

Mit einer Jobgarantie



zum Recht auf gute Arbeit

**Ansätze fortschrittlicher
Arbeitsmarktpolitik
in Österreich**

Mit einer Jobgarantie zum Recht auf gute Arbeit

Ansätze fortschrittlicher Arbeits- marktpolitik in Österreich

Herausgegeben von

Clara Moder, Hannah Quinz, Dennis Tamesberger,
Simon Theurl, Daniel Witzani-Haim

OGB VERLAG

Die Inhalte in diesem Buch sind von den Autor:innen und dem Verlag sorgfältig erwogen und geprüft, dennoch kann eine Garantie nicht übernommen werden. Eine Haftung des Autors bzw des Verlages und seiner Beauftragten für Personen-, Sach- und Vermögensschäden ist ausgeschlossen.

Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes GmbH
Johann-Böhm-Platz 1
1020 Wien
Tel. Nr.: 01/662 32 96-0
Fax Nr.: 01/662 32 96-39793
E-Mail: office@oegbverlag.at
Web: www.oegbverlag.at



Medieninhaber: Verlag des ÖGB GmbH, Wien
© 2024 by Verlag des Österreichischen
Gewerkschaftsbundes GmbH, Wien
Hersteller: Verlag des ÖGB GmbH, Wien

Verlags- und Herstellungsort: Wien
Druck: Zeitfracht Medien GmbH,
Ferdinand-Jühlke-Straße 7, 99095 Erfurt

ISBN 978-3-99046-693-3

Inhalt

Vorwort von <i>Pavlina R. Tcherneva</i>	9
Editorial	17

Teil 1: Überblick und Verortung

Markus Marterbauer

Mit Investitionen zur Vollbeschäftigung: Der Beitrag austrokeynesianischer Wirtschaftspolitik ..	31
---	----

Carina Altreiter und Jörg Flecker

Das Recht auf gute Arbeit: eine demokratiepolitische Perspektive	49
---	----

Johann Bacher, Georg Hubmann,

Waltraud Kannonier-Finster und Meinrad Ziegler

Marie Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit als Basis einer Job-Garantie	69
---	----

Daniel Schönherr

Gute Arbeit. Schlechte Arbeit. Keine Arbeit.	93
---	----

Rainer Eppel und Helmut Mahringer

Bewegte Zeiten am österreichischen Arbeitsmarkt und die wachsende Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik: ein Überblick	109
--	-----

Daniel Witzani-Haim

Internationale Vorbilder für eine Jobgarantie: Vom New Deal in den 1930ern zur Armutsbekämpfung in Indien heute	141
---	-----

Teil 2: Beispiele in Österreich

Walter Reiter und Barbara Willsberger

Die Aktion 8000 – durch Experimentieren

zum Erfolg 169

Hannah Diry und Clara Moder

Jobgarantie als Chance nachhaltiger Arbeitsmarkt-

integration – Die Perspektive der Sozialen Unternehmen

und Maßnahmen zur beruflichen Inklusion 183

Trude Hausegger, Tobias Krüse, Hannah Hausegger

Integrationspfade für ausgrenzungsgefährdete

Menschen gestalten – Erkenntnisse aus der Umsetzung

der Aktion 20.000 207

Hannah Quinz

Schauplatz Gramatneusiedl:

Jobgarantie als Chance für vormals langzeit-

erwerbsarbeitslose Einwohner:innen? 229

Maximilian Kasy und Lukas Lehner

Die Marienthal-Jobgarantie 2020–2024:

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen

im Rahmen einer kontrollierten Feldstudie 251

Teil 3: Wie kann eine Jobgarantie umgesetzt werden?

Dennis Tamesberger und Simon Theurl

Eine Frage des politischen Willens und

nicht der Kosten 275

Ilse Leidl-Krapfenbauer

Jobgarantie und aktive Arbeitsmarktpolitik
in Österreich – wie passt das zusammen? 299

Jana Schultheiß und Daniel Witzani-Haim

Jobgarantie, Daseinsvorsorge und Geschlechter-
gerechtigkeit – wie kann der Wohlstand für alle
realistisch erhöht werden? 319

Lukas Heck und Katharina Bohnenberger

Gestaltungspflichten einer sozial-ökologischen
Jobgarantie 335

Dirk Ehnts und Klaus Diekmann

Die Jobgarantie im institutionellen Rahmen
der Europäischen Union und der Eurozone 355

Schlussbemerkung der Herausgeber:innen

Mit einer Jobgarantie das Recht auf gute Arbeit
umsetzen 377

Autor:innenverzeichnis 385

Vorwort

Pavlina R. Tcherneva¹

Forderungen nach dem Recht auf menschenwürdige Arbeit reichen bis zur französischen Verfassung von 1793 zurück. Als die Industrialisierung wirtschaftliche Auf- und Abschwünge hervorbrachte, gelang es dem neuen Marktmechanismus aber nicht, dieses Recht zu sichern und gute Arbeitsplätze für alle zu schaffen. Wenn überhaupt, führte die Zunahme der Lohnarbeit zu einer neuen wirtschaftlichen Unsicherheit für Familien, die aus Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen resultierte.

Als natürliche Folge der massiven sozialen Verwerfungen, die das Industriezeitalter mit sich brachte, entstanden Gegenbewegungen zum Schutz der Gesellschaft, wie Karl Polanyi in *The Great Transformation* anschaulich erklärte. Arbeit war nun wie Land und Kapital eine „fiktive Ware“ – eine Ware, die auf eine Art und Weise verkauft und kommerzialisiert werden kann, wie es die Gesellschaft noch nie zuvor gesehen hatte. „In allen anderen Wirtschaftsformen der vorangegangenen Geschichte“, argumentiert Polanyi, waren „Motive und Umstände der produktiven Tätigkeiten in die allgemeine gesellschaftliche Struktur eingebettet“ (2021 [1944]: 104). Dies bedeutete, dass die arbeitenden Menschen eng mit ihrem Land und seinen Ressourcen verbunden waren und die Arbeitsbeziehungen durch soziale Sitten, Bräuche und Macht geregelt wurden. Die Armut war groß, aber es gab die Sicherheit, Zugang zu Nahrung und Unterkunft zu haben. Während das Marktsystem Arbeiterfamilien von ihren Herren befreite, unterwarf es sie auch den Kräften des Tauschs und beseitigte vor Hunger und Obdachlosigkeit

¹ Aus dem Englischen übersetzt von den Herausgeber:innen.

schützende Maßnahmen. Lohnarbeit wurde zu einer Lebensart und zur Hauptform der gesellschaftlichen Reproduktion, der Mangel an Lohnarbeit erwies sich für viele als ruinös. Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung wirkten sich nicht nur auf die Arbeitnehmer:innen und ihre Angehörigen aus, sondern auf alle Produktivkräfte, die die gesamte Wirtschaft beherrschten.

Die wirtschaftliche Uhr konnte nicht zurückgedreht werden. Es blieb nur noch, auf die spontane Notwendigkeit zu reagieren, diese wesentlichen Produktionsfaktoren zu schützen – allen voran die Arbeitskraft.

Arbeit wurde von den frühen klassischen politischen Ökonomen als etwas Besonderes betrachtet und als ganz anders als jede andere Ware angesehen. Sie konnte nicht so frei gekauft oder verkauft werden, die Höhe ihrer Vergütung war entscheidend für ihr Überleben und die Arbeitsbedingungen wurden zum Lackmustest für eine gerechte und demokratische Gesellschaftsordnung. Aber Arbeiterfamilien erreichten in der neuen Wirtschaft nicht die wirtschaftliche Sicherheit, die sie zum Gedeihen brauchten. Das Grundgerüst des Arbeitsschutzes – vom Mindestlohn über einfache Sozialleistungen, Ruhetage, Streikrecht bis hin zu Arbeitsschutzbedingungen – wurde nach und nach und unter großen Schwierigkeiten zusammengebaut und ist nach wie vor unvollständig. Selbst in den beständigsten Wohlfahrtsstaaten Europas lauert die ultimative Bedrohung für den Lebensunterhalt eines arbeitenden Menschen: der Mangel an menschenwürdiger, bezahlter Beschäftigung.

Deshalb sind Programme – große und kleine – zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen als Methode erprobt worden, um in den schlimmsten Krisenzeiten oder bei Massenarmut unmittelbar für mehr Beschäftigung zu sorgen und die enormen Folgen der Arbeitslosigkeit einzudämmen, welche die Politik nicht länger ignorieren kann. Solche Programme sind fast immer vom langen Kampf um die Sicherung des Rechts auf menschenwürdige Arbeit für alle geprägt, der mit der Verab-

scheidung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* internationale Ausmaße angenommen hatte. Die Menschenrechts-erklärung und ihr *Artikel 23: Recht auf Arbeit* hatten Einfluss auf die Ausarbeitung einiger moderner Verfassungen, des späteren *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte* und anderer Dokumente.

Das Recht auf Arbeit gilt wie viele andere wirtschaftliche Rechte (und im Gegensatz zu politischen Rechten) zwar als erstrebenswert, aber auch als rechtlich nicht durchsetzbar. Dies liegt daran, dass sie auf den herkömmlichen Überzeugungen beruhen, dass weder Märkte noch Regierungen in der Lage sind, Arbeitsplätze für alle zu schaffen, und man höchstens auf eine niedrige „natürliche Arbeitslosenquote“ hoffen kann. Wenn Regierungen versuchen, die Arbeitslosigkeit weiter zu senken, würden sie riskieren, andere unerwünschte Folgen wie Inflation auszulösen. Schlimmer noch: Selbst wenn Instrumente zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Preisstabilisierung verfügbar wären, stünden die Regierungen vor einer weiteren Hürde: der orthodoxen Überzeugung, dass sie nicht über die finanziellen Mittel dafür verfügen und fiskalisch konservativ agieren müssen. Herausgekommen ist, dass Massenarbeitslosigkeit und die damit verbundenen enormen menschlichen Kosten als unausweichliche *stylized facts* einer Marktwirtschaft akzeptiert werden und politische Entscheidungsträger:innen eine allgemeine Abneigung hegen, direkte Maßnahmen zu ihrer Beseitigung zu ergreifen. Die Kosten fielen dennoch an, und für Arbeitslosigkeit wurde real und finanziell bezahlt (Tcherneva 2020). Versuche, Vollbeschäftigung zu sichern, wurden aufgegeben, und das Konzept der „Vollbeschäftigung“ selbst bezeichnete nicht länger eine Wirtschaft, die gute Arbeitsplätze für alle bot, sondern eine, die von der mythischen „natürlichen“ Arbeitslosenquote beherrscht wurde, welche die Preise statt der Leben der arbeitenden Bevölkerung schützte.

Für diese konventionellen Argumente gibt es keine fundierte Theorie. Das zeigen nicht zuletzt die Tatsachen, dass Regierungen sowohl über die Instrumente als auch über die finanziellen Ressourcen verfügten, um ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Direkte Beschäftigung ist nicht nur die einfachste Möglichkeit zur Bekämpfung von Arbeitsplatzverlusten, sondern auch das wichtigste *präventive* Instrument zur Reduzierung der damit einhergehenden sozialen und wirtschaftlichen Kosten (Tcherneva 2019). Die Geschichte hat gezeigt, dass Arbeitslosigkeit nichts Natürliches ist und dass die Politik Preisstabilität wahren kann, ohne Arbeitsplätze zu opfern. Die Massenmobilisierung während des Zweiten Weltkriegs in den USA oder dem Vereinten Königreich ist ein Beleg dafür, dass Regierungen über leicht verfügbare Finanzmittel verfügen, für Vollbeschäftigung sorgen können und verschiedene Instrumente zur Auswahl haben, um die Inflation zu drücken (die sie nutzten, als die Inflation beim Übergang zur Nachkriegswirtschaft ihren Höhepunkt erreichte). Wie Keynes betonte, bestand die dringendste Aufgabe der politischen Entscheidungsträger:innen nach dem Krieg darin, vergleichbare Instrumente zu entwickeln, um auch in Friedenszeiten Vollbeschäftigung zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Keynes gab in dieser Hinsicht eindeutige Empfehlungen: Eine umfassende Sozialisierung der Investitionen und die direkte Beschäftigung von Arbeitslosen vor Ort (Tcherneva 2012) waren für die Bewältigung der Aufgabe von entscheidender Bedeutung. Westliche Volkswirtschaften erreichten Ersteres, Letzteres jedoch nicht. In der Nachkriegswirtschaft, in der der Privatsektor groß war und florierte, das Angebot an Arbeitsplätzen aber weiterhin knapp war, konnte die Wirtschaftspolitik noch immer eine Rolle spielen.

Heute ist es ganz klar, dass die verheerenden Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf die Betroffenen und ihre Familien, der damit verbundene Ruin von Gemeinden und die negativen Folgen für die öffentliche Gesundheit und „deaths of despair“

(Case und Deaton 2021) die Kosten einer direkten Beschäftigung von Arbeitslosen in den Schatten stellen. Was bis vor kurzem fehlte, war ein makroökonomischer Rahmen, der darlegte, warum die Sicherung des Rechts auf Arbeit durch ein unbefristetes Programm direkter Beschäftigung wie die Jobgarantie erreicht werden könnte. Der Kampf um die Sicherung des Rechts auf Arbeit hat nun einen weiteren Verbündeten. Wie ich in meiner Forschung argumentiert habe, ist die Garantie von Beschäftigung für alle nicht nur eine moralische Verpflichtung für eine menschenwürdige und demokratische Gesellschaft, sondern basiert auch auf soliden makroökonomischen Grundlagen (Tcherneva 2020).

Die Jobgarantie ist ein nachfrageorientiertes Beschäftigungsprogramm, das als robuster automatischer Stabilisator fungiert. Sie mildert den Inflationsdruck ab und sichert gleichzeitig allen Personen, die sich für das Programm anmelden, einen Arbeitsplatz mit existenzsichernden Löhnen/Sozialleistungen. Die Jobgarantie schafft eine Lohnuntergrenze, die alle Löhne in der Wirtschaft stützt.

Das Levy Economics Institute hat in einer Studie eine groß angelegte Jobgarantie modelliert (Wray et al. 2018) und herausgefunden, dass dadurch Kinderarmut substanziell reduziert werden kann, lokale und staatliche Budgethaushalte verbessert werden und starke antizyklische Effekte ausgelöst werden können, ohne erkennbaren Anstieg der Inflation. Auf politischer Ebene hatte unser Vorschlag für die Europäische Union, der auf den erfolgreichen Experimenten in Frankreich (Tcherneva und Lalluq 2022) basiert, die gesetzgeberischen Bemühungen in der Eurozone beeinflusst, darunter die *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Schaffung von Arbeitsplätzen* 2023 und den kürzlich von der Europäischen Kommission verabschiedeten Haushalt 2024 durch den Pilotprojekte – wie in Gramatneusiedl in Österreich – europaweit gefördert und ausgeweitet werden.

Die Jobgarantie ist jene Policy-Innovation, die die dritte Säule des Instrumentariums wirtschaftlicher Sicherheit bildet. Der drei-Säulen-Ansatz wurde von Sozialreformern des frühen 20. Jahrhunderts wie Harry Hopkins und William Beveridge entwickelt. Dieser umfasste 1) Schutz vor Arbeitslosigkeit in Form von Sozialhilfe, 2) Schutz vor Armut in der Pension und 3) direkte Beschäftigung arbeitsfähiger Personen, die bereit, willens und in der Lage waren, zu arbeiten.

Das Problem der Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Unsicherheit konnte nur durch staatliche Maßnahmen gelöst werden. Im globalen Norden haben die Arbeitslosenversicherungs- und Pensionsprogramme die ersten beiden politischen Maßnahmen umgesetzt (wie gut oder schlecht sie auch sein mögen). Aber der Ansatz zur direkten Schaffung unbefristeter Beschäftigung – ein öffentliches Angebot für Arbeitsplätze – wurde nie im erforderlichen Umfang versucht oder gesetzlich festgeschrieben. Jobgarantie-ähnliche Programme gab es im Laufe der Geschichte bis heute (z.B. den New Deal in den USA oder MGNREGA in Indien), aber selbst die groß angelegten Programme boten keinen flächendeckenden Schutz für alle, die bezahlte Arbeit brauchten oder waren eher vorübergehender oder experimenteller Natur. Die Erfahrungen, wie beispielsweise aus dem Pilotprojekt zur Arbeitsplatzgarantie in Gramatneusiedl, können politischen Entscheidungsträger:innen dabei helfen, ein praktikables Programmdesign, eine Verwaltungsinfrastruktur und eine Umsetzungsstrategie zu entwickeln und gleichzeitig einen Teil der bestehenden Kosten der Arbeitslosigkeit zu senken. Dennoch ist zu beachten, dass durch diese Experimente nicht alle Vorteile nachgewiesen werden können, von denen eine Gesellschaft mit einem dauerhaften unbefristeten und für alle zugänglichen Jobgarantie-Programm profitieren könnte.

In entwickelten Ländern mit gesättigten Märkten und einem robusten Wohlfahrtsstaat kann ein universelles Jobgarantie-Programm einen strukturellen Wirtschaftsstabilisator

darstellen, der eine Erholung der Konjunktur ohne Beschäftigungszunahme verhindern und gleichzeitig wirtschaftliche Schwankungen abmildern würde, indem die für Konjunkturmaßnahmen ausgegebenen öffentlichen Mittel direkt mit der tatsächlichen Schaffung von Arbeitsplätzen verknüpft werden. In fortgeschrittenen Volkswirtschaften, in denen der private Sektor die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten schafft und der staatliche Sektor den Großteil der öffentlichen Dienstleistungen erbringt, könnte die Jobgarantie gezielt auf notleidende Gebiete ausgerichtet werden, mit dem Ziel, die negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit zu verringern (insbesondere bei Langzeitarbeitslosigkeit). Die Jobgarantie kann auch als Übergangsbeschäftigungsprogramm für Jugendliche genutzt werden, indem es on-the-job-Training beim Übergang zu anderen Beschäftigungsmöglichkeiten bietet. Sie kann auch Projekte im Bereich Klimaschutz und andere öffentliche Dienstleistungen ins Leben rufen, die die grüne Transformation unterstützen würden.

Bemerkenswert ist, dass immer mehr Länder den direkten Ansatz versuchen: von wohlhabenden entwickelten Staaten mit beträchtlichen finanziellen und administrativen Mitteln (z.B. Frankreich, Belgien, Italien, Österreich) bis hin zu anderen mit vergleichsweise weniger Ressourcen – Argentinien, Südafrika, Indien – die dennoch noch ehrgeizigere Programme als im Westen versucht haben (z. B. der Plan Jefes, der Employment Stimulus und MGNREGA). Unterdessen zeigen Umfragen auf der ganzen Welt eine starke Unterstützung für die Jobgarantie, die im gesamten politischen Spektrum geteilt wird (jobguarantee.org). All dies deutet darauf hin, dass sich die Wirtschaftspolitik weltweit langsam auf den Jobgarantie-Ansatz zubewegt und die Zeit reif ist, die dritte Säule wirtschaftlicher Sicherheit aus dem Policy-Framework der Nachkriegszeit zu etablieren. Die Fortschritte kommen nur langsam voran, aber die Pilotprojekte und Experimente sind von entscheidender Bedeutung, um zu zeigen,

wie Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigung auf innovative Weise bekämpft werden können.

Ein Menschenrecht sollte aber nicht nur in Pilotprojekten umgesetzt werden. Wir verfügen sowohl über die Mittel als auch über die Werkzeuge, um allen die grundlegenden Aspekte eines würdigen menschlichen Lebens zu garantieren. Die Pilotprojekte in Österreich und auf der ganzen Welt machen nur deutlich, dass die Vorteile der Teilnahme an diesen Programmen auf alle ausgeweitet werden sollten, indem weltweit ein gesetzlich verankertes Recht auf einen Arbeitsplatz geschaffen wird.

Literatur

- Case, Anne/ Deaton, Angus. 2021. *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, Karl 2021 [1944]. *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Wien, Suhrkamp.
- Tcherneva, Pavlina R. 2012. "Permanent On-The-Spot Job Creation – The Missing Keynes Plan for Full Employment and Economic Transformation." *Review of Social Economy*, 70(1), 57–80.
- Tcherneva, Pavlina R. 2019. "The Federal Job Guarantee: Prevention, Not Just a Cure". *Challenge*, 62(4), 253–272.
- Tcherneva, Pavlina R. 2020. *The Case for a Job Guarantee*. London, UK: Polity Press.
- Tcherneva, Pavlina R./ Lalucq, Aurore 2022. "A Job Guarantee for Europe: Economic policy innovation for Stability, Security and Sustainability", *Foundation for European Progressive Studies Policy Brief*, (July).
- Wray, L. Randall/Dantas, Flavia/Fullwiler, Scott/Tcherneva, Pavlina R. /Kelton, Stephanie A. 2018. "Public Service Employment: A Path to Full Employment", *Research Project Report*, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, April.

Editorial

Die Idee einer öffentlichen Jobgarantie hat vor dem Hintergrund persistenter Erwerbsarbeitslosigkeit viel Aufmerksamkeit bekommen – sowohl vonseiten der Wissenschaft (Höfgen und Ehnts 2020; Kasy und Lehner 2023; Quinz und Flecker 2023; Tcherneva 2021; Wray 2018), der Politik (Österreichisches Parlament, 2023) als auch als Grundlage für Pilotprojekte der Arbeitsmarktpolitik (AMS 2023; Szigetvari 2022). Die Idee löst Faszination aus, da sie leicht verständlich ist und gleichzeitig einen Paradigmenwechsel in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bedeutet. Theoretisch fußt das Konzept einer Jobgarantie auf den Arbeiten von Keynes (1936), Kalecki (1942) und Minsky (1965). Dieses theoretische Fundament war eingebettet in die Einsicht, dass bei einem Marktversagen, das mit einer Knappheit von Arbeitsplätzen und mit Erwerbsarbeitslosigkeit einhergeht, der Staat (Keynes 1936) als „employer of last resort“ (Wray 1998) eingreifen und für Vollbeschäftigung sorgen sollte.

Angenommen wird, dass mit einer Jobgarantie positive Effekte einhergehen. Dazu zählen die Reduktion von Erwerbsarbeitslosigkeit, die Beseitigung von Armut und Ungleichheit, die Ermöglichung von sozialer Teilhabe und damit einhergehend gesteigertes soziales Wohlbefinden der Bevölkerung. Neue sinnvolle Güter und Dienstleistungen können angeboten werden, die einen Beitrag zu sozial-ökologischen Transformation leisten. Nicht zuletzt stärkt eine Jobgarantie die Verhandlungsmacht von Arbeitsuchenden und generell von Arbeitnehmer:innen (Tamesberger und Theurl 2019). Inwieweit sich diese Effekte und Ziele durch eine Jobgarantie entfalten, hängt vom länderspezifischen institutionellen Kontext ab und ob die Jobgarantie universal – also für alle Arbeitnehmer:innen – oder mit der sozialpolitischen Motivation für bestimmte Zielgruppen konzipiert ist. Dabei kann eine Jobgarantie auf Langzeitarbeitslose, ältere Erwerbsarbeitslose, Geringqualifizierte oder für Beschäf-

tigte einer bestimmten Branche, die durch den Strukturwandel einem hohen Erwerbsarbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind, ausgerichtet werden. Neben der sozialpolitischen Motivation kann eine spezielle Ausrichtung auch dadurch motiviert sein, den administrativen Aufwand und unbeabsichtigte Nebeneffekte gering zu halten oder aus Gründen der politischen Umsetzbarkeit resultieren.

Grundlegend für progressive, transformative Konzepte öffentlicher Beschäftigungsprojekte, wie sie von den Herausgeber:innen dieses Bandes vertreten werden, sind: 1) der freiwillige Charakter, wodurch sich diese von forcierter Arbeitsaufnahme abgrenzen, 2) ein entsprechend hohes Einkommen, 3) ein transformativer Anspruch, 4) der zeitlich unbegrenzte Anspruch, also Beschäftigungsmöglichkeiten ohne das primäre Ziel einer Vermittlung auf dem privaten Arbeitsmarkt sowie 5) partizipative, demokratische Prozesse bei der Ausgestaltung und Implementierung der Jobgarantien.

Die Idee einer progressiven, transformativen Jobgarantie ist ein Paradigmenwechsel in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der uns zu diesem Sammelband motivierte.

Seit den 1990er-Jahren ist in vielen Ländern eine neoliberale Politik zu beobachten. Eingeleitet wurde dieses Paradigma von den britischen Arbeitsmarktreformen unter Margaret Thatcher. Diese bestanden aus dem Abbau von Sozialleistungen zur Schaffung von Arbeitsanreizen, der Schwächung der Gewerkschaften, der Beschneidung der Rolle des Staates und aus einem Fokus auf Selbständigkeit und Qualifizierung von Erwerbsarbeitslosen (Blanchflower und Freeman 1993; Jessop 2003). Basierend auf einem Konzept, das Erwerbsarbeitslosigkeit als individuelle Entscheidung und somit als selbst verschuldet ansah, wurden unter Thatcher öffentliche Beschäftigungsprojekte mit Zwangscharakter eingeführt. Arbeitsuchende, die nach einer gewissen Zeit keine Beschäftigung fanden, mussten Arbeiten für die Öffentlichkeit verrichten, um den Anspruch auf Sozialleistungen

nicht zu verlieren. In diesem Zeitgeist wurden weltweit Arbeitsmarktreformen durchgeführt, die unter anderem unter dem Begriff „Workfare“ kritisch analysiert wurden (Peck, Jessop 2001). Von konservativen Kräften in Österreich wurden die in Deutschland umgesetzten Arbeitsmarktreformen als Vorbild herangezogen, die dem Konzept von „welfare to workfare“ folgten. Mit den sogenannten „Hartz-Reformen“ wurde u.a. die Arbeitslosenhilfe abgeschafft, mit weitreichend negativen Folgen für die Arbeitssuchenden (Griesser 2011; Mohr 2012). In Österreich ist die neoliberale Politik zeitverzögert und abgeschwächt angekommen (Atzmüller 2009; Beyer et al. 2020; Stelzer-Orthofer und Tamesberger 2018), auch wenn sich im Vergleich mit anderen Ländern kein scharfer Bruch feststellen lässt (Streckeisen 2012). Dennoch hat sich auch in Österreich eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt, die Vollbeschäftigung nicht als primäres Ziel ansieht und Erwerbsarbeitslosigkeit zum individuell verschuldeten Problem deklariert. Entsprechend müssen sich Arbeitssuchende permanent an die Markterfordernisse anpassen, weiterbilden, mobil sein und bekommen oft dennoch keinen Arbeitsplatz. Zugrunde liegen Schuldzuweisungen, Arbeitssuchenden fehle die Motivation, weshalb durch Sanktionen negative finanzielle Anreize gesetzt werden müssten. Die strukturellen Probleme, die schlechten Arbeitsbedingungen und Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt werden hingegen ausgeblendet. Die Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik wird in diesem Paradigma vor allem darin gesehen, durch möglichst niedrige Versicherungsleistungen Abstand zwischen dem Einkommen der Erwerbstätigen und der Nicht-Erwerbstätigen zu schaffen und die Qualifikation der Arbeitssuchenden an die Bedarfe „des Marktes“ (Ötsch 2009) heranzuführen. In diesem Kontext sind die strengen Bedingungen und Sanktionen beim Arbeitslosengeld in Österreich zu sehen, die von den Betroffenen häufig als Druck und Arbeitszwang

empfundener werden, oftmals auch mit negativen Auswirkungen auf den Gesundheitszustand (Pilgerstorfer 2022).

Die Jobgarantie steht diesem Paradigma diametral gegenüber. Das Konzept der Jobgarantie ist eingebettet in die Erkenntnis, dass Erwerbsarbeit zentrale Bedürfnisse von Menschen befriedigt, die über finanzielle Notwendigkeiten hinausgehen (Jahoda 1984). Wobei Marie Jahoda hervorhebt, dass Ansprüche an die Qualität dieser Erwerbsarbeit bestehen. Erwerbsarbeit hat im Leben von Menschen eine zentrale Bedeutung und gute Arbeit soll möglich gemacht werden. Vor diesem Hintergrund will die Jobgarantie ein Recht auf gute Arbeit etablieren, wo sich Arbeitsplätze und Arbeitsformen an die Bedürfnisse sowie Bedarfe der Menschen anpassen und die negativen Folgen von Erwerbsarbeitslosigkeit vermieden werden. Erwerbsarbeitslosigkeit ebenso wie schlechte Arbeitsbedingungen werden hierbei als Marktversagen und als Problem mangelnder gesamtwirtschaftlicher Nachfrage verstanden.

Nicht nur der internationale Forschungsstand zum Thema Jobgarantie ist sehr umfassend (Höfgen und Ehnts 2020; Tcherneva 2021; Wray 2018), auch in Österreich gibt es spätestens seit den 2020er-Jahren zunehmend Forschung dazu (Haim 2021; Kasy und Lehner 2023; Mayrhofer 2023; Premrov et al. 2022; Quinz und Flecker 2023; Theurl und Tamesberger 2021). Österreich hat arbeitsmarktpolitisch eine lange Tradition mit Instrumenten, die einer Jobgarantie nahekommen, bspw. mit Pilotprojekten wie der Aktion 8.000 oder der Aktion 20.000 oder öffentlich geförderte Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten. Dieser Sammelband hat daher das Ziel, einen Scheinwerfer auf Österreich zu richten, die arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen in dieser langen Tradition aufzuarbeiten und in den internationalen Diskurs einzubetten. Der Sammelband legt einen Fokus auf Ansatzpunkte einer Jobgarantie in Österreich und insbe-

sondere darauf, welche Schlüsse aus bisherigen Initiativen öffentlich geförderter Beschäftigung gezogen werden können.

Der Sammelband geht den Fragen nach, inwieweit eine Jobgarantie zur Lösung von drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit beitragen kann: Wie kann beispielsweise eine Jobgarantie zur Demokratisierung der Erwerbsarbeit beitragen? Welche Rolle kann und soll eine Arbeitsplatzgarantie in der sozial-ökologischen Transformation einnehmen? Was ist für eine emanzipatorische Arbeitsplatzgarantie notwendig?

Die hier gesammelten Beiträge positionieren die Jobgarantie gegen derzeitige prekäre Arbeitsverhältnisse und gegen eine neoliberale, sanktionierende Arbeitsmarktpolitik, die individualisierte Schuldzuweisungen zu ihrer Grundlage macht und strukturelle Probleme ausblendet. Durch die Verbindung von ökonomischen, sozialen und moralischen Argumenten mit konkreten Beispielen und Evaluierungen von Projekten wird die Sinnhaftigkeit einer Jobgarantie veranschaulicht. Mit den Krisen der Gegenwart beginnend bei der Pandemie, Energieknappheit und Klimakrise bis zur Inflation stellen sich auch Fragen nach der künftigen Vergesellschaftung von sozialen Diensten, bei der eine Jobgarantie eine wesentliche Rolle spielen kann.

Der erste Teil des Buchs gibt einen Überblick über die österreichische Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und verortet die Debatte zur Jobgarantie und zum Recht auf gute Arbeit.

In einem einführenden Kapitel lässt Markus Marterbauer die Beschäftigungspolitik in Österreich Revue passieren. Er fokussiert sich dabei auf das Erbe des Austrokeynesianismus und insbesondere auf die Rolle von Investitionen für Vollbeschäftigung, die durch aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ergänzt werden muss. Carina Altreiter und Jörg Flecker schreiben über das Recht auf gute Arbeit und skizzieren die unterschiedlichen Verbindungsformen zwischen Arbeitsbedingungen und politischer Willensbildung bzw. demokratischer Beteili-

gung. Ausgehend davon diskutieren sie, wie eine Arbeitsplatzgarantie unter diesen Gesichtspunkten zu beurteilen wäre. Eine theoretische Grundlage für eine Jobgarantie bietet der Beitrag von Johann Bacher, Georg Hubmann, Waltraud Kannonier-Finster und Meinrad Ziegler, die auf Basis der Arbeiten von Marie Jahoda die Erlebniskategorien von Erwerbsarbeit und ihre Implikationen damals und heute erläutern. Daniel Schönherr gibt einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu den individuellen Auswirkungen von guter Arbeit, schlechter Arbeit und Arbeitslosigkeit. Rainer Eppel und Helmut Mahringer beschreiben daran anschließend die Strukturbrüche am österreichischen Arbeitsmarkt und die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit. Sie zeigen, wie stark sich die aktive Arbeitsmarktpolitik ausdifferenziert hat und welche Rolle die öffentliche Beschäftigung – z.B. im Rahmen einer Jobgarantie – einnehmen kann. Den Abschluss des ersten Abschnittes bietet eine internationale Einbettung durch Daniel Witzani-Haim, der aufzeigt, welche erfolgreichen internationalen Beispiele es gibt.

Der zweite Teil widmet sich der Situation in Österreich: Es gab und gibt unterschiedliche Instrumente, die der Idee einer Jobgarantie sehr nahe kommen.

Einführend dazu werfen Barbara Willsberger und Walter Reiter einen Blick in die Vergangenheit. Die Aktion 8.000 war Bestandteil der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er-Jahre, die erstmals geförderte Beschäftigung für benachteiligte Zielgruppen ermöglichte. Seit geraumer Zeit bieten auch Sozialökonomische Betriebe und gemeinnützige Beschäftigungsprojekte langzeitbeschäftigungslosen Personen zeitlich befristete geförderte Beschäftigung. Für Menschen mit Behinderungen existieren Maßnahmen zur beruflichen Integration. Hannah Diry und Clara Moder geben einen Überblick über diese Strukturen und diskutieren ihr Potenzial für eine Jobgarantie. Die Aktion 20.000 knüpfte fast 30 Jahre nach der Aktion 8.000 an diese an, war allerdings nur von kurzer Dauer. Trude

Hausegger, Tobias Krüse und Hannah Hausegger beleuchten die Hintergründe sowie die (bleibenden) Effekte und zeigen, welche Schlüsse aus dem Prozess gezogen werden können.

Von Oktober 2020 bis April 2024 gab es in Gramatneusiedl ein regionales Jobgarantie-Pilotprojekt des AMS Niederösterreich. Allen langzeitbeschäftigungslosen Personen in der Gemeinde wurde in dieser Zeit auf freiwilliger Basis ein öffentlich geförderter Job mit begleitender Beratung angeboten. Die Beiträge von Hannah Quinz sowie Lukas Lehner und Maximilian Kasy präsentieren die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf die Teilnehmer:innen des Projektes.

Die Beiträge im dritten und abschließenden Teil arbeiten die notwendigen Rahmenbedingungen und das transformative Potenzial einer Jobgarantie heraus. Dennis Tamesberger und Simon Theurl geben einen Überblick zu potenziellen Kosten und der Rolle der Politik für die Umsetzung. Ilse Leidl-Krapfenbauer erläutert die Rolle, die das AMS in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zukünftig einnehmen kann. Jana Schultheiß und Daniel Witzani-Haim diskutieren in ihrem Beitrag, wie eine Jobgarantie zur Steigerung des Wohlstands für alle führen kann, indem der Ausbau der kommunalen Daseinsvorsorge gestärkt und eine Jobgarantie geschlechtergerecht umgesetzt wird. Katharina Bohnenberger und Lukas Heck zeigen, wie eine Jobgarantie gestaltet werden muss, um zur sozialökologischen Transformation beizutragen. Und schließlich beleuchten Dirk Ehnts und Klaus Diekmann die europäische wirtschaftspolitische Ebene. Sie betonen, dass die Europäische Union Vollbeschäftigung wieder in den Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik stellen muss und zeigen, wie sowohl Länder innerhalb wie außerhalb der Eurozone eine Jobgarantie einführen können.

Der vorliegende Sammelband richtet sich an die interessierte Öffentlichkeit in Österreich, insbesondere an zivilgesellschaftliche Akteur:innen, Gewerkschaftsfunktionär:innen, Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsmitglieder, Forscher:innen

aus den Sozial- und Geisteswissenschaften, Studierende, Politiker:innen und Entscheidungsträger:innen. Das Buch soll einerseits fundiertes Wissen und Argumentationslinien zur Jobgarantie bieten, gleichzeitig aber auch eine gesellschaftliche und politische Debatte in Österreich anregen. Nicht zuletzt sollen die Beiträge Inspiration dafür liefern, wie eine (Erwerbs)Arbeitswelt der Zukunft aussehen kann. In den Schlussbemerkungen fassen wir die zentralen Thesen zusammen, wie eine Jobgarantie das Recht auf gute Arbeit umsetzen kann.

Quellen

- AMS (2023). Das weltweit erste Experiment einer universellen Arbeitsplatzgarantie steigert das Wohlbefinden und beseitigt die Langzeitarbeitslosigkeit. Online verfügbar unter <https://www.ams.at/regionen/niederoesterreich/news/2022/12/das-weltweit-erste-experiment-einer-universellen-arbeitsplatzgar#oberoesterreich> (abgerufen 10.11.2023).
- Atzmüller, Roland (2009). Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. Kurswechsel 4, 24–34.
- Beyer, Karl/Griesser, Markus/Pühringer, Stephan (2020). Zwischen Meritokratie und Wohlfahrtschauvinismus. ICAE Working Paper Series – No. 109. Online verfügbar unter https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/108/ICAE_Working_Papers/wp109.pdf (abgerufen am 10.11.2023).
- Griesser, Markus (2011). Zwischen Zwang und Autonomie. Hartz IV und der Ansatz der aktivierenden Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Stelzer-Orthofer, C./Weidenholzer, J. (Hg.): Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit. Wien: Mandelbaum Verlag, 109–121.
- Haim, Daniel (2021). A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality. Master's thesis, Levy Economics

- Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY. Online verfügbar unter https://digitalcommons.bard.edu/levy_ms/32/.
- Höfgen, Maurice/Ehnts, Dirk (2020). Von der Modern Monetary Theory zur Forderung einer Jobgarantie. *Momentum Quarterly-Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 9 (4), 227–242.
- Jahoda, Marie (1984). Braucht der Mensch die Arbeit? In: Niess, Frank (Hrsg.). *Leben wir, um zu arbeiten? Die Arbeitswelt im Umbruch*. Köln, 11–17.
- Kalecki, Michael (1943). Political Aspects of Full Employment. *The Political Quarterly* 14(4), 322–330.
- Kasy, Maximilian/Lehner, Lukas (2023). Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program. Working Paper. <https://osf.io/preprints/socarxiv/cd25u/>.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Amherst: Prometheus.
- Mayerhofer, Max (2023). Simulating the Economic Effects of an Employer of Last Resort Program for Austria. *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (2), 103–123. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.59288/wug492.180>.
- Minsky, Hyman P. (1965). The Role of Employment Policy. In: Gordon, Margaret S. (ed.) *Poverty in America*. Berkeley: Chandler Pub. Co., 175–200.
- Mohr, Katrin (2012). Von „Welfare to Workfare?“ Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.). *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: Springer, 57–69.
- Österreichisches Parlament (2023). Jobgarantie für die von der Massenkündigung bei Kika/Leiner betroffenen Beschäftigten durch die Bundesregierung (3436/A(E)). Selbstständiger

- Entschließungsantrag der SPÖ, 14.06.2023. <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/A/3436>
- Ötsch, Walter (2009). *Mythos Markt. Marktradikale Propaganda und ökonomische Theorie*. Marburg: Metropolis.
- Premrov, Tamara/Geyer, Leonard/Prinz, Nikolas (2022). Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (1), 59–82.
- Peck, Jamie (2001). *Workfare states*. Guilford Press.
- Pernicka, Susanne/Hefler, Günter (2015). Austrian Corporatism – erosion or resilience? *OZP – Austrian Journal of Political Science* 44 (3), 39–56.
- Pilgerstorfer, Thomas (2022). AMS-Sanktionen: mental ungesund und gesellschaftlich teuer. Online verfügbar unter: <https://awblog.at/ams-sanktionen/> (abgerufen am 10.11.2023).
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). “Marienthal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3), 79–104.
- Stelzer-Orthofer, Christine/Tamesberger, Dennis (2018). Die arbeitsmarktpolitische Agenda der schwarz-blauen Regierung: Symbolische Politik oder radikaler Umbau? *WISO* 41 (3), 15–43.
- Streckeisen, Peter (2012). Wege zur neuen Prekarität: Die aktivierungspolitische Wende zwischen internationalem Trend und länderspezifischer Geschichte. In: Streckeisen, Peter/Scherschel, Karin/Krenn, Manfred (Hg.). *Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik – europäische Länder im Vergleich*. International labour studies: Bd. 2, Campus-Verlag, 177–196.
- Szigetvari, András (2022). Pilotprojekt im Marienthal: Wie eine Jobgarantie des AMS das Leben verändert. *Der Standard* vom 3.12.2022. <https://www.derstandard.at/story/2000>

- 141471055/pilotprojekt-im-marienthal-wie-eine-jobgarantie-des-ams-das-leben (abgerufen am 10.11.2023).
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich, *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4), 471–495.
- Tcherneva, Pavlina R. (2021). Plädoyer für eine Jobgarantie. Lola Books.
- Theurl, Simon/Tamesberger, Dennis (2021). Does a job guarantee pay off? The fiscal costs of fighting long-term unemployment in Austria. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 18(3), 364–378. <https://doi.org/10.4337/ejeep.2021.0077>
- Stelzer-Orthofer, Christine/Tamesberger, Dennis (2018). Die arbeitsmarktpolitische Agenda der schwarz-blauen Regierung: Symbolische Politik oder radikaler Umbau? *WISO* 41 (3), 15–43.
- Sturn, Simon (2013). Are corporate labour markets different? Labour market regimes and unemployment in OECD countries. *International Labour Review* 152 (2): 237–254.
- Unger, Brigitte/Heitzmann, Karin (2003). The Adjustment Path of the Austrian Welfare State: Back to Bismarck? *Journal of European Social Policy*, 13 (4), 371–38.
- Wray, Randall L. (1998). Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation. Working Paper 270, Levy Economics Institute of Bard College.
- Wray, Randall L. (2018). A Consensus Strategy for a Universal Job Guarantee Program. Economics Policy Note Archive 18-3, Levy Economics Institute.

Teil 1:
Überblick und Verortung

Mit Investitionen zur Vollbeschäftigung: Der Beitrag austrokeynesianischer Wirtschaftspolitik

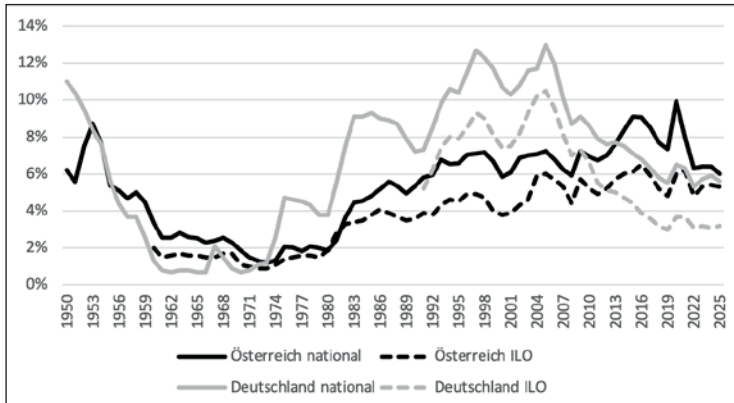
Markus Marterbauer

In Österreichs Zielkatalog der Wirtschaftspolitik („magisches Vieleck“) spielte Vollbeschäftigung traditionell eine besonders große Rolle. Dies mag eine Ursache dafür sein, dass es länger als in den meisten anderen europäischen Ländern gelang, die Zahl der Arbeitslosen niedrig zu halten. Nach Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit der Nachkriegszeit und des Anstiegs in der Koreakrise 1953 sank die Arbeitslosenquote im „Wirtschaftswunder“ der zweiten Hälfte der 1950er- und der 1960er-Jahre auf etwa zwei Prozent der unselbstständigen Erwerbspersonen. Während in anderen Industrieländern die Arbeitslosenquote in der Vietnamkrieg-Rezession 1966/67 und besonders in der „ersten Ölkrise“ 1974/75 stieg, verharrte sie in Österreich bis 1981 unter zwei Prozent. Sie stieg auch in der „zweiten Ölkrise“ 1981/82 nur verhalten und blieb bis Anfang der 1990er-Jahre relativ niedrig. In den 1990er-Jahren gelang es allerdings nicht, sie zurückzuführen und die 2000er-Jahre waren – teils entgegen dem europäischen Trend – von einem Anstieg der Arbeitslosenquote gekennzeichnet, die in der Corona-Rezession 2020 ihren Höhepunkt mit 9,9 Prozent erreichte. Erst danach sank sie wieder, liegt aber seit 2013 kontinuierlich über der Arbeitslosenquote in Deutschland.

Abbildung 1 zeigt die Arbeitslosenquote für Österreich und Deutschland nach der jeweiligen administrativen Berechnungsmethode seit 1950, das heißt in Vollerfassung von Arbeitslosen

und Erwerbstätigen. Die nach dem ILO-Konzept berechneten Arbeitslosenquoten liegen für Österreich seit 1960 und für Deutschland seit 1990 vor.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote Österreich, Deutschland
1950–2025



Quelle: AMECO, 2024/25 Prognose

Die niedrige Arbeitslosenquote bzw. die Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung vor allem während der Ölkrisen der 1970er- und frühen 1980er-Jahre war nicht Ausdruck einer Laune oder eines Zufalls, sondern Ergebnis einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten und zwischen den großen Interessengruppen koordinierten Politik, die als eine an die Bedürfnisse einer kleinen offenen Volkswirtschaft angepasste keynesianische Wirtschaftspolitik beschrieben werden kann. Bereits in den 1960er-Jahren wurde im Rahmen der Paritätischen Kommission der Sozialpartner versucht, Preise und Löhne mit makroökonomischer Ausrichtung gemeinsam zu steuern. Im Austrokeynesianismus wurden ab Beginn der sozialdemokratischen Alleinregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky 1970 diese Ele-

mente in eine Koordination aller makroökonomischen Politikinstrumente eingebettet.

1. Drei Instrumente austrokeynesianischer Wirtschaftspolitik

Den Kern austrokeynesianischer Wirtschaftspolitik bildeten drei Instrumente (Chaloupek und Marterbauer 2008), die alle auf die Stabilisierung der Erwartungen der Wirtschaftsakteur:innen ausgerichtet waren (Tichy 1982):

- Die Hartwährungspolitik sah die Bindung des Österreichischen Schillings an die Deutsche Mark vor. Ein stabiler Wechselkurs mit der Währung des Haupthandelspartners sollte nach dem Ende des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse 1971/73 und dem Übergang zu einem Regime flexibler Wechselkurse stabile Rahmenbedingungen für den heimischen Außenhandel schaffen. Das stabile Austauschverhältnis zwischen Schilling und Mark implizierte allerdings auch das Ende eigenständiger Zinspolitik und drohte somit die gesamtwirtschaftlich entscheidende Investitionstätigkeit zu gefährden.
- Die produktivitätsorientierte Lohn- und Preispolitik mit den Zielen, die funktionelle Einkommensverteilung zwischen Lohn- und Gewinneinkommen zu stabilisieren und die Beschäftigten aller Branchen am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt teilhaben zu lassen, damit die beiden großen Nachfragebestandteile Export und Konsum gleichermaßen im Auge zu haben und zu Preisstabilität beizutragen. Der Preisregulierung im Wege des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission der Sozialpartner kam dabei (besonders erfolgreich im ersten Ölpreisschock) eine wichtige Rolle in der Erreichung von Preisstabilität zu (Witzani-Haim und Marterbauer 2023).

- Eine antizyklische und auf Investitionsförderung ausgerichtete Budgetpolitik sollte mithilfe der automatischen Stabilisatoren und der diskretionären Ausgaben- und Steuerpolitik die Nachfrage in der Rezession stützen und so Beschäftigung stabilisieren und Arbeitslosigkeit nicht entstehen lassen. Dies kam in Bundeskanzler Kreiskys legendärem Ausspruch zum Ausdruck: „Und wenn mich einer fragt, wie denn das mit den Schulden sei, dann sage ich das, was ich immer wieder sage. Mir bereiten ein paar Milliarden mehr Schulden weniger schlaflöse Nächte als ein paar hunderttausend mehr Arbeitslose.“

Die austrokeynesianische Wirtschaftspolitik wurde allerdings nicht auf dem Reißbrett entworfen und danach in die Praxis umgesetzt. Sie wurde ausgehend von den jeweiligen drängenden Herausforderungen schrittweise und unter Beratung durch Expert:innen vor allem aus dem Wirtschaftsforschungsinstitut und aus den Reihen der Sozialpartner experimentell entwickelt. Der große österreichische Ökonom Kurt Rothschild (1990, S 10) nannte dies ein „intelligentes, theoriegeleitetes muddling through (bzw. Fortwursteln)“. Erst gegen Ende der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre wurde der Begriff „Austrokeynesianismus“ geprägt und das theoretische Gesamtkonzept formuliert (Seidel 1982).

2. Vollbeschäftigung in der Wirtschaftskrise

Besonders gefordert war die Wirtschaftspolitik im Zuge des ersten Ölschocks und der ersten Rezession der Nachkriegszeit Mitte der 1970er-Jahre. Infolge der Abwertung des US-Dollars nach dem Ende des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse gründeten die Erdöl produzierenden Länder die OPEC, verdoppelten zunächst und vervierfachten dann den Preis je Barrel Rohöl. Dies führte zu einem Importpreisschock und einem Wachstumseinbruch in den erdölabhängigen westlichen Indus-

trieländern, der in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit mündete. In Deutschland verdreifachte sich die Arbeitslosenquote von 1,2 Prozent 1973 auf 4,7 Prozent im Jahr 1975. In den folgenden Jahren ging sie nur leicht zurück (1980 3,8 Prozent), um im zweiten Ölpreisschock noch stärker zu steigen (1983 9,1 Prozent). In Österreich hingegen gelang es zunächst, den Anstieg der Arbeitslosigkeit vollständig zu verhindern. Die Arbeitslosenquote betrug 1975 und in den folgenden Jahren nur zwei Prozent. Dies war das Ergebnis einer massiven fiskalpolitischen Gegensteuerung in der Rezession. Diese erfolgte primär durch volle Wirkung der automatischen Stabilisatoren vor allem durch den konjunkturbedingten Rückgang der Staatseinnahmen. Aber auch durch zwei Budgetüberschreitungsgesetze, also zusätzliche diskretionäre Maßnahmen, die die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen sowie die Ausweitung bzw. Förderung öffentlicher und privater Investitionen erhöhten. Die öffentlichen Investitionen erreichten 1975 sieben Prozent des BIP. Wurde 1974 – wie in den vier Jahren zuvor – noch ein Budgetüberschuss von gut ein Prozent des BIP erzielt, so dreht der Budgetsaldo auf nahezu –4 Prozent des BIP (1976). Mit „deficit spending“ und antizyklischer Fiskalpolitik wurde der Nachfragerückgang bei Exporten und Investitionen ausgeglichen.

Vollbeschäftigung war bereits kurze Zeit später neuerlich in Gefahr und zwar in der Leistungsbilanzkrise des Jahres 1978. Die fiskalpolitische Stärkung der Inlandsnachfrage im und nach dem ersten Ölschock hatte auch den Import und damit das Defizit in der Leistungsbilanz gefährlich wachsen lassen. Dies löste zunehmende Unsicherheit über die Stabilität des Wechselkurses zur D-Mark aus. Die Wirtschaftspolitik entschied sich für eine gezielte Dämpfung der Inlandsnachfrage und der Importe, was auch zu einem neuerlichen leichten Rückgang des BIP führte. Dabei wurde u. a. ein neuer Spitzensatz der Mehrwertsteuer für überwiegend importierte Luxusgüter wie Pkw, Schmuck, Yachten u.a. eingeführt; die öffentlichen Investitionen hingegen

wurden neuerlich kräftig ausgeweitet. Mit diesem spezifischen Policy-Mix konnte ein eigentlich zu erwartender Anstieg der Arbeitslosigkeit ein weiteres Mal verhindert werden.

Erst in der zweiten Ölkrise 1981/82 gelang dies nicht mehr. Die Arbeitslosenquote stieg im Lauf der 1980er-Jahre auf über fünf Prozent, bliebe aber deutlich niedriger als in Deutschland. Zwar wurde versucht, die Budgetkonsolidierung 1983/84 möglichst nachfrageschonend zu halten („Mallorca-Paket“: Einführung der Zinsertragssteuer, Anhebung der Mehrwertsteuer), doch die schwache Konjunktur („Wellblechkonjunktur“), in der die privaten Investitionen von 21,9 Prozent des BIP (1980) auf 18,6 Prozent (1984) einbrachen und die Krise der verstaatlichten Grundstoffindustrie erschwerten die Beschäftigungspolitik.

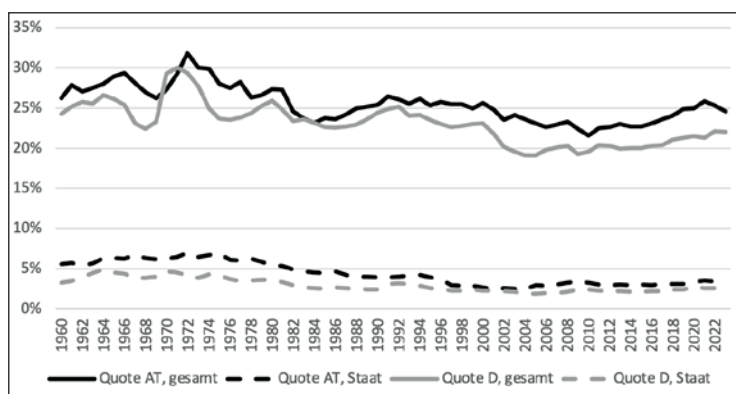
Die Rezession 1992/93 und die merkbliche Wachstumsabschwächung im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen zur Erreichung der EU-Fiskalregeln 1996/97 erhöhten die Arbeitslosigkeit weiter. Vollbeschäftigung hatte ihre prioritäre Stellung im makroökonomischen Zielkatalog des magischen Vielecks längst verloren. Dies war primär die Folge der (gesamtwirtschaftlich erfolgreichen) Internationalisierung des Landes und des Beitritts zur Europäischen Union. Im Zielkatalog der Wirtschaftspolitik der EU hatten Budgetkonsolidierung und Preisstabilität Vorrang. Arbeitslosigkeit wurde in neoklassischer Tradition als Ergebnis des Nichtfunktionierens der Arbeitsmärkte angesehen und nicht mehr als Folge fehlender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage.

3. Die Bedeutung der Investitionen

In diesem Beitrag wird die Bedeutung einer hohen gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote für das Ziel der Vollbeschäftigung betont. Investitionen bilden eine Schlüsselgröße, da sie einen um die Multiplikatorwirkung verstärkten Einkommenseffekt und dazu auch einen mittelfristig wichtigen Kapazitätseffekt aufweisen. Sie treiben den Anstieg der Produktivität und

damit den Strukturwandel der Wirtschaft. Die Investitionstätigkeit der Unternehmen bestimmt den Konjunkturzyklus und hat damit hohe Bedeutung für die Beschäftigung. Private Investitionen hängen vor allem von den Absatzerwartungen der Unternehmen ab. Ist die Geschäftsführung auf Basis der aktuellen Kapazitätsauslastung optimistisch und hat deshalb in Bezug auf neue Investitionsprojekte hohe Renditeerwartungen in Relation zum Kreditzinssatz, dann entscheidet sie für eine Erweiterung der Kapazitäten.

Abbildung 2: Bruttoinvestitionen Österreich, Deutschland
1950–2023



Die hohe Bedeutung der Unternehmenserwartungen für die Investitionstätigkeit bringt die Wirtschaftspolitik ins Spiel. Eine erste wichtige Aufgabe im Rahmen des austrokeynesianischen Konzepts war es, die Unsicherheit im Unternehmenssektor zu verringern und die Erwartungen zu stabilisieren. Hierzu trugen viele Elemente der Wirtschaftspolitik bei. Die Bindung des ÖS an die DM schaltete das Wechselkursrisiko gegenüber Deutschland und den anderen Hartwährungsländern aus und stabilisierte damit die Erwartungen in der wichtigen Exportindustrie.

Gleichzeitig führte sie tendenziell zu niedrigen Importpreisen, was vor allem in Bezug auf (Energie-) Rohstoffe von Bedeutung war. Die produktivitätsorientierte und im Konsens zwischen Arbeitgeber:innen und Gewerkschaften betriebene Lohnpolitik ist auf Verteilungskonstanz ausgerichtet und stabilisiert einerseits die Erwartungen der Beschäftigten, die von steigenden Realeinkommen ausgehen können, andererseits aber eben auch jene der Unternehmen, weil diese damit eine Leitlinie für die mittelfristige Lohnkostenentwicklung haben (Inflationsrate plus gesamtwirtschaftliches Produktivitätswachstum). Da die Mindestlöhne für alle Betriebe einer Branche gleichermaßen gelten, können sich die Unternehmen auch auf das konzentrieren, was einzelwirtschaftlich wie gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist: Innovation und Investition. Schließlich garantiert eine antizyklische Budgetpolitik den Unternehmen das Bemühen um eine stabile gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Zum zweiten geht es um das, was John M. Keynes als „Sozialisierung der Investitionen“ (Keynes 1936) bezeichnet hat: Die gezielte Steuerung der Investitionstätigkeit in der für die Volkswirtschaft prioritären Wirtschaftsbereichen. Dafür sind zum einen die öffentlichen Investitionen relevant, die direkt von der Wirtschaftspolitik bestimmt werden. Österreich weist eine relativ hohe Investitionsquote von Bund, Gemeinden und Städten, Bundesländern und Sozialversicherung auf. In den 1970er-Jahren lag die öffentliche Investitionsquote zwischen sechs und sieben Prozent des BIP. In Deutschland, das auch ein – wenn auch weniger effektives – keynesianisches Konzept der makroökonomischen Steuerung betrieb, hingegen nur zwischen drei und fünf Prozent. Dazu kamen die Investitionen der Verstaatlichten Industrie, die in dieser Periode auch im indirekten Einflussgebiet der Wirtschaftspolitik lagen.

Zudem wurde ein wirkungsvolles Instrumentarium der direkten und indirekten Förderung der privaten Investitionstätigkeit aufgebaut. Das zielte etwa darauf ab, direkte Betriebsan-

siedlungsprojekte zu fördern. Diese waren allerdings zum Teil umstritten, etwa das GM-Motoren- und Getriebewerk in Wien Aspern, das 2024 nach 40 Jahren Produktion geschlossen wurde. Viel umfangreicher waren Kreditsubventionen an Unternehmen, mit denen der mit der Hartwährungspolitik fixierte Zinssatz implizit gedrückt werden sollte: In den 1970er-Jahren waren bis zur Hälfte aller privaten Investitionen subventioniert. Steuerliche Investitionsförderungen wie die Möglichkeit vorzeitiger Abschreibung von Investitionsgütern spielten und spielen eine wichtige Rolle. Begünstigte Abschreibungsregeln, großzügige steuerliche Prämien für Forschung und Entwicklungsausgaben oder für ökologische Investitionen sind bis heute ein wichtiges Instrument, um die Investitionstätigkeit des privaten Sektors zu fördern und hoch zu halten.

4. Arbeitskräfteangebot

Austrokeynesianische Beschäftigungspolitik war nicht auf unkonventionelle Nachfragepolitik beschränkt, sondern wurde auch wesentlich von der Angebotsseite bestimmt. Zunächst spielte Arbeitszeitverkürzung eine wichtige Rolle. Nach einem Volksbegehren zur 40-Stunden-Woche erfolgten eine entsprechende Einigung der Sozialpartner und schließlich die gesetzliche Umsetzung einer schrittweisen generellen Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 45 Stunden (1969) auf 40 Stunden (1975). 1981 erfolgte die Ausweitung des gesetzlichen Urlaubsanspruchs auf fünf bzw. sechs Wochen pro Jahr. Die Arbeitszeitverkürzung erfolgte in einer Phase der Arbeitskräfteknappheit: In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre kamen im Durchschnitt 0,6 Arbeitslose auf eine offene Stelle (2023 2,3; 2024 3). Die Verkürzung der Arbeitszeit zielte nicht primär auf die Steigerung der Zahl der Beschäftigten oder eine Verringerung jener der Arbeitslosen, sondern war auf die Ausweitung der Freizeit und die Verbesserung der Lebensbedingungen der arbeitenden Menschen ausgerichtet. Dennoch belegen empirische Untersuchungen leicht

positive Beschäftigungseffekte und merkbliche Produktivitätseffekte (Baumgartner u. a. 2001). Auf die Verhinderung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit war eine spezifische Form der Arbeitszeitverkürzung gerichtet: Die massive Ausweitung der Möglichkeit zum frühen Pensionsantritt, der vor allem die negativen Beschäftigungseffekte der Strukturkrise in der Industrie in den 1980er-Jahren abfedern sollte. Dies war kurzfristig bestimmt ein geeignetes Instrument, um Altersarbeitslosigkeit zu verhindern, erweis sich langfristig allerdings als sehr teuer.

Die Arbeitskräfteknappheit der 1960er- und frühen 1970er-Jahre löste gleichzeitig politische Maßnahmen zur Steigerung des Arbeitsangebots aus. Dies betraf zunächst die Aufnahme von Gastarbeiter:innen vor allem aus Jugoslawien und der Türkei. Der Begriff „Gastarbeiter“ bringt bereits die Absicht zum Ausdruck. Geplant war eine temporäre Beschäftigung in Österreich und eine Rückkehr in die Herkunftsländer nach Ende des Arbeitskräftebedarfs. Bei steigender Arbeitslosigkeit sollten das ausländische Arbeitskräfteangebot wieder gesenkt und der Arbeitsmarkt damit entlastet werden. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte wurde in den Jahren nach der ersten Erdölkrise nahezu halbiert. Die Anwerbepolitik war von vorneherein nicht auf Integration ausgerichtet: Qualifizierung, Aufstieg, gute Einkommen und Arbeitsbedingungen wurden den ausländischen Hilfskräften meist verwehrt. Dies sollte sich rächen, sowohl für Gesellschaft und Wirtschaft in Österreich als auch für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitsmigrant:innen, die schlussendlich doch zu einem erheblichen Teil in Österreich blieben.

Eine Ausweitung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften fand in noch großem Ausmaß nach dem Beitritt zur EU und vor allem nach der Osterweiterung der EU ab 2004 statt. Auch darauf zeigte sich Österreich schlecht vorbereitet. Zwar gelang es, Übergangsfristen für die Arbeitsmarktöffnung zu vereinbaren, doch diese wurden nicht für Strukturanpassungen ge-

nutzt, etwa für eine Verbesserung der Integrationsfähigkeit des heimischen Bildungssystems und Arbeitsmarktes. Die starke migrationsbedingte Ausweitung des Arbeitskräfteangebots bildet den zentralen Unterschied zur Entwicklung in Deutschland. Während in Deutschland die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 2000 bis 2023 von 55,9 Millionen auf 53,7 Millionen zurückging (–4 Prozent), stieg sie in Österreich von 5,4 Millionen auf 6 Millionen an (+11 Prozent). Obwohl sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Beschäftigten in Österreich (+19 Prozent) sogar etwas günstiger entwickelte als in Deutschland (+14 Prozent), sank deshalb dort die Arbeitslosenquote seit dem Jahr 2000 deutlich, während sie in Österreich tendenziell stieg. Bezeichnend für die neoliberale Prägung der öffentlichen Debatte ist, dass die gegenläufige Entwicklung der Arbeitslosigkeit nicht dem offensichtlichen Effekt unterschiedlicher Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, sondern der Deregulierung des Arbeitsmarktes in Deutschland (Hartz IV, Arbeitslosengeld II, Minijobs u. a.) zugeschrieben wurde, die verheerende Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt hatte.

Drei weitere Faktoren bestimmen die starke Ausweitung des Angebots an Arbeitskräften: Die geburtenstarken Jahrgänge der Mitte 1960er-Jahre Geborenen (etwa 120.000 Geburten pro Jahr, heute 80.000) strömten ab den 1980er-Jahren auf den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig stieg die Frauenerwerbsquote markant an. Das auf das male breadwinner model ausgerichtete österreichische Arbeitsmarkt- und Sozialsystem tat sich schwer, mit dieser Entwicklung umzugehen. Gleichzeitig stieg die Erwerbstätigkeit der Älteren stark an. Allein seit 2008 stieg die Beschäftigungsquote der 55–59-Jährigen von 52 Prozent auf 76 Prozent, jene der 60–64-Jährigen von einem sehr tiefen Niveau von 13 Prozent ausgehend auf 29 Prozent.

Die Strukturbrüche auf dem Arbeitsmarkt bildeten den Ausgangspunkt für die experimentelle Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Gerade hier bleibt aber noch viel zu tun.

5. Investitionen in gute Arbeit

Der starke Strukturwandel der letzten Jahrzehnte und die vielfältigen Entwicklungen besonders beim Angebot an Arbeitskräften führten zu einer starken Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes. Eppel, Leoni und Mahringer (2017) haben das als Spaltung des Arbeitsmarktes in etwa zwei Drittel stabile Vollzeitarbeitsplätze mit gutem Einkommen und etwa ein Drittel prekäre Arbeitsplätzen mit wenig Arbeitsstunden, unterbrochenen Erwerbskarrieren und niedrigen Löhnen beschrieben. Migrant:innen, Junge, Frauen und Menschen mit Beeinträchtigungen finden besonders ungünstige Arbeitsmarktchancen vor.

Gleichzeitig besteht aus demografischen Gründen die im Lauf der 2020er-Jahre zunehmende Tendenz zu Arbeitskräfteknappheit. Diese wird oft mit dem Stellenandrang, also der Relation von gemeldeten Arbeitslosen zu offenen Stellen gemessen. Er betrug im Durchschnitt der letzten 30 Jahre 7, mit Höhepunkten von über 10 1996/97, 2002/03, 2014/15. 2022 bis 2024 lag er trotz schwacher Konjunktur nur noch zwischen 2 und 3. Das ist Folge eines Strukturbruchs, der durch die nun nicht mehr wachsende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entsteht und die nächsten Jahrzehnte prägen wird.

Gleichzeitig gibt es jedoch ein hohes Arbeitskräftepotenzial. Es besteht aus etwa 300.000 Arbeitslosen, bis zu 345.000 Menschen in der stillen Reserve (Angel u.a. 2023), 280.000 unfreiwillig Unterbeschäftigten (Angel u.a. 2023), 290.000 Vollzeitbeschäftigten in Niedriglohnjobs (Titelbach u.a. 2023), mehr als 300.000 Älteren und zehntausenden Scheinselbstständigen.

Eine primär auf die Steuerung der Investitionen ausgerichtete makroökonomische Wirtschaftspolitik ist – auf sich allein gestellt – nicht in der Lage, die Herausforderungen der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Form der Gleichzeitigkeit von prekärer Arbeit und Arbeitslosigkeit einerseits und Arbeitskräfteknappheit andererseits zu bewältigen. Wie könnte eine

Beschäftigungspolitik, die sich in der Tradition des Austrokeynesianismus verortet, heute aussehen?

5.1 Aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes verlangt nach mehr aktiver Arbeitsmarktpolitik (siehe Eppel und Mahringer in diesem Band). In diesem Band finden sich zahlreiche Studien zu den Herausforderungen und Lösungen. Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen wird noch wichtiger und hat noch größere Erfolgchancen, wenn es viele offene Stellen gibt.

Unter den Rahmenbedingungen von Arbeitskräfteknappheit müssen Personen in der stillen Reserve mobilisiert, Teilzeitbeschäftigten die Chance auf mehr Arbeitsstunden geboten, Beschäftigte im Niedriglohnsektor aktiv für gute Arbeitsplätze qualifiziert und vermittelt sowie Scheinselbstständigkeit zurückdrängt werden. Diese Maßnahmen würden den Betroffenen höhere Einkommen, bessere Arbeitsbedingungen und höheren Wohlstand bringen. Sie könnten positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen entfalten, weil sie qualifizierte Beschäftigte und gute Betriebe zusammenbringen, die durchschnittliche Produktivität steigern, die Ungleichheit verringern, den Strukturwandel beschleunigen und so den Wohlstand erhöhen. Gleichzeitig muss Arbeit für Menschen geschaffen werden, die sich nicht so leicht tun, sofort Arbeitsplätze einzunehmen, für die hohe Qualifikation und volle Leistungsfähigkeit erforderlich sind. Die vielen Beispiele, die in diesem Band für unterschiedliche innovative Formen einer Jobgarantie diskutiert werden, zeichnen hier den Weg vor. Das wären Investitionen in den Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt.

Arbeitskräfteknappheit kann – wie die frühen 1970er-Jahre gezeigt haben – Ausgangspunkt höheren Wohlstandes sein. Dies betrifft zunächst die Regulierung des Arbeitsangebots selbst. Während der Stellenandrang auf 1/2 sank, wurde in Österreich die gesetzliche Arbeitszeit von 45 Wochenstunden (1969) auf 40

(1975) gesenkt. Der Bedarf an kürzeren Arbeitszeiten ist bei Vollzeitbeschäftigten hoch. Ein Viertel der Vollzeitbeschäftigten möchte die Arbeitszeit sofort senken (Ederer u.a. 2023). Arbeitszeitverkürzung in Richtung einer gesunden Vollzeit von etwa 30 Stunden pro Woche, einer 4-Tage-Woche oder ähnlichen Arbeitszeitmodellen erhöht den individuellen Wohlstand. Sie ist aber auch die Voraussetzung für eine gerechtere Verteilung der unbezahlten Arbeit im Haushalt und damit für eine Ausweitung der bezahlten Arbeit von Teilzeitbeschäftigten. Ein Viertel dieser Gruppe möchte die Arbeitszeit sofort ausweiten.

Eine neue Angebotspolitik soll auch die Reform und neuerliche Öffnung des Ausbildungs- und des Weiterbildungssystems betreffen. Wir benötigen eine neue Öffnung des Bildungssystems, die in der Intention an die großen Erfolge der 1970er-Jahre anschließen kann. Das bedeutet mehr Ganztagskindergartenplätze, Vollversorgung mit Ganztagesbetreuung in Volksschulen, höherer Stellenwert der Lehrausbildung, höhere soziale Durchlässigkeit in den höheren Schulen, Fachhochschulen und Universitäten, Ausweitung der Weiterbildungsangebote der Betriebe und der öffentlichen Hand. Dies zeigt den Bedarf an Investitionen in bessere Aus- und Weiterbildung sowie in eine neue Aufteilung der gesellschaftlich notwendigen Arbeit.

5.2 Investitionen

Eine auf die Förderung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt, auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Erhöhung des Wohlstandes ausgerichtete Politik benötigt für ihren Erfolg dennoch eine makroökonomische Begleitung. Diese muss auch auf Basis der Erfahrungen im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik des Austrokeynesianismus vor allem zwei Aufgaben erfüllen:

Erstens gilt es einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Rezession zu verhindern. Ist die Arbeitslosigkeit hoch, so verfestigt sie sich und bleibt hoch. Antizyklische Budgetpolitik und

Maßnahmen zur Stabilisierung von Beschäftigung bleiben eine wichtige Aufgabe für die allgemeine Wirtschaftspolitik. Sie sollte vor allem auf die Förderung gesellschaftlich sinnvoller Investitionen abzielen. Bei anhaltender Arbeitskräfteknappheit sind die Rahmenbedingungen für diese antizyklische Politik günstiger als bei stark steigendem Angebot an Arbeitskräften.

Zweitens ist es notwendig, den Strukturwandel zu unterstützen. Neben der Vermittlung und Qualifizierung von Menschen mit keiner, zu wenig oder schlechter Arbeit auf gute Arbeitsplätze gilt es, die sozial-ökologische Transformation zu begleiten. Dabei werden viele Tätigkeiten verschwinden und viele neue Beschäftigungsfelder entstehen. Öffentlichen Investitionen kommt bei der Transformation eine wichtige Rolle zu. Energie, Mobilität, Wohnen, öffentliche Räume – in allen Bereichen sind umfangreiche öffentliche Investitionen notwendig, die zusätzliche private Investitionen anstoßen. Das wäre eine „Sozialisierung der Investitionen“ im besten Sinn.

6. Kurswechsel für Vollbeschäftigung

Die Teuerungskrise 2022-2024 hat gezeigt, wie Wirtschaftspolitik nicht sein soll. Anstatt auf Basis der Erfahrungen der 1970er-Jahre gezielt in Preise (Gas, Fernwärme, Mieten, Nahrungsmittel u.a.) einzugreifen und so die Inflation zu dämpfen, hat die Bundesregierung eine der höchsten Inflationsraten der EU akzeptiert. Dies kostete Kaufkraft, führte in die Rezession und brachte die Kollektivvertragsverhandlungen der Sozialpartner in eine extrem schwierige Situation. Trotz des enormen Bedarfs an Investitionen gegen die Folgen der Klimakrise schuf die Wirtschaftspolitik vor allem für Städte und Gemeinden keine ausreichende Finanzierung und setzte sich auf EU-Ebene nicht für Finanzierungsspielraum für grüne Investitionen ein. Trotz mittelfristig starken Arbeitskräftebedarfs in vielen guten Betrieben und wichtigen Wirtschaftsbereichen akzeptierte die Bundesregierung einen markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit,

statt aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Um Rothschild zu paraphrasieren: Eine wenig intelligente, orientierungslose Politik des erfolglosen Durchwurstelns.

Es bedarf eines Kurswechsels zu einer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die sich konkret an den Bedürfnissen jener Menschen ausrichtet, die benachteiligt sind, und auch am Bedarf jener Unternehmen, die gute Arbeitsbedingungen bieten. Investitionen in lebenswerte Städte, treibhausgasfreie Energiesysteme, moderne Mobilität, sozialen Wohnbau und inklusive Bildungssysteme bilden auch heute ein zentrales Element einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung, deren Ziel Vollbeschäftigung und gerechte Verteilung des Wohlstandes sind. Gezielte ökologische Investitionen in Verbindung mit Investitionen in den Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt: Das könnten Elemente einer modernen austrokeynesianischen Politik sein.

Literatur

- Angel, Stefan/Bittschi, Benjamin/Horvath Thomas/Kogler Marion/Mahringer, Helmut (2023). Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und „Stille Reserven“ in Österreich, WIFO-Studie.
- Baumgartner, Josef/Huber, Peter/Marterbauer, Markus/Seiler, Friederike/Walterskirchen, Ewald/Zwiener, Rudolf (2001). Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzung.
- Chaloupek, Günther/Marterbauer, Markus (2008). Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970–1995, in: Hagemann, Harald/Horn, Gustav/Krupp, Hans-Jürgen (Hg.). Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt, Marburg.

- Ederer Stefan/Streicher, Gerhard (2023). Makroökonomische Effekte einer Arbeitszeitanpassung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 49 (3).
- Eppel, Rainer/Leoni, Thomas/Mahringer, Helmut (2017). Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung. In: WIFO-Monatsberichte; 90(5).
- Keynes, John Maynard (1936/1972). The General Theory of Employment, Interest and Money. The Royal Economic Society, The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume VII, Cambridge.
- Rothschild, Kurt W. (1990). Probleme der Wirtschaftspolitik. In: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hg), Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik, Wien/Bremen.
- Seidel, Hans (1982). Austro-Keynesianismus, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 29 (3).
- Tichy, Gunther (1982). Austro-Keynesianismus – Gibt's den? Angewandte Psychologie als Konjunkturpolitik. In: Wirtschaftspolitische Blätter 29 (3).
- Titelbach, Gerlinde/Ertl, Martin/Forstner, Susanne (2023). Allgemeine Lohnuntergrenzen für Österreich. Betroffene, Verteilungswirkungen und makroökonomische Konsequenzen, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 251.
- Witzani-Haim, Daniel/Marterbauer, Markus (2023). Das österreichische Lohnverhandlungssystem in der Teuerungskrise. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 92 (4).

Das Recht auf gute Arbeit: eine demokratiepolitische Perspektive

Carina Altreiter und Jörg Flecker

Einleitung

Was macht eine gute Arbeit aus? Ist es die Wertschätzung und Anerkennung von den Kolleg:innen, der Einsatz der eigenen Fähigkeiten und Fertigkeiten, das gute Gehalt, die Vereinbarkeit von Beruf und anderen Verpflichtungen, dass man dabei gesund bleibt und dass es vor Ort eine engagierte Interessenvertretung gibt? Die Antwort wird für jede und jeden von uns unterschiedlich ausfallen. Wer in der Arbeitswelt bereits verschiedenste Erfahrungen gemacht hat, der oder die weiß, dass es hier große Unterschiede gibt und dass keiner der oben angeführten Aspekte selbstverständlich ist.

Die Bedingungen, unter denen Arbeit verrichtet wird, sind Ergebnis einer Aushandlung zwischen den Unternehmen, die Arbeitskraft „kaufen“ und den Beschäftigten, die ihr Arbeitsvermögen am Arbeitsmarkt anbieten. Diese Interessenkonstellation ist bezeichnend für das kapitalistische Wirtschaftssystem, in dem zwar rechtliche Freiheit für alle Gesellschaftsmitglieder gilt, aber jene ohne Eigentum an Produktionsmitteln (oder andere ausreichende Vermögensbestände) sich gezwungen sehen, ihren Lebensunterhalt über Lohnarbeit zu sichern. Der Kampf für faire Arbeitsbedingungen war und ist eines der zentralen Anliegen der Arbeiter:innen- und Gewerkschaftsbewegung.

Im Mittelpunkt des Kampfes für gute Arbeit steht zunächst das Anliegen der Absicherung und Verbesserung des subjektiven und kollektiven Wohlergehens der Beschäftigten. Es gibt aber noch eine weitere Dimension guter Arbeit, die in politi-

schen und wissenschaftlichen Debatten wenig präsent ist, wie Axel Honneth (2023) betont. Arbeitsbedingungen beeinflussen die Möglichkeiten für politische Beteiligung und sind somit relevant für das Funktionieren von demokratischen Gesellschaften. Gesellschaftsmitglieder verbringen einen gewichtigen Teil ihres Lebens in Erwerbsarbeitskontexten, weshalb die dort gemachten Erfahrungen auch in andere soziale Sphären wirken (Dejours und Deranty 2010, 401). Diese umfassende Bedeutung von Arbeit, die über eine rein existenzsichernde Funktion hinausgeht, finden wir beispielsweise bereits ausführlich in der sozialpsychologischen Arbeitsdefinition der österreichischen Sozialforscherin Marie Jahoda (1986), die sie u. a. in ihren Studien zu den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit gewonnen hatte. In der Erwerbsarbeit werden Erfahrungen von kollektiver Einbindung und gegenseitiger Abhängigkeit gemacht, die beide gleichermaßen zentral für das Funktionieren einer Gesellschaft sind (Jahoda 1986).

Der folgende Beitrag skizziert die unterschiedlichen Verbindungsformen zwischen Arbeitsbedingungen und politischer Willensbildung sowie demokratischer Beteiligung. Er diskutiert, wie eine Arbeitsplatzgarantie unter diesen Gesichtspunkten zu beurteilen wäre. Diese demokratiepolitische Perspektive ist unseres Erachtens nicht nur deshalb bedeutsam, weil sie (politischen) Auseinandersetzung um gute Arbeitsbedingungen ein weiteres gewichtiges Argument hinzufügt. Sie scheint uns darüber hinaus dafür dienlich, aktuelle gesellschafts- und demokratiepolitische Herausforderungen besser verstehen zu können.

In Österreich ist das Vertrauen in die Demokratie in den vergangenen Jahren deutlich gesunken: Nur 34 Prozent denken, dass das politische System in Österreich gut funktioniert, 2018 stimmten dem noch knapp zwei Drittel der Befragten zu (Zandonella 2022, 11). Vor allem im unteren Einkommensdrittel haben die Menschen das Gefühl, mit ihren Anliegen im Parla-

ment nicht vertreten zu sein (68 Prozent). Mehr als die Hälfte von ihnen denkt, dass sie im politischen Prozess nichts bewirken können, entsprechend beteiligen sich viele auch nicht an Wahlen (ibid, 17). Dieser Vertrauensverlust ist aber auch in der Mitte der Gesellschaft angekommen: Mehr als drei Viertel haben den Eindruck, dass sich *„gut Situiertere untereinander ausmachen, was in Österreich passieren soll“* (ibid. 18). Gleichzeitig steht unsere Gesellschaft vor großen Herausforderungen: die Klimakrise und damit verbundene Notwendigkeiten der Transformation in Richtung emissionsarmer Gesellschaft, aber auch der demografische Wandel und damit verbundene Krisen der Sorgestrukturen der Gesellschaft – um nur zwei gesellschaftliche Großbaustellen zu benennen. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordern ein hohes Maß an gesellschaftlichem Zusammenhalt, Solidarität und demokratischer Problemlösungsfähigkeit. Es ist aber auch angemessene Beteiligung nötig, um die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen einer Gesellschaft abzubilden. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, Arbeit und Demokratie (wieder) verstärkt zusammen zu denken.

Wir gehen in unserem Beitrag von den demokratiepolitischen Überlegungen zu guten Arbeitsbedingungen von Axel Honneth (2023) aus und diskutieren diese im Zusammenhang mit dem Konzept der Arbeitsplatzgarantie. Honneth führt in seinen Vorschlägen zu alternativen Arbeitsformen die Jobgarantie als eine Möglichkeit an, bleibt dabei aber auf einer abstrakten Ebene. Die Ergebnisse einer Begleitforschung zur Umsetzung der Arbeitsplatzgarantie (Quinz und Flecker 2023) ermöglichen uns konkret zu prüfen, was der Beitrag dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu demokratieförderlichen Arbeitsverhältnissen sein kann. Wir beginnen mit einem kurzen Exkurs zur Aufnahme des Rechts auf gute Arbeit in den internationalen Wertekanon. Daran anschließend werden entlang von vier Themenbereichen die hinderlichen oder günstigen Verhältnisse,

deren Auswirkungen sowie der Beitrag einer Arbeitsplatzgarantie zur Möglichkeit demokratischer Beteiligung beschrieben. Zum Schluss werden die Überlegungen kurz zusammengefasst.

1. Arbeits-Ausbeutung im Kapitalismus und das Recht auf gute Arbeit

Wenn bisher von guten Arbeitsbedingungen die Rede war, dann ging es um die kapitalistische Form der Lohnarbeit. Es handelt sich dabei um ein Arrangement, das auf dem privaten Eigentum an Produktionsmitteln beruht und es einer kleinen Minderheit der Gesellschaft ermöglicht, sich die Arbeitskraft der großen Mehrheit – gegen ein Entgelt – anzueignen. Arbeitskraft wird in diesem Prozess zu einer Ware, die auf Arbeitsmärkten nachgefragt und „gekauft“ wird. Dabei sind Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen – wie von Karl Marx beschrieben – über ein Macht- bzw. Ausbeutungsverhältnis miteinander verbunden (Wright 2005). Der Reichtum bzw. die Gewinne der einen Seite beruhen unmittelbar auf der Ausbeutung der Arbeitskraft der anderen. Aus dieser Konstellation erwächst ein konflikthafte Verhältnis, denn die Beschäftigten haben ein Interesse an einer Begrenzung der zeitlichen Verfügbarkeit und an guten Arbeitsbedingungen, wohingegen Arbeitgeber:innen ein Interesse an einer Verlängerung der Arbeitszeit und einer Verdichtung der Nutzung von Arbeitskraft haben.

Der Kampf für die Rechte der Beschäftigten und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ist konstitutiv für die Gewerkschaftsbewegung, die im auslaufenden 19. und im 20. Jahrhundert in vielen Ländern Verbesserungen im Hinblick auf Arbeitsschutzbestimmungen, aber auch soziale Absicherung für die Beschäftigten erkämpfen konnte.

Mit der Konstituierung der Vereinten Nationen 1945 wird gute Arbeit auch Bestandteil des internationalen Normen- und Wertekanons. In Artikel 23 und 24 der Allgemeinen Erklärung

der Menschenrechte (UDHR) ist das Recht auf Arbeit ebenso enthalten wie angemessene Arbeitsbedingungen, angemessene Entlohnung oder das Recht auf soziale Schutzmaßnahmen. Die „decent work agenda“ aus dem Jahr 1999 der International Labour Organization (ILO), einer Agentur der UNO, stellt ein zentrales Momentum im Versuch dar, international verbindliche Normen für gute Arbeit zu etablieren (2008). Vor dem Hintergrund wachsender sozialer Ungleichheit, Prekarisierung und abnehmender gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht im Zuge steigender Verwettbewerblichung hat sich die ILO der Umsetzung des Anspruchs auf gute Arbeit für alle verschrieben.¹ Dabei wurden konkret vier Ziele ausgegeben, die auch mit jenen der UNO bzw. des ICESCR in Einklang stehen (vgl. ILO 1998²): Erstens die Umsetzung von grundlegenden Arbeitsrechten. Zweitens die angemessene Entlohnung und Schaffung von Arbeitsplätzen mit dem Ziel von Vollbeschäftigung. Drittens der Ausbau von sozialer Absicherung und viertens die Stärkung des Dialogs zwischen Beschäftigten, Gewerkschaften und Unternehmen (im Sinne der Sozialpartnerschaft). Dieser Zugang wurde im Wesentlichen bis heute beibehalten und prägt unterschiedliche internationale Programme der UNO, aber auch anderer Organisationen (Frey und MacNaughton 2016).³

2. Kapitalistische Lohnarbeit und politische Befähigung und Beteiligung

Freilich steht der normative Anspruch auf hinreichend gute Arbeitsbedingungen oft in diametralem Widerspruch zu den tatsächlichen Bedingungen, unter denen viele Beschäftigte weltweit tagtäglich Arbeit verrichten. Auch wenn sich in Europa

¹ ILO Declaration, 1999, <https://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/1999/seattle.htm> [13.3.2024].

² <https://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> [13.3.2024]

³ Die Aktualisierung dieser Ziele finden wir in den Sustainable Development Goals (SDG) der UNO bis 2030. Allerdings werden hier von Kritiker:innen Rückschritte im Vergleich zur ILO Agenda gesehen. An gute Arbeit werden keine konkreten Ziele mehr geknüpft, es bleibt bei einer „Förderung“ von bestimmten Aspekten. Die zugeordneten Indikatoren sind stark reduziert und bilden nicht das multi-dimensionale Konzept guter Arbeit der ILO und UNO ab (vgl. dazu Frey und MacNaughton 2016, 88).

aufgrund weitreichender Institutionalisierungen von Arbeitnehmer:innenschutzbestimmungen die kapitalistische Ausbeutung der Lohnarbeit deutlich in ihrem Ausdruck gewandelt hat, so sind hier an allen Ecken und Enden die Pathologien dieses Systems zu erkennen, seien es die dramatisch schlechten Arbeitsbedingungen in den Lagerhallen bei Amazon⁴ oder in den deutschen industriellen Schlachthäusern (Refslund 2012) oder in den chinesischen Fast-Fashion-Produktionsstätten in Norditalien (Ceccagno 2007), um nur einige Beispiel zu nennen.

In der politischen und wissenschaftlichen Bearbeitung dieser Verwerfungen findet allerdings, so Honneth, die Wechselwirkung zwischen der Arbeitswelt und dem sozialen Zusammenhalt bzw. dem Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft wenig Berücksichtigung (2023). Im Mittelpunkt dieser Betrachtungsweise steht nicht die Frage, was gute Arbeitsbedingungen für jede:n Einzelne:n von uns bedeuten, sondern wie Arbeitsbedingungen beschaffen sein müssten, damit sie aus der Perspektive der Sicherstellung demokratischer Praktiken „gut“, also demokratieförderlich, sind. Dieser Zusammenhang wurde bereits in der Entstehungsphase des Kapitalismus von Wissenschaftlern vermutet. Honneth verweist hier u.a. auf den Ökonomen Adam Smith oder den Philosophen Georg Wilhelm Hegel. Smith sah in der geistigen Verarmung breiter Bevölkerungsteile durch routinisierte Fabrikarbeit eine Gefahr für die staatliche Ordnung, da die Beschäftigten nicht in der Lage seien, sich Urteile über gesellschaftliche Angelegenheit zu bilden (Smith 1896 [1776], 212). Hegel hat darüber hinaus, so Honneth (2023), den wichtigen Punkt gemacht, dass die politischen Freiheiten der bürgerlichen Gesellschaft der Moderne nur dann von allen genutzt werden könnten, wenn *„sie mit gesicherten, sozial gewürdigten und hinreichend komplexen Be-*

4 <https://www.verdi.de/themen/geld-tarif/++co++4004349c-d6ad-11ec-a3dd-001a4a16012a> [13.12.2022].

schäftigungen in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung einhergehen“ (Honneth 2023, 67). Honneth (2023) nennt fünf Dimensionen von Arbeitsbedingungen⁵, die in unmittelbarem Zusammenhang mit politischer Beteiligung bzw. Willensbildung stehen. Wir wollen im Folgenden auf vier davon näher eingehen, sie mit empirischen Befunden kontextualisieren und im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Maßnahme der Arbeitsplatzgarantie danach fragen, was ihr Beitrag für demokratieförderliches Arbeiten sein kann.⁶

2.1 Materielle Verhältnisse und soziale Absicherung

Dass Armut und Deprivation nicht zu politischen Revolten, sondern vielfach zu Anomie führen, wissen wir seit der wegweisenden Studie über die Arbeitslosen von Marienthal (Jahoda et al. 1960). Die ökonomische Prekarität und anhaltende Perspektivlosigkeit aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit führte bei vielen Einwohner:innen in Marienthal zu einem Rückzug ins Private und der Abkehr von kulturellem und politischem Engagement, was sich u. a. darin zeigte, dass die Arbeiter:innen immer weniger Zeitung lasen, obwohl sie ihnen kostenlos zur Verfügung gestellt wurde. Ebenso ging das Engagement in politischen Vereinen zurück (ibid). Seither sind die negativen Auswirkungen von Armut und ökonomischer Unsicherheit auf politische Teilhabefähigkeit insbesondere in der Wahlforschung gut dokumentiert (vgl. u. a. Azzollini und Macmillan 2023). Der französische Soziologe Pierre Bourdieu schließt mit seinen Überlegungen zu den Auswirkungen von Prekarität indirekt an die Überlegungen von Jahoda et al an. Der Umbau des Sozialstaates und Veränderungen des Arbeits-

⁵ Honneth verwendet in seiner Auseinandersetzung einen breiten Arbeitsbegriff, das heißt, er fasst unter Arbeit alle gesellschaftlich notwendigen Tätigkeiten wie z. B. auch unbezahlte Haus- und Sorgearbeit. Im Folgenden konzentrieren wir uns aufgrund des begrenzten Umfangs des Beitrags jedoch ausschließlich auf Erwerbsarbeit. Zu Fragen der Care-Arbeit vgl. Schultheiß und Witzani-Haim in diesem Band.

⁶ Honneth nennt als fünfte Dimension geistig abstumpfende bzw. wenig lernförderliche Tätigkeiten. Dieser Punkt ist zweifelsohne bedeutsam. Wir hatten jedoch den Eindruck, dass dieser Punkt eine differenziertere Auseinandersetzung benötigt hätte, die angesichts der begrenzten Zeichen nicht zu leisten war.

marktes haben mit Beginn der 1990er-Jahre zu einem Anstieg jener Bevölkerungsteile geführt, deren materielle Existenz und Einbindung in die Gesellschaft ständig bedroht ist. Bourdieu (1998) sieht in dieser kontinuierlichen Unsicherheit ein neues Herrschaftsinstrument, denn die eigene existenzielle Unsicherheit, aber auch die Angst vor möglichen sozialen Abstiegen blockieren die Fähigkeit, in die Zukunft zu denken und damit auch Gesellschaft zu gestalten. Weil die Zukunft ungewiss ist, wird den Betroffenen *„jede rationale Vorwegnahme der Zukunft und vor allen Dingen jenes Mindestmaß an Hoffnung und Glauben an die Zukunft, das für eine vor allem kollektive Auflehnung gegen eine noch so unerträgliche Gegenwart notwendig ist“* (Bourdieu 1998, 97) verwehrt. Prekarität untergräbt also die Grundlagen dafür, sich mit Zukunftsfragen beschäftigen zu können bzw. zu wollen. Ein wesentlicher Antrieb für eine Einmischung in politische Belange der Gesellschaft geht verloren.

Durch die Einführung einer Arbeitsplatzgarantie übernimmt der Staat die Verantwortung dafür, dass alle auf Erwerbsarbeit angewiesenen Bürger:innen tatsächlich Zugang zu ihr haben. Die Umsetzung des Rechts auf Arbeit ist als ein Recht auf gute Arbeit konzipiert. Das drückt sich etwa im existenzsichernden Einkommen und im österreichischen Beispiel des Modellprojekts Mariantal in der kollektivvertraglichen Entlohnung aus (vgl. Quinz in diesem Band; Quinz und Flecker 2023). Mit der geförderten Beschäftigung ist eine längerfristige Perspektive verbunden, insofern die Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsplatzgarantie grundsätzlich unbefristet sein sollte. Das ergibt sich aus dem Anspruch, dass der Staat als *„employer of the last resort“* (Wray 1997) auftritt, also diejenigen beschäftigen soll, denen die Unternehmen und Organisationen auf dem Arbeitsmarkt keine Chance auf Erwerbsarbeit bieten. Doch eine Arbeitsplatzgarantie kann nicht nur den Teilnehmenden eine Perspektive bieten, sie wirkt auch auf den Arbeitsmarkt zurück.

Sie nimmt der Langzeitarbeitslosigkeit ihren Schrecken, wodurch die Arbeitenden nicht dazu verdammt sind, gesundheits-schädigende, entwürdigende Arbeit zu Niedriglöhnen annehmen zu müssen. Diese De-Kommodifizierung der Arbeitskraft stellt daher einen zusätzlichen Hebel für gute Arbeit dar.

2.2 Verfügbarkeit von Zeit

Politische Beteiligung umfasst nicht nur die offensichtlich aktiven Tätigkeiten wie Wahlbeteiligung oder das Engagement in einem Verein, einer Partei oder die Ausübung öffentlicher Ämter. Politische Meinungsbildung bedeutet auch, sich über Themen zu informieren, Informationen zu verarbeiten und sich mit anderen darüber auszutauschen. Alle diese Tätigkeiten erfordern Zeit (Honneth 2023, 96). Lange Arbeitszeiten schränken die verfügbare Zeit ein, sich mit politischen Themen befassen oder sich politischen Tätigkeiten widmen zu können. Darüber hinaus verschwimmen in vielen Branchen die Grenzen zwischen Arbeitszeit und Freizeit zunehmend, indem am Abend noch E-Mails am Diensthandy beantwortet werden oder Beschäftigte auch im Urlaub auf Abruf bereit sind, in dringenden Fällen einzuspringen. Aber nicht nur die effektive Arbeitszeit ist für das Ausmaß an arbeitsfreier Zeit bedeutsam, sondern auch das Ausmaß der benötigten Regenerationszeit. Belastende Arbeitsbedingungen sind u. a. dadurch gekennzeichnet, dass Beschäftigte auch nach Arbeitsschluss länger benötigen, um ihre körperlichen, geistigen und emotionalen Ressourcen soweit wieder herzustellen, um sich mit anderen Dingen beschäftigen zu können. Das verfügbare Zeitbudget ist dabei unter den Lohnabhängigen sehr ungleich verteilt, vor allem wenn man die unbezahlte Arbeit inkludiert. So verbringen Frauen durchschnittlich zwar weniger Zeit mit Erwerbsarbeit, erledigen aber rund zwei Drittel der unbezahlten Arbeit: Sie betreuen Kinder, kochen, waschen, putzen oder kümmern sich um ältere Angehörige. Ihr Gesamtarbeitstag dauert damit trotz sehr häufiger Teilzeitarbeit auch

durchschnittlich 13 Minuten länger als jener von Männern (Statistik Austria 2023).⁷

Aus der Erwerbsarbeitslosigkeitsforschung ist bekannt, dass es für Aktivität und Beteiligung nicht ausreicht, Zeit zur Verfügung zu haben. Verlieren wir die zeitliche Ordnung, verschwimmt der „Unterschied zwischen heute, gestern und morgen, macht Zukunftspläne sinnlos“ (Jahoda, 1984, 15). In der Erwerbslosigkeit besteht die Gefahr, das Zeitgefühl zu verlieren und damit auch den Sinn des Daseins. Der dadurch bedingte Rückzug in die soziale Isolation behindert Beteiligung ebenso. Studien zeigen, dass es auf die sozialen Kontakte und die erfahrene Wertschätzung ankommt, die es erlauben, die verfügbare Zeit für politisches Engagement zu nützen (vgl. z.B. Kieselbach 2000). Zu beidem kann eine Arbeitsplatzgarantie erheblich beitragen. So zeigte die Begleitstudie zum Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal des AMS Niederösterreich, dass sich Ausmaß und Qualität der sozialen Kontakte erhöhten und sich die Teilnehmenden mehrheitlich zunehmend sozial wertgeschätzt fühlten (Quinz und Flecker 2023). Die Wertschätzung basiert zum einen auf der einfachen Tatsache, dass jemand erwerbstätig und nicht mehr erwerbsarbeitslos ist, zum anderen wird sie für die nützliche Arbeit gewährt, die im Rahmen der Arbeitsplatzgarantie für die lokale Gemeinschaft geleistet wird. Darüber hinaus wird im Sinne der oben genannten qualitätsvollen verfügbaren erwerbsarbeitsfreien Zeit im Modellprojekt darauf geachtet, dass das Ausmaß der Arbeitszeit auf Betreuungsverpflichtungen abgestimmt ist und auf etwaige gesundheitliche Belastungsgrenzen von Teilnehmer:innen Rücksicht nimmt.

⁷ Frauen leisten täglich rund 3 Stunden und 48 Minuten unbezahlte Arbeit, Männer hingegen nur 2 Stunden und 14 Minuten (Achleitner 2024).

2.3 Selbstachtung und Selbstwertgefühl

Auch hier sind die Untersuchungen Bourdieus interessant. Für die Beteiligung an politischen Diskursen seien nicht nur Sachkenntnisse im Sinne eines Bildungskapitals relevant, sondern es braucht auch ein „Gefühl, *berechtigt zu sein, sich überhaupt mit Politik zu beschäftigen*“ (Bourdieu 1987, 639). Auch bei Honneth finden wir diese Gedanken: „*man betritt erst gar nicht die politische Bühne, wenn man nicht zuvor schon ein hinlängliches Vertrauen in den öffentlichen Wert der eigenen Stellungnahmen gewonnen hat*“ (Honneth 2023, 98). Dieses Gefühl der Berechtigung hat eine starke Klassenkomponente, denn insbesondere bei Angehörigen unterer sozialer Klassen liegt diesbezüglich ein grober Mangel vor, der durch vielfältige, im Laufe des Lebens gemachte Abwertungserfahrungen in der Familie, der Schule und in der Arbeitswelt entsteht.⁸ Kontinuierliche Erfahrungen der Beschämung, der Herabwürdigung oder Entwertung der eigenen Arbeit im Betrieb aber auch des eigenen Beitrages für die Gesellschaft (z. B. durch Entwertung von Berufen bzw. Tätigkeiten) beschädigen das eigene Selbstwertgefühl nachhaltig (Altreiter et al. 2022). Neben der Selbstachtung ist für politische Beteiligung ebenso die Erfahrung wichtig, dass die eigenen Ansichten bei kollektiven Entscheidungen im Betrieb oder in der Gesellschaft auch tatsächlich Berücksichtigung finden.

Missachtungs- und Stigmatisierungserfahrungen in Phasen der Arbeitslosigkeit stellen sehr große Herausforderungen für die Identitätsarbeit dar und beeinträchtigen den Selbstwert der Betroffenen. Ein Teilnehmer am Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal berichtete, wie ihm am Stammtisch das Wort verwehrt worden sei: „*Such dir eine Arbeit, dann kannst du mitreden!*“ Wie viel mehr an „*Vertrauen in den Wert der eigenen Stellungnahme*“ (Honneth) braucht es, wenn man sich nicht nur am Stammtisch, sondern auch in politischen Zusammenhängen

⁸ Vgl. dazu auch die Überlegungen von Nancy Fraser zu Ungleichheit und Teilhabe an der politischen Öffentlichkeit (1990).

einbringen möchte. Anhand des österreichischen Beispiels einer Arbeitsplatzgarantie hat sich gezeigt, dass sich Selbstwert und Selbstwirksamkeit im Zuge der Teilnahme bei vielen verbessert haben (Quinz und Flecker 2023). Zwar waren diese nicht bei allen Befragten durch die Arbeitslosigkeit in Mitleidenschaft gezogen. Jedoch hatten viele prekäre Erwerbsarbeit und Demütigungen in der Berufsarbeit erlebt und sich in der Erwerbsarbeitslosigkeit hilflos gefühlt. Die Hälfte der befragten Teilnehmer:innen konnten in der Maßnahme wieder Vertrauen zu sich selbst fassen (ibid, 97). Hintergrund dafür bildet auch die spezifische Projektstruktur: Teilnehmer:innen sollen dort Mitbestimmung erfahren und werden dabei unterstützt, ihre Ideen, Fähigkeiten und Kompetenzen aktiv einzubringen und auch realisieren zu können (z. B. indem sie eigene Ideen für Produkte in der Textilwerkstatt entwickeln und zur Umsetzung bringen können). Die hier geschilderten Rahmenbedingungen machen deutlich, dass sich eine positive Wirkung für den Selbstwert durch die Teilnahme an einer geförderten Beschäftigung nicht automatisch und zwangsläufig einstellt. Persönliche sozialarbeiterische Betreuung und Beratung sowie die als sinnvoll und nützlich wahrgenommene Tätigkeit in der Jobgarantie sind dafür entscheidende Rahmenbedingungen. Das Motto „Hauptsache irgendeine Beschäftigung“ greift deutlich zu kurz. Insofern müssen die Kriterien für gute Arbeit auch für die Arbeitsplatzgarantie umfassend gelten.

2.4 Einübung demokratischer Tugenden durch Kooperation

Arbeitsplätze können schlussendlich Orte sein, an denen Kooperation und damit Fähigkeiten des guten Zusammenlebens erworben oder behindert werden können. Auf die Bedeutung kooperativer Erfahrungen im Arbeitsprozess hat bereits Marie Jahoda hingewiesen. *„Erwerbstätigkeit [...] stärkt das Kollektivbewusstsein durch die tägliche Demonstration, dass die koordinierte Anstrengung von Vielen Leistungen zustande brin-*

gen kann, die außerhalb der Fähigkeiten von ebenso vielen Einzelnen liegen...“ (Jahoda 2023 [1988], 297). Über die Einbindung in die Arbeitsteilung fühlen sich Menschen der Gesellschaft zugehörig, woraus eine Verpflichtung entwächst, sich für Anliegen der Gemeinschaft zu engagieren (Ziegler 2018). Durch Kooperationen erwerben wir grundlegende Fähigkeiten, die für das Zusammenleben und schlussendlich auch für das Funktionieren einer Gesellschaft und einer Demokratie ganz wesentlich sind. Kooperation verlangt ein Mindestmaß an Berücksichtigung anderer sowie an Rücksichtnahme auf andere. In guten Arbeitssettings können Menschen somit grundlegende Fähigkeiten für die Demokratie, wie etwa Kooperationsfähigkeit, kollektives Zusammenleben und Solidarität erwerben (Dejours und Deranty 2010, 175f.). *„Well functioning work places educate individuals into forming a consensual opinion by taking into account the different views, capacities and needs of all. Dysfunctional work places can be the birth place for a radical disregard of the views and vulnerability of others“* (ibid, 176). Das resoniert mit ähnlichen Überlegungen von Marie Jahoda, die vorhin skizziert wurden.

Die Erfahrung, von anderen gebraucht zu werden und in die Erreichung kollektiver Ziele eingebunden zu sein, ist für die positive Wirkung einer Arbeitsplatzgarantie ganz entscheidend. Darüber hinaus sind die Teilnehmer:innen in Kooperationsbeziehungen eingebunden, die für die Zielerreichung erforderlich sind. Im Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal erlebten die Teilnehmer:innen die Renovierung der Werkstätte als großes gemeinsames Projekt, das zudem die Voraussetzungen für zukünftige Arbeiten im Modellprojekt schuf. Es wird deutlich, dass sie dieses Werk als etwas von ihnen durch ihr Zusammenwirken Geschaffenes wahrnehmen (Quinz und Flecker 2023, 94). Viele verweisen auf die gegenseitige Unterstützung und das Zusammengehörigkeitsgefühl, das mit der Zeit im Projekt entstanden sei. Manche Teilnehmende

unterstützten andere in ihrer Arbeitszeit, etwa indem sie ihnen einen Deutschkurs anboten. Über das Modellprojekt hinaus ist das Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinde durch die Arbeitsplatzgarantie stärker geworden. Auch wenn dies nicht für alle in vollem Maße zutrifft, kann die Umsetzung einer Arbeitsplatzgarantie offensichtlich die positiven und demokratieförderlichen Erfahrungen der Kooperation und des Zusammenlebens vermitteln. Das Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal ist gemeinnützig ausgerichtet, und es sind Aufträge von der Gemeinde erforderlich, um die Teilnehmer:innen zu beschäftigen. Insofern sind die Arbeiten unmittelbar am Gemeinwohl ausgerichtet, was eine Orientierung am lokalen Bedarf nahelegt, der über Marktangebote nicht gedeckt wird. Auch dies kann als wichtige Grundlage für demokratische Partizipation gesehen werden. In einzelnen Fällen brachten Teilnehmer:innen ihre Kontakte im Ort in das Modellprojekt ein, um Aktivitäten im Projekt zu ermöglichen. Umgekehrt stellte das Modellprojekt auch eine Plattform dar, um etwas gemeinsam für die Gemeinde zu entwickeln. Dass sich nicht alle Ideen, so interessant sie auch scheinen mögen, realisieren lassen, etwa weil die Gemeinde sie nicht unterstützt, wird im Moment als Rückschlag erfahren, könnte aber auch einen Einblick und eventuellen Einstieg in demokratische Willensbildung bieten. Ähnliches gilt für das Projekt selbst. Einige Teilnehmer:innen sahen gegen Projekte die Notwendigkeit politischer Veränderung im Umgang mit Arbeitslosigkeit und fordern eine Ausweitung und Verlängerung, damit mehr Menschen die Möglichkeit haben, von dieser Maßnahme zu profitieren. Insgesamt kann das Zuviel an Zeit in der Erwerbsarbeitslosigkeit, das Aktivitäten eher unterbindet als ermöglicht durch eine Arbeitsplatzgarantie in eine nützliche Ressource für die Gemeinschaft verwandelt werden.

3. Die Arbeitsplatzgarantie: ein Beitrag zu demokratieförderlichen Arbeitsbedingungen

Schlechte Arbeitsbedingungen, wie die Einschränkung kooperativer Erfahrung, ökonomische Unsicherheit oder Abwertung und Missachtung haben – wie diese unterschiedlichen Beispiele deutlich machen – direkte und indirekte Auswirkungen auf die politische Handlungsfähigkeit von Menschen. Diese resultiert nicht nur aus der Beschaffenheit individueller Arbeitsplätze, sondern ist auch durch die Verfasstheit der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und die damit verbundenen Macht-, Status- und Ausbeutungsverhältnisse bedingt (Honneth 2023, 255f.). Damit wird deutlich, dass politische Prozesse voraussetzungsvoll sind und entsprechende Rahmenbedingungen und Befähigungen benötigen, die auch (aber nicht nur) in der Arbeitswelt geprägt und erworben werden.

Das Recht auf Arbeit muss entsprechend ein Recht auf gute Arbeit sein. Gute Arbeit fassen wir in Anlehnung an Honneth dabei nicht nur als Sicherung und Verbesserung des subjektiven und kollektiven Wohlergehens von Beschäftigten – die sich u. a. in der Arbeitsplatzzufriedenheit ausdrückt –, sondern inkludieren auch Aspekte der Demokratieförderlichkeit. Eine Arbeitsplatzgarantie kann ein Baustein für den Aufbau demokratieförderlicher Arbeitsverhältnisse sein. Die Erfahrungen aus dem Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal haben aber auch gezeigt, dass „Hauptsache Arbeit“ keine angemessene Orientierung für geförderte Beschäftigung ist. Die positiven Wirkungen auf das Wohlbefinden und die erwünschten demokratieförderlichen Folgen setzen gute Arbeit auch in der Arbeitsplatzgarantie voraus.

Die Rücksichtnahme auf die Gesundheit und die Verpflichtungen der Teilnehmer:innen zu unbezahlter Sorgearbeit, letztlich also die Anpassung der Erwerbsarbeit an die Menschen und nicht umgekehrt, ist zentral, um vielen den Zugang zu Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Zu guter Arbeit in der Arbeits-

platzgarantie gehören zudem ein existenzsicherndes Einkommen, Wertschätzung für die Arbeit sowie Tätigkeiten, die als sinnvoll und als für andere nützlich wahrgenommen werden können. Die Gemeinnützigkeit einer solchen Maßnahme und die Anbindung an die Gemeinde ermöglichen eine unmittelbare Ausrichtung auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung. Dadurch wird die Tätigkeit in einer Arbeitsplatzgarantie noch viel stärker als in einer Erwerbsarbeit, in der für anonyme Marktteilnehmer:innen produziert wird, an Prozesse demokratischer Willensbildung rückgebunden. Ihr volles Potenzial kann eine solche Maßnahme entsprechend dann entfalten, wenn sie nicht als Notnagel für die „Überzähligen“ wahrgenommen, sondern als ein Stück realer Utopie (Wright 2010) gelebt wird, die über die gegenwärtige kapitalistische Vergesellschaftung hinausweist.

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Sophie (2024). Equal Care Day: Frauen leisten fast um die Hälfte mehr unbezahlte Care-Arbeit. Momentum Institut Blog. <https://www.momentum-institut.at/news/equal-care-day-frauen-leisten-fast-um-die-haelfte-mehr-unbezahlte-care-arbeit> [14.3.2024]
- Altreiter, Carina/Flecker, Jörg/Papouschek, Ulrike (2022). Solidaritätsorientierungen und soziale Positionen. Klassenhabituelle Haltungen zu Sozialstaat und Geflüchteten in Österreich. *Berliner Journal für Soziologie* 32 (2), 317–348. <https://doi.org/10.1007/s11609-022-00473-x>
- Azzollini, Leo/Macmillan, Ross (2023). Are “bad” jobs bad for democracy? Precarious work and electoral participation in Europe. *Frontiers in Political Science* 5. <https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1176686>
- Bourdieu, Pierre (1987). *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp

- Bourdieu, Pierre (1998). Prekarität ist überall. In: Pierre Bourdieu (Hg.). *Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion*. Konstanz, 96–102
- Ceccagno, Antonella (2007). Compressing Personal Time: Ethnicity and Gender within a Chinese Niche in Italy. In *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (4), 635–654. <https://doi.org/10.1080/13691830701265495>
- Dejours, Christophe/Deranty, Jean-Philippe (2010). The Centrality of Work. *Critical Horizons* 11 (2), 167–180. <https://doi.org/10.1558/crit.v11i2.167>
- Fraser, Nancy (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In *Social Text* (25/26), 56–80. <https://doi.org/10.2307/466240>
- Frey, Diane F./MacNaughton, Gillian (2016). A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda. *SAGE Open* 6 (2). <https://doi.org/10.1177/2158244016649580>
- Honneth, Axel (2023). *Der arbeitende Souverän. Eine normative Theorie der Arbeit*. Berlin, Suhrkamp Verlag. ISBN: 978-3-518-58797-3
- Jahoda, Marie (1986). *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert*. 3. Aufl. Weinheim/Basel, Beltz
- Jahoda, Marie (1984). Braucht der Mensch die Arbeit? In: Niess, Frank (Hrsg): *Leben wir, um zu arbeiten? Die Arbeitswelt im Umbruch*, Köln, Bund-Verlag, 11–17
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul/Zeisel, Hans (1960). *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie*. 2. Aufl. Al lensbach, Verlag für Demoskopie
- Kieselbach, Thomas (2000). *Psychosoziale Folgen der Arbeitslosigkeit: Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit be-*

- ruflichen Transitionen. In: Badura, Bernhard, Litsch, Martin, Vetter, Christian (Hrsg.) Fehlzeiten-Report. vol 1999. Psychische Belastungen am Arbeitsplatz. Zahlen, Daten, Fakten aus allen Branchen der Wirtschaft Berlin/Heidelberg. ISBN 978-3-540-66520-5
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). „Mariantal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3), 79–104. <https://doi.org/10.59288/wug493.208>
- Refslund, Bjarke (2012). Offshoring Danish jobs to Germany: regional effects and challenges to workers' organisation in the slaughterhouse industry. In: *Work Organisation, Labour and Globalisation* 6 (2), 113–129. <https://doi.org/10.13169/workorglaboglob.6.2.0113>
- Smith, Adam (1896 [1776]). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, George Bell & Sons
- Statistik Austria (2023): *Zeitverwendung 2021/22. Ergebnisse der Zeitverwendungserhebung*. Statistik Austria. Wien
- Wray, L. Randall (1997). *Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation*. Levy Economics Institute Working Paper No. 213, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.74942>
- Wright, Erik Olin (2010). *Envisioning Real Utopias*. London/New York, Verso. ISBN: 9781844676170
- Wright, Erik Olin (Hg.) (2005). *Approaches to Class Analysis*. Cambridge University Press
- Zandonella, Martina (2022). *Demokratie Monitor 2022. SORA*. Wien. <https://www.parlament.gv.at/dokument/fachinfos/publikationen/SORA-Endbericht-Demokratie-Monitor-2022.pdf> [14.02.2024]
- Ziegler, Meinrad (2018). *Sozialpsychologie der Arbeit*. Marie Jahodas Anregung zu einem Perspektivenwechsel. WISO 41

(1), 71–86. <https://www.zeitschriftwiso.at/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=67&token=8c8d4a2f0c52397adc92be029f-dc48ebeebed3co> [14.03.2024]

Marie Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit als Basis einer Job-Garantie

Johann Bacher, Georg Hubmann, Waltraud Kannonier-Finster und Meinrad Ziegler

1. Einleitung

Marie Jahoda (1907–2001) hat sich in ihrer wissenschaftlichen Laufbahn in unterschiedlichen Kontexten mit der Bedeutung von Erwerbsarbeit in der modernen Industriegesellschaft beschäftigt. Aufbauend auf Erkenntnissen aus der „Marienthalstudie“ aus dem Jahr 1933 (Jahoda, Lazarsfeld, und Zeisel 2021) und der Studie „Arbeitslose bei der Arbeit“ (Jahoda 2019a), die sie im englischen Exil knapp vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs 1937 bis 1938 durchführte, entwickelte sie in den 1970er-Jahren und Anfang der 1980er-Jahre ihre nach wie vor gültige sozialpsychologischen Theorie der Erwerbsarbeit (siehe z.B. Jahoda 1995). In ihrer Theorie floss durch die Zusammenarbeit mit Robert K. Merton während ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit in New York nach dem Zweiten Weltkrieg das Konzept der latenten und manifesten Funktionen ein (Ziegler 2018). In der sozialpsychologischen Forschung wurde in der Folge ihre Theorie als latentes Deprivationsmodell (z.B. jüngst Bähr, Batinic, und Collischon 2022; Paul u. a. 2023; Zechmann und Paul 2019) aufgegriffen und vielfach empirisch untersucht. Paul u.a. (2023) beispielsweise berichten in ihrer Metastudie von über 100 Studien, die sich auf Jahodas Theorie beziehen.

Erwerbsarbeit ist nach Jahoda eine historisch gewachsene Institution, die manifeste und latente Funktionen erfüllt. Die manifeste Funktion der Erwerbsarbeit ist die materielle Existenzsicherung. Die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit be-

stehen darin, dass diese Erfahrungen ermöglichen, die im Zusammenhang mit grundlegenden menschlichen Bedürfnissen stehen. Als solche betrachtet sie die Erfahrung einer zeitlichen Strukturierung des Alltags und des Lebensverlaufs, die Erfahrung einer Teilhabe an einer produktiven kollektiven Tätigkeit, das Erleben einer Erweiterung des sozialen Horizonts, die Erfahrung von sozialer Anerkennung und sozialer Identität sowie die Aufforderung zu regelmäßiger Aktivität. Die Bedürfnisse, die durch diese Erfahrungen angesprochen werden, hält sie für universell. Historisch werden sie von unterschiedlichen Institutionen befriedigt. In modernen Industriegesellschaften ist jedoch – so Jahodas These – die Erwerbsarbeit jene Institution, die für viele diese Erfahrungen ermöglicht (Jahoda 1995, 100–103). Das schließt nicht aus, dass für bestimmte Gruppen von Menschen auch andere Institutionen ähnliche Erfahrungen vermitteln können, der Großteil ist aber für deren Erleben auf die Erwerbsarbeit angewiesen (Jahoda 2019b).

Mit dem Modell der Job-Garantie (z. B. Haim 2021; Quinz und Flecker 2023; Theurl und Tamesberger 2021) hat sich Jahoda nicht explizit beschäftigt. Jahoda ist in den 1970er- und 1980er-Jahren auf der Grundlage ihrer Erkenntnisse zur Bedeutung von Erwerbsarbeit für eine Verkürzung der Arbeitszeit eingetreten, die damals von Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien zur Reduktion der hohen Arbeitslosigkeit gefordert wurde (Jahoda 1995, 160–162; 2019c). Wir können davon ausgehen, dass sie heute für eine Job-Garantie plädieren würde. Diese ist primär für Personen mit einem hohen Langzeitarbeitslosenrisiko konzipiert (Theurl und Tamesberger 2021). Bei einer Arbeitszeitreduktion würde diese Personengruppe nicht automatisch eine Beschäftigung erhalten.

Nachfolgend soll zunächst Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit dargestellt werden (Abschnitt 2). Daran anschließend wird in Abschnitt 3 der Frage nach ihrer aktuellen Gültigkeit nachgegangen, wobei zwei Fragen aufgegriffen werden: erstens,

ob Erwerbsarbeit an Bedeutung und Stellenwert verloren hat und andere Institutionen die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit übernommen haben. Zweitens, ob sich die Institution Erwerbsarbeit verändert hat und grundlegende menschliche Bedürfnisse nicht mehr befriedigt. Zur Beantwortung dieser Fragen werden zwei rezente empirische Studien (Paul et al. 2023; Bähr et al. 2022) dargestellt. Der Beitrag schließt mit einem Fazit ab (Abschnitt 4).

2. Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit

2.1 Historischer Hintergrund der Theorieentwicklung

Die 1950er- und 1960er-Jahre waren in Europa, den USA und in anderen Teilen der Welt durch Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung gekennzeichnet. Ab Mitte der 1950er-Jahre wurden wohlfahrtsstaatliche Leistungen umfangreich ausgebaut (Obinger und Petersen 2019), Anfang der 1960er erfolgte der Ausbau der Bildungssysteme (Bacher und Moosbrugger 2019). In den 1970ern wuchs unter dem Eindruck neuer politischer Bewegungen der Wunsch nach einer umfassenden Demokratisierung unterschiedlicher Lebensbereiche (Hanisch 1994). Im Hinblick auf die herrschenden Wirtschaftsstrukturen fanden diese Trends in Bestrebungen zur Humanisierung der Arbeitswelt ihren Niederschlag (Kleinöder et al. 2019).

Arbeitslosigkeit war in diesen sogenannten Wirtschaftswunderjahren kaum präsent und spielte daher in der politischen Diskussion und in der Öffentlichkeit keine Rolle. Das 1973 von der OPEC gegen die USA und andere westliche Länder einschließlich Europa beschlossene Ölembargo führte zu einem Schock. Der massive Preisanstieg des Öls löste eine Wirtschaftskrise aus. Zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Anlass des Ölembargos war der Jom-Kippur-Krieg, der durch einen Angriff von Ägypten und Syrien auf Israel ausgelöst wurde und in dem

Israel von den USA und anderen westlichen Ländern unterstützt wurde. In den Jahren 1979 und 1980 kam ein zweiter Ölpreisschock hinzu, der durch Förderausfälle und Verunsicherungen als Folge der Islamischen Revolution und des beginnenden Ersten Golfkriegs ausgelöst wurde. Er führte zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit, deren Abbau in den Folgejahren nur partiell gelang. Es verblieb eine hohe Sockelarbeitslosigkeit mit deutlichen Länderunterschieden, wobei es Österreich gelang, die Arbeitslosigkeit relativ gering zu halten (Rathkolb 2016, siehe auch den Beitrag von Marterbauer in diesem Band).

Die Arbeitslosigkeit in den 1970er-Jahren veranlasste Jahoda, sich erneut mit dem Phänomen der Erwerbslosigkeit und der Bedeutung von Erwerbsarbeit zu beschäftigen. Gleichzeitig sah sie die Gefahr, dass ansteigende Massenarbeitslosigkeit die Bestrebungen zur Humanisierung der Arbeitswelt unterlaufen könnte (Jahoda 1995; 2019c).

Bei der Ausformulierung ihrer Theorie griff Jahoda auf die Ergebnisse der Marienthalstudie und anderer in den 1930er-Jahren durchgeführten Studien zurück sowie auf empirische Untersuchungen zur Erwerbslosigkeit und zur Humanisierung der Erwerbsarbeit der 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre. Ein Ergebnis dieser Beschäftigung war ihr 1982 im englischen Original veröffentlichtes Buch „Employment and Unemployment“, das 1983 in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Wieviel Arbeit braucht der Mensch?“ erschien (Jahoda 1995).

In dieser Publikation setzt sie sich auch mit der Definition von Arbeit auseinander. Arbeit ist für Jahoda zweckgerichtetes Handeln, das mit Anstrengungen verbunden ist und der Herstellung von Gütern oder der Verrichtung von Dienstleistungen dient. Entsprechend dieser Konzeption ist Arbeit umfassend zu verstehen. Jahoda unterscheidet drei Grundformen von Arbeit: (i) Erwerbsarbeit, (ii) andere Tätigkeiten mit einem ökonomischen Ziel und (iii) Tätigkeiten, die weitgehend zu nichtökonomischen Zwecken verrichtet werden. Arbeit ist nach Jahoda,

die die Diskussion in der Arbeitssoziologie ab den 1980er-Jahren (z. B. Voß 2018) aufgreift, umfassender als Erwerbsarbeit zu sehen. Daher ist es für sie wichtig, von Erwerbslosigkeit zu sprechen, wenn der Verlust von Erwerbsarbeit gemeint ist und nicht von Arbeitslosigkeit.

2.2 Psycho-soziale Auswirkungen der Erwerbslosigkeit

Ein Schwerpunkt des Buches „Wieviel Arbeit braucht der Mensch?“ liegt auf den psycho-sozialen Auswirkungen der Erwerbslosigkeit, die sich sowohl in empirischen Studien aus der Zwischenkriegszeit als auch in jenen der Nachkriegszeit beobachten lassen. Als negative Auswirkungen (siehe dazu auch Abschnitt 3) nennt Jahoda beispielsweise *Apathie* (Passivität und Ziellosigkeit), *Verzweiflung*, *Schamgefühle*, das *Gefühl der Nutzlosigkeit und der Isolation*, *Selbstzweifel*, *geringes Selbstvertrauen* sowie *Verlust des Status* und der *Identität* (Jahoda 1995, 45–52, 85–98).

In der Zwischenkriegszeit bedeutete Erwerbslosigkeit oft Hunger und damit absolute Armut, was aufgrund des Ausbaus der sozialen Sicherungssysteme in den westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr der Fall war (Jahoda 1995, 62–64, 98–100), obwohl – und auf diese Feststellung legt Jahoda Wert – Erwerbslosigkeit auch in den Nachkriegsjahren „finanzielle Härten für die meisten Betroffenen und ihre Familien mit sich bringt“ (Jahoda 1995, 98). Im Unterschied zur manifesten Funktion haben sich die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit (siehe unten) nicht geändert. Die bei Erwerbslosigkeit beobachtbaren negativen psycho-sozialen Auswirkungen müssen demnach vor allem mit den latenten Funktionen der Erwerbsarbeit zusammenhängen. Der Verlust von Erwerbsarbeit führt dazu, dass Erfahrungen verloren gehen, die grundlegende menschliche Bedürfnisse befriedigen. Die Folge ist eine Beeinträchtigung des psycho-sozialen Befindens der Betroffenen, so Jahodas Theorie in Grundzügen.

Erwerbsarbeit hat nicht nur stabilisierende Wirkungen, sie kann auch destruktive Effekte (siehe dazu den Beitrag von Altreiter und Flecker in diesem Band) nach sich ziehen, nämlich dann, wenn die Arbeitsbedingungen an einem Arbeitsplatz schlecht sind und zeitgemäßen Qualitätskriterien nicht entsprechen. Jahoda hält es aber für analytisch unerlässlich, zwischen diesen beiden Ursachen, des Verlustes von Erfahrungen als Folge von Erwerbslosigkeit und der (mangelnden) Qualität von Erfahrungen bei Erwerbstätigkeit zu unterscheiden (Jahoda 1995, 71). Aus der Tatsache, dass schlechte Arbeitsbedingungen das psycho-soziale Befinden ebenfalls beeinträchtigen, kann beispielsweise nicht abgeleitet werden, dass Erwerbslosigkeit das kleinere Übel sei. In Einzelfällen und kurzfristig mag dies zutreffen, aber langfristig ist dies nicht der Fall. Zudem sei zu bedenken, so ihre weitere Argumentation, dass Erwerbsarbeit für viele mit positiven Erfahrungen verbunden ist.

2.3 Latente Funktion der Erwerbsarbeit

Die von Jahoda vorgenommene Unterscheidung der latenten und manifesten Funktionen lehnt sich an Robert K. Merton an, mit dem Jahoda während ihrer Jahre, die sie nach dem Zweiten Weltkrieg in New York verbrachte, im Bureau of Applied Social Research, das von Paul F. Lazarsfeld gegründet wurde, zusammengearbeitet hat (Fleck 2017). Merton entwickelte zu dieser Zeit seine funktionalistische Theorie weiter, zu der er von seinem ehemaligen Lehrer Talcott Parsons an der Universität Harvard angeregt wurde (Coser 2003). Im Unterschied zu Parsons ging es ihm dabei nicht um die Entwicklung einer „großen“ Theorie. Wie bei Parsons war sein Ziel aber die Analyse menschlichen Handelns, wobei – so Merton – zwischen Motiven des Handelns und den objektiven Folgen des Handelns für soziale Systeme (z. B. die Gesellschaft) zu differenzieren ist. Manifest sind nach Merton (1995) jene objektiven Folgen, die beabsichtigt sind und erkannt werden. Latente Funktionen sind dagegen

nicht beabsichtigt und werden nicht erkannt, sie sind unsichtbar. Der Begriff der Funktionen ist eng mit dem Begriff der Institutionen verbunden. Institutionen sind Merkmale der Kultur einer Gesellschaft. Es handelt sich um Verhaltensregeln, die im Regelfall den Einzelnen entlasten und die Stabilität des Gesamtsystems gewährleisten. Als Beispiele für Institutionen können Familie, Wirtschaft, Bildung und Politik genannt werden. Die diesen Institutionen zugrunde liegenden Normen sind heute oft als Rechtsvorschriften kodifiziert. Sie sind historisch gewachsen und werden in Sozialisationsprozessen vermittelt. Sie sind daher auch wandelbar. Ein Wandel kann beispielsweise dann ausgelöst werden, wenn Institutionen dysfunktional geworden sind (Merton 1995, 51–52).

Jahoda übernimmt Mertons funktionale Grundvorstellung und wendet sie auf die Erwerbsarbeit an. In einem Aufsatz (Jahoda 2019d) setzt sie sich mit dem Begriff der Arbeit auseinander, den Hannah Arendt in ihrem Buch *Vita activa* formulierte (Arendt 1985). Jahoda kritisiert die Geringschätzung, mit der Arendt über das Arbeiten als erste der drei menschlichen Grundtätigkeiten spricht. Arbeit ist nicht nur auf den materiellen Gewinn, den Erwerb von Einkommen reduziert, sondern das Erlebnis der Arbeit geht darüber hinaus. Andererseits greift sie den zweiten Typus von Tätigkeiten bei Arendt, das Herstellen, auf. Es ist die kollektiv organisierte menschliche Arbeit, die die zweite, künstliche Welt – die sozialen Institutionen – hervorbringt. Ihre Aufgabe als Sozialpsychologin sieht Jahoda gerade darin, diese unsichtbare Welt sichtbar zu machen. Die sichtbare (manifeste) Funktion der Erwerbsarbeit ist die materielle Existenzsicherung des Einzelnen und der Gesellschaft. Erwerbstätige werden entlohnt und durch die Erwerbsarbeit werden Güter und Dienstleistungen hergestellt. Nicht unmittelbar sichtbar und nicht beabsichtigt (latente Funktionen) sind dagegen Erfahrungen, die grundlegende menschliche Bedürfnisse befriedigen. Sie ergeben sich aus allgemeinen Merkmalen, die unter-

schiedliche Formen von Erwerbsarbeit zusammenfassend kennzeichnen. Konkrete Inhalte einer beruflichen Tätigkeit spielen daher keine Rolle, formale Aspekte stehen im Fokus. Jahoda nennt fünf Erfahrungskategorien, die sie auch als Erlebniskategorien bezeichnet:

1. Erwerbsarbeit strukturiert den Tagesablauf und den Lebenslauf. Sie trennt den Tag, die Woche, das Jahr und insgesamt das ganze Leben in Erwerbsarbeit, andere Tätigkeiten und Freizeit.
2. Erwerbsarbeit vermittelt die Erfahrung, dass für die Erledigung von bestimmten Aufgaben Kooperation erforderlich ist.
3. Erwerbsarbeit erweitert den sozialen Horizont. Sie führt zu Sozialkontakten mit Kolleg:innen, Vorgesetzten und gegebenenfalls mit Kund:innen, die über den Kreis der Familie hinausgehen.
4. Erwerbsarbeit vermittelt soziale Anerkennung und soziale Identität.
5. Erwerbsarbeit erzwingt eine regelmäßige Aktivität.

Prägnant fasst sie diese Erfahrungen in einer Rede, die sie auf Einladung von Willy Brandt am Parteitag der SPD 1982 in München gehalten hat, wie folgt zusammen:

Es sind diese fünf Erlebniskategorien, an deren Abwesenheit die Arbeitslosen leiden. Ohne Zeitstruktur werden die Tage zu lang. Ohne Teilnahme an kollektiven Zwecken kommt man sich überflüssig vor. Ohne den Kontakt mit den Kollegen ist man isoliert. Wie ein Arbeitsloser im Gespräch gesagt hat: Mir fehlen die Kollegen, sogar die, die ich nicht leiden kann, die fehlen mir. Ohne Arbeit hat man keinen Status, und die soziale Identität ist in Frage gestellt. Und ohne Aktivität werden die Menschen lustlos und passiv. Wie sehr wir uns alle auch oft über notwendige und

geforderte Aktivität beklagen – der Zwang von außen ist in Wirklichkeit für alle Menschen eine Anregung und eine Hilfe. Johann Sebastian Bach hat in sechs Wochen die Brandenburgischen Konzerte schreiben müssen, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Und es wird erzählt, dass Karl Marx und Friedrich Engels das Kommunistische Manifest beinahe nicht fertiggebracht hätten. Sie hatten den Termin des Verlegers überschritten, und nur, als er ihnen drohte, nicht zu veröffentlichen, haben sie es endlich zustande gebracht.“ (Jahoda 2019c, 305)

Der Verlust der Zeitstruktur ist für Jahoda (1995, 45) eine zentrale psychologische Konsequenz von Erwerbslosigkeit. Die Erfahrungen bzw. Erlebnisse wirken nicht nur individuell, indem sie grundlegende Bedürfnisse befriedigen und zum psychosozialen Wohlbefinden beitragen, sondern auch sozial. Erwerbsarbeit wirkt sozialintegrativ, indem sie Zusammenarbeit von Menschen erfordert, dadurch den sozialen Horizont erweitert und gegenseitiges Verständnis fördert. Daher hat der Verlust der Erwerbsarbeit nach Jahoda nicht nur individuelle Folgen in Form einer Beeinträchtigung des psycho-sozialen Befindens, sondern auch negative soziale Folgen für die Gesellschaft. Hinzu kommen ökonomische und politische Folgen, denen sich Jahoda bewusst ist, die aber entsprechend ihrer Wissenschaftsdisziplin, der Sozialpsychologie, nicht im Vordergrund ihrer Analysen stehen.

2.4 Zwischenfazit

Zusammenfassen lässt sich Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit in Thesenform wie folgt:

1. Erwerbsarbeit ist eine historisch gewachsene Institution, die für die moderne Industriegesellschaft charakteristisch ist. Sie erfüllt manifeste und latente Funktionen.

2. Die manifeste Funktion ist die materielle Existenzsicherung.
3. Die latenten Funktionen bestehen darin, dass die Erwerbsarbeit Erfahrungen ermöglicht, durch welche grundlegende menschliche Bedürfnisse befriedigt werden.
4. Diese Erfahrungen sind das Erlebnis einer zeitlichen Strukturierung des Alltags und des Lebens insgesamt, das Erlebnis der Teilhabe an einer produktiven kollektiven Tätigkeit, jenes der Erweiterung des sozialen Horizonts, der sozialen Anerkennung und der sozialen Identität sowie das Erlebnis einer erzwungenen regelmäßigen Aktivität.
5. Diese Erfahrungen befriedigen grundlegende menschliche Bedürfnisse. Jahoda versteht diese als sozialpsychologische Erscheinungen (Jahoda 1985, 122). Menschen haben das Bedürfnis, mit anderen und Objekten in der realen Welt in Kontakt zu treten. Mit der Befriedigung ihrer Bedürfnisse erweitern sie zugleich das Wissen um die reale Welt.
6. Bei den durch die Erwerbsarbeit vermittelten Erfahrungen ist analytisch zwischen ihrem Verlust durch Erwerbslosigkeit und ihrer Qualität beim Ausüben einer bestimmten beruflichen Tätigkeit zu unterscheiden.
7. Eine konkrete berufliche Tätigkeit kann weitere Grundbedürfnisse befriedigen. Allerdings ist es falsch, von einer Hierarchie von Grundbedürfnissen auszugehen.
8. Erwerbslosigkeit führt zum Verlust der oben genannten Erfahrungen und in der Folge zu einer Beeinträchtigung des psycho-sozialen Befindens.
9. Erwerbslosigkeit hat darüber hinaus negative soziale, politische und ökonomische Folgen.

10. Aus der zentralen Bedeutung der Erwerbsarbeit folgt, dass der Bekämpfung der Erwerbslosigkeit politisch Priorität eingeräumt werden sollte.

3. Gültigkeit von Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit heute

Jahoda hat ihre Theorie der Erwerbsarbeit in den 1970er- und 1980er-Jahren entwickelt. Es stellt sich daher die Frage, ob ihre Theorie heute noch gültig ist oder ob Erwerbsarbeit an Stellenwert verloren hat und andere Institutionen die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit übernommen haben. Als Hinweis auf den Bedeutungsverlust könnte angeführt werden, dass in Umfragen die Wichtigkeit von Erwerbsarbeit abgenommen hat (Fritsch et al. 2019) und immer mehr Menschen nicht (mehr) erwerbstätig sind, sich aber dennoch wohlfühlen. Ein Beispiel hierfür wäre die Generation 60plus, die bereits den Arbeitsmarkt verlassen hat, also nicht mehr erwerbstätig ist, ihre Freizeit aber strukturiert verbringt und sich sozial engagiert oder anderweitig sinnvoll betätigt (Vogel 2023). Andererseits kann gefragt werden, in welchem Umfang Erwerbsarbeit noch in der Lage ist, grundlegende menschliche Bedürfnisse zu befriedigen. Studien, die sich mit prekären und belastenden Arbeitsverhältnissen (Flecker und Neuhauser 2023) auseinandersetzen, etwa im Pflegebereich (Aulenbacher et al. 2021), bei Zustelldiensten (Bohrn Mena 2020, 88–101) oder im Baugewerbe (Haidinger und Papouschek 2021) könnten als Hintergrund für diese Frage angeführt werden.

Die Frage nach der Gültigkeit von Jahodas Theorie der Erwerbsarbeit ist eine empirische Frage. Sie soll nachfolgend anhand von zwei rezenten Studien beantwortet werden. Zuvor sei aber angemerkt, dass sich Jahoda bereits mit einigen Gegenargumenten auseinandergesetzt hat. Sie sieht z.B. sehr wohl die Möglichkeit, dass Freiwilligenarbeit oder andere Institutionen die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit erfüllen können. Erwerbsarbeit tue dies aber automatisch (Jahoda 1995, 137), wäh-

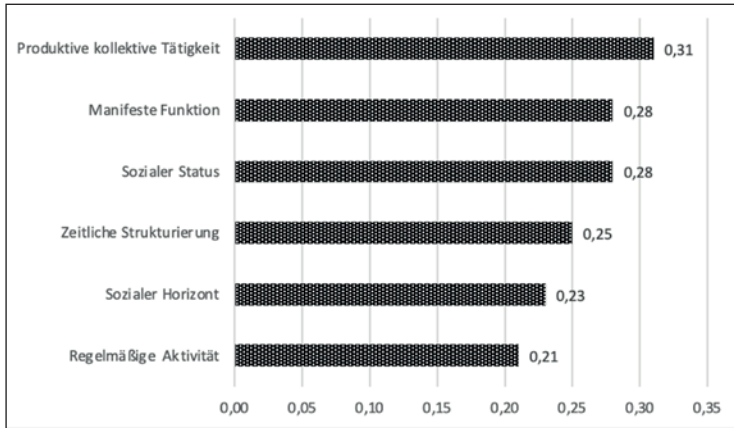
rend Freiwilligenarbeit eine Selbstverpflichtung erfordert, die nicht allen Menschen leicht fällt. Ihr ist auch bewusst, dass Erwerbsarbeit entwürdigend und entmenschlichend sein kann (Jahoda 1995, 141). Eine Humanisierung der Arbeitswelt kann dem entgegensteuern. „Aber die Humanisierung der Arbeit darf nicht an der Enthumanisierung durch die Arbeitslosigkeit vorbeisehen.“ (Jahoda 2019c, 306–307). Es ist also wichtig, beide Ziele – Humanisierung und Vollbeschäftigung – vor Augen zu haben, wie dies in Konzepten der Job-Garantie (Theurl und Tamesberger 2021) intendiert ist. Diese Schlussfolgerung unterstreicht auch die Analyse von Quinz und Flecker (2023), in der diese über die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung des „Modellprojekts Arbeitsplatzgarantie Marienthal“ (MAGMA) berichten. Obwohl die teilnehmende Gruppe von langzeitarbeitslos gemeldeten Personen sehr heterogen war, zeigten sich in der Summe positive Wirkungen im Sinne der latenten Funktionen der Erwerbsarbeit von Jahoda. Die Teilnehmer:innen konnten zudem ihre Selbstwirksamkeit erhöhen. Die positiven Effekte traten vor allem dann auf, wenn die Tätigkeit als subjektiv sinnvoll und kollektiv nützlich erschien.

Die erste Studie, die hier ausführlicher betrachtet werden soll, wurde 2023 von Karsten Paul et al. (2023) veröffentlicht. Es handelt sich um eine Metastudie. Der Erstautor, heute Professor für Angewandte Psychologie an der Johannes Kepler Universität Linz, setzte damit seine Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen von Arbeitslosigkeit fort, die er gemeinsam mit seinem akademischen Lehrer Klaus Moser in Nürnberg begonnen hatte. In die Metastudie wurden insgesamt 106 Studien einbezogen. Primäres Auswahlkriterium war, dass explizit zu Jahoda Bezug genommen wurde. Es wurden aber auch einige Studien in die Analyse aufgenommen, die einen Bezug zu den latenten Funktionen der Erwerbsarbeit haben ohne die direkte Nennung von Jahoda. Zwei Forschungsfragen wurden von den Autor:innen untersucht: erstens die Frage, ob zwischen psychischer Gesund-

heit und den Funktionen der Erwerbsarbeit ein Zusammenhang besteht, und zweitens, ob die latenten Funktionen noch ein spezifisches Merkmal der Erwerbsarbeit sind oder ob auch andere Institutionen diese erfüllen. Zur Messung der latenten Funktionen wurde in den Studien auf unterschiedliche Messinstrumente (Fragebatterien) zurückgegriffen, die ab den 1980er-Jahren in der Sozialpsychologie auf der Grundlage der Theorie von Jahoda entwickelt wurden. Einen Überblick über die Entwicklung von Messinstrumenten geben Zechmann und Paul (2019). Eine zur Prüfung von Jahodas Theorie verwendete Skala ist beispielsweise die LaMB-Skala (Muller et al. 2005), wobei LaMB für Latent and Manifest Benefits steht. Jede Dimension (latente Funktionen und manifeste Funktion) wird durch mehrere Items erfasst. Ein Item zur Messung der Erfahrung einer produktiven kollektiven Tätigkeit lautet beispielsweise „I often feel that I make a meaningful contribution to society“. Wie dem Beispiel zu entnehmen ist, werden die Erfahrungen sehr allgemein ohne Nennung eines Kontexts formuliert. Das hat den Vorteil, dass Personen mit unterschiedlichem Erwerbsstatus (erwerbstätig, arbeitslos, in Pension, aus anderen Gründen nicht-erwerbstätig usw.) verglichen werden können.

Bezüglich der ersten von Paul et al. (2023) untersuchten Forschungsfrage zeigt sich, dass sowohl die manifeste Funktion als auch alle latenten Funktionen signifikant mit unterschiedlichen Messungen der psychischen Gesundheit korrelieren (siehe Abbildung 1). Am stärksten korrelieren mit der psychischen Gesundheit die produktive kollektive Tätigkeit, die manifeste Funktion und der soziale Status, am schwächsten der Zwang zur Aktivität. Eine multivariate Analyse bestätigt dieses Bild weitgehend, verschiebt aber etwas die Bedeutung der Faktoren. Die zeitliche Strukturierung gewinnt an Gewicht, der soziale Status verliert etwas. Insgesamt wirken alle Funktionen signifikant auf die psychische Gesundheit ein.

Abbildung 1: Zusammenhang von psychischer Gesundheit mit der manifesten und den latenten Funktionen der Erwerbsarbeit (Produktmomentkorrelationen r)



Anmerkungen: Abgebildet sind bivariate Korrelationen der Funktionen der Erwerbsarbeit mit der psychischen Gesundheit.

Quelle: Paul et al. (2023), eigene Darstellung.

Eine Person, die in ihrem Handeln gemeinsam mit anderen kollektive Ziele verfolgt, deren Alltag und Leben eine zeitliche Struktur aufweist, die soziales Ansehen genießt, Kontakte mit anderen hat, die über den Kreis der Familie hinausgehen, und die regelmäßig aktiv ist, ist psychisch gesünder als eine Person, auf die diese Merkmale nicht zutreffen. Neben den latenten Funktionen hat die manifeste Funktion der Erwerbsarbeit einen signifikanten Einfluss auf die psychische Gesundheit. Je besser die finanzielle Situation einer Person ist, desto psychisch gesünder ist diese.

Hinsichtlich der zweiten von Paul et al. (2023) untersuchten Fragestellung, ob die latenten Funktionen noch ein spezifisches Merkmal der Erwerbsarbeit sind, werden nach Erwerbsstatus

unterschiedliche Gruppen paarweise verglichen. Die Ergebnisse zeigen zunächst, wie von der Theorie erwartet, dass beim Vergleich von erwerbstätigen mit erwerbslosen Personen in den latenten Funktionen mittlere bis große Unterschiede auftreten, die durchgehend statistisch signifikant sind. Erwerbslose berichten in einem geringeren Ausmaß von einer zeitlichen Strukturierung des Alltags, von einer Teilhabe an einer produktiven kollektiven Tätigkeit. Sie nehmen einen geringeren sozialen Status und weniger erzwungene regelmäßige Aktivität wahr. Im Vergleich zu Pensionist:innen zeigen sich auch in allen fünf latenten Funktionen schwache bis mittlere Unterschiede zugunsten der Erwerbstätigen, die mit Ausnahme der zeitlichen Strukturierung zudem statistisch signifikant sind. Besonders stark sind die Unterschiede bei der Erweiterung des sozialen Horizonts und der erzwungenen regelmäßigen Tätigkeit. Im Vergleich zu Studierenden ergeben sich in zwei latenten Funktionen mittlere, statistisch signifikante Unterschiede (zeitliche Strukturierung, produktive kollektive Tätigkeit). Bei Personen, die im Haushalt tätig sind, treten ebenfalls in vier der fünf latenten Funktionen mittlere bis schwache Unterschiede auf, die allerdings statistisch insignifikant sind, da die Zahl der Studien, die Tätigkeiten im Haushalt einbeziehen, bei gleichzeitig hoher Heterogenität der Ergebnisse gering ist.

Im Hinblick auf die Frage, ob Erwerbsarbeit an Relevanz verloren hat und auch andere Institutionen die latenten Funktionen erfüllen, lässt sich aus der Studie ableiten, dass einige der von Jahoda der Erwerbsarbeit zugeschriebenen Erfahrungen auch in anderen Kontexten bzw. Institutionen vermittelt werden. Vor allem auf den sozialen Status trifft dies bei einigen Gruppen zu, was zum Teil methodisch durch die Art der Messung bedingt ist. So wird z. B. zur Erfassung des sozialen Status nach der Wertschätzung durch Freunde gefragt: „I am usually important to my friends“ (Muller et al. 2005). Umgekehrt lässt sich aber auch inhaltlich fragen, ob die Erwerbstätigkeit an sich

soziales Ansehen vermittelt oder ob in manchen Ländern der soziale Status einer Person nicht stärker von ihrer beruflichen Tätigkeit abhängt, also von der Qualität der ausgeübten Tätigkeit und nicht von der Tatsache, ob eine Person erwerbstätig ist.

Die Erwerbsarbeit ist aber nach wie vor jene Institution, die in der Summe die meisten latenten Funktionen erfüllt. Bezüglich des Zusammenhangs der latenten Funktionen mit der psychischen Gesundheit zeigt sich, dass alle latenten Funktionen signifikant mit dieser korrelieren und einen statistisch nachweisbaren Einfluss auf die psychische Gesundheit haben, allerdings mit leicht unterschiedlicher Stärke. Da dieser Zusammenhang auch in anderen Institutionen besteht, unterstützt dies die Annahme, dass grundlegende menschliche Bedürfnisse befriedigt werden.

Die zweite hier betrachtete Studie (Bähr et al. 2022) basiert auf einer repräsentativen Haushaltsbefragung, die 2020 in Deutschland durchgeführt wurde und an der über 10.000 Personen teilnahmen. In die Auswertung gingen 9.303 Personen ein. Zur Erfassung der latenten Funktionen wurde eine Kurzform der LaMB-Skala (siehe oben) verwendet. Die Studie wurde am Institut für Arbeits- und Berufsforschung durchgeführt. An ihr wirkten wiederum ehemalige Schüler:innen von Klaus Moser mit, u. a. Bernad Batinic, der derzeit ebenfalls Professor für Psychologie an der Johannes Kepler Universität Linz ist und wie Paul aus der Nürnberger Forscher:innengruppe kommt. Die Studie bestätigt zunächst die Befunde der Metastudie von Paul et al. (2023) weitgehend, insbesondere ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den erwerbstätigen und den erwerbslosen Befragten. Erstere berichten signifikant häufiger die mit den latenten Funktionen verbundenen Erfahrungen als Erwerbslose. Bestätigt wird auch der Zusammenhang zwischen latenten Funktionen und der psychischen Gesundheit.

Die Studie geht aber auch der Frage nach, ob sich unterschiedliche Formen der Erwerbsarbeit auf die latenten Funk-

tionen auswirken. Bezüglich der Erwerbsarbeit wird nach zeitlichem Umfang sowie nach Stundenlohn differenziert. Die Analysen erbringen nur geringe Differenzen in den latenten Funktionen, wenn getrennt nach Vollzeit, Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung ausgewertet wird. Ein differenzierteres Bild bezüglich zeitlicher Strukturierung und erzwungener regelmäßiger Aktivität ergibt sich bei einer feineren Kategorisierung der Wochenarbeitszeit, während die anderen latenten Funktionen weitgehend unabhängig von der Arbeitszeit sind. Mit dem zeitlichen Umfang der Erwerbstätigkeit steigt die Erfahrung der erzwungenen Aktivität, während das Erleben einer zeitlichen Strukturierung sinkt, was darauf hinweisen könnte, dass die berichtete Mehrarbeit bei einigen der Befragten unfreiwillig verrichtet wird. Die Ergebnisse bestätigen somit in der Gesamtbetrachtung Jahodas These, dass zwischen dem Verlust der Erfahrungskategorien durch Erwerbslosigkeit und der Qualität der Erwerbstätigkeit zu unterscheiden ist. *„In summary, we conclude, that it is essential to simply have work to satisfy the latent functions of work and the extent of employment is less important.“* (Bähr et al. 2022, 13).

Bezüglich des Stundenlohns, der als Indikator für die berufliche Stellung betrachtet werden kann, erbringen die Analysen das Ergebnis, dass einige der latenten Funktionen bis zu einem bestimmten Stundenlohn steigen und dann konstant bleiben. Das ist bei der Mitwirkung an der Umsetzung kollektiver Ziele und den sozialen Kontakten der Fall. Ab einem Stundenlohn von etwa 20,- Euro nimmt die Bedürfnisbefriedigung nicht mehr zu. Nimmt man an, dass der Stundenlohn mit den Arbeitsbedingungen korreliert, ergibt sich in Kombination mit dem zuvor berichteten Befund eine Antwort auf die Frage, ob sich Erwerbsarbeit als Institution gewandelt habe und nicht mehr die latenten Funktionen befriedige. Wie bereits von Jahoda diagnostiziert, erfüllt nicht jede Erwerbsarbeit die für die Befriedigung von Grundbedürfnissen erforderlichen Qualitäts-

ansprüche. Im vorliegenden Fall ist dies im Niedriglohnsektor der Fall, dem in Österreich ca. 15 Prozent der Beschäftigten angehören (Flecker und Neuhauser 2023).

4. Fazit

Marie Jahoda hat in den 1970er- und frühen 1980er-Jahren eine umfassende sozialpsychologische Theorie der Erwerbsarbeit entwickelt. Sie greift dabei auf Ergebnisse der Arbeitslosigkeitsforschung der 1930er- und 1970er-Jahre zurück sowie auf Studien zur Humanisierung der Arbeitswelt. Theoretisch knüpft sie an die funktionalistische Theorie von Merton an und betrachtet Erwerbsarbeit als eine Institution, die latente und manifeste Funktionen erfüllt. Die latenten Funktionen der Erwerbsarbeit bilden den Kern ihrer Theorie. Sie bestehen darin, dass die Erwerbsarbeit Erfahrungen vermittelt, die grundlegende menschliche Bedürfnisse befriedigen. Erwerbslosigkeit bedeutet den Verlust dieser Erfahrungen und beeinträchtigt in der Folge das psycho-soziale Wohlbefinden. Sie hat darüber hinaus negative soziale, ökonomische und politische Folgen.

Neue empirische Studien zeigen, dass die Theorie von Jahoda trotz vielfältiger Veränderungen nach wie vor gültig ist und Erwerbsarbeit in der Summe die latenten Funktionen am besten erfüllt. Einzelne latente Funktionen, wie z.B. der soziale Status, die Erweiterung des sozialen Horizonts oder die regelmäßige Aktivität können auch von anderen Institutionen übernommen werden, aber die Erwerbsarbeit ist jene Institution, die am häufigsten alle Funktionen gewährleistet.

Deutliche Unterschiede in der Erfüllung der latenten Funktionen bestehen in Übereinstimmung mit der Theorie von Jahoda nach wie vor zwischen erwerbstätigen und erwerbslosen Personen. Erwerbslose Personen berichten häufiger von einem Verlust der latenten Funktionen und in der Folge häufiger von einer Beeinträchtigung der psychischen Gesundheit. Erwerbs-

losigkeit hat darüber hinaus negative soziale, politische und ökonomische Folgen.

Daher sind Maßnahmen zur Reduktion der Erwerbslosigkeit zu befürworten. Auf Konzepte der Job-Garantie trifft dies in einem besonderen Ausmaß zu, da sie Vollzeitbeschäftigung insbesondere für langzeitarbeitslose Menschen unter Beachtung sozialer und ökologischer Aspekte anstreben. Im Sinne von Jahoda beabsichtigen diese Konzepte somit Tätigkeiten, die bestimmten Qualitätsansprüchen genügen, sodass die latenten Funktionen und weitere Grundbedürfnisse auch tatsächlich befriedigt werden können. Daher können wir davon ausgehen, dass Jahoda eine Job-Garantie befürworten würde.

5. Literatur

- Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (2021). Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1. Auflage. Arbeitsgesellschaft im Wandel. Weinheim: Beltz Juventa.
- Arendt, Hannah (1985). Vita activa oder Vom tätigen Leben. Neuausg., 4. Auflage. München: Piper.
- Bacher, Johann/Moosbrugger, Robert (2019). Bildungsabschlüsse, Bildungsmobilität und Bildungsrenditen: Entwicklungen. In: Bacher Johann/Grausgruber Alfred/Haller Max/Höllinger Franz/Prandner Dimitri/Verwiebe, Roland (Hg.). Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 131–157.
- Bähr, Sebastian/Batinic, Bernad/Collischon, Matthias (2022). Heterogeneities in the latent functions of employment: New findings from a large-scale German survey. *Frontiers in Psychology* 13 (August): 909558. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.909558>.
- Bohrn Mena, Veronika. 2020. Die neue ArbeiterInnenklasse: Menschen in prekären Verhältnissen. 3. Auflage. Wien: ÖGB Verlag.

- Coser, Lewis A. (2003). Robert K. Merton. In: Dirk Kaesler (Hg.) *Klassiker der Soziologie*. München: C. H. Beck, 152–170.
- Fleck, Christian (2017). Marie Jahoda – ein Porträt. In: Bacher, Johann/Kannonier-Finster, Waltraud/Ziegler, Meinrad (Hg.). *Marie Jahoda: Lebensgeschichtliche Protokolle der arbeitenden Klassen 1850–1930: Dissertation 1932*. Innsbruck: Studien Verlag, 267–362.
- Flecker, Jörg/Neuhauser, Johanna (2023). Qualität der Beschäftigung und prekäre Arbeit in Österreich. In: Buxbaum, Adi/Filipič, Ursula/Pirklbauer, Sybille/Soukup, Nikolai/Wagner, Norman (Hg.). *Soziale Lage und Sozialpolitik in Österreich 2023. Entwicklungen und Perspektiven*. Wien: AK Wien, 55–68.
- Fritsch, Nina-Sophie/Verwiebe, Roland/Liebhart, Christina (2019). Arbeit und Berufe in Österreich: Veränderte Einstellungsmuster im Kontext des Strukturwandels am Arbeitsmarkt. In: Bacher, Johann/Grausgruber, Alfred/Haller, Max/Höllinger, Franz/Prandner, Dimitri/Verwiebe, Roland (Hg.). *Sozialstruktur und Wertewandel in Österreich*. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 333–385.
- Haidinger, Bettina/Papouschek, Ulrike (2021). Strategisches Vorgehen gegen Unterentlohnung in der Bauwirtschaft. Eine Fallstudie über die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse. *WISO* 44 (2): 83–101.
- Haim, Daniel (2021). What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3769488>.
- Hanisch, Ernst (1994). *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*. Wien: Ueberreuter.
- Jahoda, Marie (1985). *Freud und das Dilemma der Psychologie*. Dt. Erstausg. Fischer-Taschenbücher Geist und Psyche 42276. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.

- Jahoda, Marie (1995). *Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert*. Repr. der 3. Aufl. von 1986 (erste Auflage 1983), Weinheim: Beltz.
- Jahoda, Marie (2019a). *Arbeitslose bei der Arbeit*. In: Bacher, Johann/Kannonier-Finster, Waltraud/Ziegler, Meinrad (Hg.). *Arbeitslose bei der Arbeit*. Originalpublikation 1938, Innsbruck: Studien Verlag, 13–168.
- Jahoda, Marie (2019b). *Nicht-reduktionistische Sozialpsychologie – ein fast aussichtsloses Unternehmen, zu faszinierend, um es unversucht zu lassen*. In: Bacher, Johann/Kannonier-Finster, Waltraud/Ziegler, Meinrad (Hg.). *Aufsätze und Essays*. Innsbruck: Studien Verlag, 39–51.
- Jahoda, Marie (2019c). *Rede auf dem SPD-Parteitag, München 1982*. In: Bacher, Johann/Kannonier-Finster, Waltraud/Ziegler, Meinrad (Hg.). *Aufsätze und Essays*. Innsbruck: Studien Verlag, 303–309.
- Jahoda, Marie (2019d). *Wirklich Ende der Arbeitsgesellschaft? Eine Auseinandersetzung mit Hannah Arendt*. In: Bacher, Johann/Kannonier-Finster, Waltraud/Ziegler, Meinrad (Hg.). *Aufsätze und Essays*. Innsbruck: Studien Verlag, 293–302.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul Felix/Zeisel, Hans (2021). *Die Arbeitslosen von Marienthal: ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit: mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie*. 28. Auflage (Erstausgabe 1933). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kleinöder, Nina/Müller, Stefan/Uhl, Karsten (Hg.) (2019). *Humanisierung der Arbeit: Aufbrüche und Konflikte in der rationalisierten Arbeitswelt des 20. Jahrhunderts*. Bielefeld: Transcript.
- Merton, Robert K. (1995). *Manifeste und latente Funktionen*. In Meja, Volker/Steher, Nico (Hg.). *Robert K. Merton. Soziologische Theorie und soziale Struktur*. Berlin: de Gruyter, 15–82.

- Muller, Juanita J./Creed, Peter A./Waters, Lea E./Machin, M. Anthony (2005). The Development and Preliminary Testing of a Scale to Measure the Latent and Manifest Benefits of Employment. *European Journal of Psychological Assessment* 21 (3), 191–98. <https://doi.org/10.1027/1015-5759.21.3.191>.
- Obinger, Herbert/Petersen, Klaus (2019). Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates: Von den Anfängen bis zum Ende des Goldenen Zeitalters. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hg.). *Handbuch Sozialpolitik*. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 9–31.
- Paul, Karsten Ingmar/Scholl, Hannah/Moser, Klaus/Zechmann, Andrea/Batinic, Bernad (2023). Employment status, psychological needs, and mental health: Meta-analytic findings concerning the latent deprivation model. *Frontiers in Psychology* 14 (März). 1017358. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1017358>.
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). „Mariantal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3), 79–104. <https://journals.akwien.at/wug/article/view/208>.
- Rathkolb, Oliver (2016). Die Zweite Republik. In: Winkelbauer, Thomas (Hg.). *Geschichte Österreichs*. Stuttgart: Reclam, 525–612.
- Theurl, Simon/Tamesberger, Dennis (2021). Does a job guarantee pay off? The fiscal costs of fighting long-term unemployment in Austria. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 18 (3), 364–378. <https://doi.org/10.4337/ejeep.2021.0077>.
- Vogel, Claudia (2023). Ehrenamtliches Engagement in der zweiten Lebenshälfte. In: Hahmann, Julia/Baresel, Kira/Blum, Marvin/Rackow, Katja (Hg.). *Gerontologie gestern, heute und morgen*. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 267–289.

- Voß, Günter G. (2018). Was ist Arbeit? Zum Problem eines allgemeinen Arbeitsbegriffs. In: Böhle, Fritz/Voß, Günter G./Wachtler, Günther (Hg.). Handbuch Arbeitssoziologie. 2. Aufl. Springer Fachmedien: Wiesbaden, 23–80.
- Zechmann, Andrea/Paul, Karsten Ingmar (2019). Why Do Individuals Suffer during Unemployment? Analyzing the Role of Deprived Psychological Needs in a Six-Wave Longitudinal Study. *Journal of Occupational Health Psychology* 24 (6), 641–61. <https://doi.org/10.1037/ocp0000154>.
- Ziegler, Meinrad (2018). Sozialpsychologie der Arbeit – Marie Jahodas Anregung zu einem Perspektivenwechsel. *WISO* 41 (1), 71–86.

Gute Arbeit. Schlechte Arbeit. Keine Arbeit.

Daniel Schönherr

I. Gute Arbeit

Im Rahmen einer Studie führte ich vor zwei Jahren Interviews mit arbeitslosen Menschen in ganz Österreich. Eine davon war Inga. Inga wohnt mit ihrem Ehemann und ihren vier Kindern in einer Gemeindewohnung in einem Wiener Außenbezirk. Zum Zeitpunkt des Interviews ist Inga bereits mehr als zwei Jahre arbeitslos und hat die Suche nach einem neuen Job aufgegeben. Sie kümmert sich in erster Linie um Haushalt und Kinder. Am Ende des Interviews frage ich sie, ob sie irgendwann wieder arbeiten möchte. „*Natürlich will ich wieder arbeiten*“, antwortet Inga, „*ich bin ja nach Österreich gekommen, um zu arbeiten!*“ Nach dieser ersten Antwort sinkt sie in ihr Sofa zurück, hebt die Schultern und ergänzt leise: „*Aber dieses Mal hoffentlich gute Arbeit?*“ (Schönherr 2022)

Ingas Hoffnung auf „gute Arbeit“ wirkt auf den ersten Blick vielleicht tautologisch, gilt doch „zu arbeiten“ gemeinhin als besser als „nicht zu arbeiten“. Erwerbsarbeit bestimmt unsere Lebensweise und markiert in der Arbeitsgesellschaft die Trennlinien zwischen drinnen und draußen, oben und unten. „*Arbeit ist wichtig, weil sie einem das Gefühl gibt, dazuzugehören*“: Dieser Aussage stimmen in Österreich 88 Prozent aller Beschäftigten und 82 Prozent aller Arbeitslosen zu (Schönherr 2021). Der nach Claus Offe „*zentrale gesellschaftliche Tatbestand der Arbeit*“ (Offe 1983) trennt heute vor allem zwischen jenen, die Arbeit haben, und jenen, die keine Erwerbsarbeit verrichten. Die manichäische Trennung von „guter Arbeit“ und „schlechter Arbeits-

losigkeit“ blendet jedoch Fragen der *Arbeitsqualität* weitestgehend aus.

Dazu beigetragen hat wohl lange Zeit auch die Arbeitssoziologie, so selbstkritisch muss man sein. Die „Mariantal“-Studie schilderte schon 1933 eindrücklich die negativen Folgen von Arbeitslosigkeit in Form von Abwesenheit, Armut und Apathie (Jahoda et al. 1960). Marie Jahoda leitete später daraus zentrale positive sozialpsychologische Funktionen von Erwerbsarbeit ab. Zu arbeiten, so Jahoda, erlaube uns Menschen nicht nur die Bestreitung des Lebensunterhalts, sondern gibt uns Routine, indem sie unsere Tage, Wochen, Monate und Jahre strukturiere. Darüber hinaus eröffne uns Arbeit neue Bekanntschaften, soziale Wertschätzung, einen Platz in der Gesellschaft sowie die Möglichkeit, einer regelmäßigen Betätigung nachzugehen (Jahoda 1981). Kritisch muss man heute anmerken, dass Marie Jahoda die Ambivalenzen zwischen positiven und negativen Auswirkungen von Arbeit nicht vollständig aufgelöst hat, auch wenn sie später ergänzte, dass die Integrationskraft von Arbeit von der konkreten Ausgestaltung und damit der Arbeitsqualität abhängt (Jahoda 1982).

Wenn Inga also sagt, sie hoffe auf „gute Arbeit“, dann spricht sie genau jene Ambivalenzen in der Arbeitswelt an, die viele Beschäftigte in Österreich heute an ihrem Arbeitsplatz vorfinden. Was „gute Arbeit“ ausmacht, ist jedoch nicht mehr so einfach zu beantworten. Ältere Studien verwiesen zumeist auf die Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit als notwendige Grundlage guter Arbeit. Aktuellere Studien heben demgegenüber die Wertschätzung hervor, die Beschäftigte z. B. in Form von Autonomie, Mitsprachemöglichkeiten und Entwicklungs- und Aufstiegschancen in der Arbeit erhalten. Einen möglichen Ausweg bietet die *Arbeitszufriedenheitsforschung* an. Die Vermessung der subjektiven Sichtweisen von Beschäftigten auf ihre eigenen Arbeitsbedingungen erlaubt eine differenziertere Einordnung, was Menschen unter „guter Arbeit“ verstehen und welche Faktoren

dazu in welchem Ausmaß beitragen. Als Datengrundlage eignet sich der Österreichische Arbeitsklima Index, den die beiden Sozialforschungsinstitute IFES und FORESIGHT (ehemals SORA) seit 1997 im Auftrag der Arbeiterkammer Oberösterreich erheben. Die jährlich rund 4.000 Interviews mit unselbstständig Beschäftigten in ganz Österreich erfragen in 25 Einzelfragen u.a. die Zufriedenheit mit Einkommen, Arbeitszeit, Aufstiegsmöglichkeiten, die Einschätzung der eigenen Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsmarktchancen, die psychosozialen und körperlichen Arbeitsbeanspruchungen sowie beruflichen Zukunftspläne. Für den vorliegenden Beitrag wurden die Daten der Jahre 2019 bis 2023 kumuliert und neu ausgewertet. Dabei wurden die 25 Einzelfragen zunächst zu vier Faktoren bzw. Dimensionen der Arbeitszufriedenheit zusammengefasst (innerbetriebliche Situation, Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit, körperliche Beanspruchungen und psychosoziale Beanspruchungen). Entlang dieser vier Dimensionen der Arbeitszufriedenheit gruppieren sich in Folge drei Beschäftigtengruppen: Jene mit besonders niedriger Arbeitszufriedenheit, jene mit mittlerer und jene mit besonders hoher Arbeitszufriedenheit. Während fast die Hälfte eine mittlere Arbeitszufriedenheit aufweist, steht einem Fünftel der Beschäftigten mit sehr niedriger Arbeitszufriedenheit ein Drittel mit außerordentlich hoher Arbeitszufriedenheit gegenüber. Letztere werfen ein Licht auf jene Zonen am Arbeitsmarkt, die für Menschen in Österreich eine besonders zufriedenstellende Arbeit bereithalten. Auf Berufsebene zählen z.B. Professor:innen, Architekt:innen, Ärzt:innen, technische Angestellte, Sekretär:innen, Buchhalter:innen und Apotheker:innen am häufigsten zu dieser Gruppe. In welchen Aspekten der Arbeitsqualität aber heben sich diese Beschäftigten von den anderen beiden Gruppen am deutlichsten ab?

Zunächst in den Beschäftigungsverhältnissen selbst. Drei von vier Beschäftigten in guter Arbeit arbeiten in einem Normalarbeitsverhältnis, verstanden als unbefristete Vollzeitstelle.

Nur drei Prozent sind in Leiharbeit oder befristet beschäftigt, nur zwei Prozent geringfügig. Gute Arbeit, so der erste Überblick, findet sich damit am häufigsten in Hoch- und am seltensten in Niedriglohnssektoren, am häufigsten in Normal- und am seltensten in atypischen Arbeitsverhältnissen, am häufigsten in Stamm- und am seltensten in Randbelegschaften.

Dies spiegelt sich in der Einkommenssituation. 94 Prozent der Beschäftigten in guter Arbeit sind mit der Entlohnung zufrieden, für zwei Drittel reicht das Einkommen „sehr gut“ aus. Darüber hinaus erhält die Mehrheit betriebliche Sozialleistungen in Form von z.B. Essensgutscheinen, Verkehrstickets oder Firmenhandys. Die meisten haben fixe und geregelte Arbeitszeiten und wünschen sich auch keine Änderung ihrer Arbeitszeit, zumal Überstunden und Wochenendarbeit seltener als bei anderen Beschäftigten anfallen. Die innerbetriebliche Situation wird von 80 bis 90 Prozent positiv eingeschätzt, insbesondere die Aufstiegsmöglichkeiten, die Beziehung zu den Kolleg:innen sowie die Möglichkeiten, über Arbeitsabläufe mitzubestimmen. Von Diskriminierung berichten nur wenige. Auffallend ist, dass auch Beschäftigte in guter Arbeit die hohen psychischen Belastungen beklagen. Zwar sind sie kaum körperlichen Beanspruchungen ausgesetzt, jedoch fühlen sie sich zu einem Drittel von der Entgrenzung von Arbeit in die Freizeit und von steigendem Arbeitsdruck belastet. Dass ihre Arbeit pausenlos hohe Konzentration von ihnen erfordere, sagen Beschäftigte in guter Arbeit mit 55 Prozent überdurchschnittlich häufig.

Gute Arbeit zeigt sich letztlich auch an den Möglichkeiten, die eigene berufliche Position zu wählen und zu verbessern. Die wenigsten waren vor ihrem jetzigen Job arbeitslos und 97 Prozent halten ihren Arbeitsplatz für sicher. Die meisten würden „unbedingt“ wieder im selben Betrieb anfangen zu arbeiten. Fast alle Beschäftigten in guter Arbeit sagen, sie können im Betrieb mitgestalten. Vier von zehn haben in den letzten zwölf

Monaten eine berufliche Weiterbildung erhalten und ein Fünftel von ihnen ist mittlerweile in einer leitenden Position.

II. Schlechte Arbeit

Inga erzählt vom Aufwachsen in Litauen, dem frühen Tod des Vaters, vom Studienabbruch, als die Mutter einen Schlaganfall erlitt und der plötzlichen Verantwortung, die Familie zu versorgen. Mit Mitte zwanzig zog Inga deshalb nach Deutschland und arbeitete in einem Gasthaus als Kellnerin, Köchin und Putzfrau zugleich. Deutsch brachte sie sich selbst bei. Als sie schwanger wurde, zog sie zurück, ließ das Kind aber wenig später bei ihrem jüngeren Bruder und folgte einer Freundin nach Wien. Hier arbeitete sie anfangs als Rezeptionistin, die Jahre danach verschwimmen in ihrer Erinnerung. Soweit sie sich erinnern kann, arbeitete sie als Kellnerin, Köchin, Reinigungskraft, Telefonistin und zuletzt Masseurin. Durch Ingas Biografie ziehen sich Schilderungen von hohen Arbeitsbelastungen, unplanbaren Arbeitszeiten, niedrigem Einkommen, ausbleibender Bezahlung und Diskriminierungen. Dazwischen gab es immer wieder Phasen der Arbeitslosigkeit.

Die hohen Arbeitslosigkeitsrisiken und instabilen Erwerbskarrieren sind kennzeichnend für einen prekären Bereich am Arbeitsmarkt, dem Inga auch deshalb nie entkommen konnte. *„Ach, es waren so viele Jobs, ich weiß es gar nicht mehr. Überall einfach schwierig nur, ja. Musst du halt schauen. Gute Jobs gibt es nicht so viele, ja, aber ich hab immer schnell gefunden neue Jobs“*, erzählt Inga. Arbeitsplatzunsicherheit ist auch eines der zentralen Charakteristika in jenem Fünftel der Beschäftigten im Arbeitsklima Index, das in schlechter Arbeit arbeitet. 11 Prozent von ihnen sind in Leiharbeit, 28 Prozent entweder befristet oder geringfügig beschäftigt. Nicht einmal die Hälfte arbeitet derzeit in einem Normalarbeitsverhältnis. Eine:r von drei hält den aktuellen Arbeitsplatz für gefährdet. Dass die Mehrheit von ihnen dennoch optimistisch ist, rasch wieder eine neue vergleichbare

Stelle zu finden, spiegelt die von Inga angesprochenen guten Wiederbeschäftigungschancen wider – allerdings nur im prekären Bereich. „*Gute Jobs gibt es nicht so viele*“, wie sie sagt.

Schlechte Arbeit – also Berufe, in denen die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten besonders niedrig liegt – findet sich vor allem in zwei Erwerbsklassen, nämlich bei den Produktionsarbeiter:innen und in vermeintlich „einfachen“ Dienstleistungsberufen. Hilfsarbeit, Fabriksarbeiter:innen, Schlosser:innen und Installateurberufe, Reinigungskräfte, Kassierer:innen, Pflegebedienstete, Kellner:innen und Zusteller:innen zählen zu den Berufen mit der niedrigsten Arbeitszufriedenheit. Neben der Arbeitsplatzunsicherheit finden sich Gemeinsamkeiten in den Arbeitsbedingungen. Während Beschäftigte in guter Arbeit zwar ebenfalls über Entgrenzung und Arbeitsdruck klagen, fallen in schlechter Arbeit auch die körperlichen Arbeitsbelastungen hoch aus. Die Hälfte klagt über Zeit- und Arbeitsdruck, aber auch über schlechte Gesundheitsbedingungen und ein Drittel über Unfall- und Verletzungsgefahren in der Arbeit. Dass ihre Arbeit pausenlose Konzentration von ihnen fordere, sagen 43 Prozent. Die hohen Arbeitsbelastungen führen zu einer Vernutzung der Arbeitskraft, sodass nur noch ein Drittel der älteren Beschäftigten in schlechter Arbeit glaubt, diese Arbeit bis zur Pension ausüben zu können, während das unter Beschäftigten in guter Arbeit doppelt so viele für mühelos möglich halten. Die hohen Arbeitsbelastungen werden den Beschäftigten in schlechter Arbeit nicht entsprechend entlohnt. Nur ein Drittel sagt, das Einkommen reiche gut aus – für die Hälfte reicht es am Ende des Monats nur knapp, für fast ein Fünftel gar nicht zur Deckung der Lebenshaltungskosten. Die Mehrheit erhält keine betrieblichen Sozialleistungen.

Auch andere negative Aspekte von Erwerbsarbeit kumulieren im Segment der Beschäftigten in schlechter Arbeit. So sagt etwa die Hälfte, sie könnten Beruf und Privatleben nicht gut vereinbaren, auch aufgrund von unregelmäßigen Arbeitszeiten

und Arbeit auf Abruf. Hinzu kommen Diskriminierungserfahrungen. Die Hälfte glaubt, ein niedrigeres Einkommen als Kolleg:innen trotz gleicher Tätigkeit zu erhalten und fühlte sich bei Karrieresprüngen schon einmal übergangen. Vier von zehn berichten von Mobbing und Belästigung und ein Fünftel wurde in der Arbeit schon einmal sexuell belästigt, fast alle davon Frauen. Diese Diskriminierungserfahrungen nehmen der Erwerbsarbeit die integrative Wirkung.

Just als Marie Jahoda Anfang der 1980er-Jahre ihre Überlegungen zu den positiven Faktoren von Erwerbsarbeit veröffentlichte, kam es in Österreich zum Ende der jahrzehntelang bestehenden Vollbeschäftigung. Heute hat fast die Hälfte aller Beschäftigten über 45 schon einmal Arbeitslosigkeitserfahrungen gemacht, wie der Arbeitsklima Index zeigt. Dies deutet auf nachhaltige Verschiebungen in der Arbeitswelt hin. So war Leiharbeit zu Beginn der 1980er-Jahre stärker reglementiert, Gewerkschaften und Arbeiterkammer forderten damals sogar noch ein Verbot. Befristete und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse gab es selten und die Teilzeitquote lag bei etwas mehr als zehn Prozent. Vor vierzig Jahren waren also die deutliche Mehrheit aller Beschäftigungsverhältnisse Normalarbeitsverhältnisse. Seitdem hat eine Segmentierung am Arbeitsmarkt eingesetzt. Einerseits entstanden neue Arbeitsplätze in hoch qualifizierten Tätigkeitsbereichen, andererseits breitete sich auch schlechte Arbeit in Österreich aus. Die Etablierung von flachen Hierarchien, Autonomie und Flexibilität in der Arbeit einerseits bei gleichzeitiger Ausbreitung von fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten, unregelmäßigen Arbeitszeiten und der Flexibilisierung und Entsicherung von Arbeitsverhältnissen andererseits deutet auf eine laufende Polarisierung am österreichischen Arbeitsmarkt hin. Die Erwerbsarbeitsnorm blieb aber bis heute aufrecht und zeigt sich etwa im österreichischen Sozialversicherungssystem, das sich in seinen Standards immer noch

an einer kontinuierlichen, berufstätigen (Vollzeit-)Normalbiografie orientiert.

Während dieses bis in die 1980er-Jahre hinein dominierende Normalarbeitsverhältnis im hohen Maße integrativ wirkte, hinterlässt die Spätmoderne am Arbeitsmarkt auch Verliererinnen und Verlierer. Von einer „*regressiven Moderne*“ spricht deshalb der deutsche Soziologe Oliver Nachtwey, von sozialen Fortschritten also, die für manche Gruppen in der Gesellschaft Rückschritte beinhalten (Nachtwey 2016). So finden zwar heute deutlich mehr Menschen aus marginalisierten Gruppen Zugang zum Arbeitsmarkt, gleichzeitig haben sich die Möglichkeiten, durch Arbeit Armut zu überwinden und einen eigenständigen Lebensunterhalt zu bestreiten, nicht für alle gleichermaßen entwickelt. Zu arbeiten war etwa eine der zentralen Sprungfedern für die Emanzipation von Frauen. Im selben Augenblick, als immer mehr Frauen am Arbeitsmarkt Fuß fassten, formierten sich die Beschäftigungsverhältnisse aber unter der Devaluation weiblicher Tätigkeiten neu. Pflege, Reinigung, Kinderbetreuung, Haarschneiden, Kochen und Servieren – Arbeiten, die Frauen früher ohne Bezahlung geleistet haben, wurden nun zur *Erwerbsarbeit*, die aber oftmals niedriger entlohnt wird und mit weniger sozialen Sicherheiten ausgestattet ist. Die Ausbreitung atypisch bis prekärer Beschäftigungsverhältnisse ging aber nicht ursächlich von der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen oder Minderheiten wie z.B. ausländischen Staatsbürger:innen, Menschen mit Behinderung oder LGBTIQ-Personen aus, sondern wurde politisch zugelassen oder vorangetrieben, nicht zuletzt vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit. Auf diese Art wurde Arbeit für jene Gruppen in der Gesellschaft, die von Haus aus weniger Möglichkeiten haben, die eigene berufliche Position zu wählen und zu verbessern, zu „Hauptsache Arbeit“.

III. Keine Arbeit

Bleiben noch jene, die keine Arbeit mehr haben. Zwar gelten Arbeit und Arbeitswille schon seit Jahrhunderten als sittliche Pflicht, haben aber seither immer wieder Umdeutungen erfahren. In den letzten vierzig Jahren haben sich der gesellschaftliche und politische Diskurs über Arbeitslosigkeit (und damit auch Arbeit) verschoben. Heute wird Arbeitslosigkeit nicht mehr nur als Folge technischen Fortschritts, wirtschaftlicher Schwankungen und falscher politischer Entscheidungen gesehen, sondern Arbeitslose selbst werden zum Problem erklärt. Dies äußert sich in stigmatisierenden Zuschreibungen („*Sozial-schmarotzer*“, „*soziale Hängematte*“) und übersetzt sich politisch in die Schaffung sogenannter „Arbeitsanreize“, beispielsweise in Form von erweiterten Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Leistungsbezieher:innen, der Nicht-Valorisierung des Arbeitslosengeldes oder regelmäßiger Diskussionen über seine Herabsetzung. Mittlerweile schämt sich ein Drittel der Arbeitslosen für die eigene Situation und zwei Drittel glauben, dass die meisten Menschen mehr Vorurteile gegenüber Arbeitslosen haben, als sie offen zugeben (Schönherr 2021). Wenn „nicht zu arbeiten“ derart stigmatisiert wird, wird „zu arbeiten“ aber umso mehr zur Norm. Paradoxerweise geschah dies alles in einer Phase, in der Erwerbsarbeit an integrativer Wirkung verlor.

2023 waren in Österreich offiziell 270.000 Menschen arbeitslos. Die gesellschaftliche Sicht auf diese Arbeitslosen ist mindestens zwiespältig. 56 Prozent der österreichischen Bevölkerung glauben etwa, dass Menschen faul werden, wenn sie nicht arbeiten (Kritzinger et al. 2019). Die Vorbehalte gegenüber Arbeitslosen sind weiter verbreitet. 2021 haben wir mehr als 600 Beschäftigte zu ihrer Einschätzung von Arbeitslosen befragt: Von 100 Arbeitslosen, so die Beschäftigten, würden nur 66 „wirklich“ einen Job suchen, 30 seien mit dem Arbeitslosengeld zufrieden und 24 würden mehr Arbeitslosengeld erhalten, als ihre Bezahlung in einem Job wäre (Schönherr 2021).

In derselben Studie sagten die meisten Arbeitslosen (82 Prozent) hingegen, dass sie versuchen, so rasch wie möglich wieder eine neue Arbeit zu finden. Die restlichen 18 Prozent hatten entweder einen neuen Job in Aussicht oder waren zumeist jüngere, höher qualifizierte Menschen, die sich beruflich neu orientierten. 95 Prozent der Arbeitslosen suchten meist auf drei unterschiedliche Wegen nach neuen Jobs: In Stellenanzeigen, durch Vermittlungsvorschläge des AMS und über Bekannte und Familienmitglieder. Die eigenen Einflussmöglichkeiten darauf, einen Job zu finden, wurden aber nur von 37 Prozent der Arbeitslosen optimistisch eingeschätzt. Trotzdem verschickten Arbeitslose sechs Bewerbungen im Monat, wovon im Schnitt eine positiv beantwortet wurde.

Die Stigmatisierung von Arbeitslosen bei Hochhaltung des Prinzips „Hauptsache Arbeit“ setzte sich in Österreich ab den 1980er-Jahren durch. Zwar war die sozialpolitische Ausgestaltung des Landes nach dem Zweiten Weltkrieg von Anfang an ideologisch umkämpft, dennoch sahen die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP bis in die 1960er-Jahre hinein Arbeitslose vorwiegend als Opfer von Rationalisierungs- und Automatisierungsprozessen (Griesser 2019). Über Jahrzehnte hinweg veränderte sich diese Auffassung, wobei die Zäsur schon früher stattfand. 1968 entspann sich im österreichischen Parlament eine politische Debatte über den Umgang mit Arbeitslosen. Anlässe dafür waren die Einführung des Arbeitsmarktpolitikgesetzes und der Fachkräftemangel. Die SPÖ sprach damals von einem „Recht auf Arbeit“, die ÖVP konterte am nächsten Tag mit einer „Pflicht zur Arbeit“ (NR-Protokoll XI/122). In dieser parlamentarischen Debatte liegt der Grundstein des bis heute anhaltenden Diskurses über Arbeitslose. Arbeitslose seien nunmehr vor allem selbst in der Pflicht, ihre Chancen am Arbeitsmarkt zu verbessern, und Leistungen sollen dort gekürzt werden, wo sich zu wenig Arbeitswille zeige.

IV. Auswirkungen der Prekarität

Zwischen Arbeitslosigkeit, Beschäftigung in schlechter und Beschäftigung in guter Arbeit gibt es einen Zusammenhang. Das zeigt bereits der Blick auf die früheren Berufe der Arbeitslosen. Die Mehrheit der von uns 2021 befragten Arbeitslosen arbeitete zuvor in einem Beruf mit niedrigem sozioökonomischen Status und geringem gesellschaftlichen Ansehen. Ehemalige Produktionsarbeiter:innen und Beschäftigte in „einfachen“ Dienstleistungsberufen stellten damals mehr als 70 Prozent aller Arbeitslosen (Schönherr 2021). Während akademische bzw. höhere Erwerbsklassen vergleichsweise geschützt sind vor Kündigungen, werden Beschäftigte, die man traditionell der Arbeiterklasse zuordnet, von wirtschaftlichen Krisen stärker getroffen. Bei genauerem Hinsehen sind dies aber jene Berufe, die für die Reproduktion von Arbeitskraft in unserer Gesellschaft notwendig sind. Ohne Reinigungskräfte, Installateur:innen, Supermarktbeschäftigte, Pfleger:innen, Elementarpädagog:innen oder Zusteller:innen könnten Menschen in anderen, meist besseren Berufen ihre Arbeit nicht oder nur schwer ausüben. Wie systemrelevant diese Berufe sind, haben zuletzt die Lockdowns in der Corona-Pandemie gezeigt.

In einem abschließenden Schritt wurden die bisherigen Ergebnisse des Arbeitsklima-Index mit den Daten der Studie „Zur Situation von Arbeitslosen 2021“ verknüpft. Anhand der Berufsklassifikation sowie Angaben zu Dienstverhältnis und Einkommen wurden die knapp 600 befragten Beschäftigten der Arbeitslosenstudie auf die drei im Arbeitsklima Index eruierten Typen von Arbeit aufgeteilt. Dies erlaubt den direkten Vergleich zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten in guter, mittlerer und schlechter Arbeit.

Dieser zeigt zunächst, dass Arbeitslose erwartungsgemäß am stärksten vom Wegfall der manifesten und latenten Funktionen von Erwerbsarbeit betroffen sind. Besonders deutlich wird dies in der Zeitdimension. Der berufliche Alltag wird in der

Arbeitslosigkeit zwar zur freien Zeit, das heißt aber nicht, dass Arbeitslose inaktiv sind. Nur 36 Prozent der Arbeitslosen geben an, „oft nichts zu tun zu haben“. Die Organisation und Aufrechterhaltung einer Tagesstruktur fallen Arbeitslosen jedoch deutlich schwerer als den Beschäftigten.

Der Vergleich zeigt auch, dass sich positive Wirkungen von Erwerbsarbeit schon unter Beschäftigten in schlechten Berufen deutlich einschränken. So steigt die Armutsgefährdung unter Beschäftigten in schlechter Arbeit auf 16 Prozent. Dies wirkt sich auf die Gestaltbarkeit des eigenen Lebens aus: Während drei Viertel der Beschäftigten in guter Arbeit sagen, dass ihr Einkommen es ihnen erlaube, Dinge zu tun, die sie wollen, sinkt der Anteil unter Menschen in schlechter Arbeit auf 45 Prozent und halbiert sich nochmals unter arbeitslosen Menschen. Fast die Hälfte der Arbeitslosen und 26 Prozent der Beschäftigten in schlechter Arbeit können zudem soziale Kontakte nicht mehr im vollen Umfang pflegen. Auch neue Kontakte schränken sich bei Menschen in Arbeitslosigkeit und Menschen in schlechter Arbeit häufiger ein. Diese Zahlen schreiben die Ergebnisse zur Armutsgefährdung fort. Sie signalisieren, wie der Lebensalltag von Arbeitslosen, aber auch von Menschen in schlechter Arbeit durch das knappe Geld eingeengt wird, wie Konsumgewohnheiten umgestellt werden müssen und der Erhalt bestehender oder der Erwerb von neuen Freund- und Bekanntschaften irgendwann schwerer leistbar werden.

Die ungleiche Zuerkennung von Wertschätzung in der Gesellschaft wird daran ersichtlich, dass sich 78 Prozent der Menschen in guter Arbeit, aber nur noch 51 Prozent der Beschäftigten in schlechter Arbeit und 41 Prozent der Arbeitslosen als wertvolles Mitglied der Gesellschaft sehen. Dies zeigt zum einen, wie stark das Selbstwertgefühl von Menschen heute an Erwerbsarbeit geknüpft ist, und legt andererseits nahe, dass Resignation und ein Verlust des Selbstwertgefühls nicht erst in der Arbeitslosigkeit beginnen. Die Auswirkungen einer prekären

Situation zeigen sich letztlich auch daran, dass 15 Prozent der Arbeitslosen und elf Prozent der Beschäftigten in schlechter Arbeit an mehreren Tagen pro Woche unter psychosomatischen Beschwerden leiden, allen voran depressive Gedanken, Schlafprobleme und unkontrollierbare Sorgen.

Letztlich spiegeln sich die Exklusionserfahrungen von Arbeitslosen und Menschen in schlechter Arbeit auch politisch wider. Nur jeweils rund ein Viertel von ihnen glaubt, dass Menschen wie sie im Parlament gut vertreten seien. Unter Beschäftigten in guter Arbeit fühlen sich 58 Prozent im Parlament vertreten. Umgekehrt fühlen sich 69 Prozent der Arbeitslosen und 54 Prozent der Menschen in schlechter Arbeit von der Politik oft als Menschen „zweiter Klasse“ behandelt.

V. Abschließende Betrachtung

Der Vergleich zeigt die Diskrepanzen, die sich zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten in der Lebensführung, der sozialen Inklusion und Wertschätzung auftun. Er zeigt aber auch, dass Prekarität nicht immer erst in der Arbeitslosigkeit, sondern in manchen Dimensionen schon davor beginnt. Angesichts der „Drehtür“ zwischen Arbeitslosigkeit und schlechter Arbeit lässt sich folgern, dass das Prinzip „Hauptsache Arbeit“ kein besonders zukunftsfähiges ist, solange die *Qualität* der jeweiligen Arbeit nicht auch von der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt wird. Die Frage, welche Arbeit und Arbeitsbedingungen Arbeitslose annehmen müssen, wird damit zur Frage der künftigen Arbeitsqualität insgesamt. Die Verzahnung zwischen Arbeitslosigkeit und schlechter Arbeit ist dabei charakteristisch für eine Arbeitsgesellschaft, in der die soziale Polarisierung am Arbeitsmarkt zugenommen hat. Die Drehtür zwischen Arbeitslosigkeit und schlechter Arbeit dreht sich dabei für manche schneller.

Eine davon ist Inga. Offiziell zählt Inga dabei gar nicht mehr als arbeitslos. Inga hat sich wenige Monate nachdem sie ihren

Job verloren hat, vom AMS abgemeldet. Als offiziell „arbeitslos“ gelten jedoch nur Menschen, die sich als arbeitssuchend beim AMS melden. Menschen wie Inga bleiben in der nationalen Arbeitslosenstatistik ungezählt. Stattdessen zählt Inga jetzt zu einer Gruppe, die man im deutschsprachigen Raum als „stille Arbeitsmarktreserve“ und im englischsprachigen Raum als „discouraged workers“ bezeichnet. Diese wünschen sich grundsätzlich auch Arbeit und könnten innerhalb von zwei Wochen einen neuen Job annehmen, haben aber in den letzten Wochen keinen Job gesucht. 2023 wurde die Zahl der Menschen in der „stillen Reserve“ laut Statistik Austria auf rund 88.000 geschätzt.

Hinter dem Rückzug vom Arbeitsmarkt stehen unterschiedliche Gründe, wie die Statistik zeigt. Manche in der „stillen Reserve“ absolvieren eine Ausbildung, andere können aus gesundheitlichen Gründen keine neue Stelle suchen, viele glauben, dass es für sie keine passenden Jobs gibt, und vor allem arbeitslose Frauen ziehen sich dann vermehrt für die Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen vom Arbeitsmarkt zurück. Aus den genannten Gründen auf eine freiwillige Entscheidung zu schließen, wäre jedoch verkürzt. Wie unsere Interviews mit Frauen der „stillen Reserve“ zeigen, findet der Rückzug letztlich auf Basis der bisherigen Erwerbsbiografien statt (Schönherr 2022). Diese Biografien sind geprägt von schlechter Arbeit und dazwischen immer wieder Arbeitslosigkeit. In diesen Zwischenzeiten baut sich der Druck, schlechte Arbeit anzunehmen, vor der Angst, die Existenz nicht mehr sichern zu können und der Scham als faul dazustehen, immer wieder neu auf. Entlastend wirken nur die guten Chancen auf neue schlechte Arbeit. Erst vor diesem Hintergrund wird der Schritt hinaus aus dem Arbeitsmarkt nachvollziehbar. Denn dort, wo Arbeit ihre positive Wirkung und Integrationskraft in den letzten Jahrzehnten verloren hat, wirken irgendwann andere Fliehkräfte stärker.

Literaturverzeichnis

- Arbeiterkammer Oberösterreich: Arbeitsklima Index. Datensatz 1997–2023.
- Griesser, Markus (2019). Deutungsrahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein deutsch-österreichischer Vergleich von diskursiven Frames aus Anlass von 50 Jahren Arbeits(market)förderungsgesetz. In: *momentum quarterly – Zeitschrift für Sozialen Fortschritt*, Vol. 8, No. 3, Wien 2019, 166–188.
- Jahoda, Marie (1981). Work, employment, and unemployment. Values, theories, and approaches in social research. In: *American Psychologist* 36/2. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1037/0003-066X.36.2.184> (abgerufen am 23.12.2023).
- Jahoda, Marie (1982). Employment and unemployment. A Social-Psychological Analysis (The Psychology of Social Issues). Cambridge, Cambridge University Press.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul Felix/Zeisel, Hans (1933/1960). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie. 2. Aufl. Allensbach, Verlag für Demoskopie.
- Kritzinger, Sylvia/Aichholzer, Julian/Glavanovits, Josef/Hajdinjak, Sanja/Klaiber, Judith/Seewann, Lena/Friesl, Christian/Zulehner, Paul (2019). European Values Study 1990–2018 Austria Longitudinal Data (SUF edition)
- Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne. Suhrkamp Verlag, Berlin 2016
- NR-Protokoll XI/122 (1968). Stenographisches Protokoll von der 122. Sitzung des Österreichischen Nationalrats (10./11.12.1968). Wien: Österreichischer Nationalrat.
- Offe, Claus (1983). Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie. In: Matthes, Joachim. *Krise der Arbeitsgesellschaft?* Campus-Verlag, Frankfurt/Main

- Schönherr, Daniel (2021). Zur Situation von Arbeitslosen 2021. Online unter: https://www.sora.at/fileadmin/downloads/projekte/2021_SORA_21086_Momentum_Studie_Arbeitslosigkeit_in_der_Coronapandemie.pdf
- Schönherr, Daniel (2022). Von der Arbeitswelt entmutigt. Arbeitslose Frauen in der Stillen Reserve. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, durchgeführt von SORA.

Bewegte Zeiten am österreichischen Arbeitsmarkt und die wachsende Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik: ein Überblick

Rainer Eppel und Helmut Mahringer¹

Die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahrzehnte bis zur Corona-Krise war durch eine stufenweise Zunahme der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitbeschäftigungslosigkeit, gekennzeichnet. Neben der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung schlugen sich die markanten Veränderungen des Arbeitskräfteangebots in der Höhe und in der Struktur der Arbeitslosigkeit nieder. Der derzeit aus demografischen Gründen im Vergleich zu den letzten Jahrzehnten langsamere Anstieg der Zahl der Erwerbspersonen erleichtert den Abbau der Arbeitslosigkeit. Parallel dazu verändert sich jedoch die Struktur des Arbeitskräfteangebots hin zu Personengruppen mit schlechteren Integrationschancen am Arbeitsmarkt. Beides führt zu wachsenden Herausforderungen für Unternehmen, ihren Bedarf an geeigneten Arbeitskräften zu decken. Aktive Arbeitsmarktpolitik gewinnt in dieser Phase der Arbeitsmarktentwicklung an Bedeutung, um ein ausreichendes und qualifiziertes Arbeitskräfteangebot zu sichern und die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt zu verbessern.

Österreich verfügt über eine entwickelte und über die letzten Jahrzehnte ausdifferenzierte Arbeitsmarktpolitik. Für den

¹ Die Autoren danken den Herausgeber:innen und Markus Marterbauer für wertvolle Kommentare sowie Stefan Fuchs und Marion Kogler für unverzichtbare wissenschaftliche Assistenzleistungen.

Großteil der eingesetzten Instrumente liegen Wirkungsanalysen vor, die integrationsfördernde Effekte nachweisen. Die sich abzeichnenden Veränderungen am Arbeitsmarkt stellen die Arbeitsmarktpolitik vor die Herausforderung, ihre Instrumente zu adaptieren und zu ergänzen.

1. Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Langfristige Ausgrenzungsrisiken von Arbeitslosen haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen.

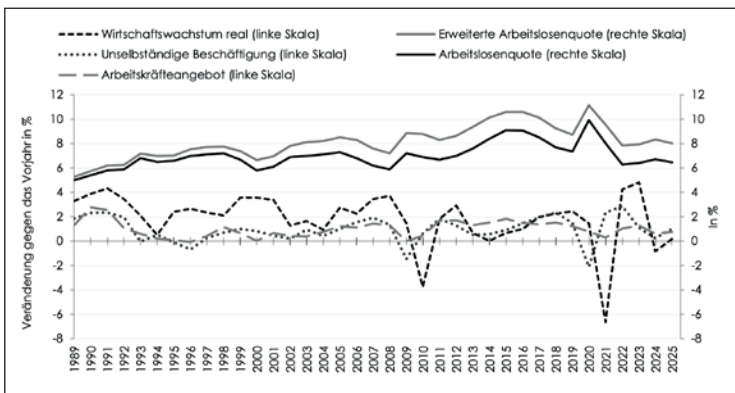
1.1 Krisengeprägte Arbeitsmarktentwicklung

Die Arbeitsmarktentwicklung der Jahre seit der Jahrtausendwende war von schweren Krisen geprägt – der Finanzkrise ab 2008, der Coronakrise ab 2020 und der aktuellen Krise im Gefolge des Ukrainekriegs und der Teuerung. Parallel dazu führten vor allem demografische Faktoren und Veränderungen in Pensionsregelungen zu einem Wandel der Angebotsbedingungen am Arbeitsmarkt.

Die Arbeitsmarktentwicklung in den Jahren vor der Finanzkrise war nach einem Konjunkturabschwung am Beginn des Jahrzehnts zunächst von einem kräftigen Aufschwung bis 2008 gekennzeichnet. Dieser Aufschwung führte – trotz kräftig steigenden Arbeitskräfteangebots u. a. aus den östlichen Nachbarländern Österreichs – zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquote sank auf 5,9 Prozent, nachdem sie im Gefolge des Konjunkturabschwungs Anfang der 2000er-Jahre 2005 mit 7,3 Prozent den höchsten Wert seit den 1950er-Jahren erreicht hatte und im Jahresdurchschnitt über 300.000 Arbeitslose (inkl. Schulungsteilnahmen) beim AMS registriert waren (vgl. Abbildung 1).

Mit Ausbruch der Finanzkrise stieg die Arbeitslosigkeit abermals markant auf 7,2 Prozent an. Auch die leichte Erholung in den beiden Folgejahren führte zu keinem deutlichen Arbeitslosigkeitsabbau und bereits 2012 wuchs die Arbeitslosenquote wieder und übertraf ab 2013 das während der Finanzkrise erreichte Niveau. In den Jahren 2015 und 2016 wurden mit 9,1 Prozent abermals neue Rekordwerte erreicht. Die Zahl der Arbeitslosen inklusive Schulungsteilnahmen überstieg erstmals in der Geschichte den Wert von 400.000 im Jahresdurchschnitt dieser beiden Jahre.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Arbeitskräfteangebot und Arbeitslosigkeit in Österreich, Entwicklung seit 1990



Quelle: AMS, DVS, WIFO-Berechnungen. – Realisierungen bis 2023, Werte für 2024 und 2025: WIFO-Prognose März 2024. Aktivbeschäftigung und aktives Arbeitskräfteangebot: Unselbständige Beschäftigung ohne Personen mit Kinderbetreuungsgeldbezug und Präsenzdienr mit aufrechtem Dienstverhältnis.

Die zentralen Ursachen für Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit im Jahrzehnt von 2008 bis 2017 wurden in Eppel et al. (2018) untersucht. Sie sind in der Kombination aus

einem geringen Wirtschaftswachstum und einer starken Ausweitung des Arbeitskräfteangebots sowie strukturellen Veränderungen im Arbeitskräfteangebot zu finden. Selbst während der mehrjährigen Stagnationsphase der Wirtschaft zwischen 2012 und 2016 nahm die unselbstständige Beschäftigung, begünstigt durch eine Reduktion der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit (mehr Teilzeit und weniger Stunden in Vollzeit), deutlich zu (Angel et al. 2023a).² Diese Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften reichte jedoch nicht aus, um die noch stärkere Zunahme des Arbeitskräfteangebotes zu absorbieren.

Hauptquellen eines kräftigen Wachstums des Arbeitskräfteangebots in der Zeit von 2008 bis 2017 waren der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen. Der Großteil der Angebotsausweitung (rund fünf Sechstel) entfiel auf ausländische Staatsangehörige, rund ein Sechstel auf Inländer:innen. Die inländische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpfte zwar, doch dieser demografisch bedingte Rückgang wurde durch die steigende Erwerbsbeteiligung insbesondere von Personen im höheren Erwerbsalter und von Frauen überkompensiert.

Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte entwickelte sich in Folge der vollständigen Arbeitsmarktöffnung für die östlichen EU-Beitrittsländer der Jahre 2004 und 2007 in den Jahren 2011 bzw. 2014 besonders dynamisch. Im Zuge dieser Angebotsausweitung dürften sich aufgrund erhöhter Angebotskonkurrenz in den relevanten Beschäftigungssegmenten die Jobchancen arbeitsloser Personen verschlechtert haben. So ist 2011, im Jahr der Arbeitsmarktöffnung für Arbeitskräfte aus den EU-Beitritts-

² Ein Teil der Anpassung des Arbeitsmarktes an die Konjunktur erfolgt insbesondere seit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 über die Arbeitszeit. So sank die Arbeitszeit pro erwerbstätiger Person 2007/2019 durchschnittlich beinahe doppelt so stark wie im Zeitraum 1995/2007. Bis 2004 war die Pro-Kopf-Arbeitszeit sogar weitgehend stabil; der rückläufige Trend setzte erst mit dem Beginn des Konjunkturaufschwungs ab 2005 ein. Der starke Rückgang der Pro-Kopf-Arbeitszeit in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 wurde sodann in den Folgejahren nicht wieder aufgeholt; die Arbeitszeit ging bis 2015 weiter zurück und stabilisierte sich erst im Zeitraum von 2016 bis 2019 etwas.

ländern des Jahres 2004 (Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern) ein Trendbruch im Rekrutierungsverhalten der Betriebe festzustellen: Der Anteil der Arbeitslosen an den Neueinstellungen sank sprunghaft und der starke Anstieg in der Zahl der Arbeitslosen schlug sich ab 2012 – anders als in früheren Phasen steigender Arbeitslosigkeit – nicht (mehr) in einem steigenden Anteil der Arbeitslosen an den Stellenbesetzungen nieder. Im gleichen Jahr, zum Zeitpunkt der Arbeitsmarkt-Ostöffnung 2011, nahmen das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot und der Anteil der Neuzugewanderten an den besetzten Stellen markant zu. Mehrere Befunde deuten darauf hin, dass vom starken Andrang zusätzlicher Arbeitskräfte aus dem Ausland andere Ausländer:innen, darunter insbesondere bereits länger in Österreich ansässige, stärker betroffen waren als Inländer:innen (Eppel et al. 2018).

Nach einer wirtschaftlichen Erholung 2017 bis 2019, die sich auch in sinkender Arbeitslosigkeit niederschlug, stieg die Arbeitslosigkeit mit Ausbruch der Corona-Krise erneut und erreichte im Jahresdurchschnitt 2020 9,9 Prozent, inkl. Schulungsteilnahmen waren das 467.000 Personen und zu ihrem Höhepunkt im April sogar über 570.000 Personen.

Mit dem Ende der Pandemie sank die Arbeitslosigkeit deutlich sowohl wegen des markanten Aufschwungs mit Wirtschaftswachstumsraten zwischen 4 Prozent und 5 Prozent in den Jahren 2021 und 2022 als auch wegen der schwächer werdenden Angebotsentwicklung. Die Arbeitslosigkeit sank bis 2022 auf 6,3 Prozent, den niedrigsten Wert seit Ausbruch der Finanzkrise. Vom Rückgang der Arbeitslosigkeit profitierten auch Gruppen mit hohem langfristigen Arbeitslosigkeitsrisiko wie Ältere und Geringqualifizierte. Gründe dafür liegen in der schwächeren Arbeitsangebotsentwicklung und dem starken Aufschwung nach der Coronakrise. Beides hat Stellenbesetzungsprobleme verstärkt und damit – zumindest temporär –

dazu beigetragen, dass Unternehmen ihr Personal in höherem Ausmaß im Betrieb halten, auch wenn die wirtschaftliche Situation schwieriger wird. So blieb der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Zuge der durch den Krieg in der Ukraine und der darauffolgenden Inflation bislang gedämpft, auch wenn es mit Fortdauer der Krise zu einem spürbaren Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen wird.

Trotz der jüngsten Krise im Gefolge des Kriegs in der Ukraine und der Teuerung, die zu einer Rezession im Jahr 2023 führte und auch die Wirtschaftsentwicklung 2024 prägt, dürfte es mittelfristig im Zuge der veränderten demografischen Entwicklung durch den Übertritt der geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge zu einer schwachen Arbeitsangebotsentwicklung (vgl. Horvath et al. 2024) und – bei weiterem Beschäftigungswachstum – zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit kommen. Mit Fortdauer der schwachen Wirtschaftsentwicklung wird dennoch die Arbeitslosenquote spürbar ansteigen. Auch mittelfristig wird die Arbeitslosigkeit voraussichtlich über den Werten der Jahrtausendwende bleiben (vgl. Baumgartner et al. 2024).

1.2 Entwicklung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Die langen Phasen hoher Arbeitslosigkeit und die Veränderungen in der Struktur des Arbeitskräfteangebots mit steigenden Anteilen älterer und gesundheitlich eingeschränkter Arbeitskräfte führten zu einem Anstieg der Langzeitbeschäftigungslosigkeit.

Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen stieg – gemessen an den registrierten Arbeitslosen – nach dem Einsetzen der Finanzkrise von 2009 und mit der Zunahme des Arbeitskräfteangebots durch den Zustrom von Arbeitskräften im Zuge der Arbeitsmarktöffnung gegenüber den 2004 und 2007 beigetretenen EU-Mitgliedsstaaten bis 2017 von 18 Prozent auf über 37 Prozent an. Er sank daraufhin mit dem Konjunkturaufschwung und dem verstärkten Einsatz von Beschäftigungs-

maßnahmen (darunter ab Mitte 2017 die Aktion 20.000, vgl. Hausegger und Krüse 2019 und Hausegger et al. in diesem Band) bis 2020 auf 31 Prozent und stieg 2021 mit Fortdauer der Corona-Krise auf 41 Prozent, um mit der Konjunkturerholung bis 2023 wieder auf knapp 31 Prozent zurückzugehen.

Damit sank in den Phasen des Konjunkturaufschwungs etwa ab dem Jahr 2016 oder nach der Corona-Krise nicht nur die Arbeitslosigkeit, sondern auch – mit einer gewissen Verzögerung – die Langzeitbeschäftigungslosigkeit, die eine gute Messgröße für das Ausgrenzungsrisiko am Arbeitsmarkt darstellt.

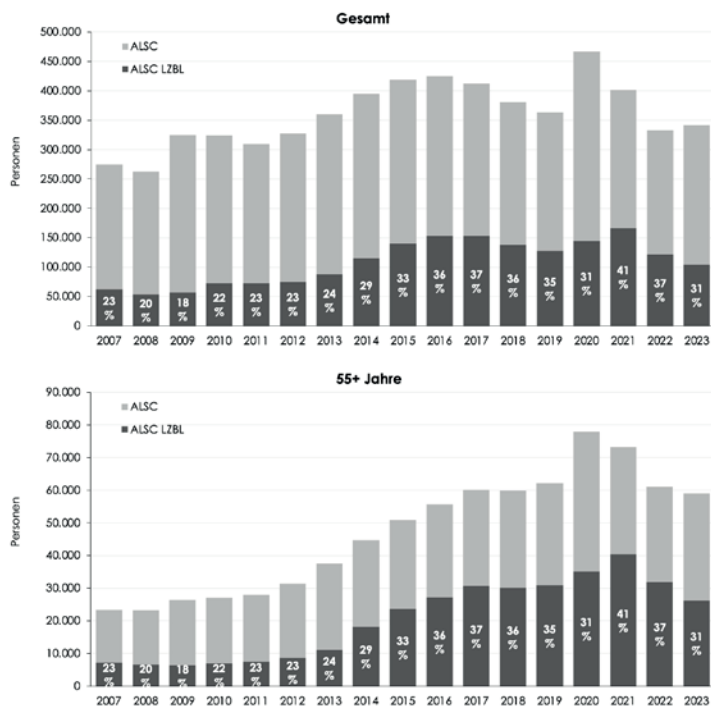
Dennoch zeigt sich im langfristigen Vergleich speziell bei älteren und gesundheitlich eingeschränkten Arbeitslosen eine deutliche Verfestigung der Arbeitslosigkeit, die in guten Konjunkturlagen wie nach der Corona-Krise nur teilweise wieder abgebaut werden konnte. Mit 44 Prozent bei Arbeitslosen ab 55 Jahren und 47 Prozent bei jenen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung ist beinahe die Hälfte dieser Gruppen langzeitbeschäftigungslos (vgl. Abbildung 2).

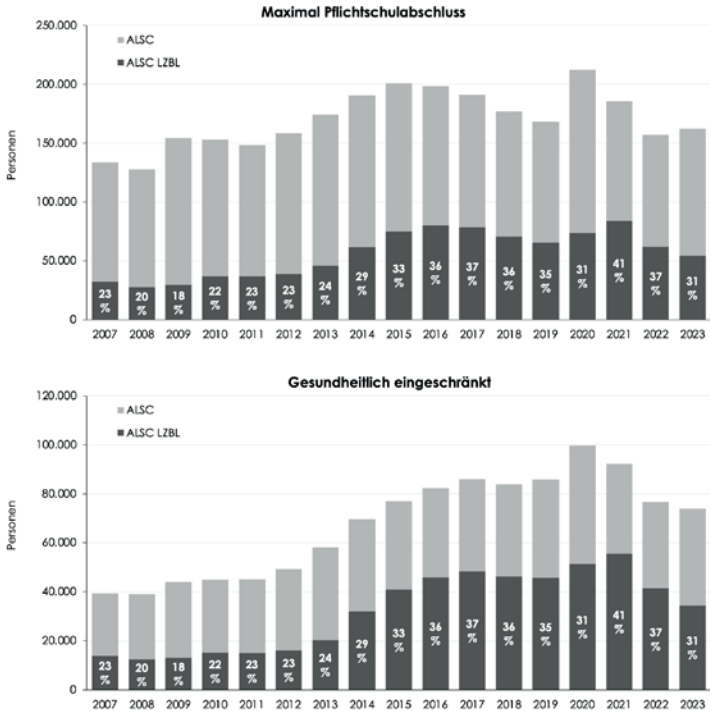
1.3 Ende der starken Ausweitung und strukturelle Veränderung des Arbeitskräfteangebots

Die zu erwartende schwächere Zunahme des Arbeitskräfteangebots erleichtert den Abbau von Arbeitslosigkeit, die Ausschöpfung des Arbeitskräftepersonals erfordert verstärkte Anstrengungen zur Überwindung von Erwerbshindernissen.

Neben Konjunktur- und Arbeitskräfteangebotsentwicklungen tragen strukturelle Faktoren wie der wachsende Anteil älterer Arbeitskräfte zur Bedeutung von Ausgrenzungsphänomenen am Arbeitsmarkt bei. Die Alterung der Erwerbsbevölkerung in Verbindung mit einem späteren Übergang in die Pension –

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit absolut und Anteil von Langzeitbeschäftigungslosigkeit, 2007 bis 2023





Quelle: WIFO auf Basis AMS. – ALSC: Arbeitslose inkl. Schulungsteilnahmen, ALSC LZBL: Arbeitslose inkl. Schulungsteilnahmen mit Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person, wenn sie zum Stichtag eine AMS-Geschäftsfall-Dauer >365 Tage hat. Zu einem Geschäftsfall werden alle Episoden der Status „Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße“, „arbeitslos“, „Lehrstellensuchend“, „in Schulung“, „Bezieher:innen eines Fachkräftestipendiums“ und „Schulung Reha mit Umschulungsgeld“ mit Unterbrechungen von ≤62 Tagen (unabhängig von ihrer Dauer) zusammengehängt. Bis einschließlich Oktober 2013 wurden alle Vormerk-episoden der Status „arbeitslos“, „Lehrstellensuchend“ und „in Schulung“ mit Unterbrechungen von ≤62 Tagen (unabhängig von ihrer Dauer) zu einem Geschäftsfall zusammengehängt. Als Geschäftsfall-Dauer werden die Dauern dieser einzelnen Vormerk-episoden innerhalb des Geschäftsfalls addiert (die Unterbrechungen werden bei der Dauer also nicht mitgerechnet).

durch die Angleichung des Frauenpensionsalters vor allem für Frauen – bedeutet für den Arbeitsmarkt, dass zwei Hauptrisikogruppen für lang anhaltende Arbeitslosigkeit – ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen – stärker im Arbeitskräfteangebot vertreten sein werden. Ihre wachsende Bedeutung stellt einen wesentlichen strukturellen Faktor dar, der zum Anstieg und zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beiträgt und nun den Abbau der Arbeitslosigkeit erschwert. Auch die Integration einer wachsenden Zahl zugewanderter Arbeitskräfte aus Staaten außerhalb der EU wird weiterhin eine Herausforderung darstellen, da trotz Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes sprachliche, qualifikatorische und kulturelle Hindernisse bei der Arbeitsmarktintegration bestehen. Zudem wird der wirtschaftliche Strukturwandel (Digitalisierung, Klimawende) zu Anpassungsbedarf führen, der mit erhöhtem Risiko von Jobverlust und Arbeitslosigkeit einhergehen kann.

Dies untermauert auch eine Simulationsstudie des WIFO (Horvath et al. 2022). Sie zeigt, wie sich das Arbeitskräftepotenzial in Österreich unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2040 entwickeln sollte. Die Ergebnisse des Basisszenarios zeigen, dass das Arbeitskräfteangebot in Österreich im Zeitraum 2018 bis 2040 um insgesamt 176.000 Personen wächst und damit den (theoretischen) demografie-bedingten Rückgang der Erwerbspersonenzahl überkompensiert. Neben anderen Veränderungen im Erwerbsverhalten kann ein großer Teil (rund 30 Prozent) dieses Zuwachses dabei direkt auf Veränderungen der Pensionszugangsregelungen – insbesondere die Angleichung des Pensionsalters der Frauen an jenes der Männer – zurückgeführt werden. Weiters trägt die Veränderung der Bildungszusammensetzung der Bevölkerung zu rund einem Viertel zur Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes bei. Die Zahl der Erwerbspersonen erreicht dabei im Jahr 2027 mit rund 4,8 Millionen ihren Höhepunkt und wird sich danach bis 2040 auf ähnlichem Niveau bewegen. Insgesamt bedeutet dieser Aus-

blick eine markante Abschwächung des Wachstums des Arbeitskräfteangebots gegenüber den vergangenen Jahrzehnten seit der Jahrtausendwende. Lag das Wachstum des Arbeitskräfteangebots bislang bei durchschnittlich einem Prozent pro Jahr, so wird es sich voraussichtlich bis 2028 auf rund +0,5 Prozent pro Jahr reduzieren und danach stagnieren. Diese Schätzungen sind jedoch mit erheblichen Unsicherheiten, insbesondere in Hinblick auf das Ausmaß der Migration, behaftet: In der Vergangenheit haben Migrationswellen aufgrund internationaler Krisen immer wieder zu einer Zuwanderung nach Österreich beigetragen, die über jener lag, die in den Basisszenarios der Bevölkerungsprognosen von Statistik Austria angenommen wurden.

Bei weiterhin wachsender Nachfrage nach Beschäftigung dürfte das schwächere Wachstum des Arbeitskräfteangebots zu einer Veränderung der Knappheitsrelationen am Arbeitsmarkt beitragen. Die Arbeitsmarktentwicklung wird in vielen Segmenten durch zunehmende Rekrutierungsprobleme für Unternehmen und zugleich durch verbesserte Jobchancen auch für Arbeitslose gekennzeichnet sein.

Voraussichtlich noch bedeutsamer als das schwächer werdende Wachstum der Erwerbsbevölkerung wird die Veränderung ihrer Zusammensetzung sein: So wird die Zahl an Erwerbspersonen mit Lehrabschluss laut der WIFO-Simulation markant (um rund 250.000 Personen) abnehmen, ebenso wie die Zahl an Erwerbspersonen mit berufsbildender mittlerer Schule als höchstem Bildungsabschluss (-130.000), während jene der Akademikerinnen und Akademiker (+375.000) und jene der Personen mit AHS- oder BHS-Matura deutlich wächst (+223.000). Der Rückgang bei Personen mit Lehrabschluss bzw. mit mittlerer Schule wird durch den Übergang geburtenstarker Jahrgänge mit einem hohen Anteil dieser Bildungsabschlüsse in den Ruhestand verursacht, der durch die nachrückenden Kohorten nicht ausgeglichen werden kann. Zur Vermeidung von Engpässen in diesem Bereich sollten verstärkt Maßnahmen zur

Höher- und Re-Qualifizierung von Personen mit bereits abgeschlossener Erstausbildung forciert werden, sowohl von Unternehmen als auch im Rahmen der Weiterbildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Der Anteil Älterer im Arbeitskräfteangebot (55 Jahre und älter) steigt – nicht nur demografie-bedingt, sondern auch getrieben durch eine steigende Erwerbsbeteiligung vor allem im Zuge der Anpassung des regulären Pensionsalters der Frauen an jenes der Männer – bis 2040 um rund 4 Prozentpunkte. Gleichzeitig sinkt das Arbeitskräfteangebot im Haupterwerbsalter (25–54 Jahre) um rund 3 Prozentpunkte. Begleitet von der Zunahme älterer Personen im Arbeitskräfteangebot wird auch die Zahl an Erwerbspersonen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Vergleich zum Ausgangsjahr 2018 zumindest bis 2028 ansteigen. Maßnahmen zur besseren Arbeitsmarktintegration haben sowohl in diesem Bereich als auch bei Müttern mit Betreuungspflichten erhebliches Potenzial zur Hebung des Arbeitskräftepotenzials (vgl. Szenarien in Horvath et al. 2022).

Durch weitere Zuwanderung wird der Anteil an ausländischen Erwerbspersonen weiter zunehmen, wobei die Annahmen zum Ausmaß der Zuwanderung – wie die Schätzung von Alternativszenarien belegt – mit großen Unsicherheiten behaftet sind, die Quantität und Qualität des Arbeitskräfteangebots erheblich beeinflussen können.

Höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Einschränkungen, mangelnde Kompetenzen (besonders in Zusammenhang mit der Integration Zugewanderter) und die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit mit anderen Aufgaben werden Risikofaktoren für länger dauernde Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt und damit besondere Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik bleiben.

Bei der zu erwartenden schwachen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots kommt der Nutzung von Reserven am Arbeitsmarkt zunehmende Bedeutung zu. Neben den Arbeitslosen be-

stehen erhebliche Arbeitskräftereserven bei Teilzeitkräften, die längere Arbeitszeiten anstreben und bei Personen, die – aus Entmutigung oder anderen Gründen – nicht aktiv nach Arbeit suchen, aber gerne arbeiten würden. Eine Studie für Österreich schätzt, dass 140.000 Teilzeitkräfte eine (im Durchschnitt um 11 Stunden) höhere Arbeitszeit wünschen und rund 80.000 Personen außerhalb des Arbeitskräfteangebots einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen und einen Job auch unmittelbar antreten könnten. In diesem aktivierbaren Arbeitskräftepotenzial sind vor allem Frauen, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder mit Migrationshintergrund überrepräsentiert (Angel et al. 2023b).

2. Aktive Arbeitsmarktpolitik und deren Wirkung

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde deutlich ausgebaut. Der Schwerpunkt liegt auf Qualifizierungsmaßnahmen. Beschäftigungsmaßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt spielen eine vergleichsweise geringe Rolle.

2.1 Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Österreich hat in den vergangenen Jahrzehnten eine differenzierte und im internationalen Vergleich gut ausgebaute aktive Arbeitsmarktpolitik entwickelt. Die Ausgaben für diesen Politikbereich lagen vor der Coronakrise bei 0,5 bis 0,6 Prozent des BIP und damit im Spitzenfeld eines EU-weiten Vergleichs (vgl. Huemer und Mahringer 2022, 2023). Seit dem EU-Beitritt Österreichs wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich und parallel zur zunehmenden Arbeitslosigkeit ausgebaut. Abbildung 3 zeigt die nominelle Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von 1995 bis 2022 (ohne Ausgaben für Kurzarbeit). Seit 1995 sind diese Ausgaben um ein Mehrfaches gestiegen. Wenn man um die Preisentwicklung bereinigt,

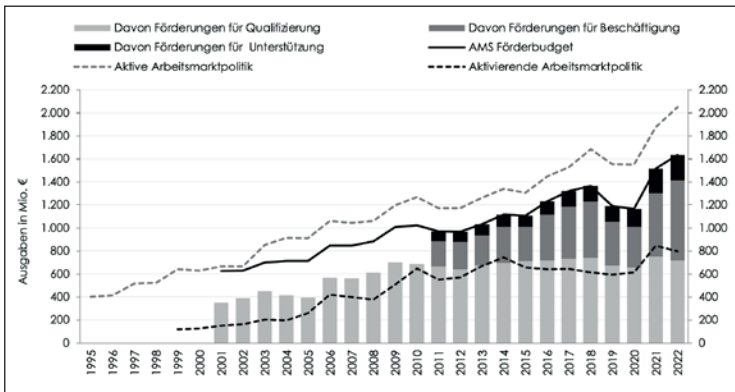
liegen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in dieser Zeit um das 2,6-fache höher.

Das Förderbudget des AMS ist seit 2008 – dem Jahr des Ausbruchs der Finanzkrise – preisbereinigt um 35 Prozent gestiegen und betrug 2022 gut 1,6 Milliarden Euro. 44 Prozent davon wurden für Qualifizierung, 42 Prozent für Beschäftigungsmaßnahmen und der Rest für weitere Unterstützungsmaßnahmen aufgewendet. Dazu kamen knapp 800 Millionen Euro an aktivierten passiven Mitteln, etwa für den Bezug von Schulungsarbeitslosengeld. Zu den Beschäftigungsmaßnahmen zählen dabei einerseits Lohnkostenzuschüsse wie die Eingliederungsbeihilfe, die schwerpunktmäßig älteren und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Arbeitslosen gewährt wird. Andererseits werden in Sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten Arbeitsplätze bereitgestellt, an denen am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Arbeitslose befristet tätig sein können (siehe Beitrag von Diry/Moder in diesem Band). Auch die Aktion 20.000, die Mitte 2017 beschlossen und Ende 2017 wieder sistiert wurde, zielte auf die Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten für über 50-jährige langzeitarbeitslose Menschen beim Bund, in Gemeinden und bei gemeinnützigen Organisationen ab (siehe Beitrag von Hausegger et al. in diesem Band).

Gemessen an der Zahl der Förderfälle dominieren Qualifizierungsmaßnahmen – für die im Durchschnitt pro Förderfall weniger Mittel eingesetzt werden – gegenüber Beschäftigungsmaßnahmen wesentlich deutlicher. In einer differenzierten Zurechnung laut Eppel et al. (2022) wurden im Jahr 2018 im Rahmen der Arbeitsmarktförderung für Arbeitslose insgesamt über 980.000 Förderfälle (für über 350.000 Personen) abgewickelt. Davon entfielen rund zwei Drittel auf Qualifizierungsförderungen, rund 7 Prozent auf Beschäftigungsförderungen und ein gutes Viertel auf Unterstützungsangebote.

Im Bereich der Beschäftigungsförderung ist die Eingliederungsbeihilfe das quantitativ bedeutsamste Förderinstrument mit über 36.000 Förderfällen im Jahr 2018. Arbeitsplätze in Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) machten knapp 15.000 Förderfälle (1,4 Prozent der Förderfälle) aus, die gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassung schlug mit knapp einem Prozent der Förderfälle zu Buche.

Abbildung 3: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich seit 1995



Quelle: BMAW, AMS, WIFO-Berechnungen. – Darstellung ohne Ausgaben für Kurzarbeitsbeihilfen. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Ausgaben inkl. Fördermittel des BMAW/BMASK sowie Lehrlingsprämien bzw. -beihilfen. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Aktivierte passive Mittel für Qualifizierung inkl. SV ohne Weiterbildungsgeld, Bildungskarenzgeld, Altersteilzeitgeld und Teilpension.

2.2 Evidenz zur Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik wirkt auch und teilweise sogar besonders stark bei Personen mit hohem Risiko für Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Dazu zählen Beschäftigungsmaßnahmen am ersten und zweiten Arbeitsmarkt.

Die Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und insbesondere der Beschäftigungsförderung wird international und in Österreich kontroversiell diskutiert. Für Österreich liegt eine breite Evaluierungsevidenz auf Basis einer entwickelten Dateninfrastruktur und kausaler Wirkungsanalysen für unterschiedliche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor, die zumeist – neben anderen Ergebnisgrößen – den Einfluss der Maßnahmen auf die Integration der Teilnehmenden in reguläre, d. h. ungeforderte Beschäftigung untersucht.

2.2.1 Gesamtbild

In Österreich – und dies deckt sich mit den internationalen Befunden – steigern Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik typischerweise das Arbeitskräfteangebot. Sie wirken einem Entmutigungseffekt entgegen, besonders bei Gruppen von Arbeitskräften, in deren Lebenssituation es auch häufiger zu einem Rückzug aus dem Erwerbsleben kommt, wie Frauen, die Betreuungsaufgaben übernehmen und ältere Arbeitsuchende (vgl. Lutz et al. 2005, Lutz und Mahringer 2007, Lechner et al. 2007, Lechner und Wiehler 2011).

Wieweit Maßnahmen über diese angebotssteigernde Wirkung hinaus die Beschäftigungschancen verbessern, hängt vom Maßnahmentyp ab und unterscheidet sich zudem häufig je nach geförderter Personengruppe. Bei vielen Maßnahmen ist der Beschäftigungseffekt tendenziell für Frauen ausgeprägter als für Männer. Langzeitarbeitslose und andere besonders benachteiligte Gruppen von Arbeitslosen profitieren oftmals stärker von der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Jugendliche (unter 25 Jahren) – an der unmittelbaren Beschäftigungsintegration gemessen – weniger (Kluve 2010, Card et al. 2010, 2015, Eppel und Mahringer 2023). Für Österreich wurde für mehrere Maßnahmen eine stärkere Wirkung nachgewiesen, wenn eine Teilnahme früh im Laufe der Arbeitslosigkeit erfolgt (Lechner und Wiehler 2013, Eppel et al. 2016).

2.2.2 Unterstützung bei der Arbeitsuche

Wie die Ergebnisse mehrerer Studien für Österreich zeigen, kann die Unterstützung in Form persönlicher Beratung und Vermittlungsunterstützung die Beschäftigungschancen der Arbeitsuchenden merklich verbessern:

Häufigere Kontakte der Arbeitsuchenden mit dem AMS-Beratungspersonal und eine größere Zahl von Vermittlungsvorschlägen gehen mit höheren Suchanstrengungen (gemessen an der Zahl der verwendeten Suchwege) und einer höheren Abgangsrate in die Beschäftigung einher (Eppel et al. 2012, 2014a). Wie erfolgreich Arbeitsuchende bei der Rückkehr in die Beschäftigung unterstützt werden können, hängt wesentlich von der Personalausstattung in der Arbeitsvermittlung ab, also damit, wie viel Zeit den einzelnen Berater:innen für die Vermittlung und Beratung zur Verfügung steht. In einem Feldexperiment in zwei regionalen Geschäftsstellen des AMS konnte gezeigt werden, dass sich eine Steigerung der Zahl der Berater:innen in Relation zu den Arbeitslosen signifikant reduzierend auf die Dauer der Arbeitslosigkeit auswirkt. Dieser Effekt beruht zwar zum Teil auch auf vermehrten Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme, zu einem größeren Teil aber darauf, dass mehr Arbeitslose in die Beschäftigung zurückkehrten (Böheim et al. 2017a, 2017b, 2023).

Während konkrete Unterstützungsangebote für Arbeitslose durch Beratung und Vermittlung Erfolg versprechen, besteht unter den gegebenen institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Österreich wenig Potenzial, Arbeitslose durch höheren Druck zu einer Arbeitsaufnahme in Beschäftigung zu bringen. Eine Verkürzung des Arbeitslosengeldanspruches geht nicht mit einer Beschleunigung der Beschäftigungsaufnahme einher (Card et al. 2007, Eppel et al. 2016). Ebenso wenig ließen sich – vom praktizierten Niveau ausgehend – durch eine Steigerung des Einsatzes von Sanktionen in der Form einer Sperre des Arbeitslosengeldes (erhöhte Strenge) häufigere Be-

schäftigungsübertritte von Arbeitslosen erreichen. Eher wird dadurch ein vermehrter Rückzug aus dem Arbeitsmarkt verursacht. Offenbar gelingt es der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, ein gut austariertes System aus Elementen der Unterstützung und der Vermeidung einer Überbeanspruchung von Lohnersatzleistungen bereitzustellen (Eppel et al. 2016).

Die Evidenz zu Kursmaßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitsuche ist nicht eindeutig. Insgesamt scheinen sich geförderte Arbeitslose einerseits wesentlich weniger aus dem Arbeitskräfteangebot zurückzuziehen, und andererseits dürfte die beschäftigungsfördernde Wirkung gering sein. Wirkungsanalysen zu Kursen für „Aktive Arbeitsuche“, in denen Fertigkeiten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeitsuche vermittelt werden (Bewerbungstraining, Selbstmarketing, Stellenakquisition usw.), weisen geringe, teilweise sogar negative Beschäftigungswirkungen auf (Weber und Hofer, 2010a, 2014b, Lutz et al. 2005, Eppel et al. 2022). Ähnliches gilt zwar auch für Orientierungsmaßnahmen, die Arbeitslosen bei der Berufswahl und Berufswegplanung oder auch beim Erwerb von erster Praxis helfen sollen (Lutz et al. 2005, Lutz und Mahringer 2007, Eppel et al. 2017), jüngere Wirkungsanalysen zeigen jedoch auch für diesen Maßnahmetyp signifikant positive Beschäftigungseffekte (Eppel et al. 2022).

2.2.3 Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen

Hohe Beschäftigungseffekte gehen – nach anfänglichen „Lock-in-Effekten“ (van Ours 2004) – von fachlicher Qualifizierung aus – sei es in der Form von Aus- und Weiterbildung, die im Auftrag und mit Finanzierung des AMS von externen Bildungsträgern durchgeführt wird oder von mittels Kurskostenbeihilfen unterstützten Kursen auf dem freien Bildungsmarkt (Lutz et al. 2005, Lutz und Mahringer 2007, Lechner et al. 2007, Lechner und Wiehler 2011, Eppel et al. 2017, 2022).

Berufsbezogene Qualifizierung im technisch-handwerklichen Bereich, in Büro und Verwaltung sowie in den Bereichen Gesundheit und Soziales entfaltet eine besonders hohe Wirkung auf die Reintegrationschancen in Beschäftigung. Das gilt laut aktuellen Wirkungsanalysen (Eppel et al. 2022) für alle nach Geschlecht, Alter, Ausbildungsniveau und Staatsbürgerschaft unterschiedenen Gruppen Arbeitsloser, also auch für ältere und gering qualifizierte, für deren Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen bislang häufig geringere Wirkungen ermittelt wurden.

Deutlich positive Effekte zeigen sich für Reintegrationsmaßnahmen, die Arbeitslose durch Qualifizierung gezielt auf konkreten Arbeitskräftebedarf von Unternehmen vorbereiten, wie dies beispielsweise in „Implacementstiftungen“ und bei „arbeitsplatznaher Qualifizierung“ vorgesehen ist (Eppel et al. 2022). Arbeitsplatznähe, die Kooperation mit Unternehmen und die Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung sind offensichtlich Erfolgsfaktoren. Dies spricht dafür, diese bisher vergleichsweise selten eingesetzten Instrumente verstärkt einzusetzen, um die Beschäftigungschancen Arbeitsuchender zu steigern und Engpässe an qualifiziertem Personal zu lindern.

2.2.4 Beschäftigungsförderung im privaten Sektor

Ähnlich wie Qualifizierungsmaßnahmen haben Beschäftigungsförderungen im privaten Sektor – in Österreich ebenso wie in anderen OECD-Ländern – deutliche positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, die aufgrund von anfänglichen Lock-in-Effekten mit Verzögerung eintreten. Evaluierungen liegen für Österreich für Einstellungsbeihilfen vor, welche beim Arbeitgeber ansetzen und durch eine befristete Finanzierung von Teilen des Lohnes bzw. auch der Lohnnebenkosten die Einstellung von Arbeitskräften fördern sollen. Solche Lohnkostensubventionen haben den potenziellen Nachteil unintendierter Mitnahmeeffekte, die in Wirkungsanalysen oftmals nicht aus-

reichend quantifizierbar sind. Zudem bleibt in internationalen Studien oft unklar, wie nachhaltig die ermittelten Effekte sind (Kluve 2010, Card et al. 2010, 2015). Wie eine Evaluierung mit langem Nachbeobachtungshorizont für Österreich zeigt, wäre etwa jedes zweite durch befristeten Lohnkostenzuschuss („Eingliederungsbeihilfe“) geförderte Beschäftigungsverhältnis auch ohne Förderung zustande gekommen (Eppel et al. 2011). Aber selbst unter Berücksichtigung dieser erheblichen Mitnahmeeffekte sind die positiven Effekte auf die Geförderten so groß, dass sich im Durchschnitt deutlich positive Reintegrationswirkungen in Beschäftigung nachweisen lassen.

Dieses arbeitsmarktpolitische Instrument ist für ältere Arbeitsuchende, gesundheitlich eingeschränkte und länger arbeitslose Personen besonders wirksam (Eppel et al. 2024). Je enger es zugunsten derartiger Zielgruppen mit größeren Reintegrationsproblemen eingesetzt wird, desto geringer sind die zu erwartenden Mitnahmeeffekte und desto größer ist die Integrationswirkung (Eppel et al. 2011, 2017, Eppel und Mahringer 2013, Lutz et al. 2005, Lutz und Mahringer 2007).

2.2.5 Beschäftigung im öffentlichen oder gemeinnützigen Sektor

Die Finanzierung oder direkte Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Arbeitslose mit schwerwiegenden Vermittlungshindernissen im öffentlichen oder gemeinnützigen Bereich zielt darauf ab (ähnlich wie auch Modelle zu Jobgarantien, siehe dazu auch Kasy und Lehner in diesem Band), durch lang anhaltende Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt (Entmutigung) zu verhindern, Humankapitalverluste zu verringern, soziale Teilhabe zu ermöglichen, die Anbindung an den Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten bzw. zu stärken und die Chancen auf einen Übergang in eine reguläre, ungeforderte Beschäftigung zu verbessern.

Evaluierungen für Österreich zeigen, dass eine geförderte „Transitbeschäftigung“ in sozialökonomischen Betrieben oder gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten im Durchschnitt die Übergangschance der geförderten Arbeitslosen in ungeforderte Beschäftigung und noch deutlicher die Erwerbsbeteiligung steigert. Frauen, Ältere und Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen profitieren von dieser Art der Förderung vergleichsweise stark (vgl. Eppel et al. 2014b, 2024).

Während eine Maßnahmenteilnahme für einen Teil der Arbeitslosen zielkonform eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt bietet, erfahren andere, besonders arbeitsmarktferne Kunden:innengruppen als Transitarbeitskräfte die latenten und manifesten stabilisierenden Funktionen von Arbeit (siehe dazu Kasy und Lehner in diesem Band), ohne aber eine reale Chance auf Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu haben. Selbst von den Geförderten mit erfolgreichem Übergang in reguläre Beschäftigung erreicht ein Teil keine dauerhafte Arbeitsmarktintegration, sondern ist auch im Zeitraum danach häufig arbeitslos oder erneut in geförderter Beschäftigung. Trotzdem sind angesichts der schwierigen Ausgangslage der Betroffenen die erzielten Übergänge in reguläre Beschäftigung als signifikanter Erfolg zu werten. Gerade zur volkswirtschaftlichen Bewertung dieses Maßnahmentyps ist es wichtig, nicht in erster Linie auf die unmittelbaren Reintegrationsanteile nach Ende der Maßnahme zu achten, die für die Zielgruppen von sozialökonomischen Betrieben und gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten a priori schon gering sind. Zu beachten ist vielmehr die kausale Veränderung der Reintegrationschancen der Teilnehmer:innen, die nur im Vergleich mit einer Situation ohne Förderung beurteilt werden kann und die für Österreich signifikant positiv ist (Eppel et al. 2014c).

3. Schlussfolgerungen

Die produktive Nutzung bislang nicht genutzter Potenziale am österreichischen Arbeitsmarkt erfordert eine Kombination von Maßnahmen zur Gestaltung eines integrativen Arbeitsmarktes: Dazu gehören eine beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik, Anreizsysteme für Unternehmen, die die Beschäftigung Arbeitsloser fördern, und eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die die Beschäftigungsfähigkeit und die Arbeitsmarktintegration für Personen mit Erwerbshindernissen verbessert.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen in Österreich und anderen OECD-Ländern ihre Wirkung, indem sie für bestimmte Gruppen die Beschäftigungschancen erhöhen und in einem gewissen Maß auch zu einer Verringerung der aggregierten Arbeitslosigkeit beitragen (Card et al. 2015, Filges et al. 2015, Martin 2015). Dies gilt besonders für eine Phase schwacher Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen und gleichzeitiger struktureller Veränderungen etwa durch ein älter werdendes und stärker durch Migrant:innen geprägtes Arbeitskräfteangebot, wie sie in den kommenden Jahren zu erwarten ist. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Überwindung von Erwerbshindernissen und der Aktivierung von Arbeitskräftepotenzialen gewinnt zusätzlich an Bedeutung. Die Arbeitsmarktpolitik wird damit zu einem wichtiger werdenden Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen Arbeitskräfteangebots. Das Wirkungspotenzial der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist jedoch von vornherein begrenzt. Sie kann nur Teil einer umfassenderen Gesamtstrategie sein:

Erstens setzt sie primär an der Arbeitsangebotsseite an; Voraussetzung zur Senkung der Arbeitslosigkeit ist eine ausreichende Nachfrage nach Arbeitskräften (Immervoll und Scarpetta 2012). Die Entwicklung der Beschäftigung ist eng an

die Wirtschaftsdynamik gekoppelt. Ein niedriges Wirtschaftswachstum ist – bei gleichbleibendem Arbeitskräfteangebot – mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden, weil der Anstieg der Arbeitsproduktivität eine laufende Ausweitung der Wirtschaftsleistung erfordert, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden („Produktivitätsfalle“; Jackson und Victor 2011).

Zweitens ist die aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend an der Unterstützung nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ausgerichtet. Wie sich am Beispiel älterer und gesundheitlich eingeschränkter Personen zeigt, ist es schwieriger, eingetretene Arbeitslosigkeit zu beenden, als sie gar nicht erst entstehen zu lassen: Diese Personengruppen bleiben zwar häufig trotz Erwerbshemmnissen beschäftigt, finden aber bei Eintritt der Arbeitslosigkeit schwer wieder in die Beschäftigung zurück (Eppel et al. 2016, 2017). Präventive und betriebliche Ansätze zum Gesundheitsschutz, zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, zum Kompetenzerhalt und zur geeigneten Gestaltung von Arbeitsplätzen haben das Potenzial zur Stabilisierung von Beschäftigung und sind damit eine effektive Ergänzung arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Arbeitslose (vgl. Horvath et al. 2022). Probleme bei der individuellen Arbeitsmarktintegration wurzeln nicht nur im Einflussbereich der Arbeitsmarktpolitik. Lösungen können daher nicht ausschließlich in der Zuständigkeit der Arbeitsmarktpolitik verortet werden, sondern erfordern Initiativen in anderen Politikbereichen wie dem Bildungs- oder dem Gesundheitssystem.

Ergänzend zu einer Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann die Wirtschaftspolitik gezielt konjunkturbelebende Impulse setzen und durch eine Forcierung von Bildung, Wissenschaft, Forschung und Innovationen die langfristigen Wachstumspotenziale stärken. Parallel zu einer umweltverträglichen Förderung der Wirtschaftsdynamik könnten Maßnahmen identifiziert und ergriffen werden, durch die unab-

hängig vom Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit gesenkt wird („Entkoppelung“; Antal und van den Bergh 2013, Antal 2014).

Österreich verfügt über eine entwickelte und ausdifferenzierte Arbeitsmarktpolitik. Diese bzw. ihre Instrumente werden regelmäßig auf Wirksamkeit untersucht. Die bisher in Österreich umgesetzten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind zum überwiegenden Teil in der Lage, die Beschäftigungschancen Arbeitsloser zu verbessern und das Arbeitskräfteangebot zu steigern. Neben Optimierungspotenzial bei unterschiedlichen Instrumenten sollte sich die Arbeitsmarktpolitik ihrer wachsenden Bedeutung bewusst sein: Diese zeigt sich bei der Bewältigung der Arbeitsmarktfolgen von Krisenentwicklungen inklusive der Herausforderungen durch die Klimaveränderung ebenso wie bei Strategien zur Sicherung des Arbeitskräfteangebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht.

Folgende Schwerpunktsetzungen bieten sich für den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik an:

- Re-Qualifizierung, insbesondere für Fachkräfte im mittleren Qualifikationssegment.
- Ausbau von Beratung und Vermittlung Arbeitsloser als Schlüsselkomponente der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Arbeitslose.
- Integration älterer und gesundheitlich eingeschränkter Arbeitskräfte: Hier sind insbesondere präventive Ansätze zu stärken, die den Verbleib in Beschäftigung unterstützen.
- Integrationsmaßnahmen für zugewanderte Personen und dabei besonders für Jugendliche.
- Bekämpfung von Langzeitbeschäftigungslosigkeit: Angesichts der Heterogenität auch innerhalb der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen und ihres Unterstützungsbedarfs sind ein breites Instrumentarium an Re-

integrationsmaßnahmen, Früherkennung von Problemlagen und maßgeschneiderte Angebote erforderlich. Wirkungsanalysen zeigen, dass gerade auch für diese Gruppe arbeitsmarktpolitische Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wirksam sind (Eppel et al. 2024).

Eine besondere Herausforderung besteht darin, für einen wachsenden Anteil von Arbeitslosen mit dauerhaften oder schwerwiegenden Einschränkungen der Erwerbschancen, darunter insbesondere ältere und häufig gesundheitlich eingeschränkte Personen, geeignete und produktive Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen (Eppel et al. 2014b, 2014d, 2017). Dies könnte teilweise durch einen quantitativen Ausbau und eine qualitative Weiterentwicklung von geförderten Beschäftigungsprojekten im gemeinnützigen Bereich erfolgen, wie sie etwa auch Jobgarantiemodelle vorsehen.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass solche Arbeitsplätze, auf denen die geförderten Arbeitskräfte ihre Potenziale produktiv und im gesellschaftlichen Interesse einsetzen und weiterentwickeln können, nur in engen quantitativen Grenzen erschließbar sind. Zudem bleiben bei einem weitreichenden Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes die derzeit feststellbaren positiven Effekte auf die Reintegration in die reguläre Beschäftigung nicht zwingend in gleichem Ausmaß erhalten.

Ergänzend könnten jedoch verstärkt Beschäftigungsmöglichkeiten direkt auf dem regulären Arbeitsmarkt für Arbeitskräfte mit dauerhaft eingeschränkten Erwerbschancen geschaffen werden. Dazu würden Anreize für Unternehmen zur Beschäftigung älterer oder gesundheitlich eingeschränkter Personen beitragen, z.B. in Form eines Bonus-Malus-Systems, durch Vergünstigungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder durch Zuschüsse. Auch der öffentliche Sektor als Arbeitgeber könnte bei der Beschäftigung dieser Zielgruppen mit gutem Beispiel vorangehen.

4. Literaturverzeichnis

- Angel, Stefan/Ederer, Stefan/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2023a). Entwicklung von Arbeitszeit und Beschäftigung in Österreich. Wien, WIFO.
- Angel, Stefan/Bittschi, Benjamin/Horvath, Thomas/Kogler, Marion/Mahringer, Helmut (2023b). Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und „Stille Reserven“ in Österreich. Wien, WIFO.
- Antal, Miklós (2014). Green Goals and Full Employment: Are They Compatible? *Ecological Economics* 107, 276–286. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.08.014>.
- Antal, Miklós/van den Bergh, Jeroen C. J. M. (2013). Macroeconomics, Financial Crisis and the Environment: Strategies for a Sustainability Transition. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 6, 47–66. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2013.01.002>.
- Baumgartner, Josef/Kaniovski, Serguei/Pitlik, Hans (2024). Österreichische Wirtschaft expandiert mittelfristig nur schwach. Update der mittelfristigen Prognose 2024 bis 2028. WIFO-Monatsberichte 97 (4), 199–211.
- Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017a). Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz. Wien, WIFO.
- Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2017b). Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Estepplatz in Wien. Wien, WIFO.
- Böheim, René/Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2023). The Impact of Lower Caseloads in Public Employment Services

- on the Unemployed. *Journal for Labour Market Research* 57 (31). <https://doi.org/10.1186/s12651-023-00357-4>.
- Card, David/Chetty, Raj/Weber, Andrea (2007). The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97 (2), 113–118. <https://doi.org/10.1257/aer.97.2.113>.
- Card, David/Kluve, Jochen/Weber, Andrea (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal* 120 (548), F452–F477. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>
- Card, David/Kluve, Jochen/Weber, Andrea (2015). A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. IZA Discussion Paper 9236. Online verfügbar unter <https://docs.iza.org/dp9236.pdf> (abgerufen am 29.04.2024).
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut/Weber, Andrea/Zulehner, Christine (2011). *Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe*. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut/Weber, Andrea/Knöllner, Jochen/Konle-Seidl, Regina (2012). *Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche*. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2013). Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria. WIFO Working Papers 456. Online verfügbar unter <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47032> (abgerufen am 29.04.2024).
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut/Weber, Andrea (2014a). Job Search Behaviour and Job Search Success of the Unemployed. WIFO Working Papers 471. Online verfügbar unter <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/47259> (abgerufen am 29.04.2024).
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2014b). *Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungspro-*

- jekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. Eine mikroökonomische Evaluierung. WIFO-Monatsberichte 87 (11), 783–794.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Lackner, Manuel/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Hager, Isabella/Reidl, Christine/Reiter, Andrea/Scheifflinger, Sara/Friedl-Schafferhans, Michaela (2014c). Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Materialband. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2014d). Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Fink, Martina/Mahringer, Helmut (2016). Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Leoni, Thomas/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Reidl, Christine/Weber, Friederike (2017). Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Famira-Mühlberger, Ulrike/Horvath, Thomas/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2018). Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut/Schmoigl, Lukas (2022). Evaluierung der Effektivität und Effizienz von Qualifizierungsförderungen des Arbeitsmarktservice Österreich. Wien, WIFO.
- Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut/Schmoigl, Lukas (2024). Active Labour Market Policies: What Works for the Long-Term Unemployed? The BE Journal of Economic Analysis & Policy 24 (1), 141–185.

- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2023). The effects of more intensive counseling for disadvantaged unemployed youth. *IZA Journal of Labor Policy* 13 (1).
- Filges, Trine/Smedslund, Geir/Due Knudsen, Anne-Sofie/Klingt Jørgensen, Anne-Marie (2015). Active Labour Market Programme Participation for Unemployment Insurance Recipients: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, (2). <https://doi.org/10.4073/csr.2015.2>.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. Endbericht. Wien, prospect Unternehmensberatung.
- Horvath, Thomas/Hyll, Walter/Mahringer, Helmut/Lutz, Hedwig/Spielauer, Martin (2022). Ältere am Arbeitsmarkt: Eine Vorausschau bis 2040 als Grundlage für wirtschaftspolitische Maßnahmen. Wien, WIFO.
- Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut/Spielauer Martin (2024). Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Österreich bis 2040. Wien, WIFO (im Erscheinen).
- Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2022). Arbeitsmarktmonitor 2021. Update des jährlichen, EU-weiten Arbeitsmarktbeobachtungssystems. Wien, WIFO.
- Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2023). Arbeitsmarktmonitor 2022. Update des jährlichen, EU-weiten Arbeitsmarktbeobachtungssystems. Wien, WIFO.
- Immervoll, Herwig/Scarpetta, Stefano (2012). Activation and Unemployment Support Policies in OECD Countries. An Overview of Current Approaches. *IZA Journal of Labor Policy* 1 (9). <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-9>.
- Jackson, Tim/Victor, Peter (2011). Productivity and Work in the 'Green Economy': Some Theoretical Reflections and Empirical Tests. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1, 101–108. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.04.005>.

- Kluve, Jochen (2010). The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics* 17 (6), 904–918. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.004>.
- Lechner, Michael/Miquel, Ruth/Werner, Stephan/Wiehler, Stephan (2007). Mikroökonometrische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Wien, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).
- Lechner, Michael/Wiehler, Stephan (2011). Kids or Courses? Gender Differences in the Effects of Active Labor Market Policies. *Journal of Population Economics* 24, 783–812. <https://doi.org/10.1007/s00148-009-0267-2>.
- Lechner, Michael/Wiehler, Stephan (2013). Does the Order and Timing of Active Labour Market Programmes Matter? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 75 (2), 180–212. <https://doi.org/10.1111/obes.12007>.
- Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut (2007). Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich. *WIFO-Monatsberichte* 80 (3), 199–218.
- Lutz, Hedwig/Mahringer, Helmut/Pöschl, Andrea (2005). Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000–2003. Wien, WIFO.
- Martin, John P (2015). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence. *IZA Journal of Labor Policy*, 4 (4). <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0032-y>.
- van Ours, Jan C. (2004). The Locking-in Effect of Subsidized Jobs. *Journal of Comparative Economics* 32, 37–55. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2003.10.002>.
- Weber, Andrea/Hofer, Helmut (2004a). Are Job Search Programs a Promising Tool? A Microeconometric Evaluation for Austria. *IZA Discussion Papers* 1075. Online verfügbar unter <https://docs.iza.org/dp1075.pdf> (abgerufen am 29.04.2024).

Weber, Andrea/Hofer, Helmut (2004b). Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs. IZA Discussion Papers 1076. Online verfügbar unter <https://docs.iza.org/dp1076.pdf> (abgerufen am 29.04.2024).

Internationale Vorbilder für eine Jobgarantie: Vom New Deal in den 1930ern zur Armutsbekämpfung in Indien heute

Daniel Witzani-Haim

Die öffentliche Jobgarantie ist nicht nur ein theoretisches Konzept, sondern wurde in unterschiedlichem Ausmaß in verschiedenen Ländern erfolgreich umgesetzt. In diesem Beitrag möchte ich zuerst die Geschichte der Jobgarantie nachzeichnen, um dann einige internationale Beispiele im Detail vorzustellen. In kapitalistischen Volkswirtschaften wurden nur wenige freiwillige, groß angelegte Beschäftigungsprogramme für Arbeitslose umgesetzt. Ein Vorläufer, auf den sich insbesondere US-Theoretiker:innen berufen, sind die Beschäftigungsprogramme des New Deals unter US-Präsident Roosevelt in den 1930er-Jahren. Zwei jüngere Beispiele sind das argentinische Programm für arbeitslose Haushaltsvorstände (Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), das 2002 als Reaktion auf eine schwere Wirtschaftskrise eingeführt und 2009 wieder eingestellt wurde, sowie die 2006 gestartete indische Jobgarantie für ländliche Arbeiter:innen (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee).

Zudem finden sich in der jüngeren Vergangenheit insbesondere in Europa Beschäftigungsprogramme als Pilotprojekte, die als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt wurden und den Boden für größere Jobgarantien bereiten sollen. Im deutschsprachigen Raum sind dies z.B. die „Aktion 20.000“ (siehe Beitrag Hausegger/Krüse/Hausegger in diesem Band), das „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“ in Niederösterreich

(siehe Beiträge Kasy/Lehner und Quinz in diesem Band) oder das Programm „Solidarisches Grundeinkommen“ in Berlin, in dem seit 2019 gemeinnützige Beschäftigung für ca. 1.000 Langzeitarbeitslose geschaffen und ausführlich begleitet wurde (SÖSTRA 2022). Exemplarisch für die europäischen Initiativen möchte ich die Projekte „Kinofelis“ in Griechenland sowie die „Territoires zéro chômeur de longue durée“ in Frankreich und Belgien im letzten Teil des Beitrags vorstellen.

Eine kurze Geschichte der Jobgarantie

Arbeitslosigkeit ist mit massivem individuellen Leid und sozialen Kosten verbunden. Beides ist in der Forschung seit Jahren gut dokumentiert (Case und Deaton 2020; Gundert und Pohlen 2022; Jahoda, Lazarsfeld, und Zeisel 1975; McKee-Ryan u.a. 2005; Paul und Moser 2009, siehe auch die Beiträge im ersten Teil dieses Bands). Dabei ist ein großer Teil der Arbeitslosigkeit nicht freiwillig, sondern ein strukturelles Merkmal unseres Wirtschaftssystems. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit kann nur durch beständiges öffentliches Eingreifen in den Markt bekämpft werden (Keynes 1997). Für Hyman P. Minsky, Ökonom und Vordenker der Jobgarantie, ist Arbeitslosigkeit daher ein Fehler der Wirtschaftsordnung und nicht der Arbeitslosen (Minsky 1986, 4).

Die Einsicht, dass die Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung sorgen kann, hat sich in den 1930er-Jahren durchgesetzt: durch die New Deal-Reformen in den USA, den wirtschaftstheoretischen Einsichten des britischen Ökonomen John Maynard Keynes, aber auch durch die Erfahrungen der Kriegswirtschaft, bei der die staatliche Lenkung der Wirtschaft und die Mobilisierung von Arbeitskräften für moderne Wirtschaften neue Ausmaße annahm. Historisch gesehen näherten sich daher viele westliche kapitalistische Länder nach 1945 der Vollbeschäftigung an. Allerdings wurde diese mit stark nach Geschlecht, Herkunft und race segregierten Arbeitsmärkten erreicht. Sadie

Alexander – die erste schwarze Ökonomin in den USA – forderte daher schon 1945 eine Jobgarantie, um Vollbeschäftigung auch unter diskriminierten Gruppen zu erreichen (Alexander 1945 zitiert in Banks 2019).

Der Anteil des öffentlichen Sektors an der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage war durch Militär- und Weltraumausgaben nach dem Zweiten Weltkrieg weiterhin hoch. Gleichzeitig führte die starke Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:innen-seite zu Reallohnsteigerungen, die die Konsummöglichkeiten der Massen erweiterten. Armut konnte jedoch auch in diesem „golden age“ des Kapitalismus nicht abgeschafft werden. Bei einer Armutsrate von fast 20 Prozent rief US-Präsident Johnson daher den „War on Poverty“ aus, in dem u.a. der Wohlfahrtsstaat ausgebaut werden sollte. Minsky, damals Arbeitsmarkt-ökonom an der University of California, Berkeley, stand dieser Idee kritisch gegenüber. Viele Menschen in Armut würde es nach wie vor an guter Erwerbsarbeit mangeln, die Lösung des Armutsproblems sei daher „jobs, not welfare“ (Minsky 1965). Und diese müssen gemäß den Lehren aus den New Deal Beschäftigungsprogrammen vom Staat geschaffen werden, der somit zu einem „employer of last resort“ werde (Minsky 2008).

Auch die US-Bürgerrechtsbewegung forderte für die am Arbeitsmarkt massiv diskriminierte schwarze Bevölkerung mehr Jobs. Der berühmte March on Washington, bei dem Dr. Martin Luther King Jr. seine „I have a dream“-Rede hielt, wurde unter dem Banner „March on Washington for Jobs and Freedom“ organisiert. Vier der zehn Forderungen des Organisationskomitees betrafen den Arbeitsmarkt, darunter die Forderungen nach einem „massive federal program to train and place all unemployed workers – Negro and white – on meaningful and dignified jobs at decent wages“ (March on Washington for Jobs and Freedom 1963). Während die Bürgerrechtsbewegung erfolgreich war, den Civil Rights Act zu erkämpfen, blieb ein solch öffentliches Beschäftigungsprogramm jedoch aus.

Nach dem Aufstieg des Neoliberalismus führte der Niedergang des keynesianischen Wohlfahrtsstaats in vielen westlichen Ländern zu einer Verschiebung der Arbeitsmarktpolitik hin zu einem Workfare-Regime (Jessop 1996). Statt Vollbeschäftigung waren die wirtschaftspolitischen Ziele nun von öffentlich ausgeglichenen Budgets und Austerität, Privatisierungen und Preisstabilität geprägt. Die theoretische Debatte um die Jobgarantie nahm jedoch in den 1990er-Jahren wieder Fahrt auf, insbesondere in der postkeynesianischen ökonomischen Szene (Wray 1998; Mitchell 1998).

Seitdem wurden viele Vorschläge für die Implementierung einer Jobgarantie in den USA (Paul, Darity, und Hamilton 2018; Wray u.a. 2018; Tcherneva 2020), in Europa (Antonopoulos 2023; Cruz-Hidalgo, Ehnts, und Tcherneva 2019; Theurl 2024) bzw. in Österreich (Haim 2021; Tamesberger und Theurl 2019; Picek 2020), aber auch im Kontext der internationalen Entwicklung (Kregel 2009) entwickelt.

Diese Programmvorschläge und Konzepte haben in der Regel folgende Merkmale gemeinsam:

- Die Teilnahme an der Jobgarantie ist für die Teilnehmer:innen freiwillig.
- Gezahlt wird ein Mindestlohn oder kollektivvertraglicher Lohn, womit auch eine Lohnuntergrenze für die Volkswirtschaft festgelegt wird.
- Die Arbeitsplätze sollen dauerhaft sein, wobei mehr Personen im Konjunkturabschwung unter die Jobgarantie fallen und im Konjunkturaufschwung wieder in besser bezahlte Jobs im öffentlichen oder privaten Sektor wechseln.
- Die Arbeitsplätze im Programm bestehen aus Tätigkeiten, die auch wenig qualifizierte Personen erledigen können.

- Die Jobs werden von der öffentlichen Hand geschaffen und sollen idealerweise das Gemeinwohl stärken, also gesellschaftlich nützliche Güter und Dienstleistungen produzieren.
- Die Implementierung kann schrittweise erfolgen, z.B. gestaffelt nach Dauer der Arbeitslosigkeit, Alter der Arbeitslosen oder mit Einschränkungen der Anzahl der Personen pro Haushalt, die am Programm teilnehmen.

Dabei wird meist eine Doppelfunktion der Jobgarantie betont: die Absicherung vor Armut bei gleichzeitiger makroökonomischer Stabilisierung. Insbesondere in der US-dominierten Debatte rund um die Modern Money Theory wird die Jobgarantie zudem als Inflationsanker positioniert (Wray 2015), während in der europäischen Debatte die Beseitigung von Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund steht.

USA: Die Beschäftigungsprogramme des New Deals als Vorbild

Als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre schuf die Regierung von US-Präsident Franklin D. Roosevelt massenhaft öffentliche Jobs. Diese sollten nicht nur die wirtschaftliche Erholung stützen, sondern insbesondere die grassierende Armut bekämpfen. Bereits als Präsidentschaftskandidat forderte Roosevelt 1932 öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme, zum Zeitpunkt seiner Angelobung belief sich die Arbeitslosenrate in den USA auf fast 25 Prozent. In den darauffolgenden Jahren wurden mehrere Programme gestartet: Das Civilian Conservation Corps (CCC), die Tennessee Valley Authority (TVA), die Public Works Administration (PWA) sowie ab 1935 die Works Progress Administration (WPA).

Das Civilian Conservation Corps (CCC) war an junge unverheiratete Männer gerichtet und bot Arbeit in Camps am Land. Die Einsatzgebiete umfassten Aufforstung und Boden-

schutz in Gebieten, die besonders von der Dust Bowl betroffen waren, aber auch den Bau von Straßen und Brücken. Das CCC pflanzte zwischen 1933 und 1942 2,3 Milliarden Bäume und wurde deshalb auch „Roosevelt’s Tree Army“ genannt (Salmond 1967). Die Camps wurden von Reserve-Offizieren der US Army geleitet, was zeitgenössische Beobachter:innen teils auch sehr kritisch beobachteten. Zur gleichen Zeit wie das CCC wandelten die Nationalsozialisten in Deutschland den Freiwilligen Arbeitsdienst in den Reichsarbeitsdienst um, in dem später nicht nur Arbeitszwang herrschte, sondern auch nationalsozialistische Erziehung und Militarisierung im Vordergrund stand. Der Reichsarbeitsdienst war neben den New Deal-Programmen das zweite große öffentliche Beschäftigungsprojekt der damaligen Zeit. Diese Entwicklung wurde in den USA medial und politisch rezipiert, was Befürchtungen schürte, das CCC könnte ein Schritt in Richtung der Faschisierung der USA sein. Roosevelt war sich dieser Kritik bewusst und stellte klar, dass im CCC keinerlei militärisches Training oder Drills absolviert würden (Patel 2006), die Teilnahme blieb zudem freiwillig. Bis 1942 zählte das CCC insgesamt drei Millionen Teilnehmer:innen (Salmond 1967).

Die neu gegründete öffentliche Tennessee Valley Authority erbaute Wasserkraftwerke.

Die Public Works Administration (PWA) heuerte Arbeitslose nicht direkt an, sondern entwarf und finanzierte den Bau öffentlicher Infrastruktur, die dann von privaten Bauunternehmen gebaut wurden. Dadurch wurden massenhaft öffentliche Gebäude, Tunnel, Flughäfen, Brücken und Elektrizitätsinfrastruktur gebaut.

Die Works Progress Administration (WPA) wurde 1935 gegründet und beschäftigte Arbeitslose direkt – häufig Personen, die eine geringe Ausbildung vorwiesen. Zusätzlich schuf die WPA auch eigene Programme für bestimmte Zielgruppen, z.B. die National Youth Administration (NYA) für junge Arbeitslose

oder das Federal Project Number One für arbeitslose Künstler:innen. Im Schnitt beschäftigten die Programme des New Deals 34 Prozent der Arbeitslosen, zu Spitzenzeiten waren es 50 bis 70 Prozent (Tymoigne 2014). Allein für die Works Progress Administration (WPA), das größte Programm, arbeiteten zwischen 1935 und 1943 über acht Millionen Menschen. Die Programme des New Deals versorgten die Öffentlichkeit mit einer beeindruckenden Fülle an Gütern und Dienstleistungen. Über eine Million Kilometer neue Straßen, 78.000 Brücken und 125.000 Gebäude wurden gebaut. Schulkindern wurden 900 Millionen warme Mahlzeiten serviert, und durch die Programme konnten 1.500 zusätzliche Kindergärten betrieben werden. Kunst und Kultur wurden ebenfalls unterstützt: Musiker:innen, die über die WPA angestellt wurden, spielten 225.000 Konzerte vor 150 Millionen Zuschauer:innen. Kabaretts, Puppentheater und Zirkusse erreichten 30 Millionen Menschen, und in Summe entstanden 475.000 Kunstwerke und 276 Bücher (Taylor 2008, 523).

Präsident Roosevelt scheiterte am Parlament, eine öffentliche Jobgarantie am Ende des Zweiten Weltkriegs durch eine „Economic Bill of Rights“ dauerhaft zu verankern. Seine politischen Ansichten fanden jedoch in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Einzug, an deren Ausarbeitung seine Frau Eleanor Roosevelt maßgeblich beteiligt war: In Artikel 23 wurde das „Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit“ verankert.

Argentinien: Krisenbewältigung und Frauenermächtigung

Wie auch in den USA in den 1930er-Jahren war auch Argentinien von 1998 bis 2002 mit einer schweren wirtschaftlichen und sozialen Krise konfrontiert. Diese hatte nach Jahren neoliberaler Strukturanpassungsprogramme ihren Ursprung im Finanzsektor genommen und führte zu Massenarbeitslosigkeit (Kregel

2003). Im Jahr 2001 brachen Massenproteste aus, auf denen immer wieder der Spruch „¡Que se vayan todos!“ („Lasst sie alle gehen!“) gerufen wurde, womit die gesamte Politiker:innenkaste gemeint war. Die Arbeitslosenquote stieg bis 2002 auf 25 Prozent, mehr als 42 Prozent der Haushalte fielen unter die Armutsgrenze, verglichen mit weniger als 18 Prozent nur fünf Jahre zuvor (Kostzer 2008). Die Regierung unter Interimspräsident Duhalde führte im Frühjahr 2002 das Programm „Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados“ (PJJH, Programm für arbeitslose Haushaltsvorstände) ein. Die Zielsetzung war zweifach: Als wirtschaftliche Notfallmaßnahme sollte das Programm Arbeitslosigkeit reduzieren und die Haushaltsnachfrage stützen, als soziale Maßnahme sollte es die Armut lindern und die sozialen Unruhen befrieden.

Die Teilnehmer:innen von PJJH arbeiteten in Gemeinschaftsprojekten, Kleinstunternehmen, in Kommunen oder in geringem Umfang auch im privaten Bereich. Durch Intervention der Gewerkschaften konnten während der Programmteilnahme auch eine Grund- oder Berufsausbildung absolviert werden. Um teilzunehmen, mussten sich Personen selbst als arbeitslos deklarieren und aus Haushalten stammen, in denen Kinder unter 18 Jahre oder zu betreuende Menschen mit Behinderung lebten. Die Kinder mussten erwiesenermaßen die Schule besuchen und ihre vorgeschriebenen Impfungen erhalten haben. Die Umsetzung und Verwaltung der Projekte erfolgte lokal, während die Aufsicht und die Lohnzahlungen von der Regierung übernommen wurden. Die argentinische Regierung führte kommunale Räte als neue Form der partizipativen Planung ein. Das Programm bot einen Lohn von 150 Pesos pro Monat (rund Dreiviertel des Mindestlohns zum Zeitpunkt der Einführung), der Lohn des Programms blieb über die Jahre jedoch nominell unverändert und verlor so real an Wert: Die Inflation fiel zwar von 26 Prozent 2002 auf 4 Prozent im Jahr 2004, war in den

darauffolgenden Jahren aber wieder höher mit Werten um 10 Prozent.

Aufgrund der desolaten wirtschaftlichen Lage stieg die Teilnehmer:innenzahl bis 2003 auf rund zwei Millionen an (ca. 13 Prozent der Erwerbsbevölkerung). Das Programm wurde teilweise von der Weltbank finanziert. PJJH stabilisierte den Arbeitsmarkt und sicherte großen Teilen der Bevölkerung dringend benötigtes Einkommen. 2004 profitierten 16 Prozent aller Haushalte in Argentinien von PJJH, in einigen Provinzen betrug der Anteil bis zu 40 Prozent aller Haushalte (Roca u. a. 2005). In den ersten Monaten des Programms reduzierte es die Arbeitslosigkeit substanziell, aufgrund des self-targeting nahmen jedoch auch viele Personen am Programm teil, die zuvor als wirtschaftlich inaktiv galten. PJJH reduzierte extreme Formen der Armut und war relativ erfolgreich darin, arme Haushalte zu erreichen: 2001 fielen 90 Prozent der Teilnehmer:innen vor ihrer Programmteilnahme unter die offizielle Armutslinie (Galasso und Ravallion 2003). Frauen profitierten besonders von der Maßnahme: Sie stellten ab 2005 fast drei Viertel der Teilnehmer:innen. Viele Frauen hatten zuvor keine Bindung zum formellen Arbeitsmarkt, während Männer, die das Programm verließen, andere Beschäftigungsmöglichkeiten sowohl auf dem informellen als auch auf dem formellen Arbeitsmarkt fanden. Frauen, die zu ihrer Teilnahme am Programm befragt wurden, gaben an, dass sie das Gefühl hatten, der Gemeinschaft zu helfen, dass die Arbeit würdevoll war und sie neue Fähigkeiten erlernten (Tcherneva und Wray 2007, 22). Als das Programm schließlich eingestellt wurde, wurde es für Teile der Zielgruppen durch ein universelles Kindergeld ersetzt. Dieser Geldtransfer war erfolgreicher bei der Verringerung der absoluten Armut von Familien mit Kindern, erschwerte aber auch armen Frauen den Zugang zu bezahlter formeller Beschäftigung (Tcherneva 2012).

Die kommunalen Räte waren eine demokratie- und wirtschaftspolitische Innovation. Soziale Gruppen und Nachbarschaftsräte, die sich während der Protestjahre gebildet hatten, konnten sich organisieren und kommunale PJJH-Projekte beantragen und verwalten. Rechte Politiker:innen und Medien sahen diesen Vorgang kritisch, zudem wurde der Deckung von Grundbedürfnissen die angebliche Effizienz der Märkte entgegengehalten. So argumentierten Beamte, dass die Nachbarschaftsküchen, durch die Brot an arme Bewohner:innen geliefert wurden, zwar einem echten Bedarf entsprächen, dieser jedoch effizienter mit modernen Privatbäckereien mit weniger und dafür besser ausgebildeten Arbeitskräften gedeckt werden könne (Tcherneva und Wray 2007).

Zwei zentrale Erfolgsfaktoren lassen sich für das argentinische Programm ausmachen: Erstens konnten sich arbeitslose Personen aus anspruchsberechtigten Haushalten selbst unkompliziert in einer nationalen Datenbank registrieren. Das Programm unterschied sich damit von neoliberalen Workfare-Programmen, bei denen Arbeitslosen häufig individuelle Schuld an Armut und mangelnder Unternehmergeist vorgeworfen wird (Tepepa 2013). Die Teilnehmer:innen fühlten sich respektiert und fähig, sich in ihrer Gemeinschaft einzubringen. Zweitens wurden die Bedürfnisse lokaler Gemeinden als Basis für die Schaffung der Arbeitsplätze herangezogen. Die Arbeitsplätze wurden zu 60 bis 80 Prozent von der Bundesregierung finanziert, 87 Prozent der Teilnehmer:innen arbeiteten jedoch in lokalen gemeinnützigen Projekten, welche von lokalen Beiräten vorgeschlagen, gestaltet und implementiert wurden. Diese dezentrale demokratische Herangehensweise ermöglichte auch die Partizipation sozialer Gruppen in lokalen Entscheidungsprozessen, die zuvor in der Politik marginalisiert waren.

Indien: Das größte öffentliche Beschäftigungsprogramm der Welt

In Indien wurde 2005 eine Jobgarantie für den ländlichen Raum im Parlament beschlossen. Der „Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act“ (NREGA) garantiert jedem ländlichen Haushalt 100 Tage bezahlte Hilfsarbeit im Umkreis von fünf Kilometern des Haushalts pro Jahr, die Arbeit sollte 15 Tage nach Beantragung bereitstehen. Das Programm wurde schrittweise bis 2008 in ganz Indien ausgerollt. Die Idee einer Jobgarantie war in Indien zu diesem Zeitpunkt nicht neu. Im zweitbevölkerungsreichsten Bundesstaat Maharashtra gibt es bereits seit 1977 eine ländliche Jobgarantie. Armut wurde damit zwar auch bekämpft, allerdings konnten nur wenige Haushalte aufgrund der niedrigen Löhne (die sich an den niedrigen Mindestlöhnen von landwirtschaftlichen Arbeiter:innen orientierten) mit der öffentlichen Jobgarantie die Armutsgrenze überspringen. Dennoch schloss sich die Armutslücke etwas, also der Abstand zwischen dem Einkommen der absolut Armen und der Armutsgrenze (Shah und Mehta 2008).

NREGA war – wie auch der Maharashtra Employment Guarantee Scheme drei Jahrzehnte früher – eine Reaktion auf Hungersnöte und das unerfüllte Recht auf Nahrung. Das oppositionelle Parteienbündnis unter der Führung der Kongresspartei nahm mehrere Forderungen sozialer Bewegungen in ihr Wahlprogramm für die indischen Parlamentswahlen 2004 auf, darunter das Recht auf Information im Kampf gegen Korruption und das Recht auf Arbeit, um Armut und Hunger zu bekämpfen. Nach ihrem Wahlsieg waren die ersten beiden großen Gesetze, die verabschiedet wurden, der „Right to Information Act“ und der „National Rural Employment Guarantee Act“. Damit hat NREGA seine Wurzeln in einem Rechte-basierenden Ansatz.

Wie auch das lokale Vorläuferprogramm in Maharashtra sollen die Arbeiten in NREGA langlebige öffentliche Wirtschaftsgüter in Bezug auf die Landwirtschaft und Wasserver-

sorgung schaffen. Derzeit können 262 verschiedene Projektarten gefördert werden, hauptsächlich in den Bereichen Wassermanagement, Bewässerung und ländliche Entwicklung. Die Löhne orientierten sich ursprünglich an den Mindestlöhnen der jeweiligen Bundesstaaten, seit ca. 15 Jahren wird der Lohn jedoch von der Zentralregierung festgelegt. Die Löhne wurden seitdem mit den Preisindizes der Bundesstaaten inflationsangepasst, liegen aber unter den landwirtschaftlichen Mindestlöhnen. In manchen Bundesstaaten liegt der Abstand zwischen Mindestlohn und NREGA-Lohn inzwischen bei bis zu 33 Prozent (Aggarwal 2020). Damit bekommen teilnehmende Haushalte zwar immer noch mehr Einkommen, als wenn sie arbeitslos wären, die Attraktivität der NREGA-Jobs hat damit jedoch eher abgenommen.

2023 erreichte NREGA 83 Millionen Personen aus 60 Millionen Haushalten. Theoretisch gewährt das Programm Zugang zu 100 Tagen bezahlter Arbeit, allerdings ist das Arbeitsangebot begrenzt, insbesondere in ärmeren Bundesstaaten, in denen das Programm eigentlich dringender benötigt würde (Dutta u.a. 2012; Ravallion 2019). Im Programm aktive Haushalte erhielten in den letzten Jahren daher durchschnittlich nur ca. 50 Tage Arbeit pro Jahr. Nur 4,5 Millionen Haushalte arbeiteten die vollen 100 Tage. Um am Programm teilzunehmen, beantragen arbeitslose Personen in ländlichen Regionen eine Jobkarte (Self-Targeting). Derzeit sind 129 Millionen Landarbeiter:innen im Programm aktiv registriert. Da NREGA arbeitslose Landarbeiter:innen beschäftigt, gibt es saisonale Spitzenwerte von Januar bis Juli und einen Rückgang der Teilnahme während des Monsuns. 59 Prozent aller Arbeitstage im Programm wurden von Frauen geleistet. NREGA ist der einzige Bereich des Arbeitsmarkts in Indien, in dem es nahezu kein geschlechtsspezifisches Lohngefälle gibt. Das Programm unterstützt die Emanzipation von Frauen, da Teilnehmerinnen in der Nähe ihres Zuhauses arbeiten können und Frauen, die in NREGA arbeiten, deutlich

häufiger die Kontrolle über Haushaltsentscheidungen haben (de Mattos und Dasgupta 2017).

Auch in der Ermächtigung lokaler Kommunen hat das Programm wichtige Maßstäbe gesetzt. Denn theoretisch spielt die kommunale Ebene sowohl bei der jährlichen Planung als auch bei der Umsetzung von Projekten eine zentrale Rolle. Die Dorfversammlung sammelt Ideen, der gewählte Dorfrat soll Projekte entwickeln, die bei Bedarf rasch aus der Schublade geholt werden können. Zu Beginn des Programms hat dieses Vorgehen die lokalen demokratischen Institutionen gestärkt, da sie konkrete Aufgaben haben und dafür Geld bekommen. In der Praxis kommt die Dorfversammlung jedoch nicht regelmäßig genug zusammen, und die entwickelten Projekte werden zum Teil vom administrativen Personal auf bundesstaatlicher und nationaler Ebene ignoriert. Zudem wurde NREGA in den letzten Jahren unter Modis BJP-Regierung zentralisierter geführt, die Bedeutung der lokalen Beteiligung hat damit abgenommen.

Das Programm hat trotz vieler Implementierungsschwierigkeiten einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung extremer Armut in Indien geleistet. NREGA ist Teil eines expandierenden Sozialstaats in Indien, der zwar inzwischen alle Bundesstaaten erreicht, im internationalen Vergleich aber immer noch schwach ausgeprägt ist (Drèze und Khera 2017). Das Programm stärkt nachweislich die Ernährungssicherheit, ermöglicht Haushalten, geringe Geldsummen zu sparen, und verringert Depressionen in ländlichen Haushalten (Ravi und Engler 2015). Insbesondere während der COVID-19-Krise spielte NREGA auch eine wichtige Rolle als Einkommensstabilisator. Die Teilnahme stieg von 79 Millionen Begünstigten im Jahr 2019 auf 112 Millionen Begünstigte im Jahr 2020 (Ministry of Rural Development 2024). Die öffentlichen Güter, die unter NREGA hergestellt werden, verbessern die Wasserversorgung und unterstützen die ländliche Entwicklung Indiens. Das Programm leidet jedoch unter weit verbreiteten verspäteten Lohnzahlungen (Narayanan,

Dhorajiwala, und Golani 2019), zudem wurde das Budget von der Zentralregierung gekürzt und betrug 2023 nur noch 0,2 Prozent des indischen BIP, nach knapp 0,4 Prozent noch vor zehn Jahren (Dey 2023). Mehrere Bundesstaaten haben dafür urbane Jobgarantien eingeführt, zuletzt Rajasthan mit einem Budget von ca. 90 Millionen Euro (Sajwan und Shaji 2023). Eine landesweite Einführung einer urbanen Jobgarantie sowie eine finanzielle Ausweitung von NREGA, um das Recht auf Arbeit umfassender zu garantieren, stehen jedoch aus.

Europäische Beispiele: Langzeitarbeitslosigkeit abschaffen

In Europa gibt es viele Beispiele kleinerer öffentlicher Beschäftigungsprogramme, die darauf abzielen, die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit auf den Arbeitsmärkten zu bekämpfen (ILO 2021; ESF+ 2024a). Dafür sollen für ausgewählte Zielgruppen ausreichend geeignete Arbeitsplätze geschaffen werden. Was diese Programme mit der Idee einer Jobgarantie gemeinsam haben, ist ihre Verlagerung der Wohlfahrtsstaatspolitik hin zu einem rechtbasierten Ansatz und der Garantie des Rechts auf Arbeit zumindest für einzelne Personengruppen. Damit geht ein Bruch mit dem neoliberalen Ansatz einher, Arbeitslose unter Druck zu setzen und sich ausschließlich auf die angebliche Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu konzentrieren. Zwei Beispiele der letzten Jahre finden sich in Griechenland und in Frankreich.

In Griechenland wurde das Programm „Kinofelis“ (griechisch für „Gemeinwohl“) ursprünglich 2011 als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise gestartet. Die Auswirkungen der Krise verschlimmerten sich noch weiter, als Griechenland im Rahmen der Eurokrise einer harten, von der Troika aufgezwungenen Austeritätspolitik unterworfen wurde, die zu massiven sozialen Verwerfungen führte. Die Arbeitslosigkeit stieg bis 2013 auf fast 28 Prozent. 2015 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 74 Prozent (ILO 2017, 7), die Arbeitsmarkt- und

Sozialpolitik wurde dereguliert und ihre Mittel stark gekürzt (Karamessini 2015). In den ersten Phasen des Programms von 2011 bis 2013 wurden fünf Monate lange öffentliche Beschäftigungsplätze in gemeinnützigen Organisationen und Kommunen, insbesondere für Arbeitslose unter 30 Jahren, ältere Arbeitslose sowie arbeitslose Bäuerinnen und Bauern angeboten. Von 2013 bis 2015 lag der Fokus auf Familien, Langzeitarbeitslosen und Universitätsabgänger:innen. Nach dem Wahlsieg der Linken 2015 wurde das Programm in der dritten Phase von 2016-2018 neu aufgestellt: Die Beschäftigungsmöglichkeit wurde auf acht Monate ausgedehnt, die Teilnehmer:innen waren arbeitsrechtlich besser geschützt und erhielten eine bessere Betreuung. Das Programm wurde in der dritten Phase vom Europäischen Sozialfond mit 240 Millionen Euro kofinanziert (78 Prozent des Projektbudgets 2016-18). Die ILO begleitete das Programm im Auftrag der Europäischen Kommission und stellte fest, dass die Teilnehmer:innen die öffentliche Arbeit als sinnvoll erachteten und diese einen stark positiven psychosozialen Effekt hatte (ILO 2017, 56). Das Gehalt in Kinofelis orientierte sich am griechischen Mindestlohn, im Untersuchungszeitraum führte das zusätzliche Einkommen v. a. zu höheren Haushaltsausgaben für Nahrungsmittel (ILO 2017, 68). Bis 2018 profitierten ca. 200.000 Personen vom Programm (Antonopoulos 2023, 11).

In Frankreich werden seit 2016 dutzende Pilotprojekte unter dem Titel „Territoires zéro chômeur de longue durée“ (TZCLD, Gebiete ohne Langzeitarbeitslosigkeit) umgesetzt. Das Programm begann mit einem Gesetz zur experimentellen Umsetzung in zehn Kommunen, 2020 wurde ein Folgegesetz beschlossen, dass die Erweiterung auf 60 Kommunen erlaubte. Interessierte Gemeinden bewerben sich beim gemeinnützigen Dachverband und werden in einem mehrstufigen Prozess akkreditiert. In der lokalen Implementierung kommt sogenannten lokalen Beschäftigungsausschüssen eine zentrale Rolle zu. Diese

bestehen aus Vertreter:innen der Behörden, des Arbeitsamts, der Geschäftsführung und der Beschäftigten der Beschäftigungsprojekte, der lokalen Wirtschaft, des TZCLD-Verbands und einer arbeitslosen Person. Arbeitslose Personen werden in die Beschäftigungsprojekte auf Empfehlung des Ausschusses aufgenommen, der auch prüft, ob die Arbeitsplätze zusätzlichen Bedarf abdecken und keine bestehenden Jobs verdrängen. Die Tätigkeiten richten sich nach lokalen Bedürfnissen und ähneln in der Implementierung dem Jobgarantie-Projekt MAGMA in Niederösterreich (siehe Quinz in diesem Band). Die größten Unterschiede zu MAGMA bestehen darin, dass eine interessierte Person nicht als arbeitslos gemeldet sein muss, sondern auch inaktiv sein kann und dass die Arbeitsverträge unbefristet sind. Die Gehälter müssen zumindest dem französischen Mindestlohn entsprechen, können aber auch höher ausfallen. Das französische Arbeitsministerium und die Departments finanzieren derzeit (Stand 2024) 95 Prozent der Mindestlöhne, die restlichen Kosten für Löhne, Mieten, Material etc. werden entweder von den Beschäftigungsprojekten selbst erwirtschaftet oder von den Kommunen zugeschossen. Bis Februar 2024 profitierten 3.645 Personen vom Programm (TZCLD 2024). Das Ziel des Projekts ist, bis 2026 in ein allgemeines Gesetz für alle Kommunen Frankreichs überführt zu werden.

Seit 2022 sind die TZCLD auch in Belgien zu finden. Die Wallonische Regionalregierung hat die Idee übernommen und ein ähnliches Pilotprojekt gestartet, mit dem Ziel, in 20 Projekten Beschäftigungsmöglichkeiten für 1.000 Menschen zu schaffen, die seit mehr als zwei Jahren arbeitslos sind. Die Hälfte des Budgets von 104 Millionen Euro für 2022–2026 wird wie auch beim Projekt in Griechenland vom Europäischen Sozialfonds zugeschossen (Emploi et Formation professionnelle en Wallonie 2022). Und auch in Italien wird derzeit in zwei Stadtteilen Roms ein ähnliches Projekt gestartet (ESF+ 2024a, 16).

Fazit

Das Interesse an den vorgestellten Projekten ist politisch groß, sowohl inner- als auch außerhalb Europas. In den USA haben mehrere Kongressabgeordnete, darunter die Senatoren Bernie Sanders, Cory Booker und Ed Markey, für die Einführung einer neuen Jobgarantie nach Vorbild der New Deal Beschäftigungsprogramme plädiert. Die Jobgarantie kann ein effektives Werkzeug im Kampf gegen extreme Armut sein, wie die Beispiele aus Argentinien oder Indien zeigen. Der UN-Sonderberichtsersteller zu extremer Armut und Menschenrechten hat daher dem UN-Menschenrechtsrat eine Ausweitung solcher Initiativen vorgeschlagen (United Nations 2023). Der Europäische Gewerkschaftsbund unterstützt seit 2023 die Idee einer europäischen Jobgarantie auf Basis der vorgestellten Projekte in Europa (ETUC 2023). Und der Europäische Sozialfonds Plus unterstützt ab 2024 mehrere Jobgarantie-Projekte gegen Langzeitarbeitslosigkeit in der EU (ESF+ 2024b).

Die internationalen Programme zeigen, dass Jobgarantien immer in einem spezifisch historischen und politischen Kontext entstanden sind und unterschiedliche Programmmerkmale aufwiesen, was die Zielgruppen und Art der Beschäftigung betrifft. Gemein ist jedoch allen Projekten, dass die öffentliche Hand Beschäftigung für diejenigen schafft, die sonst unter Arbeitslosigkeit und Armut leiden würden. Das Recht auf gute Arbeit wird dabei nicht immer vollständig erfüllt, dennoch lassen sich eine Reihe von Lehren ziehen:

Eine Jobgarantie kann gesellschaftlichen Mehrwert schaffen, der in jeder Gemeinde spürbar ist. Die Teilnehmer:innen können in Kommunen und gemeinnützigen Einrichtungen z.B. an sozialen und ökologischen Projekten arbeiten. Die Arbeitsplätze sollten an den Orten geschaffen werden, an denen sich Arbeitslose und Bedürftige befinden, die Teilnahme muss selbstverständlich freiwillig sein. So können strukturschwache Regionen gestärkt und Teilnehmer:innen in ihrem jeweiligen

sozialen Umfeld unterstützt werden. Arbeitslose und armutsgefährdete Personen sollten möglichst niederschwellig und unbürokratisch teilnehmen können – auch diejenigen, die nicht mehr aktiv nach Arbeit suchen, weil sie entmutigt sind oder aus anderen Gründen aus dem formellen Arbeitsmarkt ausgeschieden sind. Die Arbeitsplätze müssen sich an den Bedürfnissen der Teilnehmer:innen orientieren und sollten mit begleitenden Trainings und Schulungen ergänzt werden. Eine Jobgarantie kann zentral finanziert und gleichzeitig lokal demokratisch entwickelt und implementiert werden. Das stärkt die lokale Beteiligung und ermächtigt Teilnehmer:innen, an politischen Entscheidungsprozessen teilzuhaben. Essenziell ist, dass die Finanzierung ausreichend gestaltet ist und die Löhne und Gehälter ein gutes Auskommen ermöglichen. Sind diese Bedingungen erfüllt, können Jobgarantien einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechts auf gute Arbeit leisten.

Literatur

- Aggarwal, Ankita (2020). Why MNREGA Wages Are so Low. ThePrint (blog). 12. Oktober 2020. Online verfügbar unter <https://theprint.in/opinion/why-mnrega-wages-are-so-low/520982/> (abgerufen am 30.04.2024).
- Antonopoulos, Rania (2023). Has the Time for a European Job Guarantee Policy Arrived? Levy Economics Institute Working Paper No. 1022. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.
- Banks, Nina (2019). The Black Woman Economist Who Pioneered a Federal Jobs Guarantee. Institute for New Economic Thinking. 22. Februar 2019. Online verfügbar unter: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/the-black-woman-economist-who-pioneered-a-federal-jobs-guarantee> (abgerufen am 30.04.2024).

- Case, Anne/Deaton, Angus (2020). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvpr7rb2>.
- Cruz-Hidalgo, Esteban/Ehnts, Dirk H./Tcherneva, Pavlina R. (2019). Completing the Euro: The Euro Treasury and the Job Guarantee. *Revista de Economía Crítica* 27: 100–111.
- Dey, Nikhil (2023). MGNREGS Budget Cut: Squeezing a Lifeline for Rural Poor. *Deccan Herald*. 2023. Online verfügbar unter: <https://www.deccanherald.com/specials/mgnregs-budget-cut-squeezing-a-lifeline-for-rural-poor-1189999.html> (abgerufen am 30.04.2024).
- Drèze, Jean/Khera, Reetika (2017). Recent Social Security Initiatives in India. *World Development* 98 (Oktober): 555–72. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.035>.
- Dutta, Puja/Murgai, Rinku/Ravallion, Martin/van de Walle, Dominique (2012). Does India's Employment Guarantee Scheme Guarantee Employment? *Economic & Political Weekly XLVII* (16): 34.
- Emploi et Formation professionnelle en Wallonie (2022). *Lancement du projet „Territoires zéro chômeur de longue durée“*. Online verfügbar unter: <http://emploi.wallonie.be/cms/render/live/fr/sites/emploi/home/actualites/actualites/lancement-du-projet-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree.html> (abgerufen am 30.04.2024).
- ESF+ (2024a). *Towards zero long-term unemployment in the EU: Job guarantees and other innovative approaches*. Online verfügbar unter: <https://www.esf.lt/data/public/uploads/2024/03/study-on-job-guarantees-initiatives-in-europe-2024-03-06.pdf> (abgerufen am 30.04.2024).
- ESF+ (2024b). *New ESF+ funding for innovative ideas to reduce long-term unemployment and help people find jobs*. Online verfügbar unter: <https://european-social-fund-plus.ec.europa.eu/en/news/new-esf-funding-innovative-ideas-reduce-long-term-unemployment>

- term-unemployment-and-help-people-find-jobs (abgerufen am 30.04.2024).
- ETUC (2023). ETUC Resolution on the European Job Guarantee Adopted at the Executive Committee Meeting of 6–7 December 2023. Online verfügbar unter: <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2023-12/EN%20-%20ETUC%20Resolution%20on%20the%20Job%20Guarantee.pdf> (abgerufen am 30.04.2024).
- Galasso, Emanuela/Ravallion, Martin (2003). Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. Policy Research Working Papers. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3165>.
- Gundert, Stefanie/Pohlan, Laura (2022). Materielle und soziale Teilhabe: Mit dem Arbeitsplatz kann man mehr verlieren als nur den Job. IAB-Kurzbericht. <https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2202>.
- Haim, Daniel (2021). A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality. Master thesis, Levy Economics Institute of Bard College. Online verfügbar unter: https://digitalcommons.bard.edu/levy_ms/32/ (abgerufen am 30.04.2024).
- ILO (2017). Getting back to work: A study of the social impacts of Kinofelis. Online verfügbar unter: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_623960.pdf (abgerufen am 30.04.2024).
- ILO (2021). Public Employment Initiatives and the COVID-19 crisis. Geneva: ILO.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Berlin, Suhrkamp.
- Jessop, Bob (1996). Post-Fordism and the State. In: Greve, B. (Hg.). Comparative Welfare Systems. London, Palgrave Macmillan, 165–84.

- Karamessini, Maria (2015). The Greek social model: Towards a deregulated labour market and residual social protection. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.). *The European Social Model in Crisis*. Edward Elgar Publishing, 230–88. <https://doi.org/10.4337/9781783476565.00011>.
- Keynes, John Maynard (1997). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York, Prometheus Books.
- Kostzer, Daniel (2008). Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1132772>.
- Kregel, Jan (2003). An Alternative View of the Argentine Crisis: Structural Flaws and Structural Adjustment Policy. *Investigación Económica* 63 (243): 15–49.
- Kregel, Jan (2009). Mobilizing Domestic Resources: Employer of Last Resort as a National Development Strategy to Achieve the Internationally Agreed on Development Goals. *International Journal of Political Economy* 38 (3): 39–57.
- March on Washington for Jobs and Freedom (1963). Final plans for the march on Washington for jobs and freedom, August 28, 1963. Online verfügbar unter: <https://commonslibrary.org/wp-content/uploads/1963-Final-Plans-for-the-Organizing-Manual-No.-2-March-on-Washington-for-Jobs-and-Freedom.pdf> (abgerufen am 30.04.2024).
- Mattos, Fernanda Bárcia de/Dasgupta, Sukti (2017). MGNREGA, Paid Work and Women's Empowerment. Working Paper No. 230. Geneva: ILO.
- McKee-Ryan, Frances/Song, Zhaoli/Wanberg, Connie R. Wanberg/Kinicki, Angelo J. (2005). Psychological and Physical Well-Being during Unemployment: A Meta-Analytic Study. *The Journal of Applied Psychology* 90 (1): 53–76. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.90.1.53>.
- Ministry of Rural Development (2024). Dashboard Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act. Online

- verfügbar unter: <https://dashboard.rural.nic.in/dashboard-new/mgnrega.aspx> (abgerufen am 30.04.2024).
- Minsky, Hyman P. (1965). The Role of Employment Policy. In: Ending Poverty: Jobs, not Welfare. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute, 1–26.
- Minsky, Hyman P. (1986). „May Day 1986“. Hyman P. Minsky Archive. Online verfügbar unter: https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/138 (abgerufen am 30.04.2024).
- Minsky, Hyman P. (2008). Stabilizing an Unstable Economy. New York City, McGraw-Hill.
- Mitchell, William (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues* 32 (2): 547–55.
- Narayanan, Rajendran/Dhorajiwala, Sakina/Golani, Rajesh (2019). Analysis of Payment Delays and Delay Compensation in MGNREGA: Findings Across Ten States for Financial Year 2016–2017. *The Indian Journal of Labour Economics* 62 (1): 113–33. <https://doi.org/10.1007/s41027-019-00164-x>.
- Patel, Kiran Klaus (2006). Learning from the Enemy?: The Civilian Conservation Corps in a Transnational Perspective. *Transatlantica*, Nr. 1 (Jänner). <https://doi.org/10.4000/transatlantica.785>.
- Paul, Karsten I./Moser, Klaus (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior* 74 (3): 264–82. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2009.01.001>.
- Paul, Mark/Darity, William/Hamilton, Darrick (2018). The Federal Job Guarantee – A Policy to Achieve Permanent Full Employment. Washington D.C., Center on Budget and Policy Priorities.
- Picek, Oliver (2020). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 9 (2): 103.

- Ravallion, Martin (2019). Is a Decentralized Right-to-Work Policy Feasible? Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25687>.
- Ravi, Shamika/Engler, Monika (2015). Workfare as an Effective Way to Fight Poverty: The Case of India's NREGS. *World Development* 67: 57–71.
- Roca, Emilia/Schachtel, Lila/Berho, Fabián/Langieri, Marcelo (2005). Formas de protección social y mercado de trabajo. Resultados de la segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil., 25.
- Sajwan, Raju/Shaji, K A (2023). A Job Not Done. Online verfügbar unter: <https://www.downtoearth.org.in/news/governance/a-job-not-done-90710> (abgerufen am 30.04.2024).
- Salmond, John A (1967). The Civilian Conservation Corps, 1933–1942: A New Deal Case Study. Durham, North Carolina, Duke University Press.
- Shah, Amita/Kapur Mehta, Aasha (2008). Experience of the Maharashtra Employment Guarantee Scheme: Are There Lessons for NREGS? <https://doi.org/10.2139/ssrn.1538914>.
- SÖSTRA (2022). Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE) des Landes Berlin – Zwischenbericht. Online verfügbar unter: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/19/IIIPlen/vorgang/d19-0970.pdf> (abgerufen am 30.04.2024).
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft – WuG* 45 (4): 471–95.
- Taylor, Nick (2008). *American-Made. The Enduring Legacy of the WPA: When FRD Put the Nation to Work*. New York, Bantam Dell.

- Tcherneva, Pavlina R. (2012). What Do Poor Women Want? Public Employment or Cash Transfers? Lessons from Argentina. Working Paper. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute.
- Tcherneva, Pavlina R. (2020). The Case for a Job Guarantee. Cambridge, Polity Press.
- Tcherneva, Pavlina R./Wray, L. Randall (2007). Public Employment and Women: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households. Working Paper 519. The Levy Economics Institute of Bard College. Online verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/31662/1/571722458.pdf> (abgerufen am 30.04.2024).
- Theurl, Simon (2024). Die Europäische Arbeitsplatzgarantie: Ein wesentlicher Beitrag, um Vollbeschäftigung zu erreichen. AK Wien infobrief eu & international 1/2024. Online verfügbar unter: https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/infobrief/IB24_1_Artikel03_Die-Europaeische-Arbeitsplatzgarantie.html (abgerufen am 30.04.2024).
- Tepepa, Martha (2013). El programa jefas y jefes de hogar: experiencia en Ing. Budge, Lomas de Zamora, Argentina. El Colegio de México. Online verfügbar unter: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/or967395n?locale=es> (abgerufen am 30.04.2024).
- Tymoigne, Eric (2014). The Cost of Job Guarantee in the United States: Insights from the 1930s Work Programs. Review of Radical Political Economics 46 (4): 517–35.
- TZCLD (2024). Les Territoires. Online verfügbar unter: <https://www.tzclld.fr/decouvrir-le-projet/les-territoires/> (abgerufen am 30.04.2024).
- United Nations (2023). „A/HRC/53/33: The Employment Guarantee as a Tool in the Fight against Poverty – Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Olivier De Schutter“. OHCHR. Online verfügbar unter: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc>

- 5333-employment-guarantee-tool-fight-against-poverty-report-special (abgerufen am 30.04.2024).
- Wray, L. Randall (1998). Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.74942>.
- Wray, L. Randall (2015). Modern Money Theory. New York, Palgrave Macmillan.
- Wray, L. Randall/Dantas, Flavia/Fullwiler, Scott/Tcherneva, Pavlina R./Kelton, Stephanie A. (2018). Public Service Employment: A path to Full Employment. Research Project Report. Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.

Teil 2:

Beispiele in Österreich

Die Aktion 8000 – durch Experimentieren zum Erfolg¹

Walter Reiter und Barbara Willsberger

Die Aktion 8000 wurde Anfang der 1980er-Jahre als ein innovatives Förderprogramm zur Integration von langzeitarbeitslosen Menschen und Personen mit spezifischen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt entwickelt. Ursprünglich war vorgesehen, mindestens 8000 Personen zu fördern (daher auch der Name), ein Ziel, das schließlich mit der Teilnahme von geschätzt rund 32.000 Personen um ein Vielfaches übertroffen wurde (Lechner et al. 2016, 43). Damit wurde ein Programm aufgelegt, das in seiner Dimension und seiner Breite ein Novum und ein für die österreichische Arbeitsmarktpolitik höchst ambitioniertes Experiment darstellte.

Die Aktion 8000 war das Kernstück der damals so genannten experimentellen Arbeitsmarktpolitik, die in den nächsten Jahren Ausgangspunkt für die Schaffung einer Reihe von neuen und innovativen Instrumenten zur aktiven Unterstützung von arbeitslosen Personen war. Erstmals war mit diesem Programm auch der gemeinnützige Bereich für die Arbeitsmarktförderung geöffnet worden.

Die Grundüberlegung für die Entwicklung der Aktion 8000 war die Überzeugung der damaligen arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsträger:innen, dass die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und benachteiligten Personen vor allem dann gelingen kann, wenn geförderte Arbeitsplätze zur Verfü-

¹ Die nachstehenden Ausführungen basieren im Wesentlichen auf den von L&R Sozialforschung durchgeführten Evaluierungen der Aktion 8000 (siehe Lechner und Reiter 1988; Lechner et al. 1994; Fehr-Duda et al. 1996), weitere verwendete Literatur wird im Text angeführt.

gung gestellt werden und sie nicht in der Passivität von Beihilfempfänger:innen zurückgelassen werden.

Die Bezeichnung „Experimentelle Arbeitsmarktpolitik“ signalisierte, dass es sich bei dem neuen Programm um einen Trial and Error Prozess handelte, in dessen Verlauf noch Korrekturen und Optimierungen stattfinden konnten, die dann zur angestrebten arbeitsmarktpolitischen Effektivität des Programms führen würden. Gerade die erste Phase der Aktion 8000 zeichnete sich durch eine Vielzahl und Vielfalt an Initiativen sowie einer hohen inhaltlichen Flexibilität aus. In der darauffolgenden Systematisierungsphase ab den 1990er-Jahren wurde der Spielraum für Innovationen enger.

Ziel der experimentellen Arbeitsmarktpolitik war es, die in den frühen 1980er-Jahren merklich angestiegene Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Dies resultierte aus dem Strukturwandel im Gefolge der internationalen Rezession und daraus, dass wegen der Umstrukturierung der damals noch verstaatlichten Industrie sich deren traditionelle beschäftigungssichernde Funktion zunehmend verringerte (vgl. Beitrag Marterbauer in diesem Band). Arbeitskräfte wurden entlassen und Beschäftigungsoptionen für junge Menschen, gering Qualifizierte oder auch Menschen mit Behinderung blieben zunehmend verschlossen. So war etwa der Anteil der Jugendlichen an allen Arbeitslosen bis 1986 auf rund 30 Prozent gewachsen und hatte damit ein beängstigendes Ausmaß erreicht. Auch die Arbeitslosigkeit der über 50-Jährigen hatte nahezu sprunghaft zugenommen. Zudem stieg die Arbeitslosigkeit von Frauen wesentlich schneller an als jene von Männern (siehe Lechner et al. 2016, 4–5). Mit diesen Entwicklungen war deutlich geworden, dass die konventionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr ausreichend waren, um die steigende Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen zu können.

Politische Reforminitiative und Verwaltungsinnovation als Voraussetzungen für die Realisierung der Aktion 8000

Eine derart innovative Neuausrichtung war nicht ohne eine entsprechende politische Reforminitiative möglich, für die der damalige Bundesminister Alfred Dallinger eine treibende Kraft darstellte. Durch die „9. Novelle zum Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG)“ im Jahr 1983 wurde eine rechtliche Basis als Voraussetzung für die Umsetzung der Aktion 8000 geschaffen. Dadurch wurden neue Wege der Arbeitsbeschaffung sowie der beruflichen Qualifizierung ermöglicht. Vor allem wurden öffentlich-rechtliche Körperschaften (mit Ausnahme von Bundesdienststellen), gemeinnützige Vereine und Selbstverwaltungsinitiativen angesprochen. In den Folgejahren erfolgte noch eine Reihe weiterer Novellierungen und Erlässe, um die auf die Inhalte und das Trägerspektrum bezogene Ausdifferenzierung des Förderprogramms abdecken zu können.

Auf Verwaltungsebene wurde im damaligen Sozialministerium eine eigene Abteilung geschaffen, um die Aktion 8000 auf den Weg zu bringen. Diese war ausschließlich dafür verantwortlich, das Programm zu konzipieren, in den regionalen Stellen der Arbeitsmarktverwaltung zu verankern und die Umsetzung voranzutreiben. Aufgabe dieser Abteilung war es auch, passende Akteur:innen im öffentlichen und im gemeinnützigen Bereich anzusprechen und so für eine möglichst große Breite des Trägerspektrums zu sorgen. In den Anfängen des Programms wurde daher ein monatelanger Werbefeldzug absolviert, um auf die Fördermöglichkeiten der Aktion 8000 aufmerksam zu machen und zur Einreichung von Anträgen auf Förderung aus ihren Mitteln zu motivieren.

In diesem Zusammenhang galt es auch, die aktive Kooperation der damaligen Landesarbeitsämter (heute AMS-Landesgeschäftsstellen) sicherzustellen. Es mussten Bedenken ausgeräumt werden, die sich auf die fachliche Kompetenz der potenziellen Projektträger bezogen, aber auch auf den zusätzlichen

Administrationsaufwand und den kommunikativen Stress, der sich aus der Zusammenarbeit mit neuen Partner:innen ergab. Es handelte sich schließlich um ein breites Spektrum von Einrichtungen, mit denen die Arbeitsmarktverwaltung bis dahin nicht kooperiert hatte.

Dementsprechend zurückhaltend waren die regionalen Stellen der Arbeitsmarktverwaltung bei der Umsetzung der Aktion 8000, was sich an den nach Bundesländern sehr unterschiedlichen Förderzahlen in den Anfängen des Programmes zeigte. Dass die Aktion 8000 dennoch relativ zügig umgesetzt werden konnte, ist auch darauf zurückzuführen, dass die zuständige Abteilung des Sozialministeriums mit einem direkten Durchgriffsrecht auf die Landesarbeitsämter ausgestattet war. So bestand die Möglichkeit, die Umsetzung des Programms mittels Dienstanweisung durchzusetzen.

Die vorerst zögerliche Haltung der Landesarbeitsämter änderte sich jedoch, als deutlich geworden war, dass es sich bei der Aktion 8000 um ein sehr erfolgreiches Instrument zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit handelte, was auch durch die Befunde der Programmevaluierung bestätigt wurde.

Damit kann gesagt werden, dass die experimentelle Arbeitsmarktpolitik und hier vor allem die Aktion 8000 als ihr Kernprogramm die Grundlage für eine substanzielle Weiterentwicklung der aktiven Arbeitsmarktpolitik war, eine Pionierleistung, die mitgeholfen hat, das Arbeitsmarktservice auch im europäischen Rahmen zu positionieren und die neuen Budgets, die sich mit dem Beitritt zur Europäischen Union öffneten, zielgerecht einzusetzen.

Neue Träger – Skepsis, die es zu überwinden galt

Als Träger von geförderten Beschäftigungsverhältnissen waren Einrichtungen der Länder und Gemeinden sowie gemeinnützige Organisationen vorgesehen. Auch Projekte konnten unterstützt werden, falls sie innovativen Charakter hatten und nicht privat-

wirtschaftlich organisiert waren. Die erstmalige Einbeziehung der Zivilgesellschaft beruhte auf der Überlegung, dass damit eine spezifische fachliche Kompetenz genutzt werden kann, die damals in der Arbeitsmarktpolitik noch keine Rolle spielte.

Gewinnorientierte Unternehmen, politische Parteien und Interessenvertretungen waren von der Trägerschaft ausgeschlossen. Demgegenüber waren aber Selbstverwaltungsbetriebe und Genossenschaften zur Förderung zugelassen. Dieser Bereich zielte auf Unternehmensgründungen von arbeitslosen Personen oder die Weiterführung eines von Insolvenz bedrohten Unternehmens durch die Belegschaft ab, konnte sich allerdings nicht als dauerhafter Sektor im Aktivitätsspektrum des Programms etablieren. 1991 gab es rund 120 Unternehmen, die als selbstverwaltet bezeichnet werden konnten. Aufgrund der bestehenden hohen Anforderungen an die Belegschaft und die fehlenden rechtlichen Adaptierungen (z.B. Genossenschaftsgesetz) ist dieses Instrument jedoch quasi „ausgelaufen“. Es hatte sich gezeigt, dass die Übernahme von konkursbedrohten Betrieben in Selbstverwaltung doch sehr kostenintensiv war und hohes Fachwissen voraussetzt, das seitens der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht gestemmt werden konnte (siehe Lechner et al. 2016, 25).

Die Einbindung des gemeinnützigen Sektors wurde anfänglich auf der Ebene der Politik eher kritisch gesehen, was sich allerdings mit den zunehmend deutlicher werdenden Erfolgen der Aktion 8000 abschwächen sollte. Dies galt auch für Bedenken auf anderer Ebene: So hatten etwa die Gewerkschaften befürchtet, dass es mit einem stark ausgebauten zweiten Arbeitsmarkt Druck auf die allgemeinen Lohn- und Arbeitsbedingungen geben könnte. Von den Arbeitgebervertretungen wurde hingegen moniert, dass durch die Beschäftigungsmaßnahmen der Aktion 8000 eine möglicherweise ruinöse Konkurrenz zu Kleinbetrieben aufgebaut würde. Generell wurde von beiden sozialpartnerschaftlichen Seiten die Kompetenz der

neuen Trägerlandschaft zum Empowerment von Langzeitarbeitslosen in Frage gestellt.

Um diesen Kritikpunkten entgegenzuwirken, wurden entsprechende Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung durch die Aktion 8000 geschaffen: So mussten sich die Träger verpflichten, mit den geförderten Personen ein mindestens zwölf Monate dauerndes Dienstverhältnis einzugehen. Außerdem durfte es vier Monate vor Beginn keine Personalreduktion im Tätigkeitsbereich der geförderten Teilnehmenden gegeben haben. Diese Bestimmung galt auch für die gesamte Laufzeit der Förderung. Eine weitere Bedingung war die Garantie einer zumindest kollektivvertraglichen Entlohnung. Unter diesen Voraussetzungen wurden seitens der Arbeitsmarktverwaltung rund zwei Drittel der Lohn- und Lohnnebenkosten ersetzt.

Einsatzfelder und Beschäftigungsbereiche

Zu Beginn der Aktion 8000 waren es vor allem Gemeinden und Gebietskörperschaften (43 Prozent) oder Vereine im Vorfeld von privaten und öffentlichen Organisationen (38 Prozent), bei denen die geförderten Personen beschäftigt waren (Lechner et al. 2016, 30). Für Gemeinden und regionale Einrichtungen aus dem öffentlichen Bereich bot die Förderung erstmals eine Möglichkeit, soziale Anliegen mit Projekten, die aus ihren Budgets sonst nicht hätten finanziert werden können, zu verbinden. In manchen Bundesländern wurde dieses Angebot daher ambitioniert genutzt.

Im weiteren Verlauf nahm dieser Anteil beträchtlich ab. Es war also ein Sättigungseffekt eingetreten und die von den Gemeinden geschaffenen geförderten Arbeitsplätze hatten sich schließlich auf rund 9 Prozent eingependelt. Demgegenüber verdoppelte sich bis Anfang der 1990er-Jahre die Zahl von kleineren Vereinen ohne direkten Bezug zu öffentlichen Einrichtungen auf rund 40 Prozent.

Dies war einer Entwicklung geschuldet, für die die Aktion 8000 ein wesentlicher Dynamisierungsfaktor war. Da nun erstmals die Möglichkeit bestand, gemeinnützige Aktivitäten mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren, entstanden im Verlauf der 1980er-Jahre zunehmend Initiativen der Zivilgesellschaft, die die Integration von auf den Arbeitsmärkten ausgegrenzten Personen zum Ziel hatten. Damit wurde die Annahme der experimentellen Arbeitsmarktpolitik bestätigt, dass es außerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors noch beträchtliche Beschäftigungspotenziale gab bzw. solche durch entsprechende Förderungen eröffnet werden konnten, um am Arbeitsmarkt ausgegrenzte Gruppen adäquat anzusprechen und ihre Arbeitsmarktintegration zu fördern.

Was mit der Aktion 8000 als Top-down Angebot begonnen hatte, entwickelte sich nun zu einem Bottom-up Prozess: Immer häufiger wurden proaktiv neue Beschäftigungsideen aus der Zivilgesellschaft an die Arbeitsmarktverwaltung herangetragen und dieser damit die Möglichkeit gegeben, langzeitarbeitslose Personen in Beschäftigung zu bringen.

Diese Erweiterung des gemeinnützigen Trägerspektrums stärkte das von den Entwickler:innen angestrebte innovative Momentum der Aktion 8000. Vor allem war es damit möglich, dass auch kleinere, nicht profitorientierte Einrichtungen als Arbeitgeber:innen auftraten, ihre Aktivitäten stabilisierten und damit zum gemeinnützigen Angebot der Gemeinde oder der Region beitragen konnten.

Insgesamt blieben geförderte Einzelarbeitsplätze im Vergleich mit den Projektarbeitsplätzen aber immer in der Überzahl: Bis in die erste Hälfte der 1990er-Jahre entfielen zwei Drittel der Fördermaßnahmen auf Einzelarbeitsplätze. Komplexere Projektmaßnahmen mit ganzen Teams von Geförderten blieben demgegenüber in der Minderheit, was seitens der Arbeitsmarktverwaltung bzw. dem Arbeitsmarktservice mit dem großen

Administrationsaufwand, der in solchen Fällen erforderlich war, begründet wurde.

Auch die Möglichkeit der Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung wurde in der ersten Phase der Aktion 8000 noch wenig genutzt, obwohl schon im Zuge der Programmumsetzung klar wurde, dass die Kombination von Arbeiten und Lernen besonders erfolgversprechend für die Integration von Personen mit niedriger Ausbildung bzw. ohne berufliche Qualifikationen wäre. Dieser Erkenntnis folgend wurde der Modellversuch „Arbeit und Lernen“ entwickelt und die aktive Arbeitsmarktpolitik konzentrierte sich in späteren Jahren zunehmend auf die Koppelung von praktischer Arbeitserfahrung mit begleitender Qualifizierung (siehe Lechner und Reiter 1990).

Die Ausdifferenzierung des Trägerspektrums war verbunden mit einer quantitativen Zunahme und einer qualitativen Diversifizierung der Beschäftigungsfelder. Im Vordergrund standen Ortsbildpflege, Stadterneuerung, soziale Dienstleistungen, Büro- und Verwaltungstätigkeiten. Demgegenüber waren geförderte Arbeitsplätze etwa in der Wissenschaft, dem Tourismus, im Umweltschutz oder in Kunst und Kultur deutlich in der Minderheit, nichtsdestoweniger ergaben diese quantitativ nicht so präsenten Tätigkeitsbereiche in ihrer Gesamtheit ein beeindruckendes Bild von den innovativen Einsatzmöglichkeiten der Förderungen der Aktion 8000. Und in vielen Fällen waren sie der Startschuss für neue Gesellschaft und Politik bereichernde Initiativen, die auch mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und Arbeitsformen verbunden waren. Die Breite dieser Beschäftigungsbereiche zeigt jedenfalls deutlich, dass sehr unterschiedliche Träger für die Teilnahme an der Aktion 8000 gewonnen werden konnten.

Welche Zielgruppen wurden erreicht?

Für die Förderung aus dem Budget der Aktion 8000 zugelassen waren im Wesentlichen Langzeitarbeitslose und Personen mit spezifischen Benachteiligungen, insbesondere Menschen mit Behinderungen.

Die im Rahmen der Aktion 8000 gewährten Förderungen der Lohn- und Lohnnebenkosten waren auf einen Zeitraum von einem Jahr befristet und sollten entweder neue Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnen (Transitfunktion) oder eine dauerhafte Beschäftigung auf Arbeitsplätzen ermöglichen, die von Vereinen oder öffentlichen Einrichtungen mittels der Förderung neu geschaffen wurden (Initialfunktion – Funktionen und Ziele, die auch im Rahmen der Jobgarantie erreicht werden sollen).

Aufgrund der eingangs skizzierten Entwicklungen am Arbeitsmarkt haben sich im zeitlichen Verlauf der Aktion 8000 folgende Kernzielgruppen herauskristallisiert:

In den ersten Jahren der Aktion 8000 wurden vor allem langzeitarbeitslose Jugendliche (unter 25 Jahren) gefördert. Sie stellten im ersten Evaluierungszeitraum von 1984 bis 1986 einen Anteil von 61 Prozent, der jedoch im weiteren Verlauf kontinuierlich sank und 1996 bei 14 Prozent lag.

Im weiteren Verlauf und mit Anstieg des Förderungsvolumens nahmen die Förderungen von über 25-jährigen Personen zu und erreichten schließlich einen Anteil von mehr als zwei Drittel aller Förderfälle.

Obwohl Ende der 1980er-Jahre die Zielgruppe älterer Arbeitsloser verstärkt fokussiert wurde, blieb die Gruppe der über 45-Jährigen während der gesamten Laufzeit der Aktion 8000 unterrepräsentiert. Dies resultierte unter anderem daraus, dass in den ersten Jahren der Programmumsetzung Früh-pensionierungsmodelle genutzt wurden, um eine Steigerung der Arbeitslosigkeit von älteren Personen zu vermeiden, eine Möglichkeit, die aufgrund der Änderungen des Pensionsgesetzes in

den 1990er-Jahren nicht mehr in diesem Ausmaß zur Verfügung stand.

Im Zuge der Umsetzung der Aktion 8000 zeigte sich, dass dieses Programm für die Integration von Frauen einen zunehmend relevanten Stellenwert einnahm. Während zu Beginn der Aktion 8000 Männer einen Anteil von 56 Prozent stellten, konnte der Anteil der Frauen bis 1990 auf rund 60 Prozent gesteigert werden. Dies resultierte vor allem auch aus den Arbeitsplatzangeboten, die in der ersten Phase der Aktion 8000 einen Schwerpunkt auf Stadterneuerung legten. Ab 1985 wurden zunehmend Angebote im Bereich der sozialen Dienstleistung und Verwaltung geschaffen, Arbeitsplätze, die traditionell eher von Frauen besetzt wurden. Diese Ergebnisse lassen jedoch auch den Schluss zu, dass die Förderungen entsprechend der geschlechtsspezifischen Segregation am Arbeitsmarkt vergeben wurden.

In der Expansionsphase der Aktion 8000 wurden auch Migrant:innen vermehrt in die Förderung einbezogen. Dies hing nicht zuletzt damit zusammen, dass vermehrt Beratungs- und Betreuungsstellen entstanden waren, die sich explizit um die Bedarfe dieser Personengruppe kümmerten. Darüber hinaus waren Haftentlassene, Obdachlose oder Menschen mit psychischen oder physischen Behinderungen inkludiert.

Einen gesonderten Stellenwert nahmen die Schlüsselkräfte ein, also jene Personen, die im Falle der Förderung von Projekten die Teilnehmenden betreuten. Diese mussten nicht die allgemeinen Teilnahmekriterien erfüllen und ihre Aufgaben bestanden vorwiegend in der fachlichen Anleitung, der sozialpädagogischen Betreuung und der Übernahme von administrativen und Managementtätigkeiten. Die Finanzierung erfolgte zumeist zur Gänze über die Aktion 8000. Teilweise waren diese Personen bereits in die Projektentwicklungsphase eingebunden oder aber es waren Berufseinsteiger:innen und die Förderung war ein Sprungbrett in den ersten Arbeitsmarkt. Der Anteil der

Schlüsselkräfte an allen Förderfällen betrug von 1984 bis 1986 rund fünf Prozent und hat sich Anfang der 1990er-Jahre verdoppelt. Vielfach entstanden aus der Förderung der Aktion 8000 in diesem Bereich Dauerarbeitsplätze.

Erfolge und lessons learned

Die Aktion 8000 war trotz fehlender Erfahrung in der Gestaltung eines solchen Programmes ein in vielen Teilen höchst erfolgreiches Unterfangen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Erstmals waren wirksame Maßnahmen für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit entwickelt worden, die nachhaltig waren und auf unterschiedlichen Ebenen zur Belebung der Zivilgesellschaft beigetragen hatten. Die Flexibilität und die Effektivität der gegenwärtig breit gefächerten Ansätze der aktiven Arbeitsmarktpolitik wären nicht ohne das Wagnis der experimentellen Anfänge möglich gewesen. Auch die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik haben sich in diesem Prozess modernisiert.

Schon die ersten Befunde im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der Aktion 8000 hatten gezeigt, dass die Bedenken hinsichtlich ihrer Effektivität nicht aufrechtzuerhalten waren. Die vormalig eher oder sehr kritischen politischen und sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsträger:innen hatten sich vom arbeitsmarktpolitischen und gesellschaftspolitischen Nutzen der Fördermaßnahmen überzeugen können, zumal es kaum Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen und keine negativen Auswirkungen auf die Lohnniveaus im nicht geförderten Bereich gegeben hatte.

Die beiden Evaluierungen zur Aktion 8000 belegten eine positive Beschäftigungswirkung: So wurden rund 55 Prozent der geförderten Personen weiterbeschäftigt. Zudem haben sich die Förderkosten bereits zehn Monate nach Förderende amortisiert, d.h., die entstandenen Kosten wurden ausgeglichen. Die Befunde dieser Studien zeigten, dass die Aktion 8000 für Personen mit wenig Arbeitserfahrung, ältere Teilnehmende und

schwer Vermittelbare besonders effektiv war, nicht zuletzt auch, weil das im Rahmen der geförderten Tätigkeit gefestigte Arbeitsvermögen und eine neu gewonnene Leistungszuversicht die Flexibilität beim Wechsel in ein nicht gefördertes Beschäftigungsverhältnis beträchtlich erhöhten.

Allgemein ist der stabilisierende Faktor auf einer subjektiven Ebene, der sich nach einer langen Arbeitslosenphase durch ein geregeltes Entgelt im Rahmen eines geförderten Arbeitsplatzes ergibt, nicht zu vernachlässigen (vgl. Schönherr; Bacher et al. in diesem Band). Die im Rahmen der Aktion 8000 Beschäftigten waren in der Regel Vollzeit angestellt, Teilzeitarbeit war demgegenüber die Ausnahme. Die Entgelte lagen regelgemäß mindestens auf dem kollektivvertraglichen Niveau, Überzahlungen waren eher nicht üblich. Durch die finanzielle Unterstützung kamen die Geförderten nach langer Zeit wieder zu einem stetigen Erwerbseinkommen, was nicht nur materiell, sondern auch psychologisch einen stabilisierenden Faktor für jede Anschlussbeschäftigung darstellt.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 1983 bis 1995 durch die Förderungen im Rahmen der Aktion 8000 rund 11.500 dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen – eine Zahl, die für den Erfolg des Programmes spricht.

Im Rahmen der Umsetzung der Aktion 8000 war es mithilfe der Förderungen zu einer Ausweitung des arbeitsmarktpolitischen Angebotes gekommen, als Reaktion auf die sich zunehmend differenzierenden Problemgruppen und die damit verbundene Notwendigkeit, mit unterschiedlichen Instrumenten zu reagieren.

Als Weiterentwicklungen sind beispielsweise die Sozialökonomischen Betriebe und die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte entstanden. Bereits in den ersten Jahren der Aktion 8000 wurden auch unterschiedliche Beratungsstellen gefördert, die vielfach nach Auslaufen der Unterstützung durch die Aktion 8000 aus anderen, nicht zur Arbeitsmarktpolitik gehörenden

Budgets finanziell abgesichert und weitergeführt wurden. Damit hatte die experimentelle Arbeitsmarktpolitik nicht nur in der Arbeitsmarktförderung einen innovativen Meilenstein gesetzt, sondern generell zu mehr Offenheit in anderen Politikfeldern beigetragen.

In diesem Maßnahmensegment sind auch die neu entstandenen, weitgehend autonomen (abgesehen von der Finanzierung) Frauenberatungsstellen zu nennen, die gezielt arbeitslose Frauen ansprachen. Um den Wiedereinstieg von Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern bzw. erst zu ermöglichen, wurden auch Beihilfen zur Verbesserung des Kinderbetreuungsangebotes vergeben.

Neben den Frauenberatungsstellen entstanden noch weitere spezifische Beratungsangebote, darunter die Schuldnerberatungen, die später in die Basisförderung des Justizministeriums übernommen wurde, oder die Gründungsberatung, mit der das Arbeitsmarktservice Arbeitslose unterstützte, die eine eigene Firma gründen wollten.

Weiters sind die Institute für Arbeitsmarktbetreuung zu nennen, die in mehreren Bundesländern ins Leben gerufen wurden (ab 1983). Sie hatten die Aufgabe, die Arbeitsmarktwirtschaft bei der Beratung von potenziellen Projektträgern zu unterstützen, vor allem aber auch innovative Optionen für neue Fördermaßnahmen ausfindig zu machen und auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen.

Generell war die Erschließung neuer Arbeitsfelder ein zentrales Merkmal der experimentellen Arbeitsmarktpolitik. In diesem Zusammenhang ist etwa der Bereich von Kunst und Kultur zu nennen. Teile des später als Creative Industries bezeichneten Kulturschaffens hatten ihre Wurzeln in von diesem Programm geförderten Projekten. Aber auch soziale Dienstleistungen stellten ein wichtiges Segment dar. Das Programm erweiterte das bestehende Angebot um Gebrauchtwarenhandel und Cateringdienste. Neue Beschäftigungsfelder, die sich nach-

haltig etabliert haben, sind die Bereiche Entsorgungs- und Recyclingdienste, Grünraumpflege sowie Umwelt- und Abfallberatung.

Die Aktion 8000 war also nicht nur per se ein sehr erfolgreiches Programm zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen, sie war auch ein Baustein für die Modernisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie zeichnete sich insbesondere während der ersten Phase durch eine hohe inhaltliche Flexibilität und der Möglichkeit des Experimentierens aus, um auf die damaligen Herausforderungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können. Es galt (und gilt auch heute) verkrustete Förderstrukturen aufzubrechen, bürokratische Prozesse zu verändern und neue Konzepte zu entwickeln und zu erproben.

Literatur

- Fehr-Duda, Helga/Lechner, Ferdinand/Neudorfer, Peter/Reiter, Walter/Riesenfelder, Andreas (1996). Die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich. Ergebnisse einer Wirkungsanalyse der ‚Aktion 8000‘. Wien
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter (1988). Aktion 8000 – Die Wirkungsanalyse eines arbeitsmarktpolitischen Förderprogramms. Wien
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter (1990). Arbeit und Lernen – Materialien für einen Modellversuch der offensiven Arbeitsmarktpolitik. Wien
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Riesenfelder, Andreas (1994). Die Entwicklung der „Aktion 8000“ im Zeitraum 1988–1990. Endbericht im Auftrag des BMAS. Wien
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wetzel, Petra/Willsberger, Barbara (2016). Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er Jahre. Endbericht an die Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich. Wien

Jobgarantie als Chance nachhaltiger Arbeitsmarktintegration

Die Perspektive der Sozialen Unternehmen und Maßnahmen zur beruflichen Inklusion

Hannah Diry und Clara Moder

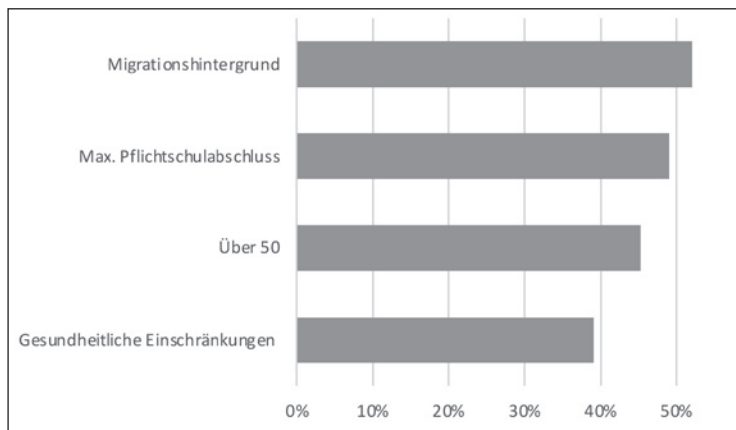
Aufgrund der spezifischen Entwicklung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, die in anderen Beiträgen dieses Sammelbands beschrieben wird, existieren hier bereits seit Jahrzehnten Instrumente, die die Grundlage für eine Jobgarantie bilden können. Diese sind derzeit auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet, die bestehenden Strukturen und daraus resultierenden Erfahrungen können aber genutzt und ausgebaut werden. Der folgende Beitrag zeigt den Status quo auf, mit besonderem Augenmerk darauf, welche Herausforderungen bei der Einbindung benachteiligter Zielgruppen bedacht werden müssen und welche Potenziale sich daraus für die Gestaltung einer Jobgarantie ergeben.

Arbeitsmarktlage für benachteiligte Zielgruppen

Seit Ende der Corona-Pandemie waren Meldungen zum österreichischen Arbeitsmarkt meist von positiven Nachrichten geprägt: Die Arbeitslosigkeit ging im Jahr 2022 um ein Fünftel zurück, gleichzeitig war die Zahl der beim Arbeitsmarktservice (AMS) gemeldeten offenen Stellen über weite Teile des Jahres 2022 auf einem Rekordhoch (AMS, 2023a). Trotz der Rezession, in der sich Österreich im Herbst 2023 befand, stieg die Arbeitslosigkeit auch in diesem Jahr nur leicht an. Bemerkbar machte sich die niedrige Konjunktur vor allem in der Baubranche und den industriell geprägten Bundesländern Oberösterreich und Steiermark (AMS, 2024). Andere Branchen verzeichnen dagegen

weiterhin einen Arbeitskräftemangel und auch die Langzeitbeschäftigungslosigkeit, also verfestigte Arbeitslosigkeit, ging seit Mitte 2021 kontinuierlich zurück (AMS, 2023a, 2024). Dieses Bild darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor Gruppen gibt, die strukturell vom Erwerbsarbeitsmarkt und der damit verbundenen wohlfahrtsstaatlichen Absicherung (Obinger, 2006), finanziellen Entlohnung und sozialen Teilhabe (Hubmann und Hofmann, 2019) ausgeschlossen sind.

Abbildung 1: Anteil von Risikogruppen an allen langzeitbeschäftigungslosen Arbeitslosen im Jahr 2023



Quelle: AMS und BMAW, o. J.

Im Jahresdurchschnitt 2023 gab es rund 113.000 Langzeitbeschäftigungslose (AMS, 2023b). Das sind Menschen, die für mehr als 365 Tage ohne längere Unterbrechung beim AMS gemeldet waren. Eine kurzfristige Arbeitsaufnahme von weniger als 62 Tagen oder Schulungsteilnahme haben keinen Einfluss auf den Status als langzeitbeschäftigungslos (AMS, 2022; arbeit plus, 2023). Gut 45 Prozent der Langzeitbeschäftigungslosen sind älter als 50 Jahre, mehr als ein Drittel weist eine gesund-

heitliche Einschränkung auf. Ebenfalls überdurchschnittlich stark vertreten sind Personen mit Migrationshintergrund und Menschen mit niedriger formaler Bildung (AMS, 2023b). Diese Daten zeigen, dass das Risiko, dauerhaft vom Erwerbsarbeitsmarkt ausgeschlossen zu sein, ungleich verteilt ist.

Die größten Risikofaktoren sind Migrationshintergrund, niedrige formale Bildung, Alter sowie gesundheitliche Einschränkungen, wobei sich diese Faktoren überschneiden und miteinander in Zusammenhang stehen können. Ältere haben zwar kein höheres Risiko, arbeitslos zu werden, weisen aber über alle Branchen hinweg längere Verweildauern in Arbeitslosigkeit auf als jüngere Menschen. Dieser Trend zeigt sich bereits ab einem Alter von 50 Jahren und nimmt insbesondere bei den über 60-Jährigen zu. Bei Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt müssen Ältere zudem besonders häufig Lohneinbußen hinnehmen (Titelbach et al., 2015). Eine Studie im Auftrag des AMS zeigte zuletzt, dass ältere Arbeitssuchende ebenso wie Personen, die zum Zeitpunkt einer Bewerbung bereits seit längerer Zeit arbeitslos sind, bei gleicher Qualifikation deutlich seltener zum Bewerbungsgespräch eingeladen werden (Schönherr und Bohrn, 2023). Das Ausbildungsniveau hat ebenfalls einen deutlichen Effekt auf das Risiko, langfristig vom Erwerbsarbeitsmarkt ausgeschlossen zu sein (Eppel et al., 2016, 2018). Im Jahr 2023 war für beinahe jede zweite langzeitbeschäftigungslose arbeitslose Person ein Pflichtschulabschluss der höchste Bildungsabschluss. Dieser Wert ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen.

Gesundheitliche Beeinträchtigungen sind ein weiterer wesentlicher Risikofaktor für die strukturelle Exklusion aus dem Erwerbsarbeitsmarkt. Diese können die Form von physischen oder psychischen Erkrankungen oder Behinderungen haben. Aktuell wird im österreichischen System zwischen arbeitsfähig und nicht-arbeitsfähig unterschieden, was wiederum unterschiedliche institutionelle Zuständigkeiten bedeutet. Für

arbeitsfähige Menschen sind das AMS und – bei Vorliegen einer Behinderung – das Sozialministeriumservice (SMS) zuständig, für nicht arbeitsfähige die Bundesländer. In der Realität sind Menschen, denen eine Arbeitsunfähigkeit bescheinigt wird, aber durchaus gewillt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sofern die Rahmenbedingungen (bspw. Stundenausmaß) geeignet sind. Umgekehrt gibt es formal arbeitsfähige Menschen, die nicht im vom ersten Arbeitsmarkt geforderten Ausmaß erwerbstätig sein können. Diese Personengruppe korrekt zu erfassen und ihnen passende Angebote zu machen, ist eine zentrale Herausforderung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten sind Menschen mit Behinderungen und gesundheitlichen Einschränkungen in unterschiedlichen Datenquellen abgebildet, daher ist ihre Arbeitsmarktlage insgesamt schwer erfass- und darstellbar (Sprajcer et al., 2022). Zudem legen Personen ihre gesundheitlichen Einschränkungen bei der Jobsuche potenziell nicht offen und wieder andere Personen sind so weit vom Arbeitsmarkt entfernt, dass sie in keiner der relevanten Datenquellen aufscheinen. Es ist also davon auszugehen, dass das Phänomen in den bestehenden Statistiken eher unterschätzt wird. Diese Schwierigkeiten müssen bei der Analyse der verfügbaren Daten im Blick behalten werden.

Zum einen gibt es in Österreich den Personenkreis der „begünstigten Behinderten“. Ein solcher Status kann beim SMS beantragt werden, wenn ein Grad der Behinderung von mindestens 50 Prozent vorliegt und keine dauernde Pensionsleistung bezogen wird. Eine Zugehörigkeit zum Kreis der „begünstigten Behinderten“ bedeutet einen erhöhten Kündigungsschutz und diverse Unterstützungsleistungen am Arbeitsmarkt. Mit Ende 2022 gab es in Österreich insgesamt 121.617 begünstigte Behinderte, 57.440 davon waren nicht erwerbstätig. Die Quote der nicht erwerbstätigen begünstigten Behinderten lag 2022 also bei über 47 Prozent (Sozialministeriumservice, 2023). Zum an-

deren erfasst das AMS, ob bei den dort gemeldeten Personen gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen vorliegen. Diese Kategorie ist breiter als der Personenkreis der begünstigten Behinderten, da sie sowohl Personen mit Begünstigungen nach dem Behinderteneinstellungsgesetz (BeinstG) und/oder dem Opferfürsorgegesetz (OFG), Begünstigungen nach den Landesbehindertengesetzen (LbehG), Personen mit Behindertenpass sowie Personen mit sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen „laut AMS“ umfasst. 2023 waren 270.773 Personen gesamt beim AMS als arbeitslos gemeldet, 64.542 (23,8 Prozent) davon mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen (AMS und BMAW, o. J.).

Abbildung 2: Anteil der arbeitslosen Personen 2023 mit und ohne Langzeitbeschäftigungslosigkeit nach gesundheitlicher Vermittlungseinschränkung



Quelle: AMS und BMAW, o. J.

In Bezug auf das oben bereits angeführte erhöhte Risiko für Langzeitbeschäftigungslosigkeit lohnt sich für diese Personengruppe ein genauerer Blick auf die AMS-Daten: 2023 lag bei 22 Prozent der arbeitslosen Personen ohne gesundheitliche Vermittlungseinschränkungen eine Langzeitbeschäftigungslosigkeit vor, während bei Personen mit gesundheitlicher Vermittlungseinschränkung der Anteil der Langzeitbeschäftigungs-

losen bei ganzen 45 Prozent lag. Menschen mit Behinderungen sind in Österreich also weitaus öfters langzeitbeschäftigungslos als Menschen ohne Behinderungen.

Eine Personengruppe, die weder von der SMS- noch von der AMS-Statistik erfasst wird und die noch weitaus mehr vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist, sind Menschen mit einer Arbeitsunfähigkeitsfeststellung. Werden Personen in Österreich beim AMS vorstellig, kann das AMS eine Untersuchung der Arbeitsfähigkeit gemäß dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (§ 8 – Arbeitsfähigkeit) durch die Pensionsversicherungsanstalt anordnen. Wird dann dort eine Arbeitsunfähigkeit festgestellt, entfällt der Anspruch auf AMS-Leistungen jeglicher Art (Vermittlung, Schulungen, Arbeitslosengeld etc.) und der Zugang zu Unterstützungsangeboten des SMS; es kann eine Erwerbsunfähigkeitspension beantragt werden. 2022 bezogen 125.859 Personen österreichweit eine Erwerbsunfähigkeitspension (Statistik Austria, Dachverband der Sozialversicherungsträger, 2023).

Die Feststellung der Arbeitsunfähigkeit erfolgt rein nach medizinischen Kriterien und exkludiert Menschen mit Behinderungen von Unterstützungsmaßnahmen sowohl des SMS als auch des AMS. Wie Projekte zur beruflichen Qualifizierung auf Landesebene zeigen, besteht auch bei Personen mit hohen und komplexen Unterstützungsbedarfen sowohl der Wille als auch die Fähigkeit zu arbeiten. Mit einer aktuellen Gesetzesnovelle wird die automatische Feststellung der Arbeitsunfähigkeit ab 2024 zumindest bis zum 25. Lebensjahr ausgesetzt, um mehr jungen Menschen mit Behinderungen einen Zugang zum (ersten) Arbeitsmarkt bzw. zu den Angeboten des AMS und des SMS zu ermöglichen. Aufgrund der unzureichenden Datengrundlage ist die Anzahl der Personen, die als arbeitsunfähig eingestuft werden, die aber dennoch arbeiten möchten und es mit den notwendigen Unterstützungen auch können, nicht klar feststell-

bar – es ist allerdings davon auszugehen, dass sie kontinuierlich unterschätzt wird.

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik hat aufgrund dieser besonderen Risiken Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die sich speziell an die beschriebenen Zielgruppen richten. Diese sollen möglichst vielen Menschen Teilhabe am Erwerbsleben ermöglichen, da diese im wohlfahrtsstaatlichen Gefüge eine zentrale Voraussetzung für soziale Teilhabe und finanzielle Absicherung ist. Dementsprechend enthalten einige dieser Instrumente Anknüpfungspunkte für eine Jobgarantie und werden daher im Folgenden kurz vorgestellt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik für benachteiligte Zielgruppen

Soziale Unternehmen

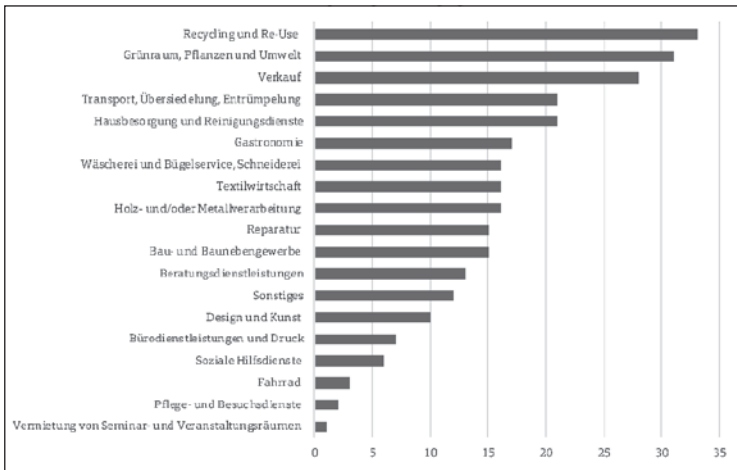
Sozialökonomische Betriebe (SÖB) und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) sind Institutionen des sogenannten „zweiten Arbeitsmarkts“ und damit Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Sie bieten für Personen, die aus unterschiedlichen Gründen Schwierigkeiten haben, am ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, Transitarbeitsplätze. Das sind zeitlich befristete, vollversicherte, kollektivvertraglich entlohnte, öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse. SÖB und GBP werden vom AMS finanziert, teils auch von anderen Körperschaften sowie Gemeinden und Ländern. Ihre Tätigkeiten, Zielsetzungen und Zielgruppen sind im Rahmen der entsprechenden AMS-Richtlinien geregelt (arbeit plus, 2023; BMAW, 2023). Entstanden sind viele dieser Organisationen im Rahmen von bzw. in Folge der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er-Jahre (siehe auch Reiter und Willsberger in diesem Band). Während die Grundprinzipien von SÖB und GBP einander ähnlich sind – Arbeitsmarktintegration durch geförderte Beschäftigung – gibt es in einigen Aspekten Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten:

SÖB kombinieren arbeitsmarktpolitische und betriebswirtschaftliche Zielsetzungen. Mindestens 20 Prozent ihrer Finanzierung werden durch Eigenerlöse erwirtschaftet, d.h. SÖB verkaufen Produkte oder Dienstleistungen am freien Markt. Der Grundgedanke ist, dass in SÖB eine betriebsnahe Arbeitssituation hergestellt wird, um eine gute Heranführung an den ersten Arbeitsmarkt für ihre Zielgruppen zu ermöglichen. SÖBs haben meist einen kleinbetrieblichen Charakter, sind in Branchen wie Gastronomie, Reparatur oder auch gemeinnütziger Arbeitskräfteüberlassung tätig (AMS, 2020b; BMAW, 2023). Bei GBP wiederum steht das gemeinnützige Interesse im Vordergrund. Sie stellen Produkte oder Dienstleistungen her, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Zugrunde liegt die Überlegung, dass es gesellschafts- und beschäftigungspolitisch sinnvoll ist, öffentliche Mittel für gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten einzusetzen, die wiederum Beschäftigungsverhältnisse für benachteiligte Zielgruppen schaffen. Diese Form der Arbeitsmarktpolitik ist eine dezidierte Alternative zur Auszahlung von passiven Leistungen an diese Zielgruppen und damit sehr nah am Grundgedanken einer Jobgarantie. An GBP gibt es keine Anforderungen in Hinsicht auf Eigenerwirtschaftung (AMS, 2020a). In der Praxis existieren allerdings meist Mischformen zu diesen idealtypischen Instrumenten.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche der Sozialen Unternehmen im Netzwerk von arbeit plus, unter denen zahlreiche SÖB und GBP sind, umfassen Recycling und ReUse, Grünraumbewirtschaftung sowie Verkauf (arbeit plus, 2024). Viele dieser Bereiche eignen sich gut für die Arbeitsmarktintegration, da sie niederschwellige Tätigkeiten bieten, die nur schwer automatisiert werden können und für die keine längere Ausbildung notwendig ist (Moder et al. 2021). Am freien Markt können die von SÖB und GBP angebotenen Produkte und Dienstleistungen meist nicht gewinnbringend verkauft werden, daher sind die Einbindung der öffentlichen Hand und der arbeitsmarktpoliti-

sche Auftrag wesentlich. Auf individueller Ebene ist zudem zu bedenken, was für viele Teilnehmer:innen ein wichtiger Schritt in den ersten Arbeitsmarkt ist, kann für andere eine Unterforderung bedeuten. Auf dieses Spannungsfeld muss bei der Gestaltung einer Jobgarantie besonders geachtet werden.

Abbildung 3: Tätigkeitsbereiche von Sozialen Unternehmen

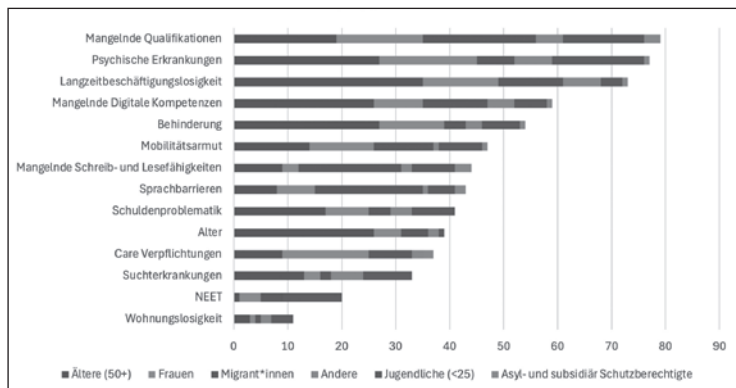


Quelle: arbeit plus Mitgliederbefragung 2023

Die Zielgruppen von SÖB und GBP sind im Rahmen der AMS-Richtlinien festgelegt und umfassen u. a. Langzeitbeschäftigungslose, Ältere, Personen mit Behinderungen bzw. gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen oder allgemein arbeitsmarktferne Personen. Vermittlungshemmnisse, die in den Richtlinien genannt werden, sind u. a. Verlust von sozialen Kompetenzen, mangelnde Qualifikation, Wohnungslosigkeit, Haft oder Schulden (AMS, 2020b, 2020a). Die arbeit plus Mitgliederbefragung zeigt, dass diese Vermittlungshemmnisse sehr vielfältig sind. Psychische Belastungen, aber auch Care-Ver-

pflichtungen, Mobilitätsarmut, Sprachbarrieren und mangelnde digitale Kompetenzen sind wesentliche Faktoren, die es den Menschen erschweren, am Erwerbsleben teilzuhaben.

Abbildung 4: Problemlagen der Zielgruppen von Sozialen Unternehmen



Quelle: arbeit plus Mitgliederbefragung 2023

Zwei strukturelle Vorgaben sind daher für SÖB und GBP besonders herausfordernd: Zum einen ist es laut AMS-Richtlinien wesentlich, dass der „Transitcharakter“ bewahrt wird, d.h. die Verweildauer darf nur in Ausnahmefällen ein Jahr übersteigen. In der Praxis liegt die durchschnittliche Verweildauer bei rund sechs Monaten (arbeit plus, 2021). Zum anderen werden SÖB und GBP nach dem Arbeitsmarkterfolg ihrer Teilnehmer:innen beurteilt. Dieser wird daran gemessen, wie viele Personen drei Monate (kurzfristiger Arbeitsmarkterfolg) bzw. 12 Monate (langfristiger Arbeitsmarkterfolg) nach Beendigung der Teilnahme in Beschäftigung waren. Der vorgegebene Prozentsatz variiert nach AMS-Landesgeschäftsstellen (LGS) in den Bundesländern und ist in den Förderverträgen festgelegt. Als kritische Untergrenze für eine Wiederbeauftragung gelten 50 Prozent des durchschnittlichen Erfolgs innerhalb der Landesorga-

nisation, mindestens aber 15 Prozent (AMS, 2020b). Darüber hinaus enthalten die Richtlinien den Maßnahmenerfolg als Komponente, der sozialarbeiterische Erfolge umfasst. Dennoch liegt der Fokus seitens des AMS auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit der Konsequenz, dass die wichtige Stabilisierungs- und Unterstützungsarbeit sowie andere Wirkungen, etwa verbesserte soziale Teilhabe, unsichtbar bleiben. Durch diesen Fokus besteht die Gefahr, dass vorwiegend Teilnehmer:innen mit besseren Chancen am ersten Arbeitsmarkt in Soziale Unternehmen zugewiesen werden und nicht notwendigerweise jene mit dem dringendsten Unterstützungsbedarf.

Jedenfalls haben Soziale Unternehmen arbeitsmarktpolitisch positive Effekte: Eine Studie des WIFO untersuchte die Wirkungen von unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Programmen für Langzeitarbeitslose und fand, dass direkte geförderte Beschäftigung, also Soziale Unternehmen, im Vergleich zu anderen Programmen besonders wirkungsvoll für die dauerhafte Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe waren (Eppel et al., 2024). SÖB und GBP waren auch im Rahmen der Aktion 20.000 zentral. Deren Evaluierung zeigte, dass 31,7 Prozent der Teilnehmer:innen am 62. Tag nach Maßnahmenende in ungeförderter oder selbstständiger Beschäftigung waren, was das Potenzial von gut gestalteten Programmen öffentlich geförderter Beschäftigung unterstreicht (Hausegger und Krüse, 2019).

Die bereits bestehenden Strukturen von SÖB und GBP könnten für eine Jobgarantie genutzt werden. Sie sind historisch gewachsen und in den Regionen, in denen sie tätig sind, verankert, haben Erfahrung mit und Zugang zu benachteiligten Zielgruppen sowie einen Überblick darüber, welche Tätigkeiten im jeweiligen Kontext gebraucht werden. Der Idee einer Jobgarantie entgegen steht der angesprochene „Transitcharakter“: SÖB und GBP sind nur temporäre Arbeitsplätze, Ziel ist die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Je nach Ausgestaltung der Jobgarantie braucht es Überlegungen dazu, ob sie für spezifi-

sche Zielgruppen mit sozialpolitischem Unterstützungsbedarf oder aber universell zugänglich und attraktiv sein soll. Daran anknüpfend ist es wichtig, die konkreten Tätigkeitsfelder gut zu umreißen (für Ideen siehe bspw. Bohnenberger und Heck sowie Schultheiß und Witzani-Haim in diesem Band).

NEBA-Maßnahmen und Angebote der Bundesländer

Zusätzlich zu den AMS-Angeboten bieten auch das SMS und die Bundesländer Maßnahmen an, um benachteiligten Personen eine Beschäftigung zu ermöglichen. Besonders Menschen mit Behinderungen und ausgrenzungsgefährdete Jugendliche erhalten hier Unterstützungsleistungen mit arbeitsmarktpolitischer Bedeutung.

Eines dieser Instrumente ist das Netzwerk Berufliche Assistenz (NEBA), das vom SMS finanziert wird. Im Rahmen des Netzwerks werden die Maßnahmenarten Jugendcoaching, AusbildungsFit, Berufsausbildungsassistenz, Arbeitsassistenz, Jobcoaching, und das Betriebsservice angeboten, die jeweils unterschiedliche Teile der Zielgruppe abdecken. 2023 gab es österreichweit über die fünf personenbezogenen Maßnahmenarten hinweg über 100.000 Teilnahmen (BundesKOST, 2024). Ziel der NEBA-Projekte ist die Inklusion von Menschen mit Behinderungen und ausgrenzungsgefährdeten Jugendlichen am ersten Arbeitsmarkt. Hierfür werden unterschiedliche Maßnahmen am Übergang von Schule zu Beruf, bei der Erlangung und Sicherung von Arbeits- oder Ausbildungsplätzen und direkt am Arbeitsplatz gesetzt.

Auf Ebene der Bundesländer werden zusätzliche Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen – inklusive Menschen mit Arbeitsunfähigkeitsfeststellung – angeboten, die je nach Landesgesetzgebung die Form von beruflicher Qualifizierung, geschützter Arbeit und Tages- und Beschäftigungsstrukturen annehmen. Berufliche Qualifizierungsprojekte haben eine Integration am ersten Arbeitsmarkt zum Ziel, während

die geschützte Arbeit Erwerbsmöglichkeiten sowohl in Betrieben des ersten Arbeitsmarktes als auch in geschützten Werkstätten zur Verfügung stellt. Im Rahmen der geschützten Arbeit sind Mitarbeiter:innen mit Behinderungen sozialversicherungsrechtlich abgesichert und erhalten ein entsprechendes Entgelt.

Werden Personen jedoch gemäß dem Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (§ 8 – Arbeitsfähigkeit) von der Pensionsversicherungsanstalt als arbeitsunfähig festgestellt, entfallen die Unterstützungsleistungen zur beruflichen Inklusion und es bleibt die Möglichkeit der Tages- und Beschäftigungsstrukturen der Bundesländer. In solchen Tageswerkstätten erhalten Menschen mit Behinderung keine Entlohnung, sondern Taschengeld und sind lediglich unfall- und nicht sozialversichert. Laut einer Studie des Kompetenzzentrums für Nonprofit-Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien (Sprajcer et al., 2023) nehmen jährlich rund 28.000 Menschen eine solche Leistung in Anspruch. Die Studie untersucht die finanziellen Auswirkungen, die eine Einführung sozialversicherungspflichtiger Entlohnung in den Tages- und Beschäftigungsstrukturen hätte. Eine solche Umstellung würde zwar eine Annäherung an ein Recht auf entlohnte Arbeit darstellen, nicht aber die segregierende Wirkung des bestehenden Systems und den ungleichen Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen adressieren.

Das Ziel von NEBA, beruflicher Qualifizierung und Pilotprojekten zum Arbeitsmarktzugang für Menschen in Werkstätten ist die Inklusion von Menschen mit Behinderungen am ersten Arbeitsmarkt. Dies ist in Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die in Artikel 27 das „Recht von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen auf Arbeit“ verankert. Mit der Ratifizierung der Konvention hat sich Österreich 2008 dazu verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um dieses Recht umzusetzen.

Eine Jobgarantie, die Arbeit außerhalb des ersten Arbeitsmarkts zur Verfügung stellt und die nicht unbedingt einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel hat, öffnet somit bestimmte Fragestellungen in diesem Bereich. Eine Segregation von Menschen mit Behinderungen muss vermieden werden. Auch in der UN-BRK wird regelmäßig darauf hingewiesen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen behandelt werden müssen. Bei der Einführung einer Jobgarantie würden die dort zur Verfügung gestellten Arbeitsplätze zwar einer allgemeineren Zielgruppe zugänglich sein, allerdings müssten Vorkehrungen getroffen werden, damit am ersten Arbeitsmarkt bereits benachteiligte Personengruppen nicht überproportional in die Jobgarantie geschleust werden, während notwendige Unterstützungen am ersten Arbeitsmarkt vernachlässigt werden.

Potenzziale einer Jobgarantie

Die bestehenden Instrumente der österreichischen Arbeitsmarktpolitik beinhalten in manchen Teilen bereits Aspekte einer sozialpolitischen Jobgarantie, d. h. einer Form der Jobgarantie, die sich insbesondere an benachteiligte Zielgruppen richtet. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten können eine wichtige Grundlage für Überlegungen zu einer Ausweitung auf weitere Zielgruppen oder auch den Ausbau hin zu einer universellen Jobgarantie bieten (Schultheiß und Theurl, 2021). Wie im Editorial dieses Bandes festgehalten, sollen progressive Konzepte öffentlicher Beschäftigungsprojekte die folgenden Merkmale beinhalten: 1) Freiwilligkeit 2) angemessene Entlohnung 3) transformativer Anspruch 4) zeitlich unbegrenzt und 5) partizipative Prozesse bei der Gestaltung. Untenstehende Tabelle fasst zusammen, inwieweit diese Aspekte in den bestehenden Instrumenten bereits adressiert werden.

Idealtypische Aspekte	SÖB/GBP	NEBA
Freiwilligkeit	Teilweise erfüllt: Zuweisung durch AMS-Berater:in	Erfüllt
Angemessene Entlohnung	Teilweise erfüllt: Sozialversicherungspflichtig und kollektivvertraglich entlohnt, aber oft geringe Löhne	Nicht anwendbar: NEBA-Angebote stellen kein Arbeitsverhältnis dar – die Betreuung soll zu einem Arbeitsverhältnis führen, das angemessen entlohnt ist.
Transformativer Anspruch	Teilweise erfüllt: Die Gemeinwohlorientierung ist in den Richtlinien festgeschrieben, allerdings ist die Anzahl zu gering für Einfluss auf Privatwirtschaft. Großer Stellenwert von guten Arbeitsbedingungen für die Zielgruppen.	Teilweise erfüllt: Ziel ist ein inklusiver erster Arbeitsmarkt (siehe hier auch das Betriebsservice, das Unternehmen dahingehend berät).
Zeitlich unbegrenzt	Nicht erfüllt: Maximale Verweildauer 12 Monate, länger nur in Ausnahmefällen	Nicht erfüllt: NEBA-Maßnahmen haben alle eine maximale Teilnahmedauer
Partizipativ	Teilweise erfüllt: Partizipative Entwicklung in der Experimentellen Arbeitsmarktpolitik (siehe Reiter und Willsberger in diesem Band)	Teilweise erfüllt: Das Ministerium konzipiert die Maßnahmen unter Einbindung der Zielgruppe und der Träger:innen.

Wesentlich ist in jedem Fall, dass die Ausgestaltung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen sich nach den Bedarfen der am stärksten Benachteiligten richten muss. Für das Nachdenken über eine Jobgarantie lohnt es sich daher, darüber zu reflektieren, welche Aspekte der bestehenden Angebote für benachteiligte Zielgruppen insbesondere verbessert werden

sollten und wo eine Erweiterung in Richtung einer universellen Jobgarantie sinnvoll ist.

Zugänglichkeit für alle

Eine universelle Jobgarantie soll nicht nur formal für alle zugänglich sein, sondern muss sich aktiv darum bemühen, formelle wie informelle Barrieren beim Zugang zu Erwerbsarbeit abzubauen. Konkret kann das die Möglichkeit für parallele Unterstützungsleistungen wie einer Arbeitsassistentz bedeuten sowie eine Zugänglichkeit auch für Personen mit bescheinigter Arbeitsunfähigkeit. Eine tatsächlich inklusive Jobgarantie muss auch diesen Menschen die Möglichkeit geben, gemäß ihren Fähigkeiten und mit der nötigen Unterstützung zu arbeiten und für diese Arbeit sowohl fair entlohnt als auch sozialversichert zu werden. Laut der Studie zu den finanziellen Auswirkungen von „Lohn statt Taschengeld“ ist eine sozialversicherungspflichtige Entlohnung aus Landes- oder Bundesmitteln für Menschen, die derzeit in geschützten Werkstätten arbeiten, nicht wesentlich teurer als der Status quo und hat auch einen positiven Effekt auf die Sozialversicherungen (Sprajcer et al., 2023). In einem ersten Schritt werden nun Pilotprojekte zur Inklusion von Menschen, die bis dato in Werkstätten tätig sind, am ersten Arbeitsmarkt gefördert, damit diese dort ein Entgelt erhalten können und sozialversicherungsrechtlich abgesichert sind. Zu einer fairen Entlohnung in den geschützten Werkstätten selbst laufen weiterhin Gespräche zwischen Bund und Ländern. Die Ergebnisse der geplanten Pilotprojekte können jedenfalls bei der Konzeption einer Jobgarantie herangezogen werden, um Barrierefreiheit und passende Unterstützungen für Menschen mit Arbeitsunfähigkeitsfeststellung sicherzustellen.

Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte sind derzeit vorwiegend für Menschen zuständig, die von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen oder bedroht sind. Eine Anstellung als Transitarbeitskraft ist nur nach Zu-

weisung der zuständigen AMS Regionalgeschäftsstelle möglich. Für eine Jobgarantie müssen diese Hürden abgebaut werden. Die Mitarbeit in einem SÖB oder GBP soll für alle offen sein, die Bedarf an dieser Form des unterstützenden Arbeitsumfelds haben. Menschen mit positivem Asylbescheid beispielsweise könnten insbesondere von den Strukturen profitieren, sind aber derzeit für mindestens ein Jahr von ihnen ausgeschlossen. Wesentlich ist, dass eine allgemeine Jobgarantie aktiv einer Segregation entgegenwirkt und Maßnahmen setzt, damit Menschen mit und ohne Behinderungen, strukturellen Benachteiligungen und individuellen Problemlagen in einem inklusiven Umfeld zusammenarbeiten können.

Finanzielle Absicherung

Während die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Angebote gewisse Aspekte einer Jobgarantie bereits enthalten, sind sie im Bereich der finanziellen und sozialversicherungsrechtlichen Absicherung noch weit von einem Alternativsystem zum ersten Arbeitsmarkt entfernt. Teils stammt dies auch aus dem Übergangs-Charakter der Maßnahmen, da ein längerer Aufenthalt nicht vorgesehen ist. In SÖB und GBP werden Transitarbeitskräfte zwar sozialversicherungspflichtig entlohnt, allerdings oft vergleichsweise gering. Kernziel der NEBA-Maßnahmen ist die Beratung und Begleitung zur Erlangung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen am ersten Arbeitsmarkt. Im Rahmen dieser Maßnahmen erfolgt die finanzielle Absicherung auf unterschiedlichen Wegen – es können AMS-Beihilfen bezogen werden (z.B. Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts), Jugendliche beim Übergang von Schule zu Beruf können ein Taschengeld erhalten (z.B. im Vormodul des AusbildungsFit), und teils beziehen Teilnehmer:innen ein reguläres Gehalt durch eine Anstellung am ersten Arbeitsmarkt (z.B. bei Maßnahmen zur Sicherung des Arbeitsplatzes).

Werkstätten für Menschen mit Behinderungen stellen dagegen keine Übergangsmaßnahme dar, sondern sind aufgrund der fehlenden Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt oft ein langfristiger beziehungsweise permanenter Aufenthaltsort. Nichtsdestotrotz besteht hier keine sozialversicherungspflichtige Entlohnung. Dort tätige Menschen mit Behinderungen sind lediglich unfallversichert und erhalten ein Taschengeld in der Höhe von 35 bis knapp 100 Euro pro Monat (Sprajcer et al., 2023). Für das emanzipatorische Potenzial der Jobgarantie braucht es existenzsichernde Entlohnung, zumindest auf dem Niveau der Armutsgefährdungsschwelle, im Idealfall aber in einem Ausmaß, das volle und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe mit Personen außerhalb der Jobgarantie ermöglicht.

Langfristigkeit und Weiterentwicklungsmöglichkeiten

Derzeit ist öffentlich geförderte Beschäftigung zeitlich begrenzt. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die oftmals kurzen Verweildauern für die Personen unzureichend sind: Viele von ihnen haben wenig positive Lern- und Arbeitserfahrungen gemacht, sind in verschiedenen Bereichen benachteiligt und brauchen Zeit, um sich auf ein Arbeitsumfeld einzulassen (Hager et al., 2017). Bei ausreichend Unterstützung und Planungssicherheit zeigen sich nichtsdestotrotz große Potenziale. Eine Jobgarantie kann ein Umfeld bieten, in dem diese Potenziale gehoben werden und allen Menschen die Möglichkeit gegeben wird, sich einzubringen und weiterzuentwickeln. Neben der Jobgarantie als unbefristete Erwerbsarbeitsmöglichkeit ist es zudem sinnvoll, auch eine Entwicklungs- und Weiterbildungsperspektive zu bieten. Anzudenken wäre beispielsweise die Möglichkeit für einen Lehrabschluss, berufliche Weiterentwicklung innerhalb der Organisation sowie Angebote für kontinuierliche Weiterbildung.

Freiwilligkeit und Durchlässigkeit

In einem Recht auf Arbeit muss auch ein Recht auf freie Wahl der Arbeit enthalten sein. Solange eine Jobgarantie parallel zum ersten Arbeitsmarkt existiert und es nicht zu einer Transformation des Konzepts „Arbeit“ und ihrer Rolle in der Gesellschaft kommt, muss auch das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum ersten Arbeitsmarkt für alle Personengruppen erhalten, bekräftigt und gefördert werden. Wie dargestellt gibt es bereits unterschiedliche Unterstützungsmaßnahmen in Österreich. Diese sollten nicht durch eine Jobgarantie ersetzt, sondern ergänzt – und bei Bedarf adaptiert und ausgebaut – werden.

Im Sinne der Entscheidungsfreiheit und der Freiwilligkeit muss einerseits klar sein, dass niemand zur Teilnahme an der Jobgarantie verpflichtet wird und andererseits eine Durchlässigkeit zum ersten Arbeitsmarkt sichergestellt wird. Eine Jobgarantie darf nicht dazu führen, dass Unterstützungsleistungen für bereits benachteiligte Personengruppen am ersten Arbeitsmarkt eingestellt werden, sodass es keine Alternativen zu einer Teilnahme an der Jobgarantie gibt. Das könnte zu einer Dynamik führen, in der Menschen mit erschwertem Arbeitsmarktzugang bei den Maßnahmen der Jobgarantie stark überrepräsentiert sind.

Fazit: Ansätze für die Gestaltung einer Jobgarantie

Dem Konzept der Jobgarantie liegt ein Recht auf gute Arbeit für alle zugrunde. Dies ist ein Ziel, das unterschiedliche Maßnahmen in Österreich bereits verfolgen, indem am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen aktiv unterstützt werden. Insofern sind Elemente einer sozialpolitischen Jobgarantie – also einer Arbeitsplatzgarantie für bestimmte Zielgruppen – bereits angelegt. Wie allerdings deutlich wurde, bestehen in dieser Hinsicht Verbesserungsbedarfe: Nicht alle Zielgruppen, für die öffentlich geförderte Beschäftigung eine wesentliche Unterstützung sein könnte, sind im derzeitigen System erfasst. Eine Er-

weiterung auf bspw. Menschen mit positivem Asylbescheid oder Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung könnten erste Schritte sein. Zudem widerspricht die zeitliche Befristung ebenso wie die begrenzte Freiwilligkeit der Teilnahme im AMS-Kontext den Prinzipien einer Jobgarantie. Hier bräuchte es grundlegende Anpassungen im System.

Eine universelle – also für alle Menschen zugängliche – Jobgarantie sollte aus der Perspektive von besonders benachteiligten Gruppen heraus entwickelt werden, um sicherzustellen, dass das Potenzial für soziale Inklusion gehoben wird. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass diese Gruppen durch eine Jobgarantie nicht weiter segregiert werden. Sowohl im bestehenden System als auch beim Aufbau eines potenziellen Alternativsystems müssen ein gleichberechtigter Zugang, gute Arbeitsbedingungen und eine faire Entlohnung für alle Menschen treibende Prinzipien sein. Arbeit ist nicht nur für die materielle Existenzsicherung in unserer Gesellschaft notwendig, sondern trägt auch maßgeblich zu sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Anerkennung bei. Eine Jobgarantie stellt eine Möglichkeit dar, unterschiedliche Zielgruppen zusammenzubringen und gemäß ihren Bedarfe in einer gemeinsamen Initiative zu unterstützen. Besonders die Schaffung von Projekten und Jobs innerhalb einer Jobgarantie bietet die Möglichkeit, Arbeitsplätze spezifisch an individuelle Fähigkeiten anzupassen.

Auf der anderen Seite bietet eine Jobgarantie auch die Möglichkeit, gesellschaftlich notwendige Tätigkeiten gemeinnützig zu organisieren und so einen Beitrag für eine sozial und ökologisch nachhaltige Gesellschaft zu leisten. Die Grundstrukturen dafür sind ebenfalls teilweise bereits in den bestehenden Instrumenten angelegt: In den Richtlinien von gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten ist die Gemeinwohlorientierung Voraussetzung für die öffentliche Förderung. Dieser Ansatz könnte im Rahmen einer Jobgarantie weiterentwickelt werden. Die Aktion 20.000 bot die Möglichkeit, innerhalb von Gemeinden und so-

zialen Organisationen öffentlich geförderte Jobs für Langzeitbeschäftigungslose zu schaffen und damit gleichzeitig gesellschaftliche Bedarfe abzudecken. Hier liegt großes Potenzial für nachhaltige, sinnvolle Arbeit und eine Jobgarantie, die ihr emanzipatorisches Potenzial entfaltet.

Literatur

- AMS. (2020a). Bundesrichtlinie Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP) BGS/AMF/0702/9947/2020.
- AMS. (2020b). Bundesrichtlinie Sozialökonomische Betriebe (SÖB) BGS/AMF/0702/9948/2020.
- AMS. (2022). Fachbegriffe. <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarktforschung/fachbegriffe#arbeitslosenquoten>
- AMS. (2023a). 2022. Geschäftsbericht Arbeitsmarktservice Österreich. <https://www.ams.at/organisation/geschaeftsberichte/geschaeftsberichte-oesterreich>
- AMS. (2023b). Arbeitsmarktdaten Online. <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/>
- AMS. (2024). Arbeitsmarktdaten. <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarktforschung/arbeitsmarktdaten>
- AMS & BMAW. (o. J.). Arbeitsmarktdatenbank. Abgerufen 1. Dezember 2023, von <https://arbeitsmarktdatenbank.at/>
- arbeit plus. (2021). Ein Stück Arbeit. Arbeit plus Wirkungsbericht.
- arbeit plus. (2023, November 6). Lexikon. <https://arbeitplus.at/lexikon/>
- arbeit plus. (2024). Arbeit plus Mitgliederbefragung 2023.
- BMAW. (2023). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2015 bis 2023. Dokumentation.
- BundesKOST (2024). NEBA-Gesamtsheet 2023. https://www.bundeskost.at/wp-content/uploads/2024/03/NEBA_Data-sheets_Gesamtsheet_2023-1.pdf

- Eppel, Rainer/Famira-Mühlberger, Ulrike/Horvath, Thomas/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut (2018). Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze. WIFO.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Hager, Isabella/Reidl, Christine (2016). Arbeitsmarktfremde Personen Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf. WIFO, prospect.
- Eppel, Rainer/Huemer, Ulrike/Mahringer, Helmut/Schmoigl, Lukas (2024). Active Labour Market Policies: What Works for the Long-term Unemployed? (671; WIFO Working Papers). WIFO. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=71337&mime_type=application/pdf
- Hager, Isa/Hausegger, Trude/Reidl, Christen (2017). Begleitende Evaluierung des NÖ-Stufenmodells der Integration 2014–2017. Endbericht. prospect.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. prospect.
- Hubmann, Georg/Hofmann, Julia (2019, November 5). Mit Marie Jahoda Entwicklungen in der Arbeitswelt analysieren. A&W Blog. <https://awblog.at/marie-jahoda-entwicklungen-arbeitswelt/>
- Moder, Clara/Gradinger, Daniela/Könighofer, Martina (2021). Vom Wert der Arbeit in den Sozialen Unternehmen. Ein Praxisbericht. Momentum Kongress für Kritische Wissenschaft, Hallstatt.
- Obinger, Herbert (2006). Sozialstaat in Österreich: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. In Emmerich Talos & Herbert Obinger (Hrsg.), Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau (S. 51–80).
- Schönherr, Daniel/Bohrn, Karoline (2023). Ungleichbehandlung von Älteren und Langzeitarbeitslosen bei Bewerbungen auf offene Stellen. Ergebnisse eines Korrespondenztests im

- Lebensmitteleinzelhandel und in der Elektroinstallation 2023. SORA.
- Sozialministeriumservice (2023). Geschäftsbericht 2022. https://sozialministeriumservice.at/Ueber_uns/News_und_Veranstaltungen/News/Geschaeftsbericht_2022.de.html
- Sprajcer, Selma/Mack, Lucia/Grünhaus, Christian/Till, Matthias (2022). Verfügbare Daten zur Bildungssituation und Arbeitsmarktlage von Menschen mit Behinderung und Möglichkeiten der Verbesserung der Informationslage [Endbericht]. BMAW / WU.
- Sprajcer, Selma/Nutzinger, Benedikt/Grünhaus, Christian (2023). Studie zu den Kosten einer sozialversicherungs-pflichtigen Entlohnung von Menschen mit Behinderungen in Tages- und Beschäftigungsstrukturen („Lohn statt Taschengeld“) [Endbericht]. WU.
- Statistik Austria, Dachverband der Sozialversicherungsträger (2023). Pensionen der geminderten Arbeitsfähigkeit/Erwerbsunfähigkeit. <https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeit-und-gesundheit/pensionen-der-geminderten-arbeitsfaehigkeit/erwerbsunfaehigkeit>
- Titelbach, Gerlinde/Müllbacher, Sandra/Fink, Marcel/Hofer, Helmut (2015). Arbeitslosigkeitsbetroffenheit und Wiederbeschäftigung Älterer im Vergleich zu Jüngeren am österreichischen Arbeitsmarkt [Projektbericht]. IHS.

Integrationspfade für ausgrenzungsgefährdete Menschen gestalten – Erkenntnisse aus der Umsetzung der Aktion 20.000

Trude Hausegger, Tobias Krüse, Hannah Hausegger

Das Ziel der sogenannten „Beschäftigungsaktion 20.000“ – auch „Aktion 20.000“ genannt – war, 20.000 zusätzliche Arbeitsplätze für über 50-jährige langzeitbeschäftigungslose Menschen beim Bund, in Gemeinden und bei gemeinnützigen Organisationen zu schaffen und so die Langzeitbeschäftigungslosigkeit bei dieser Personengruppe zu halbieren. Die Beschlussfassung und die Umsetzung waren von – teils intensiven – politischen Diskussionen begleitet. Entgegen dem ursprünglichen Vorhaben, Arbeitsplätze über die gesamte Laufzeit der Aktion zu schaffen, wurde die Aktion – sehr überraschend – vorzeitig nach sieben Monaten für neue Teilnehmer:innen geschlossen. War die Schaffung von 20.000 Arbeitsplätzen geplant, so bedeutete das vorzeitige Ende der Aufnahme neuer Teilnehmer:innen mit 31.12.2017, dass nicht ganz ein Fünftel der geplanten Arbeitsplätze geschaffen werden konnte.

Dieser Beitrag beschreibt die Zielsetzungen der Aktion 20.000 und die Eckpunkte der Umsetzung, um auf dieser Basis Erkenntnisse zu formulieren. Denn trotz der verkürzten Laufzeit erhielten rund 4.000 vormals langzeitbeschäftigungslose Personen für einen durchschnittlichen Zeitraum von 1,3 Jahren ein gefördertes Dienstverhältnis im gemeinnützigen Bereich. Damit ist eine verlässliche Grundlage für eine vertiefte Aus-

einandersetzung mit den Anforderungen und Potenzialen von geförderter Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich für langzeitbeschäftigungslose Personen gegeben.

1. Hintergründe und Eckpunkte der Aktion 20.000

Hintergrund für die Aktion 20.000 war, dass sich die Zahl der langzeitbeschäftigungslosen Menschen zwischen 2008 und 2017 fast verdreifacht hatte. „Besonders betroffen von der Zunahme des Bestands der Arbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2017 (insgesamt +57 Prozent) waren Personen im höheren Erwerbsalter (+159 Prozent; gemessen ab 55 Jahren), Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (+121 Prozent) und ausländische Arbeitskräfte (+171 Prozent).“ (Eppel et al. 2018, 2)

Mit der Aktion 20.000 wurde gemeinnützigen Organisationen eine Lohnkostenförderung von bis zu 100 Prozent über einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren in Aussicht gestellt, wenn sie eine langzeitbeschäftigungslose Person über 50 beschäftigten. Die Umsetzung erfolgte durch das AMS Österreich über bestehende arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente, die im Hinblick auf die Aktion 20.000 angepasst wurden. Die Umsetzung der Aktion 20.000 war vorerst bis 30.06.2019 geplant. Entgegen diesem ursprünglichen Plan erfolgte mit 31.12.2017 die Sistierung der Umsetzung der Aktion 20.000 durch die Bundesregierung. Sämtliche zu diesem Zeitpunkt noch in Bearbeitung befindlichen oder zugesagten Förderungen wurden wie geplant bis zum 30.06.2019 realisiert. Ab Januar 2018 wurden keine weiteren Förderzusagen getätigt.

Zentrale Voraussetzung für die Förderung waren kollektivvertragliche Entlohnung, existenzsicherndes Einkommen und Sinnstiftung der angebotenen Tätigkeiten. Die Konzentration auf existenzsichernde Stellen hatte zur Folge, dass das wöchentliche Stundenausmaß zumindest 30 Wochenstunden umfassen musste.

Geförderte Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich wird in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik üblicherweise in Form von Transitarbeitsplätzen bei sogenannten Sozialökonomischen Betrieben (SÖBs) oder Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBPs) umgesetzt. (Siehe Beiträge von Willsberger und Reiter sowie Diry und Moder in diesem Band).

Wiewohl auch diese Förderungsinstrumente für die Umsetzung der Aktion 20.000 genutzt wurden, war die eigentliche Schwerpunktsetzung und Ausrichtung eine andere. Nicht Transitarbeitsplätze auf dem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt sollten entstehen, sondern bestehende gemeinnützige Organisationen oder öffentliche Dienstgeber:innen (Gemeinden, Gemeindeverbände, Bund) sollten dazu ermuntert werden, ihr Angebotsspektrum zu ergänzen, auszuweiten oder zu vertiefen. Primär sollten zusätzliche Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich geschaffen werden, die ohne öffentliche Mittel nicht finanzierbar wären.

Im Vergleich zu klassischer geförderter Beschäftigung auf Transitarbeitsplätzen wurden auch an anderen Punkten Änderungen vorgenommen:

- Die Förderungsdauer umfasste mit maximal zwei Jahren einen deutlich längeren Zeitraum, wobei nicht festgelegt war, ob im Anschluss an diese zwei Jahre eine weitere Förderung der Stelle aus dem Topf der Arbeitsmarktförderung vorgesehen war oder ob man davon ausging, dass die jeweiligen Organisationen die Finanzierung der Personalkosten aus eigenem Budget übernehmen. Gezielte Arbeitssuchstrategien, die vom Dienstgeber des geförderten Arbeitsplatzes unterstützt werden (sog. Outplacementmaßnahmen) gegen Förderungsende waren jedenfalls nicht geplant.

- Konzeptiv vorgesehen, aber kaum realisiert war die bedarfsorientierte Möglichkeit, sozialpädagogische Begleitung von Dienstverhältnissen anzubieten.
- Neben dieser Ausrichtung sollten im Rahmen der Aktion 20.000 geförderte Dienstverhältnisse auch über SÖBs, GBPs und Sozialökonomische Betriebe – Überlassung (SÖBÜs) ermöglicht werden. Die geförderten Personen konnten im Rahmen der Aktion 20.000 auch in diesem Kontext bis zu zwei Jahre gefördert werden. Damit sollten auch gemeinnützige Organisationen, die die Personalverantwortung und -verwaltung nicht selbst übernehmen wollten oder konnten, sowie die Trägerorganisationen von SÖBs und GBPs in der Bereitstellung gesellschaftlich sinnvoller Dienstleistungen und Angebote unterstützt werden.

2. Programmnutzung und arbeitsmarktpolitische Effekte

In der deutlich verkürzten Periode von letztlich sieben Monaten, in denen Förderungen starten konnten, erfüllten grundsätzlich 74.361 Personen die Förderungsvoraussetzungen für die Aktion 20.000. Mit 3.824 geförderten Personen konnten also rund fünf Prozent des Potenzials mit der Förderinitiative erreicht werden.

Die Dienstverhältnisse waren sowohl hinsichtlich der Aufgabenstellungen als auch hinsichtlich des Anforderungsniveaus sehr breit gestreut und reichten von Hilfstätigkeiten über unterschiedliche soziale Dienstleistungen bis zu hochqualifizierten Führungsfunktionen.

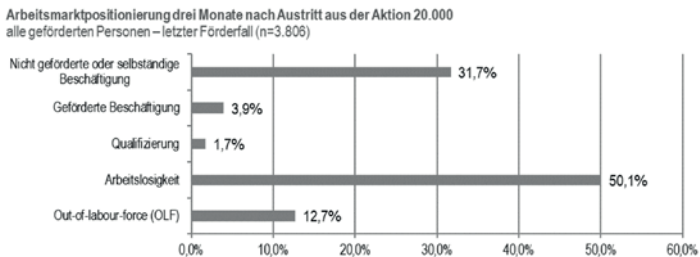
Ausgewählte Charakteristika der geförderten Personen:

- Vor der geförderten Beschäftigung waren sie durchschnittlich 2,8 Jahre arbeitslos.

- Knapp ein Drittel (31,7 Prozent) der geförderten Personen befand sich auch drei Monate nach Förderungsende in einem ungeforderten Dienstverhältnis am 1. Arbeitsmarkt oder war selbständig erwerbstätig.
- Rund 20 Prozent der geförderten Personen lösten das Dienstverhältnis vorzeitig, ohne einen anderen Arbeitsplatz anzutreten oder eine Schulung zu beginnen.

Bei ausschließlicher Berücksichtigung jener geförderten Personen, die das Dienstverhältnis wie vorgesehen beendeten, erhöht sich der Anteil derer, die „erfolgreich im Sinne des AMS“ waren und eine aufrechte vollversicherungspflichtige Beschäftigung am 92. Tag nach Ende der Förderperiode hatten, auf 39,5 Prozent.

Abbildung 1: Arbeitsmarktpositionierung drei Monate nach Austritt aus der Aktion 20.000



Quelle: Daten aus AMS-DWH (Stichtag 31.10.2019), eigene Darstellung.

Fast genau die Hälfte (50,1 Prozent) der geförderten Personen waren am 92. Tag nach Förderungsende wieder arbeitslos, 12,7 Prozent befanden sich in einem erwerbsfernen Status, darunter finden sich auch jene Personen, die im Anschluss an die Aktion 20.000 in Pension übertraten (siehe Abbildung 1).

3. Gesamtschau der Ergebnisse

Mit der Aktion 20.000 ist es gut gelungen, Personen, die bereits sehr lange arbeitslos waren, wieder eine langfristige Beschäftigungsoption zu eröffnen. So waren beispielsweise 26 Prozent der geförderten Personen der Aktion 20.000, die vor der Teilnahme fünf Jahre oder länger arbeitslos waren, drei Monate nach Auslaufen der geförderten Beschäftigung in einem ungeforderten Dienstverhältnis tätig oder selbstständig beschäftigt.

Ob und in welchem Ausmaß dies auch bei einer längeren Laufzeit und einer entsprechenden Durchdringung des Gesamtpotenzials gelungen wäre, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Zu vermuten ist allerdings, dass in der Anfangsphase der Aktion 20.000 vor allem jene Personengruppen erreicht wurden, die innerhalb der Zielgruppe leichter zu erreichen waren.

Rund 60 Prozent der auch nach Auslaufen der Förderung über die Aktion 20.000 noch beschäftigten Personen waren nach Auswertungen des AMS Österreich beim selben Dienstgeber, also bei einem öffentlichen Dienstgeber bzw. einer gemeinnützigen Organisation weiter beschäftigt. Für diese Personengruppe zeigt sich, dass die Aktion 20.000 im Betrachtungszeitraum ein Türöffner für eine ungeforderte Beschäftigung war, da es sich dabei in den allermeisten Fällen um Dienstverhältnisse handelte, die auch ohne Aktion 20.000 gegeben gewesen wären. Die Funktion der Aktion 20.000 lag in diesen Fällen vor allem darin, dass diese Dienstverhältnisse mit langzeitbeschäftigungslosen Personen im Alter von 50+ besetzt wurden, die ohne die Aktion 20.000 mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht zum Zug gekommen wären.

Insgesamt belegen die Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeitsmarktpositionierung der Teilnehmer:innen nach Förderende, dass die Akquise von Stellen mit einer Aussicht auf nachhaltige Beschäftigung, die auch über den Förderzeitraum

hinaus bestehen bleiben, von zentraler Bedeutung ist. Zudem können sie als Bestätigung für ein Beschäftigungspotenzial für Personen der Zielgruppe im gemeinnützigen Bereich gesehen werden.

Um jedoch die Beschäftigungspotenziale heben zu können, müssen die Rahmenbedingungen im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich bei der Umsetzung bedacht werden.

Professionelles regionalisiertes Programmmanagement

Zu berücksichtigen ist, dass insbesondere die öffentliche Hand – auf allen Ebenen – an Stellenpläne gebunden ist, die nicht ohne weiteres veränderbar sind. Weiters ist die öffentliche Hand daran gebunden, Stellen öffentlich auszuschreiben und einen nachvollziehbaren Entscheidungsprozess der Stellenbesetzung nachzuweisen. Einer unkomplizierten „Übernahme“ vormals geförderter Personen in den Personalstand sind damit enge Grenzen gesetzt. Dazu kommt, dass diese Beschäftigungspotenziale teilweise verdeckt gegeben sind und daher nur gehoben werden können, wenn ausreichend Aufmerksamkeit und vor allem Ressourcen eingesetzt werden. Viele AMS-Vertreter:innen berichteten von Workshops und einer Vielzahl von persönlichen Gesprächen etc., in denen gemeinsam mit unterschiedlichen Vertreter:innen von potenziell förderbaren Organisationen und Einrichtungen Beschäftigungsfelder ausgelotet wurden. Die Möglichkeit, geförderte Personen auch über ein SÖBÜ oder GBPÜ den jeweiligen Organisationen zu überlassen, erleichterte oft die Umsetzung – dies beispielsweise auch dann, wenn NGOs davor über keine Personalverwaltung verfügten. Insgesamt lassen sich die Erfahrungen so zusammenfassen, dass die Umsetzung eines derartigen Programms eines professionellen, reflektierten und vor allem regionalisierten Programmmanagements bedarf.

Gute Resonanz durch geförderte Personen

Insgesamt wurden 405 Teilnehmer:innen und 148 Abbrecher:innen der Aktion 20.000 telefonisch befragt. Das in vielen Medienberichten gezeichnete Bild, wonach sich Teilnehmer:innen der Aktion 20.000 dankbar und begeistert über diese Beschäftigungsoption zeigten, bestätigte sich auch in den Befragungsergebnissen: Mehr als 90 Prozent der befragten Teilnehmer:innen und Abbrecher:innen (n=551) stimmten der Aussage „Ich war begeistert, endlich wieder arbeiten zu können“ eher oder voll zu. Besonders auffallend war dabei, dass dieses Stimmungsbild sowohl von Teilnehmer:innen als auch von Abbrecher:innen gezeichnet wurde. Ein wesentlicher Hintergrund dürfte darin gelegen sein, dass rund die Hälfte der Befragten die Hoffnung, jemals wieder am Arbeitsmarkt Fuß fassen zu können, bereits aufgegeben hatte. So gaben 52 Prozent der Befragten (n = 552) an, sich eigentlich schon (eher) damit abgefunden zu haben, keine Stelle mehr zu finden.

Der Umstand, dass im Rahmen der Aktion 20.000 nur Dienstverhältnisse bei öffentlichen und gemeinnützigen Stellen gefördert wurden, wurde in der öffentlichen Diskussion mitunter als Kritikpunkt ins Treffen geführt. Für die Befragten spielte dies mit Blick auf eine längerfristige Beschäftigungsmöglichkeit nur eine untergeordnete Rolle in ihrer Entscheidung für oder gegen eine Teilnahme an der Aktion 20.000.

Die größte Skepsis wurde durch die Befristung der Dienstverhältnisse erzeugt. 41 Prozent (n = 549) aller Befragten stimmten der Aussage, dass sie skeptisch waren, weil es eine befristete Stelle war, (eher) zu. Besonders von „jüngeren“ Zielgruppenpersonen wurde die Befristung auf maximal zwei Jahre kritisch bewertet.

Etwas mehr als die Hälfte der Befragten gab an, dass die geförderte Stelle ihrem erlernten bzw. bisherigen Beruf (eher) entsprach (52 Prozent, n = 553). Aber immerhin 34 Prozent (n = 405) der Teilnehmer:innen und 53 Prozent (n = 148) der Abbrecher:in-

nen waren am geförderten Arbeitsplatz mit einer Tätigkeit betraut, die unter ihrem formalen Qualifikationsniveau lag.

Insgesamt rund 89 Prozent ($n = 403$) der befragten Teilnehmer:innen waren mit dem Dienstverhältnis (eher) zufrieden, 58 Prozent davon sogar sehr zufrieden.

Abbrecher:innen waren insgesamt deutlich unzufriedener: Nur 45 Prozent gaben an (44 Prozent-Punkte Unterschied, $n = 148$), (eher) zufrieden zu sein.

Ein zentrales Qualitätskriterium der Aktion 20.000 war nicht nur existenzsichernde, sondern auch sinnstiftende Arbeitsplätze zu schaffen. Sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf individueller Ebene zeigte sich, dass die Dienstverhältnisse im Rahmen der Aktion 20.000 von fast allen geförderten Personen als sinnstiftend erachtet wurden:

- 97 Prozent der Teilnehmer:innen ($n = 405$) bzw. 89 Prozent der Abbrecher:innen ($n = 148$) stimmten der Aussage, dass ihre Tätigkeit einen Nutzen für die Allgemeinheit hatte, (eher) zu.
- 96 Prozent der Teilnehmer:innen ($n = 404$) bzw. 76 Prozent der Abbrecher:innen ($n = 148$) gaben an, dass sie die Tätigkeiten als (eher) sinnvoll erachtet haben.

Die Aktion 20.000 wurde auch von vielen Verantwortlichen des AMS sehr begrüßt, weil damit eine Zielgruppe, für die man bislang keine Angebote hatte, adressiert wurde. Dies führte dazu, dass die Aktion 20.000 in den Modellregionen und in weiterer Folge auch darüber hinausgehend seitens des AMS sehr engagiert geplant und umgesetzt wurde. Trotz des hohen Engagements seitens der umsetzenden Stellen im AMS konnten in der Umsetzungsphase jedoch keine Stellen beim Bund, der im Rahmen der Aktion 20.000 auch zum Kreis der förderbaren Dienstgeber zählte, akquiriert werden. Dazu war vermutlich der Umsetzungszeitraum zu kurz.

4. Erkenntnisse

Passgenaue Stellenbesetzungen und professionelle Gestaltung der Integration neuer Mitarbeiter:innen (Onboarding)

Die Stellenbesetzungen waren – genauso wie andere, ungeförderzte Stellenbesetzungen – nur dann erfolgreich, wenn Stellen- und Anforderungsprofile auch tatsächlich passgenau waren. Eine rein an Quantitäten orientierte Gegenüberstellung von förderbaren Personen und Stellen ist also nur als eine Orientierungsgröße unter mehreren anzusehen.

Aber nicht nur in den Anforderungen an die Stellenbesetzung, sondern auch in den Anforderungen an das Onboarding und die Einbindung in Team und Organisation ist es empfehlenswert, sich an den diesbezüglichen Standards und Erfahrungen abseits geförderter Stellen zu orientieren. Dies lässt sich unter anderem aus den Gründen für ein vorzeitiges Beenden des im Rahmen der Aktion 20.000 geförderzten Dienstverhältnisses ableiten. Aus den Auswertungen von 148 Telefoninterviews mit Abbrecher:innen lassen sich folgende Faktoren ableiten, die einen Programmabbruch begünstigen:

- Gesundheitliche Belastungen (47 Prozent, n = 146)
- Schwierigkeiten mit Kolleg:innen oder Vorgesetzten (41 Prozent, n = 145)
- Schlechtes Arbeitsklima (39 Prozent, n = 145)
- Zu niedrige fachliche Anforderungen (38 Prozent, n = 146)
- Kein Spaß an der Arbeit (34 Prozent, n = 144)

Neben den genannten Abbruchgründen zeigen sich in den Analysen folgende weitere Faktoren, die mit Abbrüchen im Rahmen der Aktion 20.000 in Verbindung stehen:

- Mangelnde Übereinstimmung zwischen den Anforderungen der Stelle und individuellen Kompetenzen (Mismatch), wobei hier insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen und innerhalb dieser bei Pflege- und Betreuungstätigkeiten eine genaue Abstimmung notwendig erscheint. Im Bereich Pflege und Betreuung besteht zwar eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, die spezifischen gesundheitlichen, fachlichen, vor allem aber sozialen und emotionalen Anforderungen in diesem Tätigkeitsfeld passen jedoch nicht für alle Zielgruppenpersonen (vgl. dazu auch Schultheiß/Witzani-Haim in diesem Band).
- Fehlende Einschulung und Begleitung am Arbeitsplatz. Je anforderungsreicher ein Arbeitsplatz ist und je mehr Entscheidungen zu treffen sind, umso wichtiger ist eine fundierte sachliche, aber auch soziale Einführung neuer Mitarbeiter:innen.

Inklusive Gestaltung und soziale Einbettung

Im Rahmen der Aktion 20.000 zeigte sich, dass die soziale Einbettung von Dienstnehmer:innen sowie die Gestaltung von Arbeitssituationen, die es erlauben, Selbstwirksamkeit zu erfahren, wichtige Aspekte im Hinblick auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter:innen und die Stabilität der geschaffenen Dienstverhältnisse sind (vgl. auch Quinz und Flecker, 2023). Besonders hervorzuheben ist auch die Orientierung an inklusiven Arbeitssituationen, die Menschen eine vollständige Teilhabe ermöglichen – dies unabhängig von der zugrunde liegenden Förderung. So betonten Teilnehmer:innen, dass das im Rahmen der Aktion 20.000 geförderte Dienstverhältnis – oft im Unterschied zu früheren Erfahrungen geförderter Beschäftigung – als vollwertiges und mit gleichen Rechten und Pflichten innerhalb der Organisation ausgestattetes Dienstverhältnis wahrgenommen wurde.

Zielgruppe der Aktion 20.000 ist heterogen und verlangt auch ein dementsprechendes Förderangebot

Es ist unbestritten, dass die Zielgruppe langzeitbeschäftigungsloser Personen über 50, vor allem aber langzeitbeschäftigungslose Personen über 55 gezielter Aufmerksamkeit im Zugang zum Arbeitsmarkt bedürfen. Wie sich auch im Rahmen der Aktion 20.000 bestätigte, ist diese Zielgruppe sehr heterogen und verlangt ein differenziertes Unterstützungsangebot:

Insbesondere langzeitbeschäftigungslose Personen ab 55 sind – völlig unabhängig von ihren Kompetenzen, Werthaltungen und persönlichen, vor allem gesundheitlichen Rahmenbedingungen – deutlicher Altersdiskriminierung ausgesetzt. Besonders ausgeprägt dürfte die Nichtberücksichtigung der Potenziale älterer arbeitsloser Personen im Bereich von Großbetrieben und in städtischen Ballungszentren sein. Bei ersteren sind Altersobergrenzen bei Bewerbungsverfahren sehr üblich, in städtischen Kontexten können informelle Netzwerke bestehende Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt weniger abfedern, weil die Anonymität größer ist. Wie bereits andere Studien gezeigt haben, gilt es daher in der Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Reintegrationsmaßnahmen für diese Zielgruppe vor allem „Türen zu öffnen“ – dies in Form von unmittelbaren und persönlichen Zugängen zu Betrieben und über geförderte Beschäftigungsaufnahmen mit Transitfunktion (vgl. Weber et al., 2017).

Die Schaffung von geförderten unmittelbaren Zugängen zu Beschäftigungsoptionen ist für die Zielgruppe zentral: Nur so können den Bildern von älteren langzeitbeschäftigungslosen Personen reale Erfahrungen entgegengestellt und in weiterer Folge die Vorstellungen korrigiert werden. Und nur so bekommen Zielgruppenpersonen überhaupt eine reale Chance, ihre Potenziale und ihr Können unter Beweis zu stellen.

Die Erfahrungen der Aktion 20.000 zeigen, dass bei zielgerichteter und regionalisierter Ansprache sowie Unterstützung Dienstgeber:innen durchaus interessiert sind, der Gruppe älte-

rer langzeitbeschäftigungsloser Personen Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten. Durch das vorzeitige Ende der Förderung neuer Dienstverhältnisse konnte jedoch im Rahmen der Aktion 20.000 keine ausreichende Grundlage geschaffen werden, die einen Rückschluss dahingehend zulässt, von welchen diesbezüglichen quantitativen und qualitativen Größenordnungen in welchen Regionen auszugehen ist.

Mit dem Schaffen von Zugängen zu Dienstgeber:innen und der längerfristigen Förderung von Beschäftigung ist für einen Teil der Zielgruppe das Integrationsproblem bereits zu einem guten Teil gelöst.

Für andere Zielgruppenpersonen dagegen bedarf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt intensiverer Interventionen und für einen Teil der Zielgruppe wurde seitens der Vertreter:innen des AMS auch unter Nutzung von Förderungen, wie der Aktion 20.000, keine reale Beschäftigungschance gesehen. Wäre das Programm länger umgesetzt worden, wäre dieser Umstand deutlicher sichtbar geworden. Anhand der umfassend dokumentierten und in einer Case Study zusammenfassend dargestellten Umsetzung der Aktion 20.000 in der Region Linz und Urfahr-Umgebung zeigte sich die Heterogenität der Zielgruppe besonders anschaulich (vgl. Hausegger und Krüse, 2019)

Zwischen diesen beiden Polen liegen sehr vielfältige arbeitsmarktbezogene Rahmenbedingungen der Zielgruppenpersonen, die mit Blick auf eine Arbeitsmarktintegration möglichst maßgeschneiderter Interventionen und Hilfestellungen bedürfen.

Beschäftigungsangebote für qualifizierte Zielgruppenpersonen

Während es für Zielgruppenpersonen mit Qualifikationsbedarf oder mit Bedarf an anderen Unterstützungsleistungen unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Instrumente gibt, fehlen für die Zielgruppe der Aktion 20.000 vor allem Beschäftigungs-

möglichkeiten. Besonders rar sind zugängliche Dienstverhältnisse für qualifizierte langzeitbeschäftigungslose Personen 55+. Einschlägiger Bedarf besteht vor allem an längerfristigen Beschäftigungsangeboten – dies, wie sich zeigte, auf sehr unterschiedlichen Anforderungsniveaus und in sehr diversen fachlichen Bereichen.

Begleitungsstrukturen sind erfolgskritisch

Wiewohl im Umsetzungskonzept vorgesehen, wurden auf das Dienstverhältnis vorbereitende und beschäftigungsbegleitende Angebote nur in geringem Umfang umgesetzt. Hintergrund dafür waren vor allem nicht vorhandene Budgetierungen dieser Angebotselemente sowie die kurze Programmlaufzeit, die ein Nachjustieren verhinderten. Wie sich zeigte, werden derartige Angebote, wenn sie vorhanden waren, sehr positiv bewertet und insbesondere Programmabbrecher:innen äußerten auch einschlägigen Bedarf. Für ein etwaiges ähnliches zukünftiges Programm ist zu empfehlen, jedenfalls Begleitstrukturen für die Phase des Onboardings beim/bei der geförderten Dienstgeber:in vorzusehen. So können auch Teilnehmer:innen unterstützt werden, die beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen Belastungsgrenzen aufweisen. Rund sechs Monate vor Auslaufen der Förderung sollte darüber hinaus seitens des AMS aktiv Kontakt mit den Geförderten und deren Dienstgeber:in aufgenommen werden, um abzuklären, ob eine Übernahme in ein Dienstverhältnis geplant ist. Ist dies nicht der Fall, sollten entsprechende Vermittlungsbemühungen unternommen werden, um direkt aus der Beschäftigung heraus den Übergang in ein anderes Dienstverhältnis zu organisieren. Diesbezüglich sind Vorkehrungen dahingehend zu treffen, dass das aktive Kontaktieren der geförderten Personen durch das AMS bei aufrechtem Dienstverhältnis rechtlich abgesichert erfolgen kann.

Stundenausmaß an individuelle Leistungsniveaus anpassen

In der Aktion 20.000 war das minimale Beschäftigungsausmaß mit Blick auf das Erzielen eines existenzsichernden Einkommens auf 30 Wochenstunden begrenzt. Die Rückmeldungen der befragten AMS-Vertreter:innen zeigten, dass in Einzelfällen ein Unterschreiten dieser Wochenstundenanzahl sinnvoll gewesen wäre. Eine solche Stundenreduzierung und eine bei Bedarf schrittweise Ausweitung der Wochenstundenanzahl wäre im Sinne einer verstärkten Integration von älteren Zielgruppenpersonen mit gesundheitlichen Einschränkungen – eine entsprechende Existenzsicherung vorausgesetzt – jedenfalls sinnvoll.

Personalengpässe im öffentlichen Bereich

Auch wenn die Konzentration der Aktion 20.000 auf den öffentlichen und gemeinnützigen Bereich viel an politischer Diskussion auslöste und grundsätzlich eine Integration des privatwirtschaftlichen Bereichs in eine entsprechende Förderungsaktion zu empfehlen ist, sollten die gesammelten Erfahrungen dazu genutzt werden, auch zukünftig Personalengpässe im gemeinnützigen und öffentlichen Bereich sowie beim Bund mit derartigen Programmen zu adressieren. Erfolgskritisch in diesem Kontext ist aber auch ein Überdenken der Personalpolitik im öffentlichen Bereich. Ältere oder langzeitbeschäftigungslose Personen oder auch Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen sind im Wettbewerb um offene Stellen in aller Regel auch dort im Nachteil. Im Sinne einer inklusiven Personalpolitik gälte es entsprechende Vorkehrungen (bspw. positive Diskriminierung) in der Personalauswahl zu treffen.

Anreize zur Beschäftigung von Zielgruppenpersonen auf Unternehmensebene

Mit dem Bundesvergabegesetz 2018 wurde ein rechtlicher Rahmen definiert, der es ermöglicht, Unternehmen im Rahmen von

Vergabeverfahren zu bevorzugen, wenn zumindest 30 Prozent der Mitarbeiter:innen des Unternehmens „Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer“ sind. Konkret ist im § 23 folgendes ausgeführt:

- „(1) Der öffentliche Auftraggeber kann bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen vorsehen, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten, integrative Betriebe oder sonstige Unternehmen, deren Hauptzweck die soziale und berufliche Integration von Menschen mit Behinderung oder von sonstigen benachteiligten Personen ist, teilnehmen können oder dass die Erbringung von Aufträgen im Rahmen von Programmen mit geschützten Beschäftigungsverhältnissen zu erfolgen hat, wobei mindestens 30 % der Arbeitnehmer des den Auftrag ausführenden Unternehmens Menschen mit Behinderung oder sonstige benachteiligte Arbeitnehmer sein müssen.
- (2) Sofern eine Bekanntmachung erfolgt, ist auf eine Beschränkung des Teilnehmerkreises oder des ausführungsberechtigten Kreises gemäß Abs. 1 hinzuweisen.“

Eine stärkere Nutzung dieser Möglichkeit der öffentlichen Auftragsvergabe im Sinne der Zielgruppe und ein stärkeres Kommunizieren dieser Regelungen können als weitere Ansatzpunkte empfohlen werden.

5. Conclusio

Was kann man aus unserer Sicht aus der kurzen Phase der aktiven Umsetzung der Aktion 20.000 lernen?

- Mit Blick auf die längerfristige Arbeitsmarktentwicklung zeigt sich – unabhängig von konjunkturellen Entwicklungen –, dass besonders die Gruppe von Personen ab 55 Jahren sowie Personen mit gesundheitlichen Ein-

schränkungen am Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Programme ähnlich der Aktion 20.000 sollten sich daher auf diese Zielgruppen fokussieren. Erstere scheitern, wie sich bspw. in der Umsetzung der Aktion 20.000 anschaulich zeigte, oft schlicht aufgrund vorherrschender Altersdiskriminierung. Zweitere sind teilweise befristet, teilweise langfristig in besonderem Maße darauf angewiesen, dass die gestellten Arbeitsanforderungen ihrem Leistungsvermögen entsprechen. Beide Gruppen sind – so nicht gegengesteuert wird – von langfristiger Arbeitslosigkeit bedroht/betroffen.

- Die qualifikatorischen, erfahrungsbezogenen und gesundheitlichen Ausgangsbedingungen der Zielgruppen derartiger Programme sind sehr heterogen. Personen, die ausschließlich aufgrund ihres Alters keine passenden Stellen finden, brauchen vor allem ausbildungsadäquate Stellen, die auch entsprechend entlohnt und längerfristig ausgerichtet sind. Gesundheitlich eingeschränkte Personen benötigen möglicherweise einen längerfristigen und stufenweise gestalteten Wiedereinstieg.
- Konzeption und Umsetzung derartiger Programme bedürfen auf unterschiedlichen Ebenen hochgradiger Professionalität: So erfordert die Finanzierung gemeinnütziger Angebote auf Programmebene unter anderem die Auseinandersetzung mit Fragen des Vergaberechts sowie mit Fragen der Finanzierung von Investitions- und Sachkosten. Auch die Finanzierung subsidiärer Begleitstrukturen für Teilnehmer:innen oder von Sensibilisierungs- und Unterstützungsarbeit bei potenziellen Arbeitgeber:innen ist zusätzlich zu den Lohn- und Lohnnebenkosten vorzusehen. Geht es um zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse bei Gemeinden oder bei Bundes- und Landesstellen, so müssen Stellenpläne und Transparenzregeln in Stellenbesetzungen berücksichtigt

werden. Auf Ebene der Umsetzung von derartigen Angeboten sind professionelle Matchingstrukturen genauso von Bedeutung wie stabile Organisations- und Personal(entwicklungs)strukturen. Schließlich bedarf es einer inklusiven Gestaltung von Arbeitsplätzen, die Personen ein (sukzessives) am jeweiligen Leistungs- und Belastungsniveau orientiertes Ausweiten der zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen der Beschäftigung erlaubt. Ein wichtiger Faktor in diesem Kontext ist die Gestaltung der Integration von geförderten Teilnehmer:innen einer solchen Aktion im Arbeitskontext, die eine möglichst vollwertige Mitarbeit erlaubt und existenzsichernd ist.

- Gelingt es, Antworten und Lösungen für diese Fragestellungen zu finden, so bieten derartige Programme viele Potenziale: Menschen, die nach vielen Erfahrungen des Scheiterns nicht mehr daran glauben, am Erwerbsleben teilhaben zu können, fassen wieder Mut und Selbstvertrauen. Sie gewinnen an Leistungsfähigkeit, bringen sich in die Gesellschaft ein und sind gesundheitlich weniger belastet. Immer wieder wurde davon berichtet, dass die Betroffenen nach relativ kurzer Beschäftigungsdauer „deutlich aufrechter gingen“ und „fast nicht wiederzuerkennen“ waren. Arbeit bietet, wie wir aus den sozialpsychologischen Studien von Marie Jahoda wissen, nicht nur existenzielle Absicherung – durch Arbeit erfahren wir Wertschätzung und Teilhabe an der Gesellschaft. Wir erfahren Sinnstiftung, Zeitstrukturierung und vor allem auch soziale Einbindung.

Verwendete Literatur

AMS (2023). Spezialthema zum Arbeitsmarkt vom Jänner 2023. Online verfügbar unter <https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/%C3%B6sterreich/berichte->

- auswertungen/001_spezialthema_0819.pdf (abgerufen am 1.3.2024)
- Bauer, Frank et al. (2021). Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. Nürnberg, IAB. ISSN 2195–2655. Online verfügbar unter <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2021/fbo321.pdf> (abgerufen am 1.3.2024)
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Lackner, Manuel/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Hager, Isa/Reidl, Christine/Reiter, Andrea/Scheifflinger, Sara/Friedl-Schafferhans, Michaela (2014). Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/evaluierung-sozialer-unternehmen-im-kontext-neuer-herausforderungen/> (abgerufen am 1.3.2024)
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Hager, Isa/Reidl, Christine (2016). Arbeitsmarktferne Personen – Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/arbeitsmarkt-ferne-personen/> (abgerufen am 1.3.2024)
- Eppel, Rainer/Leoni, Thomas/Mahringer, Helmut/Hausegger, Trude/Reidl, Christine/Weber, Friederike (2016). Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/evaluierung-des-einsatzes-arbeits->

- marktpolitischer-massnahmen-fuer-personen-mit-gesundheitlichen-einschraenkungen/ (abgerufen am 1.3.2024)
- Eppel, Rainer/Famira-Mühlberger, Ulrike/Horvath, Thomas/Huemer; Ulrike/Mahringer, Helmut/Eibl, Julia/Eichmann, Hubert (2018). Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung – Synthesebericht. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=62228&mime_type=application/pdf (abgerufen am 1.3.2024)
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). „Mariantal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49(3), 79–104. 10.59288/wug493.208
- Harari, Yuval Noah (2021). 21 Lektionen für das 21. Jahrhundert. C.H. Beck ISBN 978-3-406-72778-8
- Hager, Isa/Hausegger, Trude/Reidl, Christine (2017). Begleitende Evaluierung des NÖ-Stufenmodells der Integration 2014–2017. Studie im Auftrag des AMS Niederösterreich. Wien, AMS Niederösterreich. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/begleitende-evaluierung-des-stufenmodells-der-integration-2014-2017/> (abgerufen am 1.3.2024)
- Hausegger, Trude (2016). Lernen. Lernen. Grundlegende Anforderungen an Aus- und Weiterbildung im Kontext von Digitalisierung. *WISO* 39 (4), 117–132. Online verfügbar unter www.fachportal-paedagogik.de/literatur/vollanzeige.html?FId=3256516 (abgerufen am 1.3.2024)
- Hausegger Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. Eine Studie im Auftrag des BMASK. Endbericht. Wien, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online

- verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/evaluation-aktion-20-000/> (abgerufen am 1.3.2024)
- OECD (2024), Youth unemployment rate (indicator). doi: 10.1787/c3634df7-en. Online verfügbar unter <https://data.oecd.org/unemp/youth-unemployment-rate.htm#indicator-chart>, (abgerufen am 1.3.2024)
- Walch Dominik et al. (2020). Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000. Projektbericht im Auftrag des Sozialministeriums. Wien, 2020. Online verfügbar unter https://www.bma.gv.at/dam/jcr:a9203471-bc3b-4204-8f39-6cefbfa49852/IHS_-_Endbericht_-_Fiskalische_Effekte_der_Besch%C3%A4ftigungsaktion_20_000.pdf (abgerufen am 1.3.2024)
- Weber, Friederike/Hager, Isa/Reidl, Christine (2017). Optimale Betreuung und Förderung von Personen 45+ im AMS Burgenland, Endbericht. Wien, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/wp-content/uploads/2022/12/2017-endbericht-studie-45plus-ams-burgenland.pdf> (abgerufen am 1.3.2024)
- Weber, Friederike/Hager, Isa/Reidl, Christine (2019). Evaluierung des Betreuungsformates für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen (BBEN). Evaluierung im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle des AMS. Wien, prospect Unternehmensberatung GesmbH. Online verfügbar unter <https://www.prospectgmbh.at/project/evaluierung-des-betreuungsformates-fuer-personen-mit-multiplen-vermittlungshindernissen-bben/> (abgerufen am 1.3.2024)

Schauplatz Gramatneusiedl: Jobgarantie als Chance für vormals langzeiterwerbs- arbeitslose Einwohner:innen?

Hannah Quinz

Wieso sollten wir aus soziologischer Sicht über eine Arbeitsplatzgarantie diskutieren? Erwerbsarbeit gilt in sogenannten Arbeitsgesellschaften, die funktional arbeitsteilig organisiert sind, als normative Pflicht. Das bedeutet, dass von Individuen erwartet wird, dass sie über Erwerbsarbeit einen gesellschaftlichen Beitrag leisten, sofern sie nicht vermögend sind. Für diesen geleisteten Beitrag bekommen sie ein Einkommen und verdienen ihren Lebensunterhalt damit. Sie erfahren aber auch soziale Wertschätzung dafür und werden von anderen als wertvolles Mitglied und Teil der (Arbeits¹)Gesellschaft anerkannt. Die meisten Menschen sind also sowohl sozial als auch materiell von einem Job abhängig. Trotzdem bekommen auf dem Arbeitsmarkt derzeit nicht alle einen Arbeitsplatz. Haben Menschen über längere Zeit keinen Job, können sie von sozialer Ausgrenzung und/oder Armut bedroht sein. Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit hat zudem häufig vielfältige negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Betroffenen.

Hier setzt die staatliche Arbeitsplatzgarantie an. Durch einen garantierten Arbeitsplatz und damit den Zugang zu Erwerbsarbeit soll sich auch die soziale und materielle Situation

1 Begriffsklärung: Über den Arbeitsbegriff gibt es eine wichtige Debatte, in der über einen erweiterten Arbeitsbegriff auch nicht entlohnte gesellschaftlich notwendige Arbeit, wie z. B. Haushalts- und Reproduktionsarbeit oder Carearbeit, als Arbeit definiert wird. In diesem Beitrag beziehe ich mich auf die Rolle von entlohnter Arbeit und Erwerbsarbeitslosigkeit im kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem und verwende daher in weiterer Folge den Begriff Erwerbsarbeit.

vormals langzeiterwerbsarbeitsloser Personen verbessern. Der Staat übernimmt dadurch die Verantwortung, allen Menschen soziale Integration über Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Dabei stellt sich die soziologisch wichtige Frage, ob und wie es gelingt, im Rahmen einer Jobgarantie als arbeitsmarktpolitische Maßnahme für langzeiterwerbsarbeitslose Menschen ihre soziale sowie finanzielle Situation und damit ihr Wohlbefinden zu verbessern.

Dieser Frage werde ich in diesem Beitrag nachgehen. Schauplatz ist gut 90 Jahre nach der bekannten Marienthal-Studie in den 1930er-Jahren (Jahoda, Larzarsfeld und Zeisel 1960[1933]; Bacher et al. in diesem Band) wieder Österreich; genauer: Gramatneusiedl in Niederösterreich mit dem kleinen Ortsteil Marienthal, in dem heute noch die Mauern und der Schornstein der alten Textilfabrik stehen. Dort hat das Arbeitsmarktservice Niederösterreich mit dem Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal die Idee einer Arbeitsplatzgarantie in die Praxis umgesetzt (Hergovich 2023), das auch wissenschaftlich begleitet wurde (Quinz und Flecker 2023; Kasy und Lehner in diesem Band).

Wie sich zeigen wird, konnten soziale und finanzielle Verbesserungen vor allem über einen längeren Zeitraum oft zur Steigerung des Wohlbefindens beitragen. Aufgrund unterschiedlicher Lebenssituationen der Teilnehmer:innen und mancher Einschränkungen des Projekts war die Verbesserung des Wohlbefindens unterschiedlich stark ausgeprägt.

Bevor ich auf das Jobgarantie-Projekt zu sprechen komme, möchte ich noch etwas genauer auf den Zusammenhang von Erwerbsarbeit bzw. Erwerbsarbeitslosigkeit und Wohlbefinden eingehen. Erwerbsarbeit spielt im Leben von Menschen eine wichtige Rolle und hat daher auch subjektive Bedeutung. Marie Jahoda (1982) hat diese Bedeutung beschrieben, indem sie fünf latente Erfahrungskategorien von Erwerbsarbeit formuliert hat (siehe auch Bacher et al. in diesem Band): Erwerbsarbeit ermög-

licht Menschen neben dem Erwerbseinkommen auch Struktur im Alltag, aktives Tätigsein und soziale Kontakte, die über die Familie hinausgehen. Darüber hinaus bindet sie Menschen in kollektive Ziele ein und ermöglicht gesellschaftlichen Status und damit Anerkennung. Erwerbsarbeitslosigkeit hat umgekehrt vielfältige negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Betroffenen, weil durch den Verlust des Arbeitsplatzes auch diese Erfahrungen wegfallen (z.B. Paul et al. 2023). So führt Erwerbsarbeitslosigkeit nicht zu kollektivem Widerstand, sondern vielmehr zu Resignation und dem Verlust des Zeitgefühls (Jahoda, Larzarsfeld und Zeisel 1960[1933]).

Das Konzept des subjektiven Wohlbefindens umfasst sowohl menschlich-emotionale Reaktionen auf bestimmte Lebensereignisse als auch allgemein die kurzfristige sowie langfristige Zufriedenheit mit dem eigenen Leben. Verschiedene Lebensbereiche der Betroffenen fließen dabei jeweils in subjektive Einschätzungen ein. Das kann sowohl der Arbeitsplatz oder die Aussicht auf einen Arbeitsplatz, die finanzielle Lage, aber auch die Wohnsituation oder eine Partnerschaft sein (Enste et al. 2019, S. 4). Die Ergebnisse einer Vielzahl von Studien über mehrere Jahrzehnte zeigen wiederholt, dass die typische Konsequenz von Erwerbsarbeitslosigkeit nicht nur eine wirtschaftliche Notlage ist, sondern auch eine Beeinträchtigung des subjektiven Wohlbefindens in Form von Angstzuständen und Depressionen, geringem Selbstwertgefühl und der Unfähigkeit, das Leben zu genießen (Wood und Burchell 2018).

Zudem sind Menschen in Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit häufiger Armutsrisiken ausgesetzt. Jede dritte betroffene Person (31 Prozent) ist armutsgefährdet. Auch in diesem Zusammenhang legen aktuelle Befragungsergebnisse enorme psychische Belastungen durch geringe Einkommen und negative Auswirkungen auf das subjektive Wohlbefinden nahe (Mühlböck et al. 2022, S. 12ff). Dennoch schützt auch Erwerbsarbeit nicht immer vor Armut und auch schlechte Arbeits*qualität* hat nega-

tive Auswirkungen für die Beschäftigten (siehe dazu Schönherr in diesem Band). Jahoda (1982) zog aus ihren Analysen den Schluss, dass Erwerbsarbeitslosigkeit die negativste subjektive Erfahrung und deshalb zu verhindern sei, plädierte aber auch für die Humanisierung der Erwerbsarbeit (zum Thema Recht auf *gute* Arbeit, siehe Altreiter und Flecker in diesem Band).

Plötzlich Arbeit in Gramatneusiedl – die Arbeitsplatzgarantie in der Praxis

Mit einer Arbeitsplatzgarantie soll öffentlicher Bedarf an Arbeit gedeckt und zugleich Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit verringert sowie deren negativen materiellen wie sozialen und psychosozialen Auswirkungen auf die Betroffenen entgegengewirkt werden. Die Idee ist es, dass der Staat im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor zusätzliche, kollektivvertraglich entlohnte Arbeitsplätze schafft und die Verantwortung übernimmt, auf freiwilliger Basis ausreichend nützliche und sinnvolle Arbeit anzubieten (Wray et al. 2018, Tcherneva 2020).

Wie wurde die Idee der Arbeitsplatzgarantie für Langzeiterwerbsarbeitslose in Gramatneusiedl in die Praxis umgesetzt? Im „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“ (MAGMA) des Arbeitsmarktservice (AMS) Niederösterreich wurde allen langzeitbeschäftigungslosen² Personen in Gramatneusiedl für dreieinhalb Jahre ein staatlich finanzierter Arbeitsplatz angeboten (Hergovich 2023; siehe zum Modellprojekt auch Kasy und Lehner in diesem Band). Das Pilotprojekt hatte das Ziel, Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit und ihre negativen Folgen für die Betroffenen im Ort direkt zu verringern. Allen Menschen, die ihren Hauptwohnsitz in Gramatneusiedl haben und im Zeitraum von Oktober 2020 bis April 2024 beim AMS Niederöster-

2 Begriffsklärung: Die Voraussetzung zur Teilnahme an MAGMA war der vorgemerkte Status als „langzeitbeschäftigungslos“ beim Arbeitsmarktservice Niederösterreich, weshalb ich im Text im konkreten Zusammenhang zum Projekt diesen Begriff verwende. Im Gegensatz zum Status „langzeitarbeitslos“ werden dafür verschiedene Phasen der Vormerkung beim AMS sowie Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen eingerechnet. Im allgemeinen Kontext verwende ich den Begriff „langzeiterwerbsarbeitslos“ unabhängig von AMS-Definitionen, um alle Personen einzuschließen, die länger ein Jahr auf Arbeitssuche sind.

reich langzeitbeschäftigungslos gemeldet waren, wurde in diesem Zeitraum geförderte Beschäftigung im Ort angeboten und garantiert. In Zusammenarbeit mit *itworks*, einem arbeitsmarktpolitischen Personaldienstleister und hier Projektträger und der Gemeinde wurde ein gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt (GBP) auf dem Gelände der ehemaligen Textilfabrik errichtet. Die potenziellen Teilnehmer:innen erhielten im Vorfeld von ihrer regionalen AMS-Betreuerin, die in der Regionalgeschäftsstelle (RGS) Schwechat eigens für das Projekt ausgewählt wurde und verantwortlich war, Informationen über das Projekt und wurden darauf vorbereitet. Nach einem Informationstag mussten die Teilnehmer:innen an einer achtwöchigen Vorbereitungsmaßnahme (VBM) teilnehmen. Dabei wurden u. a. ihre Fähigkeiten, ihre Gesundheit und ihre Tätigkeitswünsche und -möglichkeiten sowie mögliche Arbeitszeiten und etwaige andere Verpflichtungen wie familiäre Pflege- oder Betreuungspflichten eruiert. Zudem gab es Workshops und die Teilnehmenden konnten eigene Projektideen einbringen. Insgesamt arbeiteten vier Sozialarbeiter:innen im Projekt. Jede:r Teilnehmer:in hatte über den gesamten Projektverlauf hinweg regelmäßig Einzeltermine mit den eigenen Betreuer:innen und Möglichkeiten für psychotherapeutische Gespräche oder andere individuelle Beratungen. Nach der VBM konnten die Teilnehmenden freiwillig einen kollektivvertraglich entlohnten Arbeitsvertrag als Transitarbeitskräfte bei *itworks* unterzeichnen. Die Tätigkeiten waren meist projektförmig organisiert und wurden von Arbeitsanleiter:innen betreut. Manche Tätigkeiten wurden in der Zusammenarbeit von *itworks* und der Gemeinde geschaffen und von den Teilnehmenden verrichtet. Dazu zählten beispielsweise: die Renovierung der Werkstatt auf dem Marienthal-Gelände sowie von Wohnungen in der alten Arbeiter:innen-siedlung; die Holzwerkstatt, in der Möbel restauriert und aufgewertet wurden; die Textilwerkstatt, in der Handarbeitsprodukte für den lokalen Markt hergestellt wurden oder die

Grünraumpflege im Ort. Projektteilnehmer:innen konnten auch eigene Ideen einbringen oder mit *itworks* gemeinsam erarbeiten: die „Topothek Marienthal“; ein „MAGMA“-Schauraum in der Hauptstraße; Kräuter- und Naschgärten im Ort; regelmäßige Kommentare in der lokalen Zeitschrift; Deutschkurse für Teilnehmer:innen oder das individuelle Bemalen von alten Holzmöbeln. Einzelne Projektteilnehmer:innen wurden in Form einer Arbeitskraftüberlassung an die Gemeinde, den Kindergarten oder gemeinnützige Vereine im Ort überlassen. Die Teilnehmer:innen hatten jederzeit die Möglichkeit, neue Tätigkeitsbereiche vorzuschlagen oder innerhalb des GBP Tätigkeiten zu wechseln sowie Wochenarbeitszeiten anzupassen. Neben der Arbeit bei „MAGMA“ wurden die Teilnehmer:innen bei der Suche nach nicht geförderten Arbeitsplätzen unterstützt, nach Vermittlung noch weiter betreut und bis zum Ende des Projekts konnten sie auch wieder zurückkommen. So hat diese Umsetzung der Arbeitsplatzgarantie eine Hybridfunktion und verfolgt sowohl beschäftigungs- als auch arbeitsmarktpolitische Aspekte und schließt an die österreichische Tradition experimenteller Arbeitsmarktpolitik (siehe Willsberger und Reiter in diesem Band) sowie die Aktion 20.000 (siehe Hausegger, Krüse und Hausegger in diesem Band) an.

Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse der Universität Oxford stellen Maximilian Kasy und Lukas Lehner in diesem Band vor (siehe außerdem Kasy und Lehner 2023). Teilergebnisse der Universität Wien sind Gegenstand dieses Beitrags (zu weiteren Ergebnissen siehe auch Quinz und Flecker 2023).

Daten und Interpretation – wie wurde die Begleitforschung „Marienthal.reversed“ umgesetzt?

Die Ergebnisse für diesen Beitrag kommen aus der soziologischen Begleitstudie „Marienthal.reversed“, unter der Leitung von Jörg Flecker in Zusammenarbeit mit Kolleg:innen und

Studierenden am Institut für Soziologie der Universität Wien (Quinz, Spengler und Flecker 2023).

„Marienthal.reversed“ ist eine Panelstudie im Mixed-Methods-Design und hat die Teilnehmer:innen von Oktober 2020 bis Mai 2023 wissenschaftlich begleitet. Dieselben Personen wurden über zweieinhalb Jahre immer wieder befragt, um Veränderungen im Zeitverlauf untersuchen zu können. Durch Mixed-Methods-Untersuchungen können umfassende Erkenntnisse gewonnen werden (Tashakkori, Teddlie und Johnson 2015, S. 620), weshalb sie sich für einen empirisch wenig erforschten Gegenstand wie die Arbeitsplatzgarantie gut eignen. Jene Personen, die von Anfang an am Projekt teilgenommen haben, wurden mehrmals mit standardisierten Fragebögen und in qualitativen Interviews ausführlich befragt.

Im Oktober 2020 und Februar 2021 sind 42 als „langzeitbeschäftigungslos“ registrierte Personen in die Vorbereitungsmaßnahme des Jobgarantie-Projektes eingetreten. Von diesen konnten 38 Personen für die Studienbefragung gewonnen und deren Daten ausgewertet werden. Davon wurden wiederum 25 Personen, die sich nach sozioökonomischen Merkmalen und ihren Einstellungen zum Projekt unterscheiden, für die Gesamtgruppe repräsentativ für qualitative Interviews ausgewählt. Im Verlauf des Projekts haben 25 Personen an mehreren Befragungen und 18 Personen an mehreren qualitativen Befragungen teilgenommen. Zusätzlich wurden im Zeitverlauf auch Expert:inneninterviews mit den institutionell unterschiedlichen Projektverantwortlichen geführt. Für die Analysen zu den Veränderungen im Zeitverlauf wurden nur jene Studienteilnehmer:innen herangezogen, die mehrmals an den Befragungen teilgenommen haben. Das schließt sowohl jene ein, die bei der letzten Befragung noch im Projekt waren, als auch jene, die in einen nicht geförderten Arbeitsplatz gewechselt haben und jene, die aus Gründen wie Umzügen, Krankenständen oder Kündigungen nicht mehr im Projekt waren.

Die Daten wurden mit einer qualitativen Längsschnittanalyse fall-, themen- und zeitübergreifend ausgewertet (Vogl et al. 2018), wofür das von Strauss und Corbin (1996) vorgeschlagene Kodierverfahren Orientierung gab. Die quantitativen Daten wurden ergänzend deskriptiv ausgewertet.

Der Fokus auf qualitative Daten und Analyseverfahren ermöglicht es, die Wahrnehmungen und Erfahrungen der Teilnehmer:innen zu rekonstruieren und so zu einem tieferen Verständnis zu gelangen, wie komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge in subjektiven Sichtweisen wahrgenommen werden und handlungsorientierend wirken. Das trägt auch dazu bei, die Ambivalenzen und Vielschichtigkeiten von menschlichem Handeln nachvollziehbar zu machen und bietet relevante Ansatzpunkte für konkrete Maßnahmen wie eine arbeitsmarktpolitische Arbeitsplatzgarantie, wie sich im Folgenden zeigen wird.

Zwei Jahre später – wie haben sich das Wohlbefinden und die finanzielle Situation der Teilnehmer:innen verändert?

Die Ergebnisse zeigen zuallererst, dass die Jobgarantie-Teilnehmer:innen sehr vielfältig und ihre Lebenssituationen und Ausgangsbedingungen sehr unterschiedlich sind. Die Heterogenität lässt sich als Grundmerkmal einer arbeitsmarktpolitischen Arbeitsplatzgarantie einordnen, weil eben *allen* Personen, die seit über einem Jahr auf Arbeitssuche sind, ein Arbeitsplatz angeboten wird.

Die Gruppe der Teilnehmer:innen setzt sich über den gesamten Zeitraum aus etwa 60 Prozent Männern und 40 Prozent Frauen zusammen. Die meisten Personen (40 Prozent) waren zu Beginn zwischen 46 und 55 Jahren, einige waren aber auch (wesentlich) jünger, manche waren knapp vor der Pension.

Die Mehrheit hat einen Lehrabschluss, einige einen Pflichtschulabschluss und einzelne haben höhere schulische oder aka-

demische Abschlüsse. Die große Mehrheit hat die österreichische Staatsbürgerschaft und Deutsch als Muttersprache.

Etwa ein Drittel war vor dem Projekt zwei bis fünf Jahre auf Jobsuche, manche ein bis zwei Jahre und einzelne auch zwischen fünf und 20 Jahren oder waren noch nie erwerbstätig. Auch die Tätigkeitsfelder und -positionen vor der Erwerbsarbeitslosigkeit sind unter den Teilnehmer:innen sehr unterschiedlich.

Je nach sozialen und finanziellen Ressourcen in unterschiedlichen Erwerbsbiografien nahmen die Befragten auch die Erwerbsarbeitslosigkeit unterschiedlich wahr. Daher lassen sich, wie sich zeigen wird, auch verschiedene Entwicklungsverläufe der Befragten beobachten. Die folgenden Ergebnisse basieren vor allem auf den Analysen der qualitativen Längsschnittdaten, die um deskriptive Analysen der quantitativen Daten ergänzt werden und die Darstellung der Entwicklung über die Zeit von zwei Jahren ermöglichen.

Entwicklungsverläufe des Wohlbefindens

In der Zeit bei MAGMA hat das Wohlbefinden fast aller Teilnehmenden zugenommen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und jeweiligen Möglichkeiten im Projekt sind diese Entwicklungen unterschiedlich verlaufen und waren auch unterschiedlich ausgeprägt. Drei charakteristische Entwicklungsmuster zeigen, wie und warum sich das Wohlbefinden im Zeitverlauf verändert hat. Diese Ergebnisse basieren auf den Längsschnittanalysen der qualitativen Interviews mit jeweils achtzehn Personen zu Projektbeginn und dann noch einmal zwei Jahre später.

(1) Bei den meisten (die Hälfte) der Befragten lässt sich eine *deutliche Steigerung des Wohlbefindens* aufgrund der verschiedenen *positiven Wirkungen* der Projektteilnahme beobachten. Charakteristisch sind diese Befragten in der Erwerbsarbeitslosigkeit

perspektivlos, sie haben jegliche Hoffnung verloren. Erwerbsbiografien dieser Teilnehmer:innen zeichnen sich in der Regel durch Diskontinuitäten und Instabilität aus. Kurzfristige Jobs in Niedriglohnbranchen, informelle Arbeitstätigkeiten, mehrfache Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit, Mutterschaft, Kinderbetreuungszeiten und Angehörigenpflege prägen die Erwerbsverläufe, bis sie schließlich keinen Arbeitsplatz mehr bekommen.

Das Arbeitsplatzangebot ist für diese Teilnehmer:innen eine Chance, für die sie dankbar sind. Zugang zu Erwerbsarbeit wird ihnen wieder ermöglicht. Dazu tragen auch die Wohnortnähe des Arbeitsplatzes und die Rücksichtnahme auf gesundheitliche Möglichkeiten oder Betreuungspflichten bei. Das gesicherte regelmäßige Einkommen, aber auch regelmäßige Aktivitäten und Tagesstruktur, soziale Kontakte und das Gefühl, Neues zu lernen und Herausforderungen bewältigen zu können, tragen positiv zur Steigerung des Wohlbefindens bei. So sagt beispielsweise Jana³:

„Psychisch geht es mir viel besser, weil ich da etwas zu tun habe. Ich bin da fünf Stunden am Tag nicht zu Hause, [...] somit geht es mir sehr gut, weil alles einfach grad super passt [...]. Also mir hat es sehr geholfen das Programm.“
(Befragung 1, 2020)

Im Verlauf der Zeit nimmt das Wohlbefinden bei diesen Personen immer stärker zu, weil sie auch Freude an ihren Tätigkeiten haben, die sie subjektiv als sinnvoll und nützlich wahrnehmen. Dabei lernen sie neue Kompetenzen, die sie teilweise überraschen und erleben Erfolge bei der Arbeit, auf die sie stolz sein können. Die meisten dieser Teilnehmer:innen bleiben bis zum Schluss im Projekt und wünschen sich eine Verlängerung.

3 Alle Namen sind Pseudonyme.

(2) Bei einem kleineren Typus (ein Fünftel) der Befragten lässt sich durch *aktive Selbstverwirklichung* eine *Steigerung des Wohlbefindens* beobachten. Diese Befragten sind dadurch charakterisiert, dass sie mit der Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit gut zurechtgekommen sind. Das sind im Projekt vor allem Männer im höheren Alter, die sich ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten bewusst sind, viel und langjährige Arbeitserfahrung haben und auch in der Erwerbslosigkeit finanziell abgesichert, sozial vernetzt und aktiv sind.

Trotzdem steigert die Projektteilnahme ihr Wohlbefinden, weil sie sich im Projekt aktiv einbringen und verwirklichen können, das Gefühl haben, sinnvollen Aufgaben nachzugehen und anderen aktiv helfen zu können. Dazu sagt Kurt zum Beispiel:

„Und das ist für mich auch schön. Dass man das, was man im Leben an Erfahrung gesammelt hat, dass man das jetzt auch weitergeben kann.“ (Befragung 3, 2022)

Diese Möglichkeit der bedeutungsvollen Selbstverwirklichung steigert das Wohlbefinden dieses Typus und begleitet sie bis zum Übergang in einen Arbeitsplatz am allgemeinen Arbeitsmarkt oder in die Pension.

(3) Bei einem zweiten, kleineren Typus (ein Viertel) der Befragten lässt sich aufgrund von *unpassenden Tätigkeiten* nur ein *ingeschränktes Wohlbefinden* im Verlauf beobachten. Die Teilnehmer:innen dieses Typus eint, dass sie ihren Vorerfahrungen entsprechend bestimmte Erwartungen an ihren Arbeitsplatz haben. Sie erwarten sich eine Zusammenarbeit von „MAGMA“ mit der Gemeinde und mit Kooperationsbetrieben, die eine schnelle Vermittlung an den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Gründe für die Langzeiterwerbsarbeitslosigkeit liegen im Alter, (Berufs-)Erkrankungen und/oder längeren Phasen der Betreuungs- oder Pflegearbeit. Sie sehen sich selbst aber nicht als lang-

zeiterwerbsarbeitslos, sondern haben vielfältige Aufgaben im privaten Umfeld, die sie als Beschäftigung wahrnehmen. Dazu zählen vor allem Haus- und Betreuungsarbeiten sowie Gartenpflege und Renovierungsarbeiten.

Dieser Typus erlebt teilweise eine Verbesserung der finanziellen Situation sowie eine Verbesserung des Zugehörigkeitsgefühls, knüpft neue soziale Kontakte und schließt Freundschaften bei „MAGMA“. Dadurch nimmt ihr Wohlbefinden im Verlauf zu. Gleichzeitig sind diese Teilnehmer:innen vom Tätigkeitsangebot und der konkreten Umsetzung des Projekts enttäuscht. Sie hatten andere Erwartungen, weshalb ihr Wohlbefinden im Projekt einschränkt bleibt. Dazu sagt Isabella exemplarisch:

„Ich habe die Vorstellung gehabt, dass [...] das eine Firma, eine große Firma ist, die viele Kontakte hat, [...] Aber dadurch, dass das ganz anders ist ...“ (Befragung 3, 2022)

Im Zeitverlauf fällt die Enttäuschung weg, sobald die Personen einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt finden. Ist das nicht der Fall, bleiben Befragte wie Isabella trotzdem bei „MAGMA“ als bessere Alternative zur Erwerbsarbeitslosigkeit.

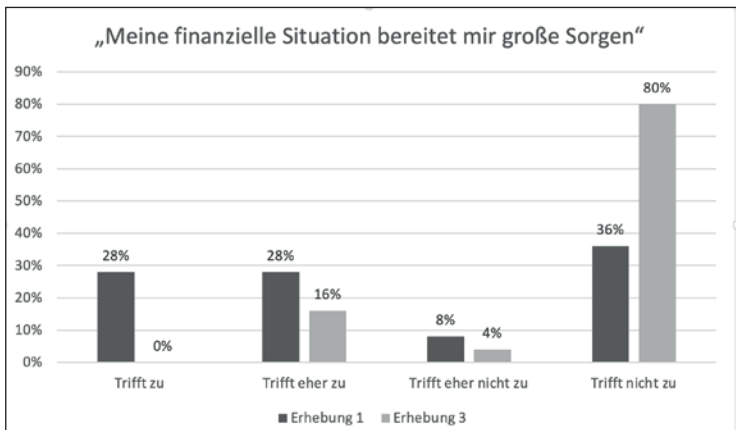
Entwicklungsverläufe der finanziellen Situation

„MAGMA“ bot den Teilnehmer:innen einen kollektivvertraglich entlohnten Arbeitsplatz⁴ an. Das Entgelt richtete sich auch nach der individuell vereinbarten Wochenarbeitszeit zwischen 16 und 38 Stunden und durfte zumindest nicht niedriger sein als der vorangegangene Bezug aus der Arbeitslosenversicherung. Der Lohn enthielt auch Sonderzahlungen und Sozialversicherungsabgaben.

⁴ Entlohnung als Transitarbeitskräfte § 16 (4) nach dem BABE Kollektivvertrag für private Bildungseinrichtungen. Dieser lag 2020 bei 1.495,44 Euro für eine Wochenarbeitszeit von 38 h und 2023 bei 1.775,85 Euro.

Viele Teilnehmer:innen befanden sich vor „MAGMA“ in einer finanziell schwierigen, manche gar in einer sehr prekären Lage: Nicht immer reichte das Geld am Ende des Monats noch für Lebensmittel oder wären plötzliche größere notwendige Ausgaben denkbar gewesen. Hier hatte das Projekt insgesamt positive Auswirkungen: Die finanziellen Sorgen (s. Abbildung 1) sind zwischen Herbst 2020 (linker Balken) und Herbst 2022 (rechter Balken) stark zurückgegangen. Zu Beginn bereitete die finanzielle Situation mehr als einem Viertel (7 Personen) große Sorgen; ebenso vielen „eher“ große Sorgen; zwei Jahre später galt ersteres für niemanden mehr (0 Personen), zweiteres für einen kleinen Teil von 16 Prozent (4 Personen). Die Mehrheit machte sich um ihre finanzielle Situation nach zwei Jahren im Projekt keine großen Sorgen mehr (20 Personen).

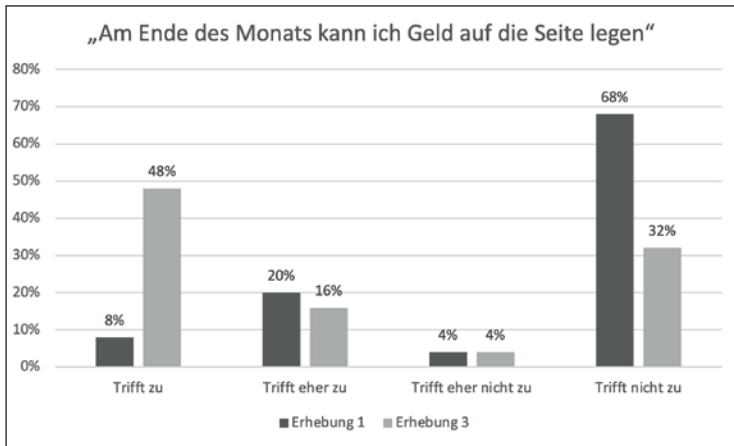
Abbildung 1: Finanzielle Situation – „Meine finanzielle Situation bereitet mir große Sorgen“, N = 25



Die positive Entwicklung der finanziellen Situation zeigt sich auch in der Möglichkeit, etwas Geld zu sparen (s. Abbildung 2). Zu Projektbeginn konnten sehr wenige Teilnehmer:innen am

Ende des Monats Geld auf die Seite legen (2 Personen), während zwei Drittel (17 Personen) das nicht konnten. Zwei Jahre später konnte knapp die Hälfte der Personen monatlich Geld sparen, für ein gutes Drittel war das weiterhin nicht möglich.

Abbildung 2: Finanzielle Situation – „Am Ende des Monats kann ich Geld auf die Seite legen“, N = 25



Ein kleinerer Teil der Befragten hat lange Zeit in einem Beruf mit gutem Einkommen gearbeitet, ist in stabile familiäre Strukturen eingebettet und daher finanziell ausreichend abgesichert.

Mehr als zwei Drittel der Befragten hatten in der Zeit ihrer Langzeiterwerbslosigkeit finanzielle Schwierigkeiten. Das bedeutet auch, dass die Höhe der Versicherungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend armutsfest bzw. existenzsichernd war.

Fast alle Teilnehmer:innen waren zum Zeitpunkt des Projektbeginns von privaten finanziellen Unterstützungen abhängig. In jeder Alterskategorie waren Personen auf das Einkommen ihrer Eltern oder Partner:innen angewiesen. Manche erhielten diese finanzielle Unterstützung nicht und lebten

finanziell prekär. Für diese Personen hatte die schwierige finanzielle Situation in der Erwerbsarbeitslosigkeit negative Auswirkungen auf unterschiedlichste Lebensbereiche. Schulden häuften sich durch Strafzahlungen, weil Mobiltelefon- und Internetrechnungen nicht beglichen werden konnten. Sich neue Haushaltsgeräte anzuschaffen, war finanziell nicht möglich. Kleinere Wünsche, kostenpflichtige Freizeitaktivitäten oder Reisen konnten nicht finanziert werden. Eine neue Wohnung blieb undenkbar. So gab es Fälle von verdeckter Wohnungslosigkeit und Personen mit gesundheitsgefährdenden Wohnungen durch eine hohe Schimmelbelastung. Aufgrund der Schulden-situation und anstehenden Lohnpfändungen eines potenziellen Einkommens hatten Teilnehmer:innen besondere Schwierigkeiten, auf dem Arbeitsmarkt einen Arbeitsplatz zu bekommen. Fälle von Sachwalterschaft schränkten die finanzielle Unabhängigkeit gänzlich ein. Und auch Kinder waren betroffen. Nicht nur deren Wünsche konnten nicht erfüllt werden, auch notwendige Neuanschaffungen, wie z. B. Schuhe waren nicht leistbar. So erzählt Gertraud zum Beispiel:

„Wir haben oft Ende des Monats fast kein Geld mehr gehabt für's Essen, für was anderes war es nicht drinnen [...] da hat mein Sohn halt auch einmal geweint oder ich hab' geweint, weil ich es mir nicht leisten hab können.“ (Befragung 1, 2020)

Aufgrund der kollektivvertraglichen Entlohnung hat sich die finanzielle Situation allgemein verbessert. Verbesserung bedeutet in vielen Fällen finanzielle Existenzsicherung, die zuvor nicht gegeben war. Bei manchen geht die Verbesserung auch darüber hinaus, sie können bspw. wieder Geld auf die Seite legen (vgl. Abbildung 2). Generell blieb das Lohnniveau aufgrund der Vergütung nach BABE-Kollektivvertrag für Transitarbeitskräfte und der teilweise niedrigen Wochenarbeitszeit durch die Rück-

sichtnahme auf individuelle, meist gesundheitliche Möglichkeiten aber niedrig (siehe dazu auch Hausegger, Krüse und Hausegger in diesem Band). Daher reichte die finanzielle Besserstellung für Notwendiges, erfüllte aber oft nicht die Einkommenswünsche der Teilnehmer:innen. Dennoch hat sich die finanzielle Situation im Vergleich zu vorher verbessert und positive Entwicklungen ermöglicht. Für viele hat die finanzielle Veränderung eine Stabilisierung ihrer Lebensführung zur Folge, die auch durch weitere Aspekte wie einem strukturierteren Tagesablauf oder mehr sozialen Kontakten positiv verstärkt wird.

Wichtig ist für die Teilnehmer:innen die Sicherheit für dreieinhalb Jahre vertraglich garantiert und regelmäßig ein eigenes Einkommen inklusive Sonderzahlungen und Sozialversicherungsabgaben zu erhalten. Diese finanzielle Absicherung ermöglicht vielen Teilnehmer:innen, Schwierigkeiten im Alltag abzubauen und auch wieder positiver in die Zukunft zu blicken und zu planen. Für die meisten Teilnehmer:innen ermöglicht die finanzielle Besserstellung durch MAGMA eine Erweiterung der Möglichkeiten und die Erschließung von Zukunftsperspektiven. Kostenpflichtige Freizeitaktivitäten werden (wieder) möglich, Sparziele werden gesetzt und Sorgen nehmen ab. Schulden können abgebaut werden, der Erwerb eines Führerscheins, um mobiler zu sein oder eine Familienplanung werden möglich und Wohnungswechsel werden denkbar. Jana erzählt dazu exemplarisch:

„Also ich war jetzt zum Beispiel zwei, drei Mal beim Heurigen [...] Ins Kino gehe ich wieder öfters [...] Auch meinen eigenen Hobbies gehe ich wieder mehr nach, wie zeichnen oder sowas kann ich mir jetzt auch wieder besser leisten, also es ist schon sehr gut.“ (Befragung 3, 2022)

Durch die wegfallenden Sorgen und Existenzängste haben die Befragten auch mehr Raum, um neue Arbeitstätigkeiten und -interessen für sich zu entdecken. Im Verlauf nimmt der Wunsch nach einem höheren Einkommen tendenziell zu.

Jobgarantie als Chance für vormals langzeiterwerbs- arbeitslose Menschen

Die Jobgarantie-Teilnehmer:innen kamen mit ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen im Hinblick auf ihr Leben und ihre Erwerbsbiografie in das Projekt. Die größte Gruppe der Teilnehmer:innen hatte ihre Hoffnung auf einen Arbeitsplatz aufgrund ihrer Erfahrungen, diskontinuierlichen Erwerbsverläufe und bestimmten sozioökonomischen oder gesundheitlichen Merkmalen verloren. Die positive Entwicklung ist bei ihnen am deutlichsten. Die neue Chance, aber auch regelmäßige Aktivitäten, soziale Kontakte, ein eigenes Einkommen und Freude an der Arbeitstätigkeit tragen im Verlauf der Zeit zu immer mehr Wohlbefinden und Lebenszufriedenheit bei.

Bei einer kleineren Gruppe lassen sich zunächst ähnliche Veränderungen beobachten. Der Zugang zu Erwerbsarbeit und im Verlauf auch ein Gefühl von Zugehörigkeit, soziale Kontakte bis hin zu neuen Freundschaften beeinflussen das Wohlbefinden positiv. Da diese Personen aber konkrete Berufsvorstellungen, mehr Arbeitserfahrung oder höhere Qualifikationen haben, sind sie mit der Arbeit im Projekt auf Dauer eher unzufrieden, was ihr Wohlbefinden einschränkt. Das ändert sich schließlich durch einen Übergang in einen nicht geförderten Arbeitsplatz oder in die Pension.

Das Wohlbefinden der kleinsten Gruppe von Teilnehmer:innen ist in der Erwerbsarbeitslosigkeit nicht (mehr) allzu stark beeinträchtigt. Sie sind weiterhin aktiv, sozial vernetzt und stehen kurz vor der Pension. Durch die Projektteilnahme nimmt ihr Wohlbefinden dennoch zu, weil sie sich dort aktiv einbringen und selbst verwirklichen können, das Gefühl haben, ande-

ren zu helfen und dafür auch formal angestellt und entlohnt werden.

Auch bei der finanziellen Situation zeigen sich unterschiedliche Entwicklungen. Durch die regelmäßige Entlohnung hat sich die finanzielle Situation allgemein verbessert. Bei vielen konnte durch die Aufnahme der Beschäftigung Einkommensarmut, aber auch materielle Deprivation überwunden werden. Nach zwei Jahren bereitet die finanzielle Lage niemandem mehr große Sorgen. Grenzen der Verbesserung resultieren aus dem relativ niedrigen Kollektivvertragslohn und der aus gesundheitlichen Gründen oder durch Betreuungspflichten oft nötigen Teilzeitarbeit. Dennoch trägt die finanzielle Absicherung dazu bei, dass viele Teilnehmer:innen ihr Leben stabilisieren und Schwierigkeiten im Alltag abbauen können. Das ermöglicht ihnen auch, neue Zukunftsperspektiven zu erschließen und an kostenpflichtigen sozialen Aktivitäten teilzunehmen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass es im Rahmen dieser Jobgarantie als arbeitsmarktpolitische Maßnahme für langzeiterwerbsarbeitslose Menschen gelingt, die soziale und finanzielle Situation der Teilnehmer:innen sowie deren Wohlbefinden mit kleineren Einschränkungen zu verbessern. Es zeigt sich, dass für manche Teilnehmer:innen eine dauerhafte Arbeitsplatzgarantie notwendig wäre und dass es wichtig ist, Arbeitsplätze an Menschen anzupassen, um allen Teilhabe über Erwerbsarbeit ermöglichen zu können.

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei Jörg Flecker bedanken, der in drei Jahren gemeinsamer Projektarbeit wesentlich zu den hier vorgestellten Ergebnissen beigetragen hat. Mein Dank gilt auch meinen Projektkolleg:innen und den Studierenden der Universität Wien, die im Rahmen von Lehrveranstaltungen an der Studie Marienthal.reversed beteiligt waren.

Literatur

- Enste, Dominik H./Eyerund, Theresa/Suling, Lena/Tschörner, Anna-Carina (2019). Glück für Alle? Eine interdisziplinäre Bilanz zur Lebenszufriedenheit. Walter de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110557626>
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Wien, prospect Reseach und Solution.
- Hergovich, Sven. (2023). Sozialdemokratische Vollbeschäftigungspolitik. Am Beispiel des Modellprojekts Arbeitsplatzgarantie Marienthal. In: Kaiser, Elisabeth/Schober, Marcus (Hg.): Beschäftigung für alle. Die Zukunft der Arbeit. Wiener Perspektiven, Band 4, S. 126–138.
- ILO (2021). Public Employment Initiatives and the COVID-19 crisis. Technical report, International Labour Organization (ILO), Geneva.
- Jahoda, Marie (1982). Employment and unemployment. A social-psycholog. analysis. Cambridge, Cambridge Univ. Pr.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul Felix/Zeisel, Hans (1960[1933]). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch mit einem Anhang zur Geschichte der Soziographie. 2. Aufl. Allensbach, Verlag für Demoskopie.
- Mühlböck, Monika/Hartleib, Sarah/Brünger, Lisa/Till, Matthias (2022). So geht's uns heute: die sozialen Folgen der Corona-Krise: Ergebnisse einer Statistik-Austria-Befragung im vierten Quartal 2021. Online verfügbar unter https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=127945 (abgerufen am 11.04.2024)
- OECD (2021). Building Inclusive Labour Markets: Active Labour Market Policies for the Most Vulnerable Groups. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD, Paris.

- Paul, Karsten Ingmar/Scholl, Hannah/Moser, Klaus/Zechmann, Andrea/Batinic, Bernad (2023). Employment status, psychological needs, and mental health: Meta-analytic findings. *Frontiers in Psychology*. 2023 Mar 2;14:1017358. doi: 10.3389/fpsyg.2023.1017358. eCollection 2023.
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). „Marienthal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext?. *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3), 79–104. 10.59288/wug493.208
- Quinz, Hannah/Spengler, Claudia/Flecker, Jörg (2023). Marienthal.reserved. Eine Längsschnittstudie über die Wirkung einer Arbeitsplatzgarantie für Langzeitarbeitslose. Evaluierungsbericht zum Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie des Arbeitsmarktservice Niederösterreich (AMS NÖ) Webpublikation Arbeitsmarktservice Niederösterreich. <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/Bib-Show.asp?id=14207&sid=119319869&look=2&jahr=2023>
- Strauss, Anselm L./Corbin, Juliet M. (1996). *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim, Beltz, Psychologie-Verlag-Union.
- Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles/Johnson, Burke (2015). Mixed Methods. In: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier, 618–623. doi:10.1016/B978-0-08-097086-8.10550-1
- Tcherneva, Pavlina (2020). *A case for a Job Guarantee*. Polity Press, Cambridge.
- Vogl, Susanne/Zartler, Ulrike/Schmidt, Eva-Maria/Rieder, Irene (2018). Developing an analytical framework for multiple perspective, qualitative longitudinal interviews (MPQLI). *International Journal of Social Research Methodology* 21 (2), 177–190. <https://doi.org/10.1080/13645579.2017.1345149>.
- Wood, Alex J./Burchell, Brendan (2018). Unemployment and Well-Being. In: *The Cambridge Handbook of Psychology*

- and Economic Behaviour. Cambridge University Press, pp. 234–259. <https://doi.org/10.1017/9781316676349.008>.
- Wray, L. Randall/Dantas, Flavia/Fullwiler, Scott/Tcherneva, Pavlina R./Kelton, Stephanie A. (2018). Public service employment: A path to full employment. Research Project Report. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.

Die Marienthal-Jobgarantie

2020–2024:

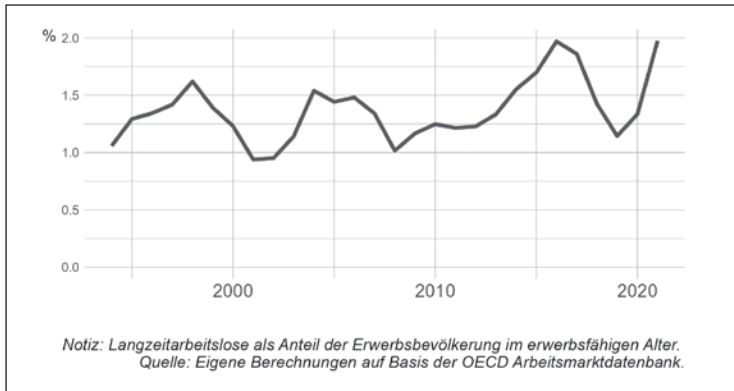
Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen
im Rahmen einer kontrollierten Feldstudie

Maximilian Kasy und Lukas Lehner

Die negativen Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit sind hinlänglich bekannt und gut dokumentiert. Arbeitslosigkeit wirkt sich negativ auf Einkommen, Gesundheit und Zufriedenheit der Betroffenen aus (siehe Kapitel von Schönherr in diesem Band). Die Wirtschaft leidet darunter, dass Arbeitssuchende mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ihre beruflichen Fähigkeiten nicht weiterentwickeln können und diese verlieren. Auch die politische Stabilität wird durch den abnehmenden gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet. Diese negativen Auswirkungen wurden hierzulande bereits in den 1930er-Jahren in der bahnbrechenden Sozialstudie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ detailliert beschrieben (Jahoda et al. 1933).

Lange Zeit galt Österreich als internationales Vorbild, was die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit betrifft. Im letzten Jahrzehnt hat sich dies allerdings geändert: Die Langzeitarbeitslosenrate hat sich von einem auf zwei Prozent der Erwerbsbevölkerung verdoppelt (Abbildung 1; siehe Kapitel von Marterbauer und Eppel/Mahringer). Damit ist das Thema auch in Österreich verstärkt in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt.

Abbildung 1: Langzeitarbeitslosenrate in Österreich



Vor diesem Hintergrund hat die Idee einer Arbeitsplatzgarantie für Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit erhebliches Interesse geweckt (Tcherneva 2020, Ferreras et al. 2022, siehe Vorwort von Tcherneva in diesem Band). Der Vorschlag wurde von führenden Politiker:innen in den USA und Großbritannien wie etwa Bernie Sanders, Alexandria Ocasio Cortez oder Gordon Brown befürwortet und hat auch in Österreich eine Reihe von Fürsprecher:innen gefunden. Sven Hergovich, bis Anfang 2023 Geschäftsführer des Arbeitsmarktservice (AMS) Niederösterreich, hat sich dies zum Anlass genommen, um die Idee im Rahmen eines Pilotprojekts zu testen. Denn trotz des weitverbreiteten Interesses an einer Jobgarantie gibt es nur wenige Belege für die Auswirkungen solcher Programme. Das Pilotprojekt zur „Marienthal-Jobgarantie“, auch „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“ (MAGMA) genannt, hat eine fundierte wissenschaftliche Evaluierung ermöglicht und damit großes Interesse auf sich gezogen. Es war Gegenstand von Reportagen

in den Magazinen „The New Yorker“¹ und „Der Spiegel“² und wurde in Fernsehdokumentationen für ARTE, ZDF und ORF behandelt.

1. Die Marienthal-Jobgarantie

Die Marienthal-Jobgarantie wurde im Oktober 2020 in der Gemeinde Gramatneusiedl vom AMS Niederösterreich als Pilotprojekt gestartet. Der Ort ist historisch bedeutungsvoll: Der Gramatneusiedler Ortsteil Marienthal war Anfang der 1930er-Jahre Schauplatz einer Studie von Marie Jahoda, Paul Lazarsfeld und Hans Zeisel mit dem Ziel, die Auswirkungen von Massenarbeitslosigkeit zu erforschen (siehe Kapitel von Bacher et al.). Heute evaluieren wir an der Universität Oxford das Arbeitsplatzgarantieprojekt, während eine weitere Studie dazu von Hannah Quinz und Jörg Flecker an der Universität Wien durchgeführt wird (Quinz und Flecker 2023, siehe Kapitel von Quinz). Mit einer Projektlaufzeit von dreieinhalb Jahren lief das Pilotprogramm bis 2024.

Die Marienthal-Jobgarantie bot allen Einwohner:innen dieser Gemeinde, die in Langzeitarbeitslosigkeit waren, also bereits zwölf Monate oder länger einen Job suchten, einen garantierten Arbeitsplatz. Zentrale Eckpunkte des Programms waren, dass die Teilnahme freiwillig war, die Teilnehmer:innen in ein angestelltes Arbeitsverhältnis kamen und kollektivvertraglich entlohnt wurden.³ Außerdem wurden die Arbeitsplätze so gestaltet, dass sie den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmer:innen entsprachen und auf Einschränkungen Bedacht genommen haben. Besonderes Augenmerk wurde darauf gelegt, dass die Tätigkeiten sinnvoll waren – sowohl für die Teilnehmer:innen als auch für die Gesellschaft. Dem Jobangebot im Rahmen des

1 <https://www.newyorker.com/news/annals-of-inquiry/what-happens-when-jobs-are-guaranteed>

2 <https://www.spiegel.de/ausland/oesterreich-als-gramatneusiedl-die-arbeitslosigkeit-abschaffte-aus-fuer-erfolgs-experiment-a-e704af2e-b6fo-486d-ab80-920bae79740d>

3 Dabei kommt das Gehalt für Transitarbeitskräfte, geregelt im BABE-Kollektivvertrag, zur Anwendung. Darunter hat der Mindestlohn knapp 1,500 EUR (2020) bis 1,775 EUR (2023) für eine Vollzeitbeschäftigung betragen.

Programms ging ein etwa acht Wochen dauerndes Vorbereitungstraining voraus, das Einzel- und Gruppenberatung, Kompetenzentwicklung und etwaige Unterstützung bei der Beantragung von Gesundheitsleistungen umfasste. Bei den Arbeitsplätzen selbst handelte es sich entweder um subventionierte Arbeitsplätze bei bestehenden Unternehmen oder – und das traf auf die Mehrheit der Teilnehmer:innen zu – um Beschäftigung in einem eigens gegründeten Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt (GBP), welches vom sozialen Unternehmen *it.works* betrieben wurde. Es wurden Möbel in einer Werkstatt renoviert, öffentliche Gärten gepflegt, Bienen gezüchtet und eine Broschüre über den Ort zusammengestellt. Die Teilnehmer:innen konnten Vollzeit oder Teilzeit arbeiten. Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nur eine begrenzte Anzahl von Aufgaben übernehmen konnten, erhielten ebenfalls ein entsprechendes Angebot, das auf ihre individuelle Situation abgestimmt war. Fachkräfte unterstützten die Beschäftigten bei der Arbeit für das gemeinnützige Beschäftigungsprojekt.

Mit diesen Bedingungen unterschied sich die Marienthal-Jobgarantie von etablierten Programmen im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (siehe Kapitel von Moder und Diry). Erstens handelte es sich um eine sehr umfangreiche, langfristige Maßnahme. Zweitens war das erklärte Ziel des Programms die direkte Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit in der Gemeinde und damit die Verbesserung der sozialen Lage der Teilnehmer:innen. Im Vergleich dazu zielen konventionelle Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Wiedereingliederung der Teilnehmer:innen in den regulären Arbeitsmarkt ab (Lehner und Tamesberger 2024). Zwar wurden die Teilnehmer:innen der Marienthal-Jobgarantie ermutigt, eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt aufzunehmen, und eine solche Beschäftigung wurde durch das Programm subventioniert, doch war dies für viele Teilnehmer:innen kein wahrscheinliches Ergebnis. Die Jobgarantie zielt also auf die grundlegende Erweiterung der

Außenoptionen von benachteiligten Personen ab und damit auf die Stärkung ihrer Verhandlungsmacht. In diesem Motiv ähnelt die Jobgarantie jenen Grundeinkommensmodellen, die eine Ergänzung bestehender Sozialstaatsleistungen vorsehen und etwa aktuell in Deutschland evaluiert werden (Bohmann et al. 2023).

Die universelle Garantie einer Beschäftigung im Rahmen der Marienthal-Jobgarantie war für Österreich ein Novum. Wohl erprobt sind hingegen Programme, die garantierte Beschäftigung anbieten, etwa durch die Aktion 20.000 (siehe Kapitel von Hausegger, Krüse und Hausegger) und die Aktion 8.000 (siehe Kapitel von Reiter und Willsberger) sowie international durch Projekte wie die Territoires zéro chômeur de longue durée in Frankreich, die Jefes de Hogar in Argentinien und die National Rural Employment Guarantee in Indien (siehe Kapitel von Witzani-Hain). Basierend auf historischen und internationalen Vergleichen wurden die Ausgestaltungsmöglichkeiten von garantierten Beschäftigungsprojekten für Österreich detailliert untersucht (Schweighofer 2013, Gogola 2020, Haim 2021b). Eine Reihe von Kostenschätzungen berechnen die Leistbarkeit einer flächendeckenden Jobgarantie (Tamesberger und Theurl 2019, Picek 2020, Premrov et al. 2022) sowie deren zu erwartenden positiven Auswirkungen auf Armut (Haim 2021a) und Wirtschaftswachstum (Dammerer 2016, Mayerhofer 2023).

2. Das Studiendesign und der historische Bogen

Angesichts der beschriebenen Ziele der Marienthal-Jobgarantie zielt unsere Evaluierung auf die Auswirkungen des Programms auf Beschäftigung, das Wohlergehen der Teilnehmer:innen in verschiedenen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Bereichen sowie auf die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Gemeinde ab. Dabei knüpft die Studie mit modernen Evaluationsmethoden an die historische Tradition der empirischen So-

zialforschung an, die mit der Studie der 1930er-Jahre aus Marienthal mitbegründet wurde.

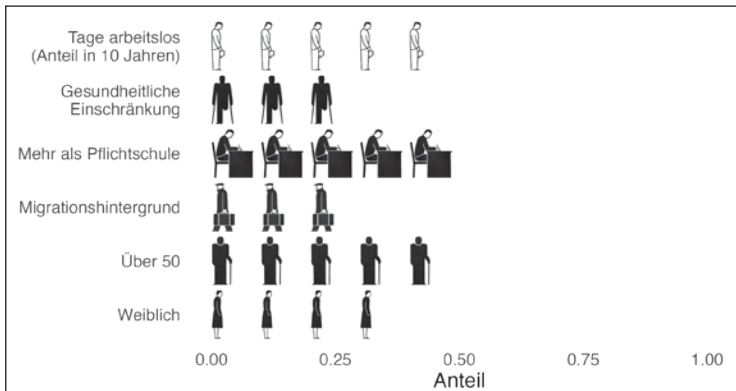
Denn die Wahl des Standorts für das Pilotprojekt zur Arbeitsplatzgarantie ist, wie bereits erwähnt, kein Zufall. In den 1930er-Jahren wurde in Marienthal eine bahnbrechende Studie über die Auswirkungen von Massenarbeitslosigkeit durchgeführt. Zu dieser Zeit war eine einzelne Fabrik Mittelpunkt des wirtschaftlichen Geschehens im Ort. Als diese Fabrik im Zuge der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre geschlossen wurde, verloren die meisten Einwohner:innen ihren Arbeitsplatz – mit verheerenden Folgen. Die Sozialstudie „Die Arbeitslosen von Marienthal“ dokumentiert in einer großen Untersuchung die Auswirkungen auf das soziale und politische Leben der Dorfgemeinschaft.

90 Jahre später bietet die Marienthal-Jobgarantie die Möglichkeit, die Auswirkungen eines umgekehrten Ereignisses zu erforschen, indem allen langzeitarbeitslosen Einwohner:innen von Marienthal und der Gemeinde Gramatneusiedl ein Arbeitsplatz angeboten wird. Auffallend ist, dass einige der stärksten Auswirkungen, wie in unserer Studie dokumentiert, im Bereich der „latenten und manifesten Funktionen der Arbeit“ zu finden sind – ein Maß, das auf der klassischen Marienthal-Studie aufbaut. Zeit ihres Lebens hat Marie Jahoda am Konzept der latenten Funktionen der Arbeit geforscht – nach der Flucht vor dem Faschismus in Österreich im Exil in Großbritannien, wo sie an der Universität Sussex als Professorin für Sozialpsychologie lehrte und forschte, bis sie 2001 im Alter von 96 Jahren verstarb. Auch heute verzeichnen viele Menschen in Arbeitslosigkeit Defizite in ihren latenten und manifesten Funktionen: Zeitstruktur, regelmäßige Aktivitäten, kollektive Ziele, Sozialkontakte, sozialer Status sowie ein gesichertes Einkommen (Schönherr und Lehner 2022).

Doch wer sind die arbeitslosen Menschen, um die es hier geht? Ein Blick auf die demografischen Eigenschaften der Grup-

pe zeigt, wie prekär es um Personen in Langzeitarbeitslosigkeit bestellt ist (Abbildung 2).

Abbildung 2: Eigenschaften der Personen in Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl



Anmerkungen: Die Symbole markieren den Anteil der jeweiligen Charakteristika aller Personen in Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl vor Beginn der Jobgarantie. Die Skala 0-1 steht für 0-100 Prozent. Die Symbole basieren auf dem historischen „Isotype“-System, das von Otto Neurath entwickelt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Durchschnitt hat eine langzeitarbeitslose Person fünf der letzten zehn Jahre in Arbeitslosigkeit verbracht. Jede dritte Person hat gesundheitliche Einschränkungen, die ihre berufliche Tätigkeit beeinträchtigen. Etwa die Hälfte hat nicht mehr als einen Pflichtschulabschluss und ist über 50 Jahre alt. Ein Drittel wurde in einem anderen Land geboren oder hat Eltern, die in einem anderen Land geboren wurden. Was die Durchschnittswerte nicht zeigen, ist die Diversität der Gruppe. Sie umfasst Arbeitssuchende mit unterschiedlichsten Hintergründen: von jung bis alt, von Schulabbrecher:innen, denen der Berufseinstieg nicht gut geglückt ist, über Facharbeiter:innen, die nach langen,

stabilen Karrieren plötzlich den Job verloren haben, bis hin zu Akademiker:innen und ehemaligen Unternehmer:innen, die nach einem Schicksalsschlag den beruflichen Wiedereinstieg nicht mehr geschafft haben.

Um die Arbeitsplatzgarantie zu evaluieren, stützen wir uns auf drei Vergleiche. Für den ersten Vergleich teilten wir die Teilnehmer:innen zufällig in zeitlich versetzte Wellen für den Start des Programms. Dabei vergleichen wir früher startende Teilnehmer:innen mit jenen, die noch nicht in das Programm gestartet sind. Der zweite Vergleich stützt sich auf eine vorregistrierte, synthetische Vergleichsgemeinde, also einen statistischen Durchschnitt anderer Gemeinden, die Gramatneusiedl exakt abbildet. Dafür haben wir auf Basis aller niederösterreichischen Gemeinden eine synthetische Gemeinde berechnet, die dem demografischen Profil und der Entwicklung der Arbeitslosenrate in Gramatneusiedl entspricht. Für den dritten Vergleich betrachten wir die Programmteilnehmer:innen und ähnliche langzeitarbeitslose Personen in Kontrollgemeinden. Durch den Vergleich der beiden Gruppen können wir Aussagen über die langfristige Wirkung des Programms auf die Teilnehmer:innen treffen. Diese drei Vergleiche ermöglichen es, direkte Effekte der Programmteilnahme, Antizipationseffekte für eine zukünftige Teilnahme am Programm sowie weitere Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt festzustellen.

Das Programm startete in zwei Wellen, beginnend im Oktober 2020. Zu diesem Zeitpunkt begann ein zweimonatiger Vorbereitungskurs für die erste Gruppe von 31 Teilnehmer:innen. Während des Vorbereitungskurses bekamen die Teilnehmer:innen ein Jobangebot, das mit Dezember 2020 startete. Im Februar 2021 begann der Vorbereitungskurs für die zweite Gruppe von 31 Teilnehmer:innen. Wir führten unsere erste Erhebungsrunde kurz nach dem Beginn des Vorbereitungskurses dieser zweiten Gruppe durch. Im April 2021 bekamen die Teilnehmer:innen der zweiten Gruppe die Möglichkeit, einen Job anzu-

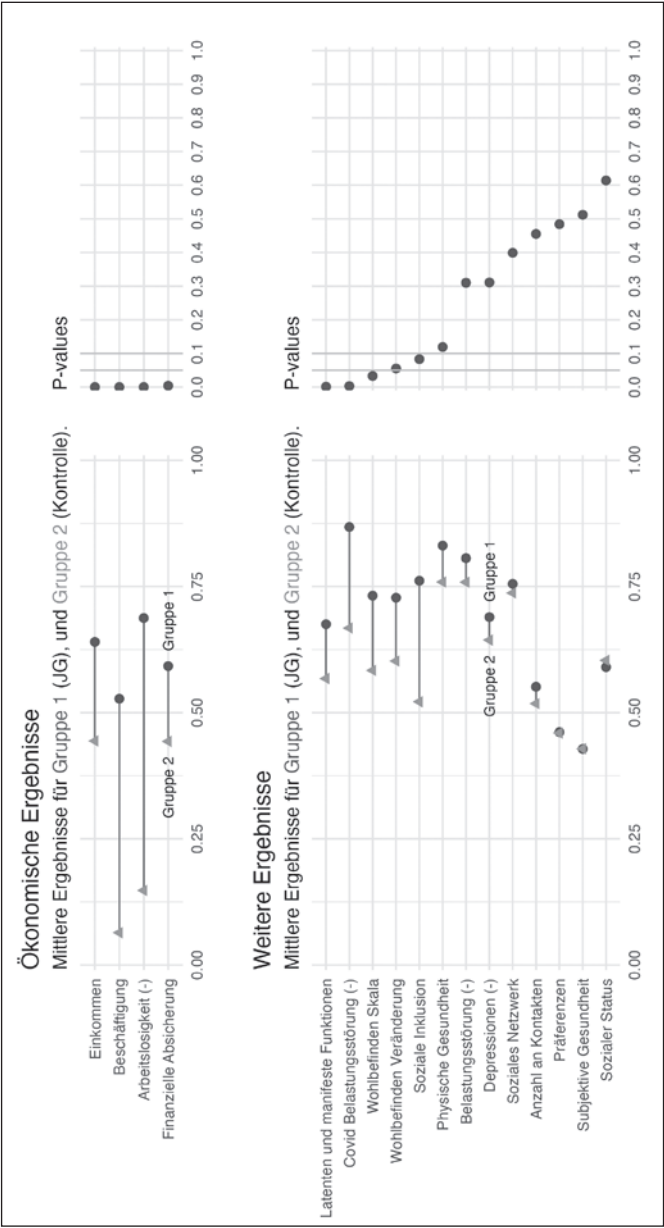
nehmen. Das Programm war für mindestens drei Jahre bis März 2024 angelegt. Während die Covid-19-Pandemie zu einem außergewöhnlich großen Einbruch an geleisteten Arbeitsstunden führte, konnte andauernde Massenarbeitslosigkeit durch in Europa massiv eingesetzte Kurzarbeit verhindert werden (Ebbinghaus und Lehner 2022). Der Zeitplan und die Durchführung des Marienthal-Jobgarantie-Projektes wurde durch die Covid-19-Pandemie jedenfalls nicht beeinträchtigt und das Pilotprojekt startete wie geplant im Herbst 2020.

Die Studie erweitert in dreifacher Hinsicht die bestehende wissenschaftliche Literatur: Erstens liefert sie erste kausale Evidenz für die Auswirkungen einer Maßnahme, die in der jüngsten öffentlichen Debatte viel Aufmerksamkeit erhalten hat. Zweitens liefert sie kausale Evidenz für die nicht monetären Vorteile der Beschäftigung, die bereits in einer umfangreichen Literatur als Korrelationen dokumentiert wurden. Drittens bietet die Studie auf methodischer Ebene eine Vorlage für die Evaluierung kleiner lokaler Pilotprojekte, bei denen wir eine Reihe von experimentellen und beobachtenden Methoden nutzen, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen dieses Programms kausal und präzise zu dokumentieren.

3. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen

Unsere wichtigsten empirischen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Für den ersten Vergleich, also jenen zwischen aktuellen und zukünftigen Teilnehmer:innen, sind drei Hauptergebnisse erwähnenswert (Abbildung 3): Einerseits finden wir große positive Auswirkungen der Teilnahme auf das wirtschaftliche Wohlergehen (Einkommen, wirtschaftliche Sicherheit und Beschäftigung). Etwa ist das Einkommen um durchschnittlich 390 EUR pro Person und Monat gestiegen. Das ist erwartbar, aber nicht automatisch, da die Teilnahme am Programm freiwillig ist und Personen, die eine Teilnahme ablehnen, weiterhin Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.

Abbildung 3: Experimentelle Effekte, 2021



Anmerkungen: Die dargestellten Durchschnittswerte in den Diagrammen auf der linken Seite zeigen die Ergebnisse von zwei Gruppen: Gruppe 1 (Jobgarantie bereits gestartet, dargestellt durch volle Kreise) und Gruppe 2 (Jobgarantie noch nicht gestartet, dargestellt durch volle Dreiecke). Diese Ergebnisse wurden für individuelle Eigenschaften der Personen bereinigt, um die Präzision zu erhöhen. Die Skala reicht von 0 bis 1. Höhere Werte bedeuten bessere Ergebnisse. Das Einkommen ist das monatliche Einkommen geteilt durch 2000, und die Arbeitslosigkeit zeigt den Anteil der Tage, an denen die Personen seit Programmstart (1. Oktober 2020) nicht arbeitslos waren.

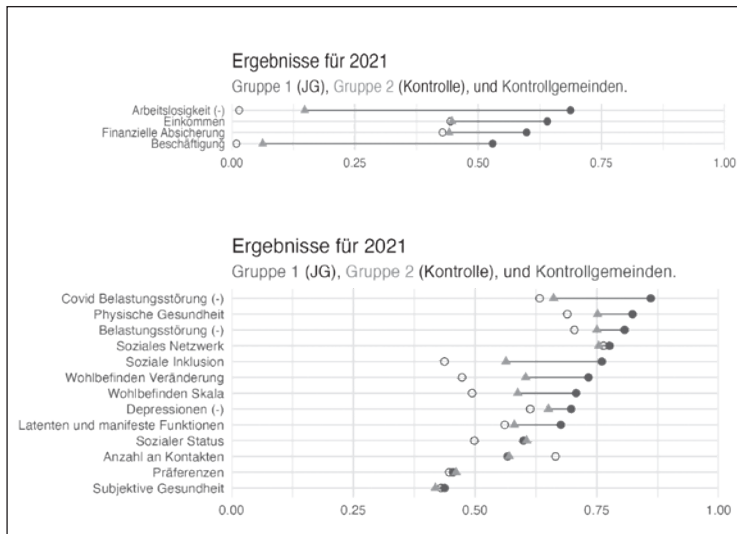
Die Werte in den Diagrammen auf der rechten Seite zeigen die p-Werte, die anzeigen, wie wahrscheinlich es ist, dass die Jobgarantie eine echte Wirkung hat. Kleinere p-Werte (z. B. unter 0,05) bedeuten, dass die Wirkung der Jobgarantie statistisch signifikant ist. Diese p-Werte basieren auf 1000 simulierten Durchläufen der Analyse.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Andererseits finden wir starke positive Auswirkungen auf die latenten und manifesten Funktionen der Arbeit, die auf Marie Jahodas Arbeit zurückgehen. Dazu gehören die Zeitaufteilung im Tagesverlauf, regelmäßige Aktivität, die sozialen Kontakte und Interaktionen sowie die soziale Anerkennung und inwiefern jemand Sinn im Leben sieht. Damit liefert die Evaluierung der Marienthal-Jobgarantie kausale Ergebnisse, die die zahlreichen Arbeiten in der Soziologie und Sozialpsychologie über die Bedeutung dieser nicht ökonomischen Vorteile der Beschäftigung bestätigen. Bisher hatten diese Auswirkungen in ökonomischen Evaluierungen wenig Beachtung gefunden.

Beim Vergleich zwischen langzeitarbeitslosen Personen in den Vergleichsgemeinden und Programmteilnehmer:innen finden wir größere Unterschiede als im Vergleich zwischen früheren und späteren Teilnehmer:innen innerhalb Gramatneusiedls (Abbildung 4). Dies deutet auf Antizipationseffekte hin: Arbeitssuchende fühlen sich bereits besser, wenn sie die Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben, und das noch bevor sie ihre eigentliche Arbeit gestartet haben. Diese Effekte zeigen sich insbesondere im Wohlbefinden, im sozialen Status und in zwischenmenschlichen Interaktionen.

Abbildung 4: Experimentelle Effekte versus Antizipations-
effekte

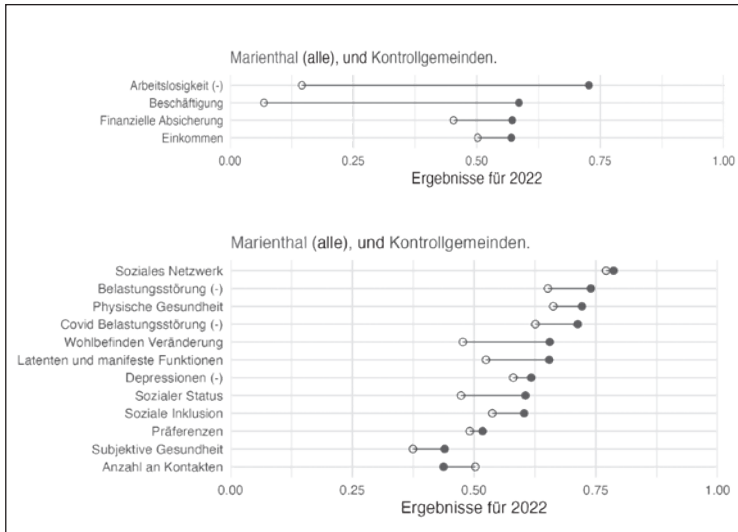


Anmerkungen: Die dargestellten Durchschnittswerte zeigen die Ergebnisse von drei Gruppen: Gruppe 1 (Jobgarantie bereits gestartet, dargestellt durch volle Kreise), Gruppe 2 (Jobgarantie noch nicht gestartet, dargestellt durch volle Dreiecke) und für die Kontrollgruppe (langzeitarbeitslose Personen in anderen Gemeinden, dargestellt durch leere Kreise). Diese Ergebnisse wurden für individuelle Eigenschaften der Personen bereinigt, um die Präzision zu erhöhen. Die Skala reicht von 0 bis 1. Höhere Werte bedeuten bessere Ergebnisse. Das Einkommen ist das monatliche Einkommen geteilt durch 2000, und die Arbeitslosigkeit zeigt den Anteil der Tage, an denen die Personen seit Programmstart (1. Oktober 2020) nicht arbeitslos waren.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Ergebnisse über einen längeren Zeitraum, so sieht man, dass die anfänglich festgestellten Auswirkungen weitgehend bestehen bleiben und sich im Laufe der Zeit nur geringfügig abschwächen (Abbildung 5). Dies deutet darauf hin, dass die Vorteile eines garantierten Arbeitsplatzes nicht nur von anfänglicher Euphorie stammen, sondern darüber hinaus bestehen bleiben.

Abbildung 5: Mittelfristige Ergebnisse, 2022



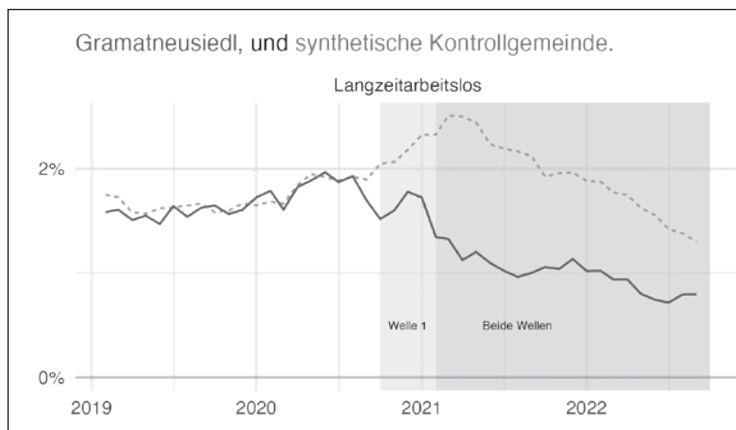
Anmerkungen: Die dargestellten Durchschnittswerte zeigen die Ergebnisse von zwei Gruppen: die Teilnahmegruppe (langzeitarbeitslose Personen in Marienthal (Gramatneusiedl), bestehend aus Gruppe 1 + Gruppe 2 der Abbildung 4, dargestellt durch volle Kreise) und für die Kontrollgruppe (langzeitarbeitslose Personen in anderen Gemeinden, dargestellt durch leere Kreise). Diese Ergebnisse wurden für individuelle Eigenschaften der Personen bereinigt, um die Präzision zu erhöhen. Die Skala reicht von 0 bis 1. Höhere Werte bedeuten bessere Ergebnisse. Das Einkommen ist das monatliche Einkommen geteilt durch 2000, und die Arbeitslosigkeit zeigt den Anteil der Tage, an denen die Personen seit Programmstart (1. Oktober 2020) nicht arbeitslos waren. JG steht für Jobgarantie. Gruppe 1 hat ab Dezember 2020 ein Jobangebot erhalten, die Gruppe 2 hat ab April 2021 ein Jobangebot erhalten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Was die Effekte auf den Arbeitsmarkt betrifft, die wir mithilfe des synthetischen Kontrollansatzes ermitteln, finden wir, dass das Programm zu einer starken Verringerung der Arbeitslosigkeit auf Gemeindeebene führt. Dies wiederum ist auf die Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl zurückzuführen, wie in Abbildung 6 zu sehen ist. Während die Lang-

zeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl seit Projektbeginn erheblich zurückgegangen ist (durchgehende Linie), ist sie in den Vergleichsgemeinden gestiegen. Die strichlierte Linie zeigt dabei die Entwicklung der Langzeitarbeitslosenrate in der synthetischen Vergleichsgemeinde, die dem Profil von Gramatneusiedl entspricht und auf Basis der anderen Gemeinden Niederösterreichs berechnet wurde. Der starke Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit ist angesichts des freiwilligen Charakters des Programms keine automatische Folge und somit ein wichtiges Ergebnis. Während konventionelle aktive Arbeitsmarktpprogramme nicht immer von hoher freiwilliger Teilnahmebereitschaft geprägt sind (Lehner und Schwarz 2024), verzeichnet die Marienthal-Jobgarantie eine sehr hohe freiwillige Teilnahmebereitschaft.

Abbildung 6: Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl und den Vergleichsgemeinden



Anmerkungen: Die durchgehende Linie zeigt die Langzeitarbeitslosenrate für Gramatneusiedl, die strichlierte Linie die Langzeitarbeitslosenrate für die synthetische Kontrollgemeinde.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine parallele Studie von Hannah Quinz und Jörg Flecker am Institut für Soziologie der Universität Wien basiert auf einem Mixed-Methods-Design und qualitativen Interviews (Quinz und Flecker 2023). Auf der Grundlage ihrer Interviews ordnen sie die Programmteilnehmer:innen in drei Gruppen sogenannten „Idealtypen“ zu. Gruppe A besteht aus langzeitarbeitslosen Teilnehmer:innen mit gesundheitlichen Problemen oder häufig unterbrochenen Beschäftigungsverläufen, die vor dem Programm die Hoffnung bereits aufgegeben haben, noch eine stabile Beschäftigung zu finden. Diese Personen sind dankbar für die Möglichkeit zur Teilnahme an der Arbeitsplatzgarantie. Gruppe B ist bestrebt, außerhalb des Programms wieder eine Beschäftigung zu finden, und konzentriert sich daher auf die Verbesserung ihrer Fähigkeiten. Im Gegensatz dazu hat Gruppe C aufgrund eines negativen Schocks in ihrem Leben bereits jegliche Hoffnung auf eine Wiederbeschäftigung aufgegeben und betrachtet den garantierten Arbeitsplatz als eine Form der individuellen Erfüllung und Überbrückungsmöglichkeit hin zum Ruhestand. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die positiven Auswirkungen des Programms davon abhängen, dass den Teilnehmer:innen Arbeit angeboten wird, die als sinnvoll empfunden wird, also ihrer individuellen Gesundheit und Lebenssituation Rechnung trägt.

4. Conclusio

Die Ergebnisse der Evaluierungen zeigen, dass die Teilnahme an der Marienthal-Jobgarantie starke positive Auswirkungen auf das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen der Teilnehmer:innen hat. Dazu zählen Beschäftigung, Einkommen, finanzielle Sicherheit wie auch soziale Anerkennung, Zeitstruktur, soziale Interaktionen und inwiefern jemand Sinn im Leben sieht. Gleichzeitig finden wir keine Auswirkungen auf Zeitpräferenzen oder Risikopräferenzen. Für die Gemeinde können wir einen starken Rückgang der Zahl der von Langzeitarbeitslosig-

keit betroffenen Personen feststellen. Es gibt Belege für positive Antizipationseffekte für künftige Programmteilnehmer:innen im Vergleich zu nicht anspruchsberechtigten Personen in den Kontrollgemeinden. Diese Effekte belegen, dass bereits die Aussicht auf einen Arbeitsplatz positive Auswirkungen auf das Wohlbefinden, den sozialen Status und die soziale Inklusion in die Gesellschaft hat. Gleichzeitig sind die positiven Auswirkungen beständig und gehen über die Anfangsphase des beruflichen Wiedereinstiegs hinaus. Teilnehmer:innen reagieren allerdings auf unterschiedliche Weise auf den neuen Arbeitsplatz: Während einige in erster Linie dankbar für die Möglichkeit zum beruflichen Wiedereinstieg sind, steht für andere die Sprungbrettfunktion für Jobs außerhalb des Programms im Vordergrund. Wieder andere möchten die Zeit bis zur Pensionierung mit sinnvollen Tätigkeiten verbringen. Zentral erscheint jedenfalls, dass das Arbeitsangebot im Rahmen der Jobgarantie als sinnvoll empfunden wird – sowohl von den Teilnehmer:innen als auch vom Rest der Gesellschaft.

Die Marienthal-Jobgarantie und ihre Evaluierungen liefern wichtige Erkenntnisse und Evidenz, auf denen eine fortschrittliche Arbeitsmarktpolitik aufbauen sollte. Vollbeschäftigung durch gute Arbeit sollte ein zentrales Ziel solcher Arbeitsmarktpolitik sein. Diese muss durch entsprechende Wirtschafts- und Sozialpolitik unterstützt werden. Gute Arbeit ist dabei nicht nur durch angemessene Löhne, sondern auch durch gute Arbeitsbedingungen, ein soziales Sicherheitsnetz und demokratische Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet – und durch freiwillige Arbeitsaufnahme. Zahlreiche Studien belegen den positiven Zusammenhang zwischen guter Arbeit und Einkommen, wirtschaftlicher Sicherheit sowie sozialer Aspekte wie gesellschaftlichem Zusammenhalt, Lebenszufriedenheit und psychischer Gesundheit. Durch die Marienthal-Jobgarantie konnten die direkten Auswirkungen von Arbeit für arbeitslose Menschen in einer international einzigartigen Feldstudie kausal evaluiert

werden. Die bisherigen Ergebnisse liefern jedenfalls wichtige Evidenz für zukunftsweisende Arbeitsmarktpolitik. Diese stößt international auf großes Interesse und hat bereits zu politischen Reaktionen geführt.

So hat Nicolas Schmit als EU-Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte nach unserer Präsentation der vorliegenden Marienthal-Jobgarantie-Evaluierung im Europäischen Parlament 23 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, um über den Europäischen Fonds für soziale Innovationen der Europäischen Kommission Jobgarantie-Pilotprojekte in Europa zu unterstützen (siehe auch die Kapitel von Ehnts und Diekmann sowie Witzani-Haim).

Die Marienthal-Jobgarantie samt ihrer wissenschaftlichen Evaluierung wurde mit dem Preis des britischen Rats für Wirtschafts- und Sozialforschung (ESRC) und dem europäischen Innovation in Politics Award ausgezeichnet. Außerdem wurde das Projekt im Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen vorgestellt und als Musterbeispiel für innovative Arbeitsmarktpolitik diskutiert (siehe Kapitel von Tamesberger und Theurl). Olivier De Schutter als UNO-Sonderberichterstatter für extreme Armut und Menschenrechte hat seinen jährlichen Bericht der Jobgarantie gewidmet. Dieser baut maßgeblich auf unserer Evaluierung der Marienthal-Jobgarantie auf und wurde dem UNO-Menschenrechtsrat vorgelegt (UN Special Rapporteur 2023). Nach dem EU-Ausschuss der Regionen hat im Herbst 2023 sogar das Europäische Parlament eine Resolution beschlossen, die die Einführung von Jobgarantieprojekten mit Verweis auf die Marienthal-Jobgarantie vorsieht (European Parliament 2023). Das Pilotprojekt in Gramatneusiedl ist zwar Ende März 2024 zu Ende gegangen, es hat aber maßgeblich zur Schaffung von Evidenz für eine weitere Ausrollung von Jobgarantien beigetragen.

5. Anmerkung

Teile dieses Beitrages basieren auf einem übersetzten und adaptierten Auszug aus der Studie *Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program* von Maximilian Kasy und Lukas Lehner sowie deren deutschsprachiger Zusammenfassung in *Das Recht auf Arbeit. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen einer Jobgarantie*.

6. Literatur

- Bohmann, Sandra/Fiedler, Susann/Kasy, Maximilian/Schupp, Jürgen/Schwerter, Frederik (2021). Experimental evaluation of a Basic Income Pilot in Germany. AEA RCT Registry. December 07. <https://doi.org/10.1257/rct.7734-1.1>
- Ebbinghaus, Bernhard/Lehner, Lukas (2022). Cui Bono – Business or Labour? Job Retention Policies during the COVID-19 Pandemic in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research* 28(1): 47–64.
- Dammerer, Quirin Dominic (2016). Master Thesis – Political Economy Macroeconomic Effects of Guaranteed Income Policies. Master Thesis: 40.
- European Parliament (2023). Job Creation – the Just Transition and Impact Investments. European Parliament Resolution of 23 November 2023 on Job Creation – the Just Transition and Impact Investments (2022/2170(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0438_EN.html (abgerufen am 1. Jänner 2024).
- Ferreras, Isabelle/Battilana, Julie/Méda, Dominique/Richmond Mouillot, Miranda (Hg.) (2022). *Democratize Work: The Case for Reorganizing the Economy*. Chicago; London, The University of Chicago Press.
- Gogola, Gerald (2020). Arbeitsplatzschaffende und personenbezogene Förderungen in Österreich und Deutschland – Ein Vergleich. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft.

- Nr. 202. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik. ISBN 978-3-7063-0834-2
- Haim, Daniel (2021a). A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality. Thesis at Levy Economics Institute of Bard College: 138.
- Haim, Daniel (2021b). What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky. SSRN Electronic Journal. <https://www.ssrn.com/abstract=3769488> (abgerufen am 14. August 2022).
- Kasy, Maximilian/Lehner, Lukas (2023). Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program. Working Paper. <https://osf.io/preprints/socarxiv/cd25u/>.
- Kasy, Maximilian/Lehner, Lukas (2023). Das Recht auf Arbeit. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen einer Jobgarantie. In: Elisabeth Kaiser, Marcus Schober (Hg.), Beschäftigung für alle. Die Zukunft der Arbeit, 92–100, Band 4, Wien: ÖGB Verlag.
- Lehner, Lukas/Schwarz, Anna (2022). Reframing Active Labor Market Policy: Field Experiments on Barriers to Program Participation. Working Paper. https://lukaslehner.github.io/assets/Reframing_ALMP.pdf (abgerufen am 30. März 2024).
- Lehner, Lukas/Tamesberger, Dennis (2024). Unemployment and Labor Market Policy. In: Anna Theresa Renner, Leonhard Plank, Michael Getzner (Hg.), Handbook of Social Infrastructure. Conceptual and Empirical Research Perspective. Edward Elgar Publishing. ISBN: 978 1 80088 312 3
- Mayerhofer, Maximilian (2023). Simulating the Economic Effects of an Employer of Last Resort Program for Austria. *Wirtschaft und Gesellschaft* 49(2): 103–23.

- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1933). *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*. Reprint, New Brunswick, U.S.A: Transaction Publishers, 2017.
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg (2023). „Marienthal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49(3): 79–104.
- Picek, Oliver (2020). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. *Momentum Quarterly*, 9(2), 103–126. <https://doi.org/10.15203/momentumquarterly.vol9.no2.p103-126>.
- Premrov, Tamara/Geyer, Leonard/Prinz, Nicolas (2022). Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48(1): 59–82. doi:10.59288/wug481.76.
- Schweighofer, Johannes (2013). Crucial Design Features of Effective PUBLIC WORKS PROGRAMMES for EU Countries in Times of Crisis, *Social Europe Blog*. https://johannes-schweighofer.at/dokumente/2013_Crucial%20Design%20Features%20Public%20Work%20Programmes_Long_SEJ.pdf (abgerufen am 10. April 2023).
- Schönherr, Daniel/Lehner, Lukas (2022). Causes and Consequences of Unemployment in the COVID-19 Pandemic (SUF Edition). <https://data.aussda.at/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.11587/XJNNYA>
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019a). Mit einer Jobgarantie die Knappheit an Arbeitsplätzen bekämpfen. Policy Brief 7/2019, Marie Jahoda – Otto Bauer Institut, Linz.
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019b). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. ICAE Working Paper Series, No. 100, Johannes Kepler University Linz, Institute for Comprehensive Analysis of the Economy (ICAE), Linz.
- Tcherneva, Pavlina R (2020). *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge, UK; Medford, MA, Polity. ISBN 9781509542093.

UN Special Rapporteur, De Schutter Olivier (2023). The Employment Guarantee as a Tool in the Fight against Poverty. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Olivier De Schutter. United Nations General Assembly. Human Rights Council, Fifty-Third Session. United Nations General Assembly. Human Rights Council, Fifty-third session. <https://digitallibrary.un.org/record/4011274>.

Teil 3:

**Wie kann eine Jobgarantie
umgesetzt werden?**

Eine Frage des politischen Willens und nicht der Kosten

Dennis Tamesberger und Simon Theurl

1. Einleitung

Sowohl in der öffentlichen politischen als auch in der wissenschaftlichen Debatte wird die Finanzierbarkeit als Argument gegen eine Jobgarantie angeführt. In diesem Beitrag diskutieren wir die polit-ökonomische Ursachen für die Hartnäckigkeit dieses Arguments, prüfen unterschiedliche Vorschläge zur Finanzierung einer Arbeitsplatzgarantie, geben einen Überblick über Kosten sowie Wirkungen und erörtern letztendlich die politische Umsetzbarkeit.

Erwerbsarbeit hat in kapitalistischen Gesellschaften eine zentrale Bedeutung. Auf der anderen Seite hat Arbeitslosigkeit negative Auswirkungen auf das Individuum, die Gesellschaft und die Wirtschaft. Trotz des Vorhandenseins dieser negativen Effekte (siehe die Beiträge von Altreiter und Flecker, Bacher et al., Schönherr in diesem Buch) werden politische Maßnahmen, die zu Vollbeschäftigung beitragen (siehe Beitrag von Ehnts und Diekmann in diesem Buch), nicht ausreichend ergriffen. Das beginnt mit einer Sichtweise, die Arbeitsmarktpolitik verengt als Arbeitsmarktservice (AMS)-Politik betrachtet. Diese ist in Österreich losgelöst von der Wirtschaftspolitik, welche die Nachfrage stimulieren kann und somit dahin wirken könnte, dass es genügend Arbeitsplätze für alle Arbeitssuchenden gibt. Das Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) schreibt dem AMS vor, zur Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung beizutragen, jedoch war Vollbeschäftigung seit 2016 nicht mehr Ziel eines Regierungsprogramms. Dass die Bundesregierung unzureichend makroökonomische Maßnahmen zur Beseitigung

von Arbeitslosigkeit ergreift, mag teilweise an der Einbettung in internationale Rahmenbedingungen liegen, die den nationalstaatlichen Handlungsspielraum einengen. Nicht zuletzt fußt dieses politische Nicht-Handeln auf einem herrschenden Verständnis von Ökonomie, wonach es ein „natürliches“, unvermeidbares Niveau an Arbeitslosigkeit gäbe und „der Markt“ das beste Instrument sei, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund werden selbst jene Maßnahmen, die im nationalstaatlichen Rahmen möglich und sinnvoll sind, selten ausreichend genutzt. Gemeint sind die arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen, die Thema dieses Sammelbandes sind. In Österreich haben sie eine lange Tradition und ihr Potenzial wird bis heute nicht vollständig ausgeschöpft.

Theoretisch kann dieses Nicht-Handeln durch Klasseninteressen erklärt werden, die sich im politischen Handeln verdichten: Vollbeschäftigung geht mit Machtverschiebungen zwischen Arbeit und Kapital einher. Sowohl die Neoklassik, der Keynesianismus als auch Marx schreiben der Arbeitslosigkeit und insbesondere einer hohen Arbeitslosigkeit eine gewisse Disziplinierungsfunktion zu, die in Folge die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer:innen schwächt (Haunschmid und Tamesberger 2017). Sehr pointiert beschreibt Kalecki (1987, 237) das Interesse der Arbeitgeber:innen an Arbeitslosigkeit bzw. vice versa die Abneigung gegenüber Vollbeschäftigung.

„In einem Zustand permanenter Vollbeschäftigung nämlich würde die Kündigung aufhören, als Disziplinierungsmaßnahme eine Rolle zu spielen. Die soziale Position des Chefs würde unterminiert, und gleichzeitig würden in der Arbeiterklasse Selbstsicherheit und Klassenbewusstsein wachsen. Streiks zur Erreichung höherer Löhne und verbesserter Arbeitsbedingungen würden politische Spannungen schaffen.“ (Kalecki 1987, 237)

Die Partikularinteressen der Arbeitgeber:innen und deren „Klasseninstinkt“ (Kalecki 1987, 238) liefern eine Erklärung, wieso die Mächtigen der Wirtschaft ein Interesse daran haben, mit politischem Einfluss gegen Maßnahmen zu wirken, die zu Vollbeschäftigung führen. In Phasen anhaltender Vollbeschäftigung werden die Interessenvertretungen der Arbeitgeber:innen hingegen dafür lobbyieren, dass sich Staatsausgaben und Budgetdefizite reduzieren, damit die Konjunktur einbricht und Arbeitslosigkeit entsteht. Damit entsteht ein „politischer Konjunkturzyklus“, wie es Kalecki (1987, 241) formuliert.

Ähnliches attestiert Marterbauer (2013) der EU-Austeritätspolitik während der Finanz- und Wirtschaftskrise, die der Bevölkerung zwischen drei und fünf Millionen Jobs gekostet hat und Massenarbeitslosigkeit verursachte.

„Vieles deutet allerdings darauf hin, dass die konservativen Kräfte in Europa den Anstieg der Arbeitslosigkeit sogar ganz bewusst in Kauf nehmen. Denn Massenarbeitslosigkeit schwächt die politische und wirtschaftliche Macht der ArbeitnehmerInnen. Damit sinken Löhne und Gehälter und das Kernelement des neoliberalen Programms kommt weiter voran, der Abbau des Sozialstaates.“

Auch in Österreich gab es in jüngster Vergangenheit Beispiele, die auf Kaleckis (1987, 241) politischen Konjunkturzyklus und auf die bewusste Inkaufnahme von Arbeitslosigkeit hindeuten. Eine der ersten Amtshandlungen der türkis-blauen Bundesregierung (Kurz I ab 18. Dezember 2017) war die Sistierung der Aktion 20.000. Begründet wurde dies mit der guten Arbeitsmarkt- und Konjunkturlage sowie den Kosten. Gleichzeitig begrüßten Vertreter:innen der Wirtschaft den Stopp der Aktion 20.000 (Leidl-Krapfenbauer 2018). Arbeitsmarktpolitisch war das hingegen nicht nachvollziehbar. Das Projekt zielte auf Langzeitarbeitslose ab, die von einem Konjunkturaufschwung nur

bedingt und zeitverzögert profitieren. Darüber hinaus zeigen Evaluationen, dass sich die Aktion 20.000 nach $3\frac{3}{4}$ Jahren selbst gerechnet hat (Walch und Dorofeenko 2020) und das Projekt positive Beschäftigungseffekte bei einer Zielgruppe mit multiplen Vermittlungshemmnissen bewirkte (Hausegger und Krüse 2019, Hausegger et al. in diesem Buch). Ähnlich war die Entscheidung über die Fortführung der Jobgarantie im Marienthal. Diese wurde nach Ablauf der geplanten Projektdauer nicht verlängert. Die Evaluationen (Beiträge von Kasy und Lehner; Quinz in diesem Buch) zeigten auch hier deutlich positive Effekte, sodass aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht nachvollziehbar ist, wieso das Projekt nicht verlängert und ausgeweitet wurde.

Vielmehr scheint es am politischen Willen zu liegen, Jobgarantie ähnliche Projekte fortzuführen, auszuweiten oder zu beenden. Dabei ist es nicht nur eine politische Entscheidung über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit und deren Konsequenz auf die Machtverhältnisse, sondern auch eine ideologische Frage. Jobgarantien befinden sich als Alternative zum privaten Markt im Zentrum politischer Auseinandersetzungen, da sie in entsprechender Ausgestaltung selbst ein transformatives Potenzial entfalten können, durch demokratische Partizipation, bessere Arbeitsbedingungen, Mindestlöhne und den Ausbau sinnvoller Produkte bzw. Dienstleistungen. Dabei wird nicht zuletzt die Idee der demokratischen Gestaltung der Wirtschaft transportiert und somit fundamental ein Privileg der Vermögenden infrage gestellt. In dem vorliegenden Kapitel werden wir argumentieren, dass Jobgarantien keine Frage der finanziellen Leistbarkeit sind, sondern der politischen Prioritäten und Kräfteverhältnisse.

2. Finanzierungsmodelle und deren politische Umsetzbarkeit

Zur Finanzierung einer Jobgarantie existieren verschiedene Modelle (Tabelle 1 und Tabelle 2).

Tabelle 1: Implikationen und Einschätzung

Finanzierungsmodell	Beschreibung	Implikationen	Einschätzung politischer Kräfteverhältnisse zur Realisierung
Nationalstaat/ Europäische Union als geldpolitischer Souverän	Der Staat (die EZB) schöpft das Geld, das benötigt wird.	Paradigmenwechsel der europäischen Geld- und Fiskalpolitik	unwahrscheinlich: Kräfteverhältnisse zugunsten großer Kapitalfraktionen auf EU Ebene
Nationalstaatliche Umverteilung durch Steuereinnahmen	Gegenfinanzierung durch Steuern	Verteilungspolitische Auswirkungen	möglich: abhängig von nationalen Kräfteverhältnissen
Aktiv-Passiv Tausch im Nationalstaat	Arbeitslosengeld zur Finanzierung nutzen	kurzfristige Erhöhung der Ausgaben	möglich: abhängig von regionalen und nationalen Kräfteverhältnissen
Supranationale (Co-)Finanzierung	Durch EU-Budget werden nationale Jobgarantien (co-)finanziert	Belastung vom EU-Budget, Anreize für Jobgarantien in den EU-Mitgliedsstaaten	möglich bis unwahrscheinlich: abhängig von Kräfteverhältnissen auf europäischer Ebene

Diese verdeutlichen, dass die fiskalischen Kosten einer Jobgarantie kein ökonomisches Problem darstellen, sondern ein politisches. Die Frage nach der Finanzierung stellt sich als

eine Frage des politischen Willens sowie der politischen Kräfteverhältnisse dar. Erstens gibt es unterschiedliche Finanzierungsquellen, mit denen eine Jobgarantie finanziert werden kann. Zweitens relativieren sich die Kosten, wenn die alternativen Kosten berücksichtigt werden, die bei Arbeitslosigkeit anfallen. Schließlich amortisieren sich die Kosten langfristig.

2.1 Finanzierungsquelle 1: der Staat als geldpolitischer Souverän

In der aktuellen wissenschaftlichen Debatte wird die Idee einer Jobgarantie vorrangig im Kontext der sogenannten Modern Monetary Theory (MMT) diskutiert (Beitrag von Ehnts und Diekmann in diesem Buch; Kelton, 2021; Mitchell, 1998; Tcherneva, 2020; Wray, 1998). Dabei handelt es sich um eine postkeynesianische Denkschule, die sagt, dass Vollbeschäftigung und wirtschaftliche Stabilität erreicht werden kann, indem der Staat Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, wann immer das nötig ist. Bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sollen also öffentliche Beschäftigungsmöglichkeiten für alle bereitgestellt werden, die sie in Anspruch nehmen wollen.

Die Finanzierung soll direkt geschehen, indem der Staat (die Zentralbank) das nötige Geld zur Verfügung stellt. Eine Zentralbank kann Staatsanleihen, das sind Schuldscheine gegen Bargeld (bzw. eine Gutschrift auf einem Konto) tauschen. Das kann indirekt über den Bankensektor geschehen oder direkt mit einer Regierung, sofern das die gesetzlichen Rahmenbedingungen zulassen. Beispielsweise halten die Federal Reserve, die Bank of England und die Bank of Japan Staatsanleihen. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat diese Möglichkeit aufgrund der Ausgestaltung des europäischen Geldregimes im Grunde genommen nicht. Mit dem sogenannten temporary Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) hat jedoch selbst die EZB vorübergehend Staatsanleihen in Geld (bzw. Gutschriften) getauscht. Vertreter:innen der MMT argumentieren grundsätz-

lich, dass ein ausgeglichenes Budget keine sinnvolle ökonomische Zielgröße ist, weil Geld nicht begrenzt ist. Im Unterschied zum ökonomischen Mainstream argumentieren sie, dass der Staat zuerst Geld ausgeben, also in Umlauf bringen muss, bevor er dieses durch Steuereinnahmen wieder zurückholen kann. Dabei sind andere ökonomische Zielgrößen von Bedeutung, nämlich: Vollbeschäftigung und die Ausfinanzierung eines guten Sozialstaates. Das kann erreicht werden, indem die notwendigen Jobs direkt vom Staat finanziert werden, bis Vollbeschäftigung erlangt ist. Mit diesen Jobs verdienen die ansonsten Arbeitslosen ein Einkommen, das sie wiederum ausgeben können und somit den Verkauf von zusätzlichen Produkten ermöglichen – insgesamt erhöhen sich die wirtschaftlichen Aktivitäten und es kommt zu einer Wohlstandssteigerung. Dabei könnten bei der öffentlichen Arbeitsplatzbeschaffung öffentliche Dienstleistungen ausgebaut werden.

Vom Standpunkt der MMT stellt sich die Frage nach den Kosten einer Jobgarantie erst gar nicht. Damit stellt die MMT jedoch die Grundpfeiler der herrschenden ökonomischen Denkweise und des darauf gebauten makroökonomischen Regimes in Frage. Diese basieren in der Europäischen Union auf einem ausgeglichenen Budget und der sogenannten „Neutralität“ der Europäischen Zentralbank. Die EZB darf keine Staatsanleihen kaufen und ist dem wirtschaftspolitischen Ziel der „Preisstabilität“ verschrieben. Vollbeschäftigung spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Dabei wird der Geldpolitik die Idee der „non accelerating interest-rate of unemployment“ (NAIRU) zugrunde gelegt. Diese geht auf den Monetarismus zurück, der seit den 1960ern einen Gegenentwurf zum Keynesianismus bildet und unter anderem besagt, dass es ein natürliches Level an Arbeitslosen geben müsse. Arbeitslosigkeit wäre zu einem bestimmten Grad notwendig, um Preisstabilität zu erlangen. Bei Inflation, wenn also die Preise steigen, müsse die Zentralbank die Zinsen erhöhen. Das soll zu einem Rückgang der Investitionen führen,

die Nachfrage nach Arbeitskräften reduzieren und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Höhere Arbeitslosigkeit schmälert dann die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und führt zu niedrigen Lohnabschlüssen. Niedrige Löhne, so die unternehmensfreundliche Ideologie, würden in Folge automatisch auch zu niedrigeren Preisen führen. Der Existenz von profitgetriebener Inflation, wie sie beispielsweise in Europa ab 2022 zu beobachten war (OECD, 2023), wird bei diesem Erklärungsmodell keine Rolle zugeschrieben.

Diese kurze Gegenüberstellung der beiden Denkschulen veranschaulicht einen weiteren Aspekt der politischen Dimension von Vollbeschäftigung. Legitimiert durch die herrschende Vorstellung von der Funktionsweise der Wirtschaft wird Arbeitslosigkeit zugunsten von Preisstabilität in Kauf genommen und dabei aktiv versucht, die Lohnentwicklung durch eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit einzubremsen. Das Verständnis der Funktionsweise der Wirtschaft und die daraus resultierenden politik-relevanten Ableitungen sind dabei selbst Ausdruck der herrschenden Kräfteverhältnisse. Aufgrund der von der monetaristischen Sichtweise stark beeinflussten Ausgestaltung der Europäischen Union ist die Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen durch Geldschöpfung auf nationalstaatlicher Ebene nicht möglich. Eine Umorientierung des makro-ökonomischen Regimes hin zu Vollbeschäftigung als primäres Ziel der EZB und Auflockerungen der Geldrestriktionen ist einer fundamentalen Neugestaltung der Europäischen Union gleichzusetzen und nur auf supranationaler Ebene möglich. Aufgrund des Vetorechtes einzelner Mitgliedsländer bei Änderungen, die das Mandat der EU Kommission übersteigen, müssten alle Mitgliedsländer mitstimmen. Hinzu kommt eine Schieflage zugunsten großer Kapitalfraktionen auf europäischer Ebene, die sich beispielsweise in den Lobby-Aktivitäten in Brüssel wi-

derspiegeln.¹ Somit ist eine Finanzierung durch Geldschöpfung als unrealistisch einzuschätzen, auch wenn darauf in jüngster Vergangenheit zur Krisenbekämpfung temporär zurückgegriffen wurde.

2.2 Finanzierungsquelle 2: Umverteilung durch Steuereinnahmen?

Ähnlich dem Ansatz der MMT argumentieren keynesianische Ökonom:innen, dass der Staat eine wesentliche Rollen bei der Stabilisierung der Wirtschaft und der Erlangung von Vollbeschäftigung spielt. Dabei nimmt auch bei Keynes (1932) der Ausbau des öffentlichen Sektors eine zentrale Rolle ein. Vollbeschäftigung soll dabei durch koordinierte Wirtschaftspolitik erlangt werden.

In Österreich setzte die austro-keynesianische Wirtschaftspolitik bis in die 1990er-Jahre auf die Koordination von Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik (Marterbauer in diesem Buch; Seidel, 2017) und versuchte das Angebot an Arbeitskräften unter anderem durch Migrationsmanagement zu steuern (Rhein-Kress, 1992) und konnte Arbeitsplätze über Unternehmen in Staatsbesitz stabilisieren. Staatsausgaben spielen dabei eine wichtige Rolle (Lerner, 1943). Im Unterschied zur MMT wird von einigen Autor:innen langfristig jedoch ein ausgeglichenes Budget angestrebt: Bei einer Rezession und steigender Arbeitslosigkeit soll der Staat Geld ausgeben und die Nachfrage nach Konsumgütern und Arbeitskräften stabilisieren. In Zeiten des Aufschwunges können höhere Steuereinnahmen lukriert werden. Gleichzeitig können verteilungswirksame Steuern zur Finanzierung von Sozialausgaben eingehoben werden und aufgrund von unterschiedlichen Konsum-/Spar-/Investitionsmustern zu einer insgesamt ökonomisch sinnvollerer Gesamtnachfrage führen.

¹ Hierzu aufschlussreich sind die Berichte von Corporate Europe Observatory.

Die sogenannte Sekundärverteilung, also die Frage, wer besteuert wird und wofür bzw. für wen Staatsausgaben getätigt werden, ist eine klar interessenspolitische Fragestellung, die entlang der Pole Kapital und Arbeit betrachtet werden kann. Beispielsweise führte die Senkung der Körperschaftssteuer, die mit 01.01.2023 wirksam wurde, zu geschätzten Einnahmeverlusten in der Höhe von 500 Millionen Euro im Jahr 2024 und 1.000 Millionen Euro in den Folgejahren (Fiskalrat 2023). Auf der anderen Seite würde die von der Arbeiterkammer vorgeschlagene Vermögenssteuer ab einem Freibetrag in der Höhe von einer Million Euro 5,7 Milliarde Euro jährlich einbringen (Ferschli et al. 2017).

Die Debatte über die Kosten von öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen lässt sich somit auch über die Einnahmen-seite führen, also über die Frage, mit welchen Steuereinnahmen Vollbeschäftigung finanziert werden soll. Die Verteilungskämpfe um Steuereinnahmen und -ausgaben finden großteils auf nationalstaatlicher Ebene statt und liegen somit im politischen Handlungsspielraum der Nationalstaaten. Abhängig von Wahlergebnissen und den folgenden politischen Kräfteverhältnissen sind steuergeldfinanzierte Beschäftigungsprogramme somit im Bereich des Möglichen. Ähnliches gilt für die Finanzierung durch ein eigenes EU-Budget. Bereits jetzt bietet der Europäische Sozialfonds (ESF) die Möglichkeit, kleinere arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsprojekte zu finanzieren. Die Umsetzung einer umfangreichen Finanzierung über das europäische Budget ist letztlich wieder von den Kräfteverhältnissen auf europäischer Ebene abhängig und erscheint ungünstiger als die nationalstaatliche Ausgangslage.

2.3 Aktiv-Passiv Tausch: Was kostet eine Jobgarantie tatsächlich?

Neben der Frage nach der Herkunft der finanziellen Mittel für öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen ist es wichtig, einen genaueren Blick auf die notwendigen Staatsausgaben zu werfen, die für eine Arbeitsplatzgarantie getätigt werden müssten. Diese relativieren sich, wenn den Ausgaben für öffentliche Beschäftigungsprojekte die Kosten von Arbeitslosigkeit gegenübergestellt werden. Diese Betrachtungsweise wird als Aktiv-Passiv-Tausch bezeichnet. Das bedeutet, dass dem AMS oder einer anderen umsetzenden Organisation ermöglicht wird, die passiven Mittel, also die Ausgaben für Arbeitslosengeld, zur Finanzierung der Kosten von Beschäftigungsprogrammen zu verwenden.

Werfen wir einen genaueren Blick auf die öffentlichen Ausgaben, die mit einer Arbeitsplatzgarantie einhergehen, so setzen sich diese aus Löhnen und Abgaben für sozialstaatliche Leistungen zusammen – die sogenannten Lohnnebenkosten. Die Kosten einer öffentlichen Beschäftigungsmaßnahme hängen von der Entlohnung ab. Um eine ökonomische Aufwärtsdynamik zu unterstützen, sollten sich diese an den Lohnforderungen der Gewerkschaft orientieren und dabei mindestens über der Armutsgrenze liegen. Das würde insbesondere im Niedriglohnbereich den Druck erhöhen, zu Umverteilung oder Produktivitätssteigerungen in diesem Sektor führen und zur Armutsbekämpfung beitragen (Minsky, 2013).

Bei einem Einkommen in der Höhe von rund 1900 € kostete ein Vollzeit Arbeitsplatz im Jahr 2018 rund 36.500 € pro Jahr (Tamesberger/Theurl). Demgegenüber stehen die Kosten von Arbeitslosigkeit und die Verwaltungskosten des Arbeitsmarktservices pro arbeitsloser Person. Ebenso würden die Lohnnebenkosten direkt in das Sozialbudget (Pensionen, Unfall-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung) des Staates fließen und somit die Gesamtausgaben des Staates nicht erhöhen. Ein

öffentlich finanzierter Arbeitsplatz für Menschen, die ansonsten arbeitslos wären, würde das Gesamtbudget somit gerade einmal um rund 8.200 € pro Person pro Jahr erhöhen. Multiplikatoreffekte sowie die dadurch generierte Wertschöpfung sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Die Darstellung der budgetären Kosten einer Arbeitsplatzgarantie beschränkt sich in der Regel auf ein Jahr, also auf den Zeitraum, für den eine Regierung ein Budget beschließt. Sinnvoller ist es jedoch, einen längeren Zeithorizont zu betrachten. Arbeitslosigkeit verfestigt sich mit der Zeit, die Wiederbeschäftigungschancen nehmen ab und die negativen psycho-sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen von Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren auch die Produktivität von Beschäftigten. Die negativen Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit können jedoch durch öffentliche Beschäftigung rückgängig gemacht werden (Quinz und Flecker, 2023). Das erhöht einerseits die Dynamik am Arbeitsmarkt und trägt dazu bei, dass Menschen wieder in Beschäftigung gelangen, die ansonsten lange in Arbeitslosigkeit verweilen würden. Gleichzeitig erhöht sich die Produktivität der Beschäftigten zu einem Punkt, an dem sie ihre Lohnkosten (und Wert darüber hinaus) auch produzieren. Deshalb amortisieren sich die Kosten einer öffentlichen Beschäftigungspolitik langfristig unabhängig davon, ob eine Transition in den privaten Arbeitsmarkt gelingt oder im öffentlichen Bereich Wert geschaffen wird. Zusätzlich zu dem Gewinn, den die geleistete Arbeit für die Gesellschaft bedeutet, ist somit langfristig sogar ein budgetärer Gewinn möglich (Theurl und Tamesberger, 2021).

Wie bei der Finanzierung durch Steuereinnahmen ist auch eine Finanzierung durch Aktiv-Passivtausch auf nationaler Ebene umsetzbar. Das Argument, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, scheint dabei kompromissfähig, da kaum Umverteilungseffekte durch neue Steuereinnahmen zu erwarten sind. Ein Großteil der Kosten ließe sich dadurch decken, dass

bereits getätigte Ausgaben anderweitig verwendet werden. Auch die in diesem Band diskutierten Fallbeispiele zeigen dabei ein ambivalentes Bild. In jüngster Zeit konnte die Aktion 20.000 umgesetzt werden, diese wurde jedoch nach politischen Kräfteverschiebungen Richtung Kapital beendet. Ähnlich wurde das erfolgreiche Projekt MAGMA trotz positiver Evaluationsergebnisse nach Ablauf der geplanten Projektdauer nicht weitergeführt.

3. Kosten und Wirkung von Jobgarantien in Österreich

Mittlerweile gibt es eine Reihe von Evaluationen von Jobgarantien, die in Pilotregionen und für bestimmte Zielgruppen in Österreich durchgeführt wurden. Die durchgeführten Projekte wurden über das arbeitsmarktpolitische Budget finanziert. Die Finanzierung entsprach somit dem idealtypischen Modell des Aktiv-/Passivtaushes (siehe oben). Der Fokus auf Zielgruppen und Regionen half, die Projekte überschaubar zu halten, die Kosten fielen entsprechend gering aus. Ebenso gibt es rezente Simulationen zur Abschätzung der Kosten sowie der Effekte von Jobgarantien.² Diese reproduzieren die Kosten der Pilotprojekte weitestgehend und helfen, ein Bild davon zu bekommen, was eine Skalierung kosten würde. Versuche mit universellen Jobgarantien gibt es bisher kaum. In dem vorliegenden Abschnitt kann kein genereller Literatur-Überblick über Kosten und Wirkungen von Jobgarantien geleistet werden, sondern es wird entsprechend der Ausrichtung des Sammelbandes der Fokus auf Österreich gelegt.

Premrov et al. (2022) verwenden das Mikrosimulationsmodell EUROMOD auf Basis der EU-Silc-Daten 2019. Sie nehmen monatliche Bruttolöhne in Höhe von 1.500 € und von 1.700 € (14 Monatsgehälter) und unterschiedliche Übergangswahrscheinlichkeiten aus der Garantie in nicht geförderte Be-

² Für einen umfassenden Literaturüberblick siehe Mayrhofer (2023).

schäftigung in Österreich an. Die simulierte Jobgarantie beruht auf der Annahme, dass jede langzeitarbeitslose Person, die zwischen 18 und 64 Jahre alt und mehr als ein Jahr auf Arbeitssuche ist, einen staatlichen Job durch eine Jobgarantie erhalten kann. Im Ergebnis wird gezeigt, dass die monatlichen Netto-Kosten pro Kopf zwischen 533 € und 703 € liegen. Wenn 90 Prozent der Berechtigten an einem solchen Beschäftigungsprogramm teilnehmen, sinkt die Zahl der armutsgefährdeten Personen in Österreich um rund 77.000 Menschen und die Einkommensungleichheit verringert sich leicht.

Sie wurde zwar nicht als solche bezeichnet, aber im Grunde nach beinhaltet die Aktion 20.000 viele Aspekte einer Jobgarantie für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen (siehe Beitrag von Hausegger et al. in diesem Buch). Walch und Dorofeenko (2020) zeigen in ihrer fiskalischen Bewertung der Aktion 20.000, dass von den rund 3.800 Teilnehmer:innen 1.552 Personen im sechs-monatigen Nachbetrachtungszeitraum Beschäftigungstage aufweisen. Dies ist deutlich höher als bei der Vergleichsgruppe und führt nach dem Beschäftigungsprogramm zu höheren Einnahmen des Staates. Sie vergleichen die Nettokosten der beiden Gruppen während der Aktion 20.000 und im Nachbetrachtungszeitraum. Während der Aktion 20.000 liegen die durchschnittlichen monatlichen Mehrkosten für Teilnehmer:innen der Aktion 20.000 bei 703 € pro Monat im Vergleich zu Personen, die nicht an der Aktion 20.000 teilgenommen haben. Im Nachbetrachtungszeitraum kehrt sich das Verhältnis um und die Teilnehmer:innen der Aktion 20.000 bewirken eine Kostenersparnis von 377 €. Fiskalisch zeigt sich, dass durch die bessere Arbeitsmarktintegration im Nachbetrachtungszeitraum sich mit den höheren Sozialversicherungsbeiträgen und der höheren Lohnsteuer der Teilnehmer:innen rund 47 Prozent der Kosten der Aktion 20.000 refinanzieren. In Summe dauert es somit $3\frac{3}{4}$ Jahre (45 Monate), bis sich die Aktion 20.000 für den Staat selbst rechnet.

Tamesberger und Theurl (2019) skizzieren eine Jobgarantie für Österreich für 40.000 öffentlich geschaffene Beschäftigungsplätze. Die Nettokosten belaufen sich auf ca. 329 Millionen Euro bzw. auf Nettomehrkosten 8.229 € pro Jahr und Person (Tamesberger und Theurl 2021). In unterschiedlichen Szenarioberechnungen zeigen sie, dass sich die vorgeschlagene Jobgarantie je nach Szenario zwischen vier und knapp neun Jahren für den Staat selbst rechnet und somit sinnvolle öffentliche Ausgaben darstellen (Theurl und Tamesberger 2021).

Picek (2020) hat ebenfalls Kostenschätzungen für unterschiedliche Modelle einer Jobgarantie in Österreich gemacht und diese belaufen sich für 150.000 Menschen zwischen 0,68 Milliarden Euro (0,19 Prozent vom BIP) und 1,34 Milliarden Euro (0,36 Prozent vom BIP). D. h., pro Kopf belaufen sich die Kosten pro Jahr zwischen 4.533 € und 8.933 €. Er berechnet Selbstfinanzierungsgrade bei der Jobgarantie zwischen 47 Prozent und 63 Prozent.

Mayrhofer (2023) verfolgt eine andere Methode, nämlich ein Input-Output-Modell zur Simulierung der Kosten und der Effekte einer universellen Jobgarantie in Österreich. Da hier die Jobgarantie auf alle Arbeitslosen im Jahr 2020 abzielt, sind die Kosten je nach gewähltem Modell zwischen 2,724 Milliarden Euro und 3,995 Milliarden Euro deutlich höher. Hier belaufen sich die Pro-Kopf-Kosten zwischen 6.650 € und 9.752 €. Gleichzeitig zeigen diese Modelle auch, dass über die direkt geschaffenen Jobs für die Arbeitssuchenden indirekt zwischen 29.000 und 36.000 weitere Jobs über Multiplikator-Effekte entstehen.

Tabelle 2: Überblick Kosten und Effekte von Jobgarantien

Autor:innen	Anzahl der Teilnehmer:innen	Kosten der Jobgarantie	Methode	Effekte
Premrov et al. (2022)		Bruttokosten 1.868 € pro Person; Pro-Kopf-Nettokosten zwischen 533 € und 703 €	Mikrosimulation EUROMOD, EU-Silc-Daten	Armutsgefährdungsquote sinkt um 1 Prozentpunkt; höhere Erwerbsintensität; Der Gini-Koeffizient sinkt von 26,9 auf 26,5
Walch und Dorofeenko (2020)	3.800 Teilnehmer:innen	Nettokosten 703 € pro Monat während des Programms, Kostenersparnis von 377 € nach dem Programm	Fiskalische Bewertung mit Vergleichsgruppe in 6-monatigem Nachbetrachtungszeitraum.	47 % Refinanzierungsgrad. Refinanzierungsdauer 3 ¾ Jahre.
Tamesberger und Theurl (2019 und 2021)	40.000	Nettomehrkosten 8.229 € pro Jahr und Person. 329 Mio. € für 40.000 TN	Aktiv-Passiv-Tausch	Selbstfinanzierungsgrad 43,7%
Theurl und Tamesberger (2021)	45.000		Szenarioberechnungen	Refinanzierungsdauer zwischen 4 und 8,8 Jahren

Autor:innen	Anzahl der Teilnehmer:innen	Kosten der Jobgarantie	Methode	Effekte
Picek (2020)	150.000	zwischen 0,68 Mrd. € (0,19 % vom BIP) und 1,34 Mrd. € (0,36% vom BIP). Pro-Kopf zwischen 4.533 € und 8.933 €	Aktiv-Passiv-Tausch	Selbstfinanzierungsgrade zwischen 47 % und 63 %
Mayrhofer (2023)	Alle Arbeitslosen im Jahr 2020 (409.639 Personen)	Zwischen 2,724 Mrd. € und 3,995 Mrd. €. Pro-Kopf zwischen 6.650 € und 9.752 €.	Input-Output-Modell	29.000 und 36.000 zusätzliche zu den 409.639 Jobs, Produktionswert steigt zwischen 1,7 % und 2,6 %, Wertschöpfung steigt zwischen 0,7 % und 1,1 % die Löhne steigen zwischen 0,3 % und 0,5% vom BIP

Autor:innen	Anzahl der Teil- nehmer:innen	Kosten der Job- garantie	Methode	Effekte
Haim (2021)	Zwischen 169.460 und 613.483	3,3 Mrd. €, 0,9 % vom BIP, 19.474 € pro Jahr/ pro Kopf (Szenario 1), 7,52 Mrd. €, 2 % vom BIP, 20.515 € pro Jahr/ pro Person (Szenario 2), 13,87 Mrd. € 3,7 % vom BIP, 22.609 € pro Jahr/ Pro Person (Szenario 3)	Mikrosimulation EU-SILC (2019), Mikrozensus, AMS- Registerdaten	Reduktion des Armutsrisikos von 14,4 % auf 12,8 % (Szenario 1), 11,2 % (Szenario 2) und 10,2 % (Szenario 3). Reduktion des Gini-Koeffizienten von 0,346 auf 0,341 (Szenario 1), 0,337 (Szenario 2) und auf 0,335 (Szenario 3)
Lechner/Reiter; Lechner et. al (siehe Buchbeitrag Aktion 8.000)	32.000		Fiskalische bewertung der Aktion 8.000	Amortisierung der Kosten binnen 10 Monaten

Anmerkungen: Für eine bessere Vergleichbarkeit haben wir in Tabelle 2 die pro-Kopf-Kosten pro Jahr berechnet. Die Nettokosten sind aber dennoch nur bedingt vergleichbar, weil die Autor:innen unterschiedliche Berechnungen bzgl. den staatlichen Rückflüssen angewendet haben.

Haim (2021) führt Mikrosimulationen für Österreich auf Basis von EU-SILC Daten 2019, Mikrozensus-Daten und Registerdaten des Arbeitsmarktservices durch. Es werden drei Simulationen durchgeführt. Erstens eine Jobgarantie, die sich an alle Langzeitarbeitslose richtet, ähnlich wie das Modell von Picek (2020). In diesem Szenario nehmen 169.460 Personen an der Jobgarantie teil. Zweitens eine Jobgarantie, die sich an alle Arbeitslose richtet. Daran nehmen 366.566 Personen teil. Und das dritte Szenario stellt eine universale Jobgarantie für 613.483 Teilnehmer:innen dar, die auch Personen in der stillen Reserve und in unfreiwilliger Teilzeit offensteht. Die Ergebnisse verweisen auf eine signifikante Reduktion des Armutsrisikos durch die Jobgarantie. Je nach Szenario würde das Armutsrisiko von 14,4 Prozent auf bis zu 10,2 Prozent sinken.

Entsprechend reduziert eine Jobgarantie die Einkommensungleichheit von einem Gini-Koeffizienten von 0,346 auf bis zu 0,335. Die Nettokosten liegen zwischen 3,3 Milliarden Euro bzw. 19.474 € pro Person pro Jahr und 13,87 Milliarden Euro bzw. 22.609 € pro Person pro Jahr. Bei den Rückflüssen zur Berechnung der Nettokosten hat Haim (2021) nur SV-Beiträge und Lohnsteuer berücksichtigt, nicht aber Konsumsteuern oder Kommunalabgaben. Aus diesem Grund sind die Nettokosten hier deutlich höher.

4. Fazit

In diesem Beitrag wurde der Frage nachgegangen, welche Rollen die Politik, die Machtverhältnisse und die Kosten einer Jobgarantie in Bezug auf die Umsetzung spielen. Ausgehend von einigen theoretische Überlegungen zu den Konsequenzen einer vollbeschäftigungsorientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wurde offensichtlich, dass eine Jobgarantie per se ins Zentrum der Konfliktarena der Interessen von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen gerät. Denn ein Instrument, das in der Lage ist, Arbeitslosigkeit zu eliminieren bzw. aufs Minimale

zu reduzieren, hat einen Einfluss auf die Machtverhältnisse zu Lasten der Unternehmen. Wenn die Arbeitslosigkeit verschwindet, sinkt die Verhandlungsmacht der Arbeitgeber:innen. Darüber hinaus verursacht eine Jobgarantie zumindest kurzfristig höhere Ausgaben, was möglicherweise die Angst der Vermögenden schürt, dass die Gegenfinanzierung zu deren Lasten gehen könnte, beispielsweise über entsprechende Besteuerung von Kapital. Nicht zuletzt transportiert die Jobgarantie die Idee der demokratischen Gestaltung direkter wirtschaftlicher Tätigkeiten, einer Domäne, die weitgehend dem Kapital vorbehalten ist. Vor diesem Hintergrund kann auch der politische Widerstand gegen Jobgarantie-ähnliche Pilotprojekte in Österreich interpretiert werden, wie z. B. bei der Aktion 20.000 oder der Jobgarantie in Marienthal.

Für die Finanzierung einer Jobgarantie gäbe es eine Reihe unterschiedlicher Konzepte, die zeigen, dass die Kosten kein ökonomisches Problem darstellen, sondern eine Frage des politischen Willens sind. Erstens gibt es unterschiedliche Finanzierungsquellen, mit denen Vollbeschäftigung finanziert werden kann. Diese reichen von Möglichkeiten der Geldschöpfung bis zur Finanzierung durch Steuereinnahmen. Zweitens relativieren sich die Kosten für eine Jobgarantie, wenn die alternativen Kosten des politischen „Nicht-Handels“, die bei Arbeitslosigkeit anfallen, berücksichtigt werden.

Ein kurzer Literaturüberblick hat gezeigt, dass eine Jobgarantie Arbeitslosigkeit weitgehend reduzieren kann, Armut und Ungleichheit gesenkt wird und die Kosten je nach Ausgestaltung zwischen 0,19 Prozent bis zu 3,7 Prozent des BIPs ausmachen. Letztere Kostenschätzung stellt eine universale Jobgarantie dar, die alle Arbeitslosen inklusive der „Out of Labor-force“ beinhaltet und aufgrund des Umfanges hohe Kosten verursacht. Nichtsdestotrotz zeigen alle Untersuchungen einen hohen Refinanzierungsgrad von 47 Prozent bis 63 Prozent. Da-

mit rechnen sich Jobgarantien für den Staat innerhalb weniger Jahre und stellen eine sinnvolle öffentliche Ausgabe dar.

Die politische Herausforderung besteht darin, die Wahrnehmung zu schärfen, dass es in der politischen Auseinandersetzung mit Jobgarantien um Verteilungs- und Machtfragen geht. Anstelle herrschender Debatten über fleißig und faul, Arbeitende und Arbeitslose, Inländer:innen und Ausländer:innen geht es darum, das Verständnis von den existierenden Interessens- und Verteilungskonflikten zwischen Kapital und Arbeit, oben und unten, reich und arm in den Vordergrund politischer Auseinandersetzungen zu rücken. Zwischen Arbeitslosigkeit und Machtverhältnissen gibt es einen direkten Zusammenhang. Instrumente zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit – wie eine Jobgarantie – stehen daher im politischen Kreuzfeuer.

Das Argument, eine Jobgarantie sei zu teuer, lässt sich aus ökonomischer Sicht nicht einfach bestätigen. Stattdessen hängt die Finanzierung von den politischen Prioritäten und vom politischen Willen ab. Dabei könnten die zeitliche Diskrepanz und die administrative Trennung von Ausgaben und Einnahmen wichtige Faktoren sein, die bei politischen Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Während die Ausgaben unmittelbar anfallen, amortisieren sich die Kosten langfristig. Diese Zeitspanne kann die Legislaturperiode einer Bundesregierung überschreiten. Vor dem Hintergrund der herrschenden budgetären Restriktionen auf europäischer Ebene würden die Ausgaben für öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen den politischen Handlungsspielraum schmälern, also die Möglichkeit, andere Ausgaben zu tätigen. Die positiven Effekte – niedrigere Arbeitslosigkeit und mehr verfügbares Budget – fallen somit in die nächste Legislaturperiode und könnten der nächsten Bundesregierung und möglicherweise einer anderen Partei zugutekommen.

Vor diesem Hintergrund spielen Überlegungen eine wichtige Rolle, die Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen auf europäischer Ebene zu gewährleisten und mit wei-

teren makroökonomischen Maßnahmen zur Erreichung von Vollbeschäftigung zu akkordieren (Ehnts und Diekmann in diesem Buch). Sowohl Ausnahmen in den europäischen Fiskalregeln als auch die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel auf europäischer Ebene würden das eben formulierte Problem lösen. Abgesehen davon bleibt es eine politische Entscheidung, ob eine Bundesregierung Vollbeschäftigung finanzieren möchte. Insbesondere eine Jobgarantie, die beispielsweise auf Zielgruppen beschränkt wird, kann den administrativen und finanziellen Aufwand in notwendigem Umfang einschränken.

Quellen

- Ferschli, Benjamin/Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Wildauer, Rafael (2017). Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich. ICAE Working Paper Series, No. 72.
- Fiskalrat (2023). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2022 bis 2027. Online: www.fiskalrat.at (abgerufen am 15.01.2024).
- Guger, Alois/Marterbauer, Markus/Walterskirchen, Edwald (2006). Zur Aktualität der Politischen Ökonomie von Josef Steidl. In Kurswechsel 4/2006, 18–26.
- Haim, Daniel (2021). A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality. Master's thesis, Levy Economics Institute of Bard College, Annandaleon-Hudson, NY. https://digitalcommons.bard.edu/levy_ms/32/.
- Haunschmid, Philipp/Tamesberger, Dennis (2017). Zum Verhältnis von Macht und Arbeitslosigkeit: Marxistische, keynesianische und neoklassische Perspektiven. WISO 40 (1), 135–155.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000 Endbericht – Management Summary. Online verfügbar unter Evaluation Aktion 20.000 – Endbericht (amforschungszentrum.at) (abgerufen am 10.01.2024).

- Kalecki, Michal (1987). Michael Kalecki. Krise und Prosperität im Kapitalismus. Ausgewählte Essays 1933–1971. Postkeyneinsche Ökonomie Band 2. Marburg, Metropolis.
- Kelton, Stephanie (2021). The deficit myth: Modern monetary theory and how to build a better economy. John Murray Press.
- Keynes, John Maynard (1932). Economic Possibilities for our Grandchildren. In: Keynes, John M. (Hg.): Essays in Persuasion. New York: Harcourt Brace, 358–373.
- Kreisky, Bruno (Hrsg.) (1987). Zwanzig Millionen suchen Arbeit: Bericht der Kreisky-Kommission; ein Programm für Vollbeschäftigung in den 90er Jahren. Wien, Passagen-Verlag.
- Leidl-Krapfenbauer, Ilse (2018). „Prosit Neujahr“: Stopp für die Beschäftigungsaktion 20.000 – arbeitsmarktpolitisch wäre eine Fortführung sinnvoll und notwendig. Online verfügbar unter A&W-Blog | Stopp für Aktion 20.000 (awblog.at) (abgerufen am 10.01.2024).
- Lerner, Abba P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. Social Research, 10(1), 38–51.
- Marterbauer, Markus (2013). Alternativen zur Massenarbeitslosigkeit in der EU. Online verfügbar unter <https://www.awblog.at/Allgemein/alternativen-zur-massenarbeitslosigkeit-in-der-eu> (abgerufen am 10.01.2024).
- Mayerhofer, Maximilian (2023). Simulating the Economic Effects of an Employer of Last Resort Program for Austria. Wirtschaft und Gesellschaft 49 (2), 103–123.
- Picek, Oliver (2020). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. Momentum Quarterly 9 (2), 103–126.
- Minsky, Hyman P. (2013). Ending poverty: Jobs, not welfare. Levy Economics Institute of Bard College.
- Mitchell, William F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. Journal of Economic Issues, 32(2), 547–555.

- OECD Economic Outlook, Interim Report September 2023. (2023). OECD.
- Quinz, Hannah/ Flecker, Jörg (2023). „Marienthal.reversed“: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen im österreichischen Kontext? *Wirtschaft und Gesellschaft*, 49(3), 79–104.
- Rhein-Kress, Gaby (1992). Die quantitative Steuerung des Arbeitsangebots als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. *MittAB*.
- Seidel, Hans (2017). *Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Kreisky-Ära*, Walterskirchen, Ewald/Tichy, Gunther/Popp, Nora/Böheim Michael H. (Hg). Böhlau Verlag.
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4), 471–495.
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2021). Korrekturhinweis zu WUG 45 (4): „Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich“. *Wirtschaft und Gesellschaft* 47 (2), 294. 10.59288/wug472.72
- Tcherneva, Pavlina R. (2020). *The case for a job guarantee*. Polity Press.
- Theurl, Simon/Tamesberger, Dennis (2021). Does a job guarantee pay off? The fiscal costs of fighting long-term unemployment in Austria. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 18(3), 364–378.
- Walch, Dominik/Dorofeenko, Viktor (2020). *Endbericht Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000*. Wien, IHS. Online verfügbar unter <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5435/> (abgerufen am 10.01.2024).
- Wray, L. Randall (1998). *Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation*. SSRN Electronic Journal. Advance online publication.

Jobgarantie und aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich – wie passt das zusammen?

Ilse Leidl-Krapfenbauer

Die Bekämpfung bzw. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit ist ein wichtiges Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Die Anzahl der Menschen, die von länger andauernder Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist trotzdem erheblich. Eine Jobgarantie für langzeitarbeitslose Personen könnte das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen. Sie hätte positive Effekte sowohl auf einer individuellen als auch auf einer gesellschaftlichen und fiskalischen Ebene, wie die Beiträge dieses Sammelbandes aufzeigen. In Österreich ginge eine Jobgarantie über die bisherigen traditionellen Aufgaben und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik hinaus. Es macht aber trotzdem Sinn, die Arbeitsmarktpolitik bzw. das AMS – das auch in anderen Bereichen oft als „Innovationsmotor“ fungiert – zum „Umsetzungsfeld“ einer Jobgarantie in Österreich zu machen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist seit Jahrzehnten ein zentrales Politikfeld in Österreich, da es hier darum geht, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt aufzugreifen und zu bekämpfen. Das Verständnis von Arbeitsmarktpolitik, also die Ziele, Zuständigkeiten sowie das Verständnis der Ursachen von Arbeitslosigkeit, haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert.

Seit Österreich in den 1980ern von dem austro-Keynesianischen Nachfragemanagement, also dem aktiven Investieren des Staates in Zeiten schlechter Konjunktur (vgl. Marterbauer in diesem Buch) abgekommen ist, hat sich die Arbeitsmarktpolitik

zunehmend auf die Tätigkeiten des AMS beschränkt. Wie auch Atzmüller (2009) beschreibt, wurde aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den 1980er-Jahren, die zu einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt haben, nach alternativen Wegen in diesem Politikfeld gesucht. Eine Verschiebung der politischen Prioritätensetzung führte zu Einsparungen im Budget, zur Privatisierung staatlicher Industrie und zu einer zunehmenden internationalen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Damit gewann die aktive bzw. in weiterer Folge die aktivierende Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung. (Atzmüller 2009)

In Österreich setzt man in der Arbeitsmarktpolitik seitdem eher an der Arbeitnehmer:innen-Seite an: Es gibt – nach dem Motto „Fordern und Fördern“ – auf der einen Seite ein rechtlich bindendes enges Korsett des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (mit Sanktionscharakter). Auf der anderen Seite stehen fördernde Maßnahmen ohne Rechtsanspruch, um die Menschen zu beraten, zu qualifizieren oder um die Beschäftigung direkt zu fördern. In den 1990er/2000er-Jahren hat sich in Österreich, wie in vielen anderen europäischen Ländern auch das „Aktivierungsparadigma“ durchgesetzt, das bedeutet, dass man primär bei den Arbeitsuchenden ansetzt: Die Regelungen zur Inanspruchnahme oder zum Fortbezug von Leistungen wurden verschärft und jegliche Beschäftigung (damit auch prekäre Beschäftigung) als zumutbar definiert. Damit einher ging die zunehmende Individualisierung der Arbeitslosigkeit, das hieß, dass die Schuld, warum Arbeitslosigkeit entsteht, primär bei den Arbeitnehmer:innen gesehen wurde und Probleme bzw. Schieflagen auf dem Arbeitsmarkt oft als gegeben akzeptiert wurden. Das spiegelte sich auch in der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wider und führte zu einem Ausbau von Maßnahmen, die zu einem großen Teil der Vermittlung, Beratung und Qualifizierung von Arbeitsuchenden dienen (vgl. Eppel und Mahringer in diesem Buch).

Jedoch gab es speziell in den 1980er-Jahren, in denen die Arbeitsmarktprobleme zugenommen haben, eine Phase mit einer alternativen Schwerpunktsetzung, in der man – im Gegensatz zur stärkeren grundsätzlichen Ausrichtung an der Aktivierung – stärker an der Schaffung oder Förderung von Beschäftigung ansetzte („experimentelle Phase der Arbeitsmarktpolitik“) (vgl. Willsberger und Reiter in diesem Buch). Dies umfasste die Gründung von selbstverwalteten Betrieben (als Vorläufer der heutigen Sozialökonomischen Betriebe bzw. Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten) und die Schaffung von Arbeitsplätzen über die „Aktion 8.000“, mit der gezielt mit zusätzlicher öffentlicher bzw. gemeinnütziger Beschäftigung die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpft wurde (vgl. Lechner et al. 2017). Hier wurde stärker am Arbeitsangebot angesetzt. Auch die schlussendlich politisch gestoppte „Aktion 20.000“ (Hausegger und Krüse 2019; vgl. Hausegger et al. in diesem Buch), die im Jahr 2016 gestartet wurde und das Projekt „MAGMA“, das 2020 startete und 2024 auslief (vgl. Kasy und Lehner in diesem Buch), versuchten das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit von dieser Seite anzugehen. In Zusammenarbeit mit sozialökonomischen Betrieben, Vereinen und Gemeinden wurden hier Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Personen geschaffen. Diese Beispiele zeigen, dass im Rahmen einer grundsätzlich aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auch alternative Schwerpunktsetzungen möglich sind.

Die Arbeitsmarktpolitik hat laut § 1 Arbeitsmarktförderungsgesetz (AMFG) und nach § 29 Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG) das Ziel, Vollbeschäftigung zu schaffen und auf „ein möglichst vollständiges, wirtschaftlich sinnvolles und nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken“. Wobei die Aufgabe des AMS in dem seit 1994 existierenden AMSG darin gesehen wird, die Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zu unterstützen.

Beim Ziel, „Vollbeschäftigung“ herzustellen, ist man jedoch in den letzten Jahren ein wenig vom Kurs abgekommen. So wurde das Ziel Vollbeschäftigung 2016 im Regierungsprogramm der SPÖ-ÖVP-Bundesregierung aufgegeben und es findet sich bis zum Erscheinen dieses Buches in keinem neuen Regierungsprogramm wieder. Die gute Arbeitsmarktlage ab 2020 mit sinkenden Arbeitslosenzahlen wurde sogar zu einem bedrohlichen Szenario („Österreich gehen die Fachkräfte aus“) hochstilisiert, obwohl man von „Vollbeschäftigung“ weit entfernt war. Es ist festzustellen, dass es in gewissen Regionen oder in bestimmten Berufen tatsächlich eine erhöhte Arbeitskräftenachfrage gibt. Diese sind beispielsweise mit Ausbildungsprogrammen und einer stärkeren betrieblichen Aus- und Weiterbildung (und einer sinnvollen Regionalpolitik) abzufedern. Aber die Arbeitsmarktpolitik hat, abgesehen davon auch die wichtige Aufgabe, allen Arbeitnehmer:innen in Österreich eine Arbeitsmarktteilnahme zu ermöglichen und diese mit einer guten Beratung, einer Qualifizierung, einer Unterstützung bei Problemen, die im Zusammenhang mit einer Arbeitsaufnahme stehen oder mit der Schaffung von (bisher befristeten) Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen.

In Österreich werden rund 0,13 Prozent des BIP (pro 1 Prozent Arbeitslosenquote) für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgegeben (Stand: 2020, Quelle: Nagl et al. 2023). Im Jahr 2022 waren es in Summe 4,4 Milliarden Euro für aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik (inkl. Kurzarbeit).

Der Aufbau des Arbeitsmarktservice und die Einbindung der Sozialpartner

Das Arbeitsmarktservice (AMS) ist seit seiner Ausgliederung aus der Staatsverwaltung im Jahr 1994 ein Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts und für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich zuständig. Die Ziele, die Verwendung des Budgets des AMS und dessen inhaltliche Aus-

richtung werden grundsätzlich auf allen Ebenen von sozialpartnerschaftlich besetzten Aufsichtsgremien getroffen. Die Ausgestaltung des AMS ist im Arbeitsmarktservicegesetz geregelt.

Wie Abbildung 1 veranschaulicht, ist das AMS regional untergliedert: Es setzt sich aus einer Bundesorganisation, neun Landesorganisationen und (Stand 2023) 98 regionalen Geschäftsstellen zusammen.

Kurz zusammengefasst: Im AMS Österreich werden die zentralen Richtlinien bzw. Regeln, die Schwerpunktsetzungen und das Budget verhandelt und festgelegt. Innerhalb dieser Festlegungen können die Landesorganisationen weitere Schwerpunkte setzen (die in einem Arbeitsprogramm der jeweiligen AMS-Landesorganisationen zuerst verhandelt und dann festgeschrieben werden). Die Landesorganisationen haben auch finanziell noch einen gewissen Spielraum für Innovationen. Auf Ebene der regionalen Geschäftsstelle, wo die Arbeitsmarktpolitik dann tatsächlich umgesetzt wird, gibt es einen eher eingeschränkten Spielraum für budgetäre oder inhaltliche Schwerpunktsetzungen.

Auf allen Ebenen des AMS gibt es sozialpartnerschaftlich besetzte Aufsichtsgremien: Auf Bundesebene ist dies der Verwaltungsrat, auf Landesebene das Landesdirektorium und auf regionaler Ebene der Regionalbeirat. (Richter und Leidl-Krapfenbauer 2023)

Der Verwaltungsrat ist drittelparitätisch besetzt, das heißt, es sind die Ministerien mit drei Vertreter:innen sowie die Sozialpartner – also Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretung – mit je drei Vertreter:innen repräsentiert. Zu den Aufgaben des Verwaltungsrates gehören unter anderem die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstandes und der Landesgeschäftsführer:innen, die Festlegung der arbeitsmarktpolitischen und finanziellen Grundsatzentscheidungen, die Erlassung von Richtlinien, die Bestellung oder der Widerruf der Bestellung von Vorstandsmitgliedern und Landesgeschäftsführer:innen sowie

deren Stellvertreter:innen, die Erlassung und Änderung der Geschäftsordnung und die Behandlung der dem Verwaltungsrat vorbehaltenen Geschäftsfälle. Die Förderrichtlinien des AMS werden in einem Förderausschuss des Verwaltungsrates zwischen den Arbeitnehmer:innen-Vertreter:innen, den Arbeitgeber:innen-Vertreter:innen und der Regierungskurie verhandelt und im Anschluss im Verwaltungsrat zur Abstimmung gebracht. Im Förderausschuss bringen sowohl das AMS als auch die Sozialpartner und Regierungskurie ihre Expertise ein. Die finale Ausgestaltung der Richtlinien, die mitunter auch eine (interessen-)politische Frage ist, wird dann in Verhandlungen festgelegt. Es braucht dafür bei den meisten Beschlüssen, die Förderungen betreffen, eine einfache Mehrheit und somit kann beispielsweise die Arbeitnehmer:innen-Vertretung in Förderfragen auch überstimmt werden. Für wichtige Grundsatzbeschlüsse wie dem AMS-Förderbudget braucht es hingegen die Zustimmung aller beteiligten Interessengruppen (zwei Drittel plus eine Stimme).

Der Vorstand des AMS führt hingegen unter eigener Verantwortