ (BAGEHOT, 1873)). Wenn Banken in Liquiditätsengpässe geraten und die Rückzahlungen auf ihre Verbindlichkeiten nicht mehr finanzieren können, so soll die Zentralbank des Landes einspringen und als „(Geld-)Verleiher letzter Instanz“ dienen, da nur sie zusätzliche staatliche Banknoten drucken oder elektronisch im Krisenfall erzeugen kann. In der Tat muss es aus der Sicht eines neutralen Beobachters seltsam anmuten, dass es der menschlichen Gesellschaft in den vergangenen eineinhalb Jahrhunderten zwar gelungen ist, überall Zentralbanken zu installieren, um Geldhäuser zu retten und den Aktienwert der Anteilseigner während einer Krise nicht ins Bodenlose fallen zu lassen. Nicht gelungen ist es ihr aber, jedem arbeitswilligen und arbeitsfähigen Mitglied der Gesellschaft eine nützliche Tätigkeit inklusive eines Arbeitsplatzes zur Verfügung zu stellen (KALECKI, 1943).

⁴siehe unter anderem MINSKY (1965), MITCHELL (1998), MOSLER (1995), WRAY (1997) für bahnbrechende Artikel zur monetären Finanzierung einer Jobgarantie

ausgegeben wurde, das mit entsprechenden finanziellen Mitteln unterlegt wurde (ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG, 2017; MUCHITSCH & WÖGINGER, 2017). Auch in Deutschland kam es zu einem neuen Pilotprojekt, das mindestens vier Jahre arbeitslose Menschen als Fördergruppe ausgewählt hat (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, 2015; BUNDESVERWALTUNGSSAMT, 2018). Nach erfolgreichem Abschluss wurde im Koalitionspakt der Bundesregierung Merkel IV das Programm „Soziale Teilhabe für alle“ für 150.000 Personen festgeschrieben (DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG, 2018). Auch wenn das deutsche Programm mehr aus Überlegungen zur sozialen Teilhabe in der Gesellschaft und weniger aus Vollbeschäftigungsüberlegungen motiviert ist, so reiht es sich doch nahtlos in eine Wiederentdeckung öffentlicher Beschäftigung als Instrument zum Schaffen zusätzlicher Arbeitsplätze ein. Luxemburg wiederum hat seine eigene Aktion 20.000 eingeführt, angepasst an die dortigen Notwendigkeiten und politische Präferenzen (STÖGER & SCHMIT, 2017). Ko-finanziert mit europäischen Mitteln hat Griechenland ab 2011 ein limitiertes Beschäftigungsprogramm aufgelegt, genannt „Kinofelis“ (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2017), das die spätere stellvertretende Arbeitsministerin Rania Antonopoulos gerne zu einem vollständigen „Employer of Last Resort“ Plan ausgeweitet hätte (ANTONOPOULOS ET AL., 2014). Tatsächlich beschäftigte die neue Serie von Programmen ab 2016 kumuliert rund 87.000 Personen – zumeist für eine Dauer von fünf oder acht Monaten am Stück. Frankreich wiederum hat ein kleines Pilotprojekt aufgesetzt, das bis Ende 2018 rund 600 Personen Arbeit verschaffen soll (VALENTIN, 2014). In Ungarn und der Slowakei wurden ebenfalls staatliche Beschäftigungsprogramme aufgesetzt. Gerade in Ungarn mit durchschnittlich 200.000-250.000 TeilnehmerInnen pro Monat dürfte die Arbeitslosigkeit dadurch gesunken sein (PINTER, 2015).⁵ Umgesetzt wurden außerhalb Europas wohl die zwei bekanntesten Programme in Indien (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2016) und Argentinien (KOSTZER, 2008; GALASSO & RAVALLION, 2004), denen hohe Wirksamkeit attestiert wurde.⁶ Ausgearbeitet, aber nicht umgesetzt, wurden an einer Vollbeschäftigungslogik orientierte Vorschläge renommierter amerikanischer Think Tanks für eine Jobgarantie in den USA (WRAY ET AL., 2018; PAUL ET AL., 2018). Vor allem in den USA zeugt die Unterstützung von ELR-Programmen durch namhafte demokratische Senatoren von zuletzt steigender Akzeptanz dieser Vorschläge (BOOKER, 2018).⁷ Von KandidatInnen bei den Vorwahlen für den demokratischen Präsidentschaftskandidat wird erwartet, dass fast jede/r ein Job Guarantee Programm als Teil der eigenen Plattform vorlegen wird. Währenddessen haben in Europa nur wenige politische Parteien Jobgarantie-Vorschläge in ihre Programmatik aufgenommen. Auf EU-Ebene wird die Idee einer Jobgarantie aktuell noch

⁵Aufgrund des *Workfare* Charakters des ungarischen *Public Works* Programms, das die Arbeitslosenunterstützung im Zuge der Einführung des Programms ersatzlos gestrichen hat, unterscheidet sich das ungarische Programm stark von der hier vorgestellten Jobgarantie.

⁶Einen selektiven Überblick über verschiedene nationale Programme bis 2007 gibt KABOUB (2007). Die Wirksamkeit des indischen Programms wurde von MURALIDHARAN ET AL. (2017) und SRINIVASAN (2014) überprüft und positiv beschieden.

⁷Die Nominierung der Ökonomin Stephanie Kelton als *Chief Economist* des *Budget Committee* des Senats des US-Kongress durch Senator Bernie Sanders hat das Medieninteresse an der Job Guarantee regelrecht explodieren lassen. Mittlerweile haben fast alle namhaften Zeitungen und Online-Medien über die Idee berichtet (Bloomberg, The Nation, NYT, usw..).

gar nicht diskutiert.

2.3 Die Aktion 20.000 als Mittel der öffentlichen Beschäftigungspolitik in Österreich

Das österreichische Pendant zu den obigen Beispielen einer öffentlich geförderten Beschäftigungspolitik ist die Aktion 20.000. Sie wurde unter der Regierung Kern mit Sozialminister Alois Stöger am 1.7.2018 eingeführt, allerdings noch vor der österreichweiten Ausrollung von Sozialministerin Hartinger-Klein der Regierung Kurz mit Ende 2017 ausgesetzt. In den Zielvorstellungen zur Aktion 20.000 waren zum ersten Mal seit längerem ganz konkrete Ziele zur Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit der Zielgruppe (Menschen über 50 Jahren) formuliert und auch entsprechend mit Geldmitteln hinterlegt: Angestrebt wurde eine Halbierung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit von Personen über 50 Jahren (je nach genauem Zeitpunkt und Definition der Gruppe 45-55.000 Personen), wofür rund 20.000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Letztens Endes wurden es trotz der Sistierung der Aktion am Ende der Pilotphase rund 4000.

Dass direkte öffentliche Beschäftigung die Langzeitbeschäftigungslosigkeit reduziert, kann in Tabelle 1 anhand eines Vergleichs der Arbeitsmarktentwicklung in Regionen mit und ohne Aktion 20.000 eingesehen werden. Österreichweit (ohne Wien) lag die Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Personen über 50 Jahren in den Arbeitsmarktbezirken, die die Aktion 20.000 als Pilotprojekt durchgeführt haben, mit Ende der Pilotphase um 10% niedriger.⁸ In den übrigen Arbeitsmarktbezirken ohne Aktion 20.000 stieg die Langzeitbeschäftigungslosigkeit der über 50-jährigen hingegen um 2%. Der Wirtschaftsaufschwung von 2017 hat mit einem Jahr Verspätung auch die Langzeitbeschäftigungslosen über 50 Jahren erreicht, die aufgrund der Sistierung der Aktion 20.000 nicht vom Programm profitieren konnten, und bis Ende September 2018 zu einem Fall um 8% geführt. Dennoch ist der nachhaltige Effekt in den Pilotregionen der Aktion 20.000 auch noch im September 2018 zu spüren, weil die Arbeitslosigkeit der Zielgruppe um 17% niedriger ist – eine Differenz von neun Prozentpunkten. In der engagiertesten Pilotregion, dem Arbeitsmarktbezirk Voitsberg in der Steiermark, erzielte die regionale Geschäftsstelle einen Rückgang der Langzeitbeschäftigungslosigkeit um -57%: Innerhalb von sechs Monaten sank die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen von 260 auf 113. Trotz der Verhinderung des Voll-Ausrollens der Aktion 20.000 durch die amtierende Bundesregierung zeigt die gelungene Pilotphase, dass öffentliche Institutionen in Österreich in der Lage sind, öffentliche Beschäftigung schnell und effizient zu erschaffen.

⁸Da für das AMS Wien keine Pilot-Arbeitsmarktbezirke definiert wurden, sondern stattdessen ein gemeinsames Pilotprojekt für ganz Wien, liegen für Österreichs Hauptstadt keine aussagekräftigen Vergleichszahlen vor. Der österreichweite Vergleich schließt Wien daher aus.

Tabelle 1 – Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen über 50, Veränderung in Prozent im Vergleich zum Tag vor Beginn der Aktion 20.000 (30.6.2017)

Datum		31.12.2017	30.4.2018	30.9.2018
Bundesland		Ende der Pilotphase	Einstellungen abgeschlossen	Weitere Entwicklung
Burgenland	A20	-13%	-18%	-18%
	Keine A20	-4%	-11%	-16%
Kärnten	A20	-8%	-12%	-12%
	Keine A20	-1%	-3%	-6%
Niederösterreich	A20	1%	-3%	-7%
	Keine A20	6%	1%	-2%
Oberösterreich	A20 (mit Linz)	-8%	-8%	-16%
	Keine A20	4%	-2%	-7%
Salzburg	A20	-26%	-21%	-18%
	Keine A20	1%	-2%	-9%
Steiermark	A20	-41%	-39%	-38%
	davon: Voitsberg	-57%	-57%	-56%
	davon: Deutschlandsberg	-28%	-26%	-23%
	Keine A20	-2%	-11%	-15%
	Keine A20 ohne Graz	2%	-6%	-9%
Tirol	A20 (Innsbruck)	-10%	-17%	-24%
	Keine A20	-10%	-22%	-30%
Vorarlberg	A20 (Bregenz)	-3%	-3%	-11%
	Keine A20	-3%	-13%	-15%
Österreich (ohne Wien)	A20	-10%	-13%	-17%
	Keine A20	2%	-4%	-8%

¹ Quelle: AMS DWH

3 Das Konzept einer Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose

Der Vorschlag, der in diesem Kapitel für Österreich unterbreitet wird, vereint zwei Begründungen für öffentliche Beschäftigungspolitik: Als Zielgruppe werden von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personen ausgewählt (Sicherstellung der sozialen Teilhabe aller Menschen an der Gesellschaft), dennoch wird auch ein Beschäftigungsanspruch abgeleitet (der Anspruch, so weit als möglich Vollbeschäftigung zu erreichen). So lässt sich der Vorschlag aus zweierlei Sicht betrachten: Pragmatisch gesehen ist es die logisch folgende Ausdehnung der Aktion 20.000 auf die gesamte Alterskohorte über 50 Jahre sowie der weitestgehende Aufbau einer Beschäftigungsaktion für jene unter 50. Aus prinzipieller Sicht ist es ein erster Schritt zu einer universellen Jobgarantie

für jeden Arbeitslosen.

3.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung

Befürworter/innen einer Jobgarantie gehen allerdings üblicherweise davon aus, dass staatlich geförderte Arbeitsplätze durch öffentliche Ausgaben finanziert werden. Sofern notwendig, kann das durch öffentliche Verschuldung in eigener Währung geschehen. Eine monetäre Finanzierung ist problemlos durchführbar, wenn die Zentralbank und die Regierung zusammenarbeiten. Doch Österreich befindet sich innerhalb der Eurozone und hat keine Kontrolle über seine Währung, weil es den Euro mit anderen Staaten teilt und ein unabhängiges Gremium (der Gouverneursrat des Eurosystems in Frankfurt) die Geldpolitik festsetzt. Daher empfiehlt es sich auf nationaler Ebene, zunächst keine universelle Jobgarantie für alle Arbeitslosen einzuführen. Stattdessen können zuerst diejenigen in eine Jobgarantie einbezogen werden, die sie am dringendsten benötigen: Langzeitarbeitslose Personen. Als Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne der Jobgarantie kann – leicht modifiziert – die Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen nach Definition des AMS dienen (abgekürzt: LZBL). Abzuziehen sind Personen mit einem Fachkräftestipendium, die nach ihrer Ausbildung am primären Arbeitsmarkt eine Stelle suchen müssen. Hinzugefügt sollten jene Personen werden, die bereits vor einer längeren Krankheit über LZBL-Status verfügt haben, und diesen nur dadurch verloren haben. Ebenfalls zu addieren wären jene Personen, deren Geschäftsfallende einzig durch eine geförderte Beschäftigung (SÖB, GBP, EB) verursacht wurde. Wie in Appendix A.1 beschrieben, sind rund 150.000 Personen in Österreich statistisch als langzeitbeschäftigungslos erfasst. Durch eine solche Einschränkung auf maximal 150.000 zu schaffende Arbeitsplätze ist sichergestellt, dass die Jobgarantie rein national im Rahmen des Bundesbudgets finanziert werden kann – auch ohne Kooperation des europäischen Zentralbanksystems.

Der Einführung einer Jobgarantie sollte ein zeitlich gestaffelter Umsetzungsplan zugrunde liegen. Gesellschaftlich sinnvolle Arbeitsplätze zu schaffen benötigt gute Planung und Zeit für die Umsetzung. Wie die Pilotphase der Aktion 20.000 erahnen lässt, kann eine Lohnförderung für zusätzliche Jobs bei gemeinnützigen Vereinen, Gemeinden, und öffentlichen Institutionen eine gewisse Zahl an Menschen relativ schnell in Beschäftigung bringen. Auch für sozioökonomische Betriebe und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte besteht bis zu einem gewissen Grad ein relativ schnell abrufbares Expansionspotenzial. Doch für eine größere Anzahl an gesellschaftlich sinnvollen, dauerhaft öffentlich finanzierten, Arbeitsplätzen muss ein zusätzlicher öffentlicher Arbeitsmarkt ausgebaut und teilweise erst geplant und aufgebaut werden. Auch weil wertvolles Erfahrungswissen erst durch *best practice* Modelle und regelmäßigen Austausch entsteht, sollte der Anspruch auf eine Jobgarantie zuerst limitiert eingeführt und danach schrittweise entlang von zwei Dimensionen erweitert werden. Die jeweils notwendige Platzanzahl kann somit am ehesten vernünftig abgeschätzt und ab bestimmten, noch festzulegenden, Zeitpunkten bereitgestellt werden. Einerseits kann ein höheres Alter als Kriterium herangezogen werden, um jene mit den geringsten statistischen Arbeitsmarktchancen vorrangig mit Jobgarantie-Arbeitsplätzen auszustatten. Andererseits steht die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit als zweite Dimension

zur Verfügung, um jenen Personen, die schon am längsten unter ihrer Arbeitslosigkeit leiden, zuerst einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. In Tabelle 2 ist die Langzeitbeschäftigungslosigkeit nach Alter oder Dauer der Arbeitslosigkeit aufgegliedert. Begonnen werden kann mit der Altersgruppe, welche die geringsten Übergangschancen in reguläre Beschäftigung hat. Wie in Appendix A ausgeführt, hat statistisch gesehen nur weniger als eine von zwanzig Personen über 55 Jahren eine Chance, in den nächsten eineinhalb Jahren ein vollversichertes Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen. Das Absenken der Altersgrenze von 55 auf 50, 45, 25, bis hin zu allen Altersgruppen erweitert den Personenkreis mit Anspruch schrittweise. Nach Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt (Geschäftsfalldauer, das zweite Kriterium) fängt man bei jenen ab fünf Jahren (Netto-)Arbeitslosigkeitsdauer an, danach zusätzlich für jene zwischen zwei und fünf Jahren, und schlussendlich für alle über einem Jahr.

Am Ende eines gelungenen Vollausbaus kann der Gesetzgeber überlegen, eine individuell einforderbare Garantie auf ein Angebot einer geförderten Beschäftigung abzugeben. Dies ist für AMS-Fördermaßnahmen untypisch, im Sinne der Abgabe einer Jobgarantie aber nur konsequent. Es ist ebenfalls konträr zur Regelung in der Aktion 20.000, die eine beschränkte Anzahl an Plätzen ohne Rechtsanspruch zugeteilt hat. Ein Rechtsanspruch mit klaren Anspruchsvoraussetzungen hingegen würde das individuelle Recht jeder Arbeitslosen auf mindestens ein Angebot eines öffentlich finanzierten Arbeitsplatzes durch des AMS beinhalten, sofern bestimmte Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Denkmöglich ist hierfür die Einschränkung auf jene, die einen Arbeitslosenversicherungsanspruch erworben haben sowie eine Mindestaufenthaltsdauer in Österreich vorweisen können.⁹ Für Personen ohne Arbeitslosenversicherung könnte ein Kontingent an Arbeitsplätzen zur Verfügung gestellt werden, das (ohne Rechtsanspruch) den Arbeitslosen von BeraterInnen des AMS vorgeschlagen oder zugebucht werden kann – ähnlich dem System der Aktion 20.000.

Keinesfalls sollte eine sofortige Verpflichtung des Arbeitslosen bestehen, solch eine Stelle anzunehmen, sobald er/sie die minimal notwendigen Arbeitslosentage angehäuft hat (HIEKE, 2008). Gerade für höherqualifizierte Arbeitslose kann die Annahme einer geförderten Beschäftigung in Zukunft eine schlechtere Einschätzung des Lebenslaufs durch die Arbeitgeber bedeuten, was eine künftige Arbeitsaufnahme im privaten oder öffentlichen Sektor außerhalb des Programms erschweren kann (LIECHTI ET AL., 2017). Nur bei anhaltendem, begründetem Zweifel an der Arbeitswilligkeit des Arbeitslosen könnte die Beraterin das Recht haben, die Bewerbung auf eine solche Stelle vorzuschreiben. Eine Nichteinhaltung dessen hätte analog zum derzeitigen System eine Sperre der Unterstützungsleistung zur Folge. Ob und wann genau daher eine solche Stelle anzunehmen ist, sollte entweder gar nicht oder aber mit ausreichend Flexibilität im Gesetz verankert sein, damit die Beraterin und die Arbeitslose noch Spielraum haben, um die individuell optimale Strategie zur Erwerbsaufnahme gemeinsam festlegen zu können.¹⁰

Eine noch zu klärende Frage ist, in wie weit die Eigeninitiative des Langzeitarbeitslosen ausge-

⁹Eine Bewertung der Vereinbarkeit dieser Möglichkeiten mit österreichischem und europäischem Recht kann in diesem Artikel nicht vorgenommen werden.

¹⁰Eine Feinsteuerung der entsprechenden Regeln kann anschließend immer noch durch Ministerweisungen oder durch Beschlüsse des Verwaltungsrats des AMS erfolgen.

Tabelle 2 – Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen nach Alter oder Dauer der Arbeitslosigkeit, 2017 (Bestand an einem durchschnittlichen Stichtag)

nach Alter	nach Dauer		
> 50 Jahre ¹	48.854	bisherige Geschäftsfall-Nettodauer > 5 Jahre	14.889
> 45 Jahre	72.116	bisherige Geschäftsfall-Nettodauer > 2 Jahre	90.193
> 25 Jahre	139.710	bisherige Geschäftsfall-Nettodauer > 1 Jahr	162.335
alle Altersgruppen	160.490		

¹ Für Langzeitbeschäftigungslose über 50 Jahre wurde der Wert von September 2018 verwendet, da im Jahresdurchschnittswert von 2017 die Effekte der Aktion 20.000 nicht vollständig abgebildet sind.

² Die Zahlen der Geschäftsfalldauer und Langzeitbeschäftigungslosigkeit stammen aus unterschiedlichen Datenwürfeln, weswegen sie sich nicht genau auf die gleiche Zahl addieren lassen (Abweichung rund 2000 Personen). FKS-BezieherInnen sind inkludiert. Quelle: AMS DWH

schöpft und nachgewiesen sein muss, bevor er oder sie Anspruch auf einen garantierten Arbeitsplatz hat. Eine intensive Vermittlungsphase auf ungeforderte Stellen im Privat- und Staatssektor, bestehend sowohl aus Eigenbewerbungen als auch aus Vermittlungsvorschlägen der AMS-Beraterin, sollte dem Antritt der öffentlich geförderten Beschäftigung vorangehen. Des Weiteren ist zu klären, ob bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, beispielsweise in einer Hochkonjunktur, verpflichtende Bewerbungsphasen während des geförderten Dienstverhältnisses einzubauen sind, um einen zusätzlichen Anreiz zur Rückkehr in den ungeforderten Sektor zu bieten.¹¹ Dies kann auch altersabhängig erfolgen (z.B. für alle unter 45), weil für ältere Arbeitnehmer/innen aufgrund der Altersdiskriminierung seitens vieler Unternehmen nachweislich schlechtere Chancen zur Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt bestehen.

Die Bedingung der Zusätzlichkeit der Arbeitsplätze – dass die geschaffenen Arbeitsplätze keine bestehenden verdrängen oder auch potentiell zu schaffende ersetzen dürfen – sowie die Festlegung, dass die Arbeitskräfte nur in öffentliche Institutionen und Einrichtungen sowie bei gemeinnützigen Vereinen und Organisationen arbeiten dürfen, war schon in den Richtlinien zur Aktion 20.000 verankert. Beide Kriterien können auch als Leitfaden für die Jobgarantie dienen.

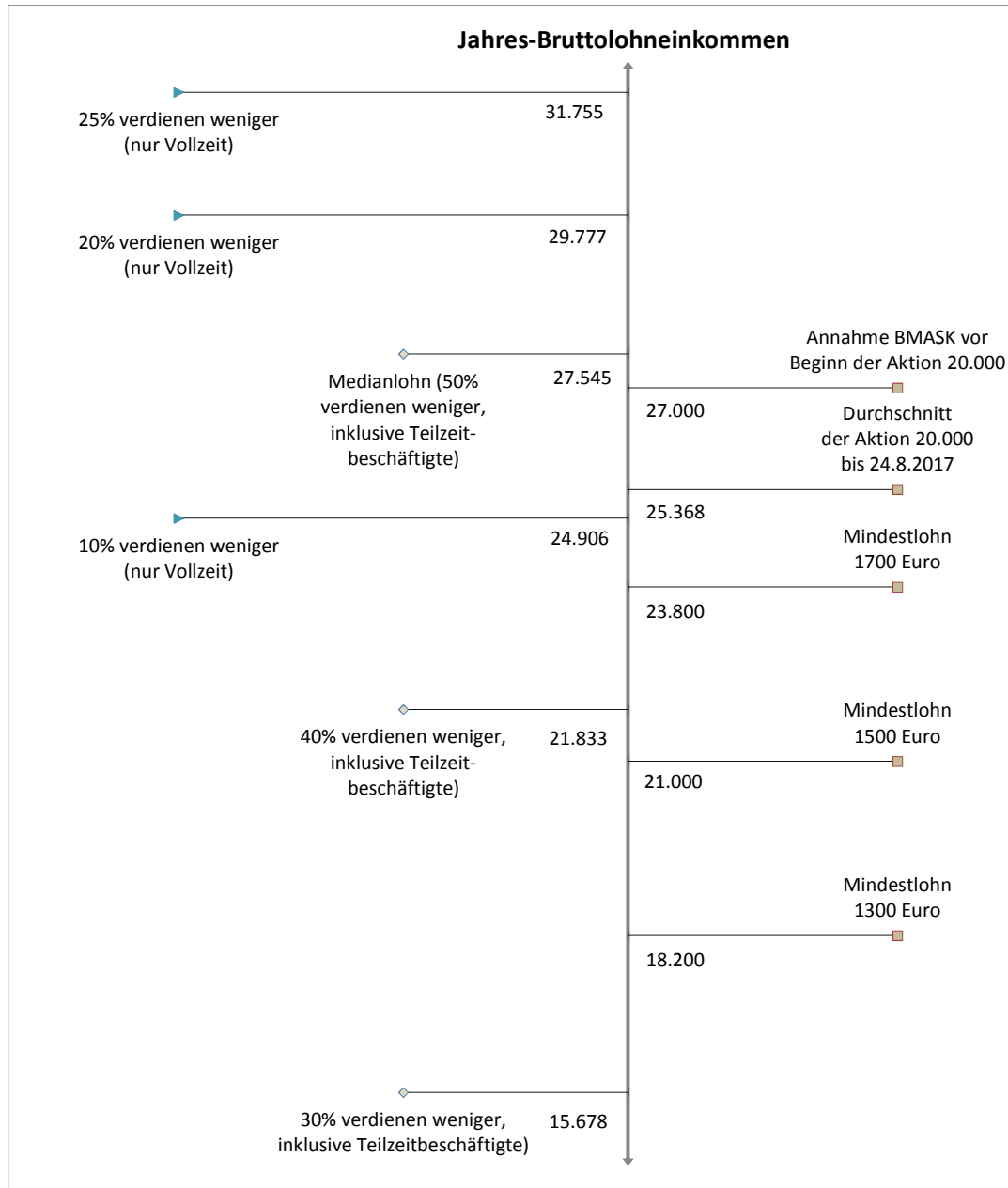
Ein Mindestalter ab 25 Jahre für den Anspruch auf die Jobgarantie ist nicht zwingend notwendig, kann aber überlegt werden. Unter 25 gelten sowohl die Ausbildungspflicht bis 18 als auch die Ausbildungsgarantie bis 25, die jungen Menschen zuallererst die Chance auf eine abgeschlossene Berufsausbildung für ihre nächsten Jahrzehnte am Arbeitsmarkt bieten sollen. Obwohl für junge Menschen der Berufseinstieg oftmals mühsam ist und mit längerer Suchdauer, häufiger Arbeitslosigkeit, und prekären und atypischen Jobs verbunden ist, sollte der Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt absolute Priorität genießen, um eine nachhaltige Integration in denselben zu ermöglichen. Ohnehin wären viele Jugendliche und junge Erwachsene von einer Jobgarantie aus-

¹¹Zum Beispiel kann das durch eine temporäre Stundenreduktion im geförderten Dienstvertrag umgesetzt werden, wobei die reduzierten Stunden zur Nutzung von Eigenbewerbungen zu verwenden sind.

geschlossen, sofern sie noch keinen ausreichenden ALV-Anspruch erworben haben.

Eine entscheidende Frage ist, ob die zu schaffenden Dienstverhältnisse nach dem jeweils anzuwendenden Kollektivvertrag oder nach einem noch festzusetzenden Mindestlohn (beispielsweise 1500 oder 1700 Euro im Monat) entlohnt werden. Beide Varianten haben Vorteile. Die ursprüngliche amerikanisch-australische Idee der Job-Garantie sieht einen Arbeitsplatz zum Mindestlohn vor. Einerseits gelänge es dadurch, einen generellen Mindeststandard am Arbeitsmarkt staatlich vorzulegen, den der Privatsektor nicht unterbieten kann. Andererseits bleibt der Anreiz erhalten, bei besseren Konditionen in den ungeförderten öffentlichen Sektor oder den Privatsektor zu wechseln. Der öffentlich geförderte Arbeitsmarkt dient daher als Pufferbestand, in den je nach Konjunkturlage Arbeitskräfte ein- oder ausfließen (MITCHELL, 1998). Die Gefahr dabei ist allerdings, dass die Möglichkeit eines Mindestlohnsektors bei schlechtem Management und wahrgenommenen knappen Budgets zu einer Substitution staatlicher kollektivvertraglich bezahlter Arbeitsplätze mit jenen der geringer entlohnnten Jobgarantie führen könnte. Um diese Substitution zu vermeiden, und auch um in den Betrieben/Vereinen/öffentlichen Institutionen keine Zweiklassen-Arbeitswelt entstehen zu lassen, hatte die Aktion 20.000 zur Bedingung, kollektivvertragliche oder (falls kein Kollektivvertrag anwendbar ist) angemessene Entlohnung sicherzustellen. Logischerweise ist aus finanzieller Sicht letztere Variante teurer. In dieser Studie treffen wir keine Entscheidung für oder gegen eine der beiden Möglichkeiten, sondern rechnen mehrere Varianten durch: Einen monatlichen Mindestlohn von 1300, 1500, oder 1700 Euro (14 Mal im Jahr); außerdem zwei Varianten, die sich aus kollektivvertraglicher Besetzung der Jobs im Rahmen der Aktion 20.000 ergeben. In Abbildung 2 sieht man, wo diese Jobs in Relation zu den Markteinkommen (Jahres-Bruttolohneinkommen 2017) stehen. Ein Jobgarantie-Arbeitsplatz mit einem Mindestlohn von 1700 Euro monatlich (14 Mal) ergibt ein Bruttoeinkommen von 23.800 Euro im Jahr. Es befindet sich im 5. Zehntel der Verteilung der Jahres-Bruttolohneinkommen. Das bedeutet, dass jedenfalls 40% (bis 21.833 Euro) der österreichischen Arbeitnehmer/innen weniger verdienen würden als der Jobgarantie Arbeitsplatz bezahlen würde. Im Umkehrschluss verdienen mindestens 50% der österreichischen Arbeitnehmer/innen mehr (über 27.545 Euro). Dieser Vergleich ist allerdings nur beschränkt zulässig, weil Arbeitnehmer/innen, die Teilzeit arbeiten oder nicht ganzjährig berufstätig sind, in der Jahres-Lohneinkommensverteilung enthalten sind. Gemäß Statistik Austria betrug das Jahres-Bruttolohneinkommen des 1. Zehntels (10% verdienen weniger) der Vollzeitbeschäftigten 24.906, womit ein Jobgarantie Arbeitsplatz mit 1700 Euro, 1500 Euro, oder 1300 Euro monatlich für Vollzeitbeschäftigte in den 10% am geringsten vergüteten Tätigkeiten bleibt. Lediglich die in der Aktion 20.000 veranschlagten Gehälter befinden sich im 2. Zehntel (mehr als 10% verdienen weniger, mehr als 80% der Lohneinkommensbezieher verdienen mehr). Somit sollte für Personen mit einem Arbeitsplatz im Rahmen der Jobgarantie weiterhin ein Anreiz bestehen, in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb der Jobgarantie zu wechseln – wenn der Privatsektor eine solche Möglichkeit bietet.

Abbildung 2 – Vergleich der Bruttojahreseinkommen: Varianten der Jobgarantie Arbeitsplätze (Vollzeit, rechts von der Achse) in Relation zur österreichischen Lohnverteilung (mit und ohne Teilzeit, links der Achse) 2017



Legende: Die jeweiligen Bruttojahreseinkommen sind aufsteigend auf der horizontalen Achse aufgetragen. Linien nach links sind die Endpunkte der einzelnen Zehntel (Dezile) der österreichischen Jahresbruttolohneinkommensverteilung nach Statistik Austria (2017, Unselbstständig Beschäftigte, inkl. Teilzeit). Linien nach rechts stellen verschiedene Varianten des möglichen Gehalts der Jobgarantie-Arbeitsplätze dar. Die dazugehörigen Jahresbruttogehälter sind jeweils in Achsenhöhe abgetragen.

Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung

3.2 Die Finanzierungsfrage

Kernstück der Finanzierung der Jobgarantie ist der etwas sperrig klingende „Passiv-Aktiv Transfer“, den die christliche Hilfsorganisation Diakonie am deutschen Beispiel folgendermaßen erklärt (INITIATIVE PRO ARBEIT, 2013):

Die Idee ist so einfach wie bestechend: Alle „Hartz IV“-Leistungen werden in einen Lohnkostenzuschuss umgewandelt.¹² Wie das erfolgreich umgesetzt werden kann, zeigt das von der Diakonie entwickelte Konzept des „Passiv-Aktiv-Transfers“ (PAT). Ziel des PAT-Modells ist es, Arbeit zu finanzieren statt Arbeitslosigkeit. Und das funktioniert denkbar einfach: Statt langzeitarbeitslosen Menschen lediglich nur Geld zu geben, bündelt man alle finanziellen Unterstützungsleistungen, die sie erhalten, und schafft damit eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Die österreichische Aktion 20.000 für ältere Langzeitbeschäftigungslose über 50 Jahren baute ebenfalls auf einem Passiv-Aktiv Transfer auf. Erste Anhaltspunkte zur Praxis des PAT könnte eine Studie des Instituts für Höhere Studien liefern, welche im Auftrag des Sozialministeriums die fiskalischen Effekte der Aktion 20.000 berechnet hat. Sie wird aber von Sozialministerin Beate Hartinger Klein – wohl aufgrund des Erfolgs der Aktion 20.000 – zurückgehalten und bleibt daher unveröffentlicht (KURIER, 2018). In einer provisorischen fiskalischen Analyse auf Basis der Daten zur Aktion 20.000 mit Stand 24. August 2017 (mit bis dahin nur einigen wenigen Hundert TeilnehmerInnen) belaufen sich die durchschnittlichen Mehrkosten für die öffentliche Hand (Vergleich Teilnahme und Nicht-Teilnahme an der Aktion 20.000) auf 6.701 Euro pro Jahr.¹³ Da ältere Langzeitbeschäftigungslose aber aufgrund günstigerer Regelungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz im Durchschnitt systematisch höhere Ansprüche aufweisen, kann diese Zahl nicht einfach auf alle Langzeitarbeitslosen übertragen werden.

Berechnungen für verschiedene Modelle der Jobgarantie für alle Langzeitarbeitslosen sind in Tabelle 3 einzusehen. Ausgangspunkt ist dabei ein hypothetischer durchschnittlicher Langzeitarbeitsloser (ohne Betreuungspflichten) mit einem Notstandshilfebezug von 767,80 Euro in Spalte 4,

¹²Anmerkung: Hartz IV umfasst in etwa die österreichische Notstandshilfe und Mindestsicherung.

¹³Nimmt man diese Größe als ungefähren Anhaltspunkt auch für andere Alterskohorten, so kosten 150.000 Arbeitsplätze im Jahr 1,005 Mrd. Euro. Doch sind ältere Arbeitslose typischerweise aufgrund ihrer höheren Ansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung teurer als jüngere Alterskohorten, weswegen der Notstandshilfebezug höher ausfällt als im Durchschnitt der Langzeitarbeitslosen. Das zeigen auch die Berechnungen des Sozialministeriums bei der Einführung der Aktion 20.000. Pro Langzeitbeschäftigungslosem wurden 10.000 Euro Brutto-Mehrkosten pro Jahr veranschlagt, weil (im Rahmen des Passiv-Aktiv Transfers) von einem geschätzten Bruttogehalt von 27.000 Euro (Kosten für die öffentliche Hand) die andernfalls (bei Nicht-Teilnahme) zu zahlende Notstandshilfe (sowie sonstige Kosten) in Höhe von 17.000 Euro abzuziehen ist (MUCHITSCH & WÖGINGER, 2017). Diese Daten sind allerdings als Vorab-Berechnungen nicht notwendigerweise auch so eingetreten. Nachdem sich die Höhe der Gehälter nach den Kollektivverträgen richtet, können die als Monatsgehalt angenommenen 1.928,57 Euro in der Umsetzung der Aktion 20.000 höher oder niedriger ausgefallen sein. Auch die angenommenen Kosten von 17.000 Euro könnten durch eine unbeabsichtigte verzerrte Auswahl der Langzeitbeschäftigungslosen mit systematisch höheren oder niedrigeren Notstandshilfebezügen von diesem Wert abweichen. Nimmt man trotz allem diese 10.000 Euro Differenz auch als für alle Alterskohorten gültig an, dann kommt man als Anschubfinanzierung durch den Bundeshaushalt auf 1,5 Mrd. Euro bei 150.000 Arbeitsplätzen. Rückflüsse sind darin aber nicht enthalten, weswegen diese Rechnung zu hohe Kosten anzeigt. Andere Effekte wie der Wegfall einkommensabhängiger Transferleistungen bei Maßnahmenteilnahme oder konsuminduzierte Fiskaleffekte (Zweitrundeneffekte) sind natürlich ebenso wenig berücksichtigt.

Tabelle 3 – Verschiedene Modelle der Jobgarantie: Details zum Passiv-Aktiv Transfer und den Gesamtkosten

Schematik des Bruttogehalts	Monatliches Bruttogehalt der öffentlich geförderten Jobs	Monatsgehälter	Monatliche Kosten der Langzeitbeschäftigungsllosigkeit	Monatliche Mehrkosten (14x) durch Passiv-Aktiv Transfer	Passiv-Aktiv Transfer Quote (Selbstfinanzierungsgrad)	Jahresnetto-gehaltserhöhung des Arbeitslosen	Jährliche Kosten für 150.000 Jobs	Jährliche Kosten für 150.000 Jobs	in % des BIP
	in Euro	Anzahl	in Euro	in Euro	in %	in %	in Mrd. Euro	in % des BIP	
Mindestlohn 1300	1300	14	767,43	325,91	63,10	60,52	0,68	0,19	
Mindestlohn 1500	1500	14	767,43	423,34	56,83	78,23	0,89	0,24	
Mindestlohn 1700	1700	14	767,43	529,13	51,30	97,46	1,11	0,30	
Aktion 20.000 A ¹	1812	14	767,43	588,37	48,64	108,23	1,24	0,33	
Aktion 20.000 B ³	1928	14	767,43	637,63	46,64	117,18	1,34	0,36	

Quelle: eigene Berechnungen, ELIS (BMAASKG), AMS DWH

¹ bei einem monatlichen Nettogehalt von 1650 Euro (12x im Jahr), aus Daten zur Aktion 20.000 mit Stand 24.8.2017 (eininhalb Monate nach Beginn)

² Annahme des Bruttojahresgehalt der Aktion 20.000 in der Planungsphase

Tabelle 4 – Kosten der Jobgarantie bei 150.000 Plätzen in Relation zu bekannten Größen

	minimal	maximal
in % des BIP	0,19	0,36
in % des Staatsausgabe	0,37	0,73
in % der Staatseinnahmen	0,38	0,75
in % des Budget des Bundes	0,88	1,72
in % der Sozialausgaben des Gesamtstaats	2,47	4,83
in % der Sozialausgaben, Teilbereich Arbeit	11,17	21,86
in % der Ausgaben für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik	27,04	52,90
in % der Ausgaben für Notstandshilfe	43,82	85,72
in % der Ausgaben für Mindestsicherung	70,05	137,05

Quelle: eigene Berechnungen (kostengünstigste und teuerste Variante aus Tabelle 3), Statistik Austria, ELIS (BMASKG)

Tabelle 5 – In der Berechnung der Kosten einer Jobgarantie nicht berücksichtigte, aber prinzipiell quantifizierbare, Wirkungen einer Jobgarantie auf den Staatshaushalt und die Gesamtwirtschaft

Effekt auf Staatshaushalt und Gesamtwirtschaft	Richtung des Effekts ¹
Ankurbelung der Wirtschaft durch zusätzliche Konsumausgaben (Drittrundeneffekte)	+
Wegfall weiterer staatlicher Transferleistungen (Wohnbeihilfe)	+
Mittel- bis langfristige Reduktion zusätzlicher Gesundheitskosten der LZ-AL	+
Steigerung Vermittlungsfähigkeit der AN in den Privatsektor	+
Nicht-Teilnahmen an der Jobgarantie (Verbleib im alten System)	+
Möglichkeit von Teilzeitjobs innerhalb der Jobgarantie	+
Wegfall geringfügiger Jobs der ehemals Arbeitslosen	+/-
Verändertes AMS Budget	+/-
Veränderte Abgangsrate in ungeforderte Beschäftigung	+/-
Benötigter Kapitalstock für Projekte	+/-
Abwicklungskosten der direkten Beschäftigung bei gemeinnützigen Überlassern	-
Langfristig höhere Pensionsansprüche	-

¹ + ... zusätzliche Einnahmen oder reduzierte Kosten
 - ... höhere Kosten
 +/- ... unklare Richtung, weil gegensätzliche Effekte

der sich aus einem angenommenen vormaligen Monatsgehalt in Höhe von 1300 Euro (als Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe) ergibt.¹⁴ Anschließend werden verschiedene Modelle durchgespielt, die jeweils unterschiedliche Bruttogehälter des Jobgarantie-Arbeitsplatzes annehmen. In Reihe 1 ist der monatliche Bruttoverdienst mit 1300 Euro ausgewiesen, der 14 Mal im Jahr bezahlt wird (inklusive Sonderzahlungen). Dahinter liegt die Absicht, einen großen Abstand zu kollektivvertraglich entlohnenden Dienstverhältnissen zu behalten, um einen zusätzlichen Anreiz für Jobgarantie-Beschäftigte zu bieten, bei verbesserter Konjunkturlage in den privaten oder ungeforderten öffentlichen Sektor zu wechseln. Im Unterschied dazu ist in Reihe 2 der in weiten Teilen der Kollektivverträge vorgesehene Mindestlohn ausgewiesen (in Höhe des monatlichen Bruttoverdienstes von 1500 Euro zuzüglich Sonderzahlungen), während Reihe 3 auf die seitens der Gewerkschaften als Mindestlohnforderung aufgestellten 1700 Euro erhöht. Reihe 4 und 5 sind zwei Zahlen zum Bruttogehalt, die sich aus der Aktion 20.000 ergeben: 1812 Euro ist jenes Gehalt, das den TeilnehmerInnen der ersten eineinhalb Monate im Schnitt gezahlt wurde, und 1928 Euro jenes, das in der Planungsphase angenommen wurde. Im Gegensatz zu den Mindestlohnjobs der vorhergehenden drei Modelle sind diese beiden Gehälter Mittelwerte, die sich aus den jeweils anwendbaren Kollektivverträgen ergeben. Die monatlichen Mehrkosten der öffentlich geförderten Beschäftigung in Spalte 5 entsprechen einem geringfügig bezahlten Arbeitsverhältnis plus/minus rund 200 Euro je nach gewähltem Modell. In dieser Berechnung sind Sozialversicherungsbeiträge des Dienstnehmers und Dienstgebers, die Lohnsteuer, und Umsatzsteuer eingerechnet.¹⁵ Nimmt man nun das Modell mit einem Mindestlohn von 1700 Euro als Beispiel, so finanziert sich dieses durch den Passiv-Aktiv Transfer zu 51,3% selbst, weil der Notstandshilfebezug eingespart werden kann. Das Jahres-Nettoeinkommen der Arbeitslosen verdoppelt sich beinahe (97,46%). Geht man von einer fast maximalen Inanspruchnahme der Jobgarantie mit 150.000 Arbeitsplätzen im Jahr aus – was unrealistisch ist, da es Nicht-Teilnahmen geben wird – würde das die Republik 1,11 Mrd. Euro bzw. 0,3% des BIP kosten.

Je nach gewähltem Bruttogehalt (von 1300 bis 1928 Euro monatlich) belaufen sich die Kosten für 150.000 Arbeitsplätze zwischen 0,68 und 1,34 Mrd. Euro. Dies entspricht 0,19 bis 0,36 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Zwecks Vergleich der Größenordnungen lassen sich aus Tabelle 4 weitere nützliche Werte ablesen. Insgesamt macht die notwendige Summe nur einen sehr kleinen Teil im gesamtösterreichischen Budget aus. Relativ zu den bisherigen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bedeutet eine Jobgarantie aber eine starke Zunahme, womit eine deutliche Aufwertung der Beschäftigungspolitik im Rahmen des Arbeitsmarktbudgets erfolgt.

Diverse kurz-, mittel-, und langfristige positive wie negative fiskalische und prinzipiell quantifizierbare Effekte, die in der obigen Schätzung unberücksichtigt bleiben müssen, werden in Tabelle 5 ohne Garantie auf Vollständigkeit skizziert. Eine ausführlichere Kosten-Nutzen-Rechnung der österreichischen Jobgarantie würde den Rahmen dieses Konzepts sprengen, könnte aber durch

¹⁴Dies ist sehr nahe an den tatsächlichen Daten: Laut Sozialministerium entsprach die durchschnittliche monatliche Notstandshilfe ohne Sozialversicherungsabgaben im Jahr 2017 763,50 Euro.

¹⁵Eine 100%-ige Konsumquote wird für die Zeit der Langzeitarbeitslosigkeit angenommen und eine 95%-ige für die Zeit im öffentlich geförderten Job.

Beauftragung einer eigenen wirtschaftswissenschaftlichen Studie eingeholt werden. Insbesondere für den wohl wichtigsten Parameter, die Teilnahmerate, fehlen belastbare Schätzungen. Daher wurde in diesem Kapitel lediglich versucht, die unmittelbaren Kosten bei einer als maximal angesehenen Teilnahmerate zu umreißen, um grobe Richtwerte für die kurzfristigen Effekte der Jobgarantie auf das staatliche Budget zu erhalten. Zwei weitere, entgegengesetzt wirkende, Elemente bleiben ebenfalls unberücksichtigt. Zum einen sind das die unmittelbaren Kosten der Arbeitskräfteüberlassung an künftige Arbeitgeber und die Kapitalkosten neuer sozioökonomischer oder gemeinnütziger Betriebe im Rahmen der Jobgarantie.¹⁶ Zum anderen fehlen in der Berechnung die indirekten Effekte aus einem zusätzlichen Konsumimpuls zwischen 0,71 und 1,37 Mrd. Euro. Vormalig langzeitarbeitslose, nun beschäftigte kaufkraftstärkere Personen steigern den Absatz der Unternehmen. Schon alleine dadurch würde das BIP im Zweitrundeneffekt um 0,19-0,37% steigen. Einem keynesianischen Multiplikatoreffekt folgend könnte dies durch höhere Investitionen, mehr Arbeitsplätze, und mehr privaten Konsum Dritt- und Viertrundeneffekte (usw.) auslösen. Das wiederum bringt dem Staatsbudget höhere steuerliche Rückflüsse ein. Als Fazit bleibt, dass eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose finanzierbar ist, sofern der politische Wille dazu vorhanden ist.

3.3 Drei Schritte zur Umsetzung

Zur Umsetzung der „Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose“ schlage ich drei weitere Schritte vor:

1. Ein zeitlich gestaffelter Umsetzungsplan, der den Anspruch auf eine Jobgarantie einführt und schrittweise entlang von zwei Dimensionen erweitert. Begonnen werden sollte einerseits mit der Altersgruppe, welche die geringsten Übergangschancen in reguläre Beschäftigung hat: Personen über 55 Jahre.¹⁷ Andererseits sollten jene Personen, die sich schon am längsten in Arbeitslosigkeit befinden, ebenfalls sofort Anspruch haben. Anhand dieser Kriterien kann die Ausarbeitung eines konkreten Modells erfolgen, das bei schrittweiser Einführung die Anspruchsvoraussetzungen und die Anspruchsberechtigten für die nächsten Jahre bis zum Vollausbau genau definiert. Gefolgt wird dies von der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes, der ein solches Programm ermöglichen würde, und der im österreichischen Nationalrat eingebracht wird.

¹⁶Die Kosten der Verwaltungspauschale für die Arbeitskräfteüberlassung an gemeinnützige Organisationen lag bei der Aktion 20.000 bei 100 Euro pro Monat pro überlassene Arbeitskraft. Würden, was nicht der Fall wäre, alle Arbeitskräfte über einen gemeinnützigen Überlasser angestellt, so kämen jährliche Kosten pro Arbeitskraft von 1200 Euro zustande. Bei maximal 150.000 durchgängig besetzten Plätzen wären dies maximal 0,18 Mrd. Euro (0,048% des BIP). Alternativ könnte dieser Betrag als Kapitalkostenbeitrag für neu zu gründende sozioökonomische Betriebe verwendet werden. Natürlich ist dies nicht das Ende der vollständigen Kosten-Nutzen Rechnung. Beim Überlasser selbst würden ebenfalls Arbeitsplätze und Wertschöpfung geschaffen werden. Im Fall der Neugründung eines SÖBs bedeuten die Kapitalausgaben auch eine zusätzliche Stimulierung der Wirtschaft um diesen Betrag, wobei erwirtschaftete Eigenanteile als Gewinne wieder an den SÖB zurückfließen.

¹⁷Auch Kombinationen höheren Erwerbsalters mit gesundheitlicher Beeinträchtigung und geringer Qualifikation führen für die Betroffenen zu äußerst niedrigen Wahrscheinlichkeiten, wieder eine Arbeit zu finden.

2. Ein Best-Practice Austausch von Expert(inn)en des Sozialministeriums, der Arbeitnehmer- und ArbeitgebervertreterInnen, AMS-MitarbeiterInnen der verschiedenen Ebenen, Stakeholdern (SÖBs und GBPs, Arbeit Plus, Vereine, Gemeinden) und langzeitbeschäftigungslosen Personen kann systematisiert in Erfahrung bringen, was bei Design und Umsetzung des Projekts vorab zu berücksichtigen ist. Unter anderem kann auf den rezenten Erfahrungen der Aktion 20.000 Pilotregionen aufgebaut werden. Grundsätzlich soll geplant werden, wie ein auf die Jobgarantie abgestimmtes und verändertes AMS-Budget auszusehen hätte, und in welchen Bereichen die zusätzlichen Jobs geschaffen werden können.
3. Die Vergabe einer wissenschaftlichen Studie mit einer ausführlichen Kosten-Nutzen Rechnung inklusive der oben nicht berücksichtigten Bereiche.¹⁸

¹⁸ Untersuchungsgegenstand der Studie könnte unter anderem sein:

- (a) Eine aktualisierte Darstellung der Erwerbsverläufe der Arbeitslosen in Österreich seit 2000 im Hinblick auf deren möglicher Teilnahme (Anspruchsberechtigung) an einer Beschäftigungsgarantie. Erwartete Teilnehmeraten sowie (soweit überhaupt prognostizierbar) Übergangswahrscheinlichkeiten in die Jobgarantie und aus der Jobgarantie hinaus sollen so durch tatsächliche Erfahrungen am Arbeitsmarkt eruiert werden. Daraus ergibt sich:
 - i. Eine Zeitreihe, die darstellt, wie viele Personen maximal möglich die Jobgarantie in Anspruch nehmen könnten – zwecks Abschätzung der maximalen Beanspruchung und Kosten für das Bundesbudget.
 - ii. (Mindestens) Eine Zeitreihe, die, so gut als möglich, abschätzt, wie viele Personen die Jobgarantie in Anspruch nehmen werden. Variationen der Teilnehmeraten können ebenfalls simuliert werden.
 - iii. Zeitreihen, die unter verschiedenen rechtlichen Annahmen für die Anspruchsvoraussetzungen (1,2,3,4, oder 5 Jahre langzeitbeschäftigungslos als Voraussetzung; sowie Varianten für kürzere Anspruchsvoraussetzungen für ältere und jüngere Personen im Vergleich zu Personen im Haupterwerbsalter) die Zahl der Anspruchsberechtigten aus Punkt a und b variieren.
- (b) Zur Risikokontrolle ein Szenario, das in einer weiteren großen Rezession bzw. Finanzkrise zu einer verstärkten Beanspruchung der Jobgarantie führt.
- (c) Finanzielle Kostenabschätzungen, die auf der Anzahl der anspruchsberechtigten bzw. wahrscheinlichen Zahl der Anspruchnehmer aufbauen. Insbesondere sollen Nettokosten für den Gesamtstaat berechnet werden, die die Ersparnis von Notstandshilfe, Arbeitslosengeld, und Mindestsicherung einbezieht und andere zusätzliche staatliche Einnahmen berücksichtigt wie erhöhte Abgaben durch direkte und induzierte volkswirtschaftliche (Multiplikator-)Effekte.
- (d) Eine Kosten-Nutzen-Rechnung, welche die allgemeinen gesundheitlichen Effekte verringerter Langzeitarbeitslosigkeit und den gesamtgesellschaftlichen Nutzen mitberücksichtigt.

4 Literaturverzeichnis

- ANTONOPOULOS, R., ADAM, S., KIM, K., MASTERSON, T. & PAPADIMITRIOU, D. (2014): *Responding to the unemployment challenge: a Job Guarantee proposal for Greece*, The Levy Economics Institute/Observatory of Economic and Social Developments, Labour Institute, Greek General Confederation of Labour.
- ATZMÜLLER, R. (2009a): *Aktivierung statt Vollbeschäftigung. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich*. In: *Die Dynamik des österreichischen Modells. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem*, Kap. 6. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Edition Sigma.
- ATZMÜLLER, R. (2009b): *Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich*. In: Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. Kurswechsel, 4, 2009: 24–34.
- BAGEHOT, W. (1873): *Lombard Street: A description of the money market*. Scribner, Armstrong & Company.
- BOOKER, C. (2018): *Federal Jobs Guarantee Development Act of 2018*. In: US Senate Bill. URL <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2746/text, bAI18263 S.L.C., 115th Congress 2nd Session>.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, UND KONSUMENTENSCHUTZ (2017): *Zwischenbericht zur Aktion 20.000 – Bilanz zum Ende der Pilotphase*. BMASK Webseite, 24.11. URL https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/1/CH3582/CMS1511508633739/zwischenbericht_zur_aktion_20.000.pdf.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2015): *Förderrichtlinie für das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“*. In: Bundesanzeiger, AT 07.05.2015 B2. URL https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/foerderrichtlinie-soziale-teilhabe-arbeitsmarkt.pdf; jsessionid=65BF578DFF745130BB32804B1B6C8360?__blob=publicationFile&v=1.
- BUNDESVERWALTUNGSAMT (2018): *Bundesprogramm 'Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt' – Bericht über die bewilligten und besetzten Stellen. Zeitreihe aller Monate seit April 2016 bis zum letzten Stichtag 31.08.2018*. In: . URL https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Zuwendungen/SozT_Statistik_Zeitreihe.pdf?__blob=publicationFile&v=12.
- DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (2018): *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. Berlin.
- EPPEL, R., BOCK-SCHAPPELWEIN, J., FAMIRA-MÜHLBERGER, U. & MAHRINGER, H. (2018): *Der österreichische Arbeitsmarkt seit der Wirtschaftskrise*. In: WIFO-Monatsberichte, 91, 3: 191–204.

- EPPEL, R., HORVATH, T. & MAHRINGER, H. (2012): *Die Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit, atypischer Beschäftigung und Niedriglohnbeschäftigung in der Längsschnittanalyse 2000/2010*. Österr. Inst. für Wirtschaftsforschung (WIFO). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- EPPEL, R., HORVATH, T. & MAHRINGER, H. (2013): *Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit*, Österr. Inst. für Wirtschaftsforschung (WIFO).
- EPPEL, R., HORVATH, T. & MAHRINGER, H. (2014): *Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010-2013*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).
- EPPEL, R., LEONI, T. & MAHRINGER, H. (2017): *Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich*. In: WIFO-Monatsberichte, 90, 5: 425–439.
- EPPEL, R. U. T. H., MAHRINGER, H., HAUSEGGER, T., HAGER, I. & REIDL, C. (2015): *Arbeitsmarktferne Personen – Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarfe*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Prospect GmbH.
- FLASSBECK, H. (2017): *Universal Basic Income Financing and Income Distribution – The Questions Left Unanswered by Proponents*. In: Intereconomics, 52, 2: 80–83.
- GALASSO, E. & RAVALLION, M. (2004): *Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas*. In: The World Bank Economic Review, 18, 3: 367–399.
- HARVEY, P. (1993): *Employment as a human right*. In: Sociology and the Public Agenda, 351.
- HIEKE, H. (2008): *Kann Workfare Vollbeschäftigung schaffen? Eine kritische Betrachtung des postkeynesianischen Workfare-Ansatzes*. In: *Kapitalismus – Kritische Betrachtungen und Reformansätze*, Kap. 11.
- INITIATIVE PRO ARBEIT (2013): *Broschüre Öffentlich geförderte Beschäftigung*. Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. Fachverband der Diakonie Deutschland.
- INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (2017): *Getting back to work: A study of the social impacts of Kinofelis*.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2016): *India: Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*. In: Building Social Protection Floors – Country Note Series. URL <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53846>, ILO Social Protection Department.
- JAHODA, M., VON LAZARSFELD, P. & ZEISL, H. (1933): *Die Arbeitslosen von Marienthal: ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langdauernder Arbeitslosigkeit. Mit einem Anhang: Zur Geschichte der Soziographie*, Bd. 5. S. Hirzel.

- KABOUB, F. (2007): *Employment guarantee programs: A survey of theories and policy experiences*, Levy Institute Working Papers. Nr. 498.
- KALECKI, M. (1943): *Political Aspects of Full Employment*. In: *The Political Quarterly*, 14, 4: 322–330.
- KOSTZER, D. (2008): *Argentina: A case study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the employment road to economic recovery*. In: *Levy Economics Institute Working Paper Series*, 534.
- KRITZINGER, S., LUDVIG, A. & MÜLLER, K. (2009): *Pilotprojekt Effekte der Arbeitslosigkeit*. Endbericht, Fakultätszentrum für Methoden der Sozialwissenschaften, Universität Wien.
- KROLL, G. (1958): *Von der Weltwirtschaftskrise zur Staatskonjunktur*. Duncker & Humblot.
- KURIER (2018): *Hartinger-Klein hält Studien über Aktion 20.000 zurück*. URL <https://kurier.at/politik/inland/hartinger-klein-haelt-studien-ueber-aktion-20000-unter-verschluss/400083350>.
- LIECHTI, F., FOSSATI, F., BONOLI, G. & AUER, D. (2017): *The signalling value of labour market programmes*. In: *European Sociological Review*, 33, 2: 257–274.
- MCELWEE, S., MCAULIFFE, C. & GREEN, J. (2017): *Why Democrats Should Embrace a Federal Jobs Guarantee*. In: *The Nation*. URL <https://www.thenation.com/article/why-democrats-should-embrace-a-federal-jobs-guarantee/>.
- MINSKY, H. P. (1965): *The role of employment policy*. In: *Poverty in America*. Institute of Industrial Relations, UC Berkeley.
- MITCHELL, W. F. (1998): *The buffer stock employment model and the NAIRU: The path to full employment*. In: *Journal of Economic Issues*, 32, 2: 547–555.
- MOSLER, W. (1995): *Soft Currency Economics*, EconWPA.
- MUCHITSCH, J. & WÖGINGER, A. (2017): *Initiativantrag zur Aktion 20.000*, Österreichischer Nationalrat. URL https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A/A_02169/imfname_636818.pdf, 2169/A 1 von 3 vom 17.05.2017 (XXV.GP).
- MURALIDHARAN, K., NIEHAUS, P. & SUKHTANKAR, S. (2017): *General equilibrium effects of (improving) public employment programs: Experimental evidence from India*, National Bureau of Economic Research. URL [https://econweb.ucsd.edu/~kamurali/papers/Working%20Papers/NREGS_GE%20\(Current%20WP\).pdf](https://econweb.ucsd.edu/~kamurali/papers/Working%20Papers/NREGS_GE%20(Current%20WP).pdf).
- PAUL, M., DARITY JR, W. & HAMILTON, D. (2018): *The Federal Job Guarantee—A Policy to Achieve Permanent Full Employment*, Washington: Center on Budget and Policy Priorities. URL <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-9-18fe.pdf>.

- PINTER, S. (2015): *Public Employment in Hungary – Good Practices in Public Employment 2014–2015*, Belügyminisztérium (Ministry of Interior).
- SCHWEIGHOFER, J. (1995): *Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Österreich 1975 - 1995: Vom Austro-Keynesianismus zum 'Sparpaket'*. In: inforMISEP (Beschäftigungsobservatorium der GD EMPL, Europäische Kommission, Brüssel), Nr. 50.
- SRINIVASAN, S. (2014): *Impact of Public Works on Household Occupational Choice: Evidence from NREGS in India*. In: RAND Labor & Population. WR-1053.
- STEIBER, N., MÜHLBÖCK, M. & KITTEL, B. (2015): *Jung und auf der Suche nach Arbeit in Wien*, Institut für Wirtschaftssoziologie, Universität Wien. Studie im Auftrag des BMASK.
- ÖSTERREICHISCHE BUNDESREGIERUNG (2017): *Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018*.
- STÖGER, A. & SCHMIT, N. (2017): *Putting Europe's Long-Term Unemployed Back to Work*. In: Project Syndicate. URL <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-long-term-unemployment-fixes-by-alois-st-ger-and-nicolas-schmit-2017-11?barrier=accesspaylog>, 24.11.2017.
- STÖGBAUER, C. (2001): *The Radicalisation of the German Electorate: Swinging to the Right and the Left in the Twilight of the Weimar Republic*. In: European Review of Economic History, 5, 2: 251–280.
- STÖGBAUER, C. & KOMLOS, J. (2004): *Averting the Nazi seizure of power: A counterfactual thought experiment*. In: European Review of Economic History, 8, 2: 173–199.
- TÁLOS, E. (1987): *Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung: Problemwahrnehmung, Problemartikulation, Zielsetzungen, Strategien u. Maßnahmen in Österreich seit Mitte d. siebziger Jahre*. In: TALOS, E. & WIEDERSCHWINGER, M. [Hrsg.]: *Arbeitslosigkeit – Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende?*, 91–166. Verlag für Gesellschaftskritik.
- TANZI, V. & SCHUKNECHT, L. (2000): *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge University Press.
- TCHERNEVA, P. R. (2018): *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*, Levy Economics Institute. Working Paper Series, Nr. 902.
- UNGER, B. (2001): *Österreichs Beschäftigungspolitik seit 1970*. In: *Forum Politische Bildung (Hrsg.), Materialpaket Politische Bildung, Wien*.
- VALENTIN, P. (2014): *Territoires zéro chômeur de longue durée*, ATD Quart Monde.
- VESPER, D., MEINHARDT, V., SPIECKER, F. & FLASSBECK, H. (2012): *Irrweg Grundeinkommen: Die große Umverteilung von unten nach oben muss beendet werden*. Westend Verlag.

WRAY, L. R. (1997): *Government as employer of last resort: full employment without inflation*, Levy Economics Institute. Working Paper Series, Nr. 213.

WRAY, R., DANTAS, F., FULLWILER, S., TCHERNEVA, P. R., & KELTON, S. A. (2018): *Public service employment: A path to full employment*, Levy Economics Institute Report.

Anhang A Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit

Für wie viele Personen in Österreich funktioniert der Arbeitsmarkt von Jahr zu Jahr nicht mehr? Zwar ist die Antwort auf diese Frage auch aus sozialpolitischen Gründen interessant, aber für unsere Zwecke hilft sie vor allem, den Personenkreis zu eruieren, der von einer Beschäftigungsgarantie umfasst werden soll. Eine eindeutig richtige Antwort gibt es auf diese Frage nicht, sehr wohl aber eine Definition und Abgrenzung betroffener Personenkreise mittels verschiedener statistischer Kennzahlen. Bevor wir diese aktuellen Zahlen betrachten, lohnt jedoch ein Blick auf die bisherige Forschung zur Zerteilung des Arbeitsmarktes. EPPEL ET AL. (2012) analysieren die gesamte Arbeitslosigkeit im Zehnjahreszeitraum 2000-2010. Sie weisen auf eine starke Konzentration der in Arbeitslosigkeit verbrachten Tage bei einer kleinen Gruppe von Erwerbspersonen hin. Jene 5% mit der höchsten Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen von 2000 bis 2010 waren im gesamten Zeitraum fast an jedem zweiten Tag (46%) in Arbeitslosigkeit (AL), während die restlichen 95% der betrachteten Erwerbspersonen im Schnitt lediglich 2,5% der Zeit arbeitslos waren. Die hauptbetroffenen 5,8% der Erwerbspersonen haben zusammen 50% der AL-Tage akkumuliert und die nachfolgenden 9,3% der Personen weitere 30% der Tage angesammelt.¹⁹ Daher ist eine sogenannte Segmentierung (Schichtung) innerhalb der Erwerbstätigen festzustellen. Die meisten Erwerbstätigen waren in diesen zehn Jahren gar nie arbeitslos. Dann gibt es eine breite Gruppe, die nur kurz bzw. selten arbeitslos ist. Und schließlich gibt es eine (zu große) Gruppe an Menschen, die dauerhaft bzw. häufig wiederkehrend arbeitslos ist (EPPEL ET AL., 2017, 2018). EPPEL ET AL. (2012) führen auch eine Längsschnittanalyse der Arbeitslosigkeit für den Zeitraum 1999-2010 durch – eingeschränkt auf jene, die in der Zweijahresperiode 1999-2000 zwischen 16 und 44 Jahre alt waren, um Abgänge in die Pension auszublenden. 30% der Arbeitskräfte, die in der Zweijahresperiode 1999-2000 dominant arbeitslos waren, sind dies auch noch zehn Jahre später in der Zweijahresperiode 2009-2010.²⁰ In einer Folgestudie des WIFO²¹ untersuchen EPPEL ET AL. (2014) die fünfjährige Vorkarriere von Arbeitslosen des Jahres 2010-2013 und untergliedern alle Arbeitslosen in sieben Typen.²² Der/die vom WIFO so bezeichnete Typ 7 Arbeitslose war über 2,5 Jahre (914 Tage) im Fünfjahreszeitraum arbeitslos und zumindest einmal länger als ein halbes Jahr am Stück (183 Tage).²³ Diese Menschen verbrachten von den betrachteten fünf Jahren rund drei Viertel der Zeit in Arbeitslosigkeit und nur rund elf Monate (knapp 18%) in irgendeiner Form von Beschäftigung – davon 13,6 Prozentpunkte in ungeförderter Beschäftigung (EPPEL ET AL., 2014, S. 64-65). Im Median dauerte deren längste Arbeitslosigkeitsepisode

¹⁹Betrachtet man nur ein Jahr, sind diese Anteile geringer. Beispielsweise im Jahr 2000 akkumulierten lediglich 3,3% der Personen 50% der Tage in Arbeitslosigkeit. 80% der Tage wurden von 7,3% der Personen angehäuft, im Gegensatz zu 15,1% im Zehnjahreszeitraum. Die Geschlechterunterschiede sind dabei gering.

²⁰Dominant in der Definition des von EPPEL ET AL. (2012) bedeutet, dass die längste Episode im betrachteten Zweijahreszeitraum von Arbeitslosigkeit geprägt waren. Eine detaillierte Definition ist auf Seite 44 der Studie zu finden.

²¹Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

²²Obwohl die Typen 3-6 durchaus von Arbeitslosigkeit betroffen sind, verzeichnen diese noch mehr Tage in ungeförderter, d.h. nicht vom AMS finanziell geförderter, unselbstständiger Beschäftigung, als in Arbeitslosigkeit.

²³Zahlen aus dem Jahr 2013, dem letztverfügbaren Jahr

innerhalb (oder gegebenenfalls zum Teil außerhalb) der fünfjährigen Vorkarriere über drei Jahre (1017 Tage). EPPEL ET AL. (2015) untersuchen jene 119.205 Personen, die im Jahr 2012 arbeitsmarktfremd waren und gleichzeitig aufgrund ihrer fünfjährigen Erwerbsgeschichte 2008-2013 dem Arbeitslosen-Typ 7 angehörten und somit auch als längerfristig arbeitsmarktfremd zählten.²⁴ Von dieser Gruppe nahmen nur 28.416 (23,8%) eine Standardbeschäftigung auf, davon 20.330 (17,1%) eine mit einer Dauer von mindestens 63 Tagen (über 2 Monaten).²⁵ Von diesen 20.330 waren nur mehr 48,1% im Juli 2014, also rund eineinhalb Jahre später, noch in dem aufgenommenen Beschäftigungsverhältnis.²⁶ Die sogenannte Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung betrug im gewichteten Mittel aller Altersgruppen somit 17,1%. Ausdifferenziert nach Alter nimmt die Aussicht auf ein Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt deutlich ab: 16-24-jährige hatten eine Wahrscheinlichkeit von 29,7%, 25-44-jährige von 23,7%, 45-54-jährige nur mehr von 14,5%, und bei den 55-65-jährigen schafft es mit 4,4% Wahrscheinlichkeit nicht einmal mehr einer von zwanzig.²⁷ Die Studien des WIFO zeigen somit deutlich, dass es eine Gruppe besonders betroffener Personen gibt, die kaum eine Chance haben, ein Dienstverhältnis im regulären, nicht vom AMS geförderten, Arbeitsmarkt zu erhalten.

A.1 Statistische Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich

Die Arbeitsmarktstatistik und die wissenschaftliche Forschung bieten mehrere Indikatoren an, die zur Einschätzung der aktuellen Gruppengröße der Langzeitarbeitslosen verwendet werden können. Die Aussagekräftigsten sind die drei folgenden:

1. Der Bestand an registrierten langzeitbeschäftigungslosen Personen beim AMS
2. Studienergebnisse zur Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit über einen Zeitraum von mehreren Jahren (EPPEL ET AL., 2014, 2012, 2013)
3. Die Zahl der NotstandshilfebezieherInnen (bzw. die NotstandshilfebezieherInnenquote) beim AMS

In Tabelle 6 werden diese drei Kennzahlen in verschiedenen Ausprägungen als Bestand an einem durchschnittlichen Stichtag des jeweiligen Jahres präsentiert.

²⁴ Als arbeitsmarktfremd gilt, wer im Jahresabstand nicht mehr als zwei Monate (≤ 62 Tage) in Standardbeschäftigung und zumindest vier Monate (≥ 120 Tage) arbeitslos vorgemerkt war (EPPEL ET AL., 2015, S.9). Für die Gesamtheit aller 16- bis 65-jährigen Arbeitslosen des Jahres 2012 lag das durchschnittliche vorhergesagte Risiko, längerfristig arbeitsmarktfremd zu sein, bei 13,1%.

²⁵ siehe Übersicht 21 in EPPEL ET AL. (2015). Als Standard-Beschäftigung wird eine unselbständige Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze am ersten Arbeitsmarkt identifiziert (exklusive freien Dienstverträgen), die nach dem Jahr 2012 enden oder bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (Juli 2014) noch nicht geendet haben. Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB, GDP, EB) werden nicht mitgezählt. In anderen Worten: alle Beschäftigungsverhältnisse, die mit mindestens einem Tag in den Zeitraum von Jänner 2013 bis Juli 2014 fallen.

²⁶ Von den 20.330 Personen hatten 83,4% bis Ende Juli 2014 nur genau ein Beschäftigungsverhältnis.

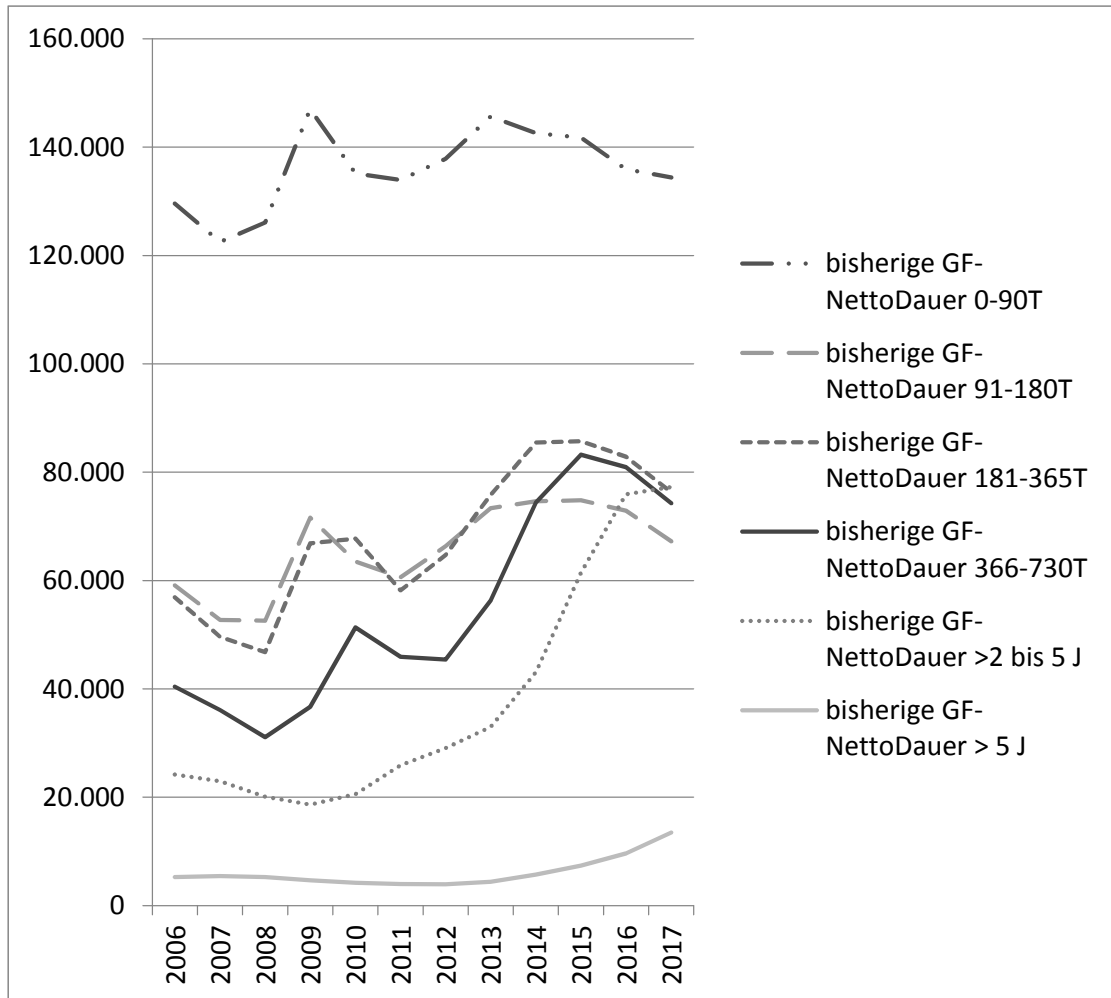
²⁷ siehe Übersicht 28 in EPPEL ET AL. (2015). Die Übergangswahrscheinlichkeit wurde für aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse im Zeitraum eines Jahres und sieben Monaten (Jänner 2013-Juli 2014) gemessen.

Tabelle 6 – Indikatoren für verfestigte Arbeitslosigkeit in Österreich, Bestandskonzept

Jahr	LZBL Personen (Status AL)	LZBL (Status AL, SC)	LZBL (alle Status ohne FKS, inkl. AG,LS,AS)	Zahl der Not- standshil- febezie- herInnen	Ergebnisse Spezialstudien: LZAL ¹	Netto- GFD über 1 Jahr	Netto- GFD über 2 Jahre
2000				77.376			
2001				71.690			
2002				82.850			
2003				90.101			
2004	49.570	63.784	65.456	95.000			
2005	46.914	64.646	65.998	96.512	134.374		
2006	45.379	66.597	67.867	91.908	127.461	69.817	29.425
2007	40.949	62.140	63.311	85.181	134.022	64.504	28.417
2008	34.538	53.427	54.416	78.431	124.453	56.400	25.338
2009	36.384	57.110	58.205	91.211	132.948	60.011	23.312
2010	44.540	72.655	73.903	97.931	113.141,95.248	76.083	24.762
2011	44.346	72.337	73.629	98.230	98.249	75.775	29.871
2012	47.333	75.154	76.358	105.132	108.973	78.454	33.017
2013	57.462	87.534	89.793	120.276	121.203	93.640	37.334
2014	81.989	114.890	118.686	140.778	138.551	123.167	48.754
2015	109.943	140.122	144.882	163.040	152.283	152.062	68.830
2016	121.775	152.826	158.675	167.075	155.163	166.508	85.584
2017	119.304	153.199	158.326	157.483	148.130	165.013	90.754

¹ Die Werte für 2010-2013 entsprechen dem Arbeitslosentyp 7 aus (EPPEL ET AL., 2014), Werte für 2005-2010 der Summe der jeweils letzten Spalten in Übersicht 21-26 (Dauer der längsten Episode > 365 Tage, unabhängig vom Gesamtvolumen im jeweiligen Jahr) aus EPPEL ET AL. (2013). Die Klassifikation ist unterschiedlich. Im Jahr 2010 ist zunächst der Wert aus EPPEL ET AL. (2013), anschließend jener aus EPPEL ET AL. (2014), angeführt. Die Werte für 2014-2017 sind eine wenig verlässliche Schätzung auf Basis einer Regressionsgeraden mit den Daten 2010-2013, der als erklärende Variable die Gesamtarbeitslosigkeit zugrunde liegt. Die Zeitreihe entspricht nicht ausschließlich dem Bestandskonzept.
Quelle: AMS, WIFO, eigene Berechnung

Abbildung 3 – Geschäftsfalldauer, Bestand nach Dauer, Österreich 1950-2017



Quelle: AMS DWH, eigene Darstellung

Ein Konzept ist jenes der Langzeitbeschäftigungslosigkeit, welches vom AMS erhoben wird. Sobald eine Person netto über 365 Tage „arbeitslos“ vorgemerkt ist, zählt sie zu dieser Gruppe. Jede beim AMS vorgemerkte Person verfügt über einen Status (z.B. arbeitslos AL, in Schulung SC, gesundheitliche Abklärung der Arbeitsfähigkeit bei der Pensionsversicherung AG, lehrstellersuchend LS, usw.). Die Längen der verschiedenen Statusepisoden werden zusammengerechnet, wobei nur Krankenstände über 62 Tage (2 Monate) und freiwillige²⁸ oder unfreiwillige Abmeldungen vom Leistungsbezug über 62 Tage den Geschäftsfall einer Person unterbrechen. In diesem Fall beginnt die Zählung bei einer Rückkehr wieder von einem neuen ersten Tag im Rahmen eines neuen Geschäftsfalls – obwohl es sich um die gleiche Person handelt.²⁹ Geförderte Beschäftigung von über 2 Monaten hat die gleiche Wirkung auf die Statistik. Dadurch ergibt sich eine gewisse Anzahl an Personen, die zu einem bestimmten Stichtag nicht als langzeitbeschäftigungslos gezählt werden, obwohl ihre anhaltenden Probleme am Arbeitsmarkt dies eigentlich rechtfertigen würden. Trotz gewisser Unschärfen ist dies die bekannteste Kennzahl für Langzeitbeschäftigungslosigkeit: In Spalte 2 der Tabelle 6 befinden sich jene, die aktuell auf Arbeitssuche sind, in Spalte 3 werden die Personen hinzuaddiert, die sich in einer Schulungsmaßnahme befinden und daher dem Arbeitsmarkt bis zum Ende der Schulung nicht sofort zur Verfügung stehen, und in Spalte 4 ist die eigentliche Kennzahl der Langzeitbeschäftigungslosigkeit, die Langzeitbeschäftigungslose jeglicher Status umfasst.³⁰

Eine weitere Kennzahl für Langzeitarbeitslosigkeit ist die Zahl der BezieherInnen von Notstandshilfe beim AMS in Spalte 5. Arbeitslose haben nach dem Ende ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei Vorliegen einer Notlage einen Anspruch auf Notstandshilfe. Besonders bei jüngeren Menschen läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld allerdings bereits nach wenigen Monaten aus, auch wenn sie noch nicht langzeitbeschäftigungslos sind. Dennoch ist die Quote ein guter, weiterer Indikator für Langzeitarbeitslosigkeit, weil sie auch jene Personen anzeigt, die durch ausreichend lange geförderte Beschäftigung (über drei Monate) oder aufgrund eines längeren Krankenstands, trotz vorhergehender Langzeitarbeitslosigkeit einen neuen Geschäftsfall zugewiesen bekommen haben.

Als zusätzlicher Indikator für Menschen mit den größten Arbeitsmarktproblemen können die oben erwähnten WIFO-Studien herhalten (EPPLE ET AL., 2014), deren Arbeitslose des Typ 7 innerhalb von fünf Jahren mindestens über 2,5 Jahre arbeitslos waren. Nachdem das letzte verfügbare Jahr zum Zeitpunkt der Studie 2013 war, liegen aktuellere Daten nicht vor und werden für die Zeitreihe in Spalte 6 der Tabelle bis 2017 grob geschätzt und fortgeschrieben. Für 2005-2009 stammen die Daten aus EPPLE ET AL. (2013), deren Definitionen nicht präzise mit den Jahren danach übereinstimmen. Der Zeitreihenbruch wird im Jahr 2010 ersichtlich, für welches

²⁸z.B. aufgrund einer sogenannten §10 Sperre – Vereitelung der Arbeitsaufnahme

²⁹Kürzere Unterbrechungen beenden den Geschäftsfall nicht, womit nach Ende der Unterbrechung die Zählung der Arbeitslosigkeitstage weitergeführt wird.

³⁰Inklusive jene Personen, deren Arbeitsfähigkeit zum Stichtag abgeklärt wird. Abgezogen werden aber eine niedrige vierstellige Zahl an Personen, die eine mehrjährige Facharbeiterausbildung durchlaufen und so rein statistisch zu Langzeitbeschäftigungslosen gemacht werden, obwohl ihre Arbeitsmarktchancen nach Ende der Ausbildung erwartbar besser sein dürften.

Zahlen aus beiden Studien angegeben werden.

Dass Arbeitslose unter steigender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit leiden, sieht man im ebenfalls vom AMS erstellten Indikator der Nettogeschäftsfalldauer, der in den letzten beiden Spalten der Tabelle 6 angeführt sowie in Abbildung 3 graphisch abgebildet ist. Klar erkennbar ist ein erster Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2008 auf 2009, der sich bei den nur bis zu 3 Monaten Arbeitslosen auf einem leicht höheren Niveau wieder stabilisiert (oberste Linie). Schrittweise werden Menschen jedoch in die Kategorien mit höherer Verweildauer in der Arbeitslosigkeit „durchgereicht“. Ab 2009, 2010, und besonders stark ab 2013 steigt die Zahl der Menschen mit einer Geschäftsfalldauer von über einem Jahr (durchgehend schwarze Linie). Mit einem Jahr Verspätung hebt 2009 und mit enormer Dynamik ab 2014 die Zahl der Menschen mit Geschäftsfalldauer von 2-5 Jahren ab, um im Jahr 2017 sogar jene mit einjähriger Dauer einzuholen. Seit dem Jahr 2009 entspricht dies einer Vervierfachung der Personen mit 2-5-jähriger Geschäftsfalldauer von knapp 20.000 auf knapp 80.000 Personen an einem durchschnittlichen Stichtag. Ab 2014 verdreifacht sich von einem niedrigen Niveau aus auch die Zahl der Personen mit einer Geschäftsfalldauer von über 5 Jahren auf fast 15.000.

Aus dem Vergleich der drei wesentlichen Kennzahlen der Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich schließen, dass sie trotz unterschiedlicher Definitionen eine ähnlich hohe Gesamtzahl an Langzeitarbeitslosen anzeigen. Der am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffene Personenkreis beträgt somit an einem durchschnittlichen Stichtag im Jahr 2017 circa 150.000 Personen. Im Jahr 2016 – dem schlechtesten Jahr der vergangenen Jahrzehnte – lag er bei rund 160.000. Als Grundlage für die Finanzierung einer Beschäftigungsgarantie könnten daher 150.000 Plätze eingeplant werden. Da es selbst bei starker Auslastung der Jobgarantie Personen geben wird, die keinen Job in Anspruch nehmen wollen oder können, sollten 150.000 Plätze einen gewissen Puffer zu den Werten von 2016 und 2017 bieten.³¹

³¹Zu einem gegebenen Zeitpunkt wird sich ein Teil der Langzeitbeschäftigungslosen in Aus- oder Weiterbildung vor oder nach einem öffentlich geförderten Arbeitsplatz befinden. Für manche Personen eignen sich die traditionellen Instrumente besser, z.B. ein Arbeitstraining, eine Eingliederungsbeihilfe bei einem privaten Arbeitgeber, oder eine (Wieder-)Heranführung an den Arbeitsmarkt mittels eines sozialökonomischen Betriebs oder gemeinnützigen Beschäftigungsprojekts. Letztere würden im Rahmen einer Jobgarantie auch aufgewertet, da vermehrt Bedarf nach Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Bereich bestehen wird.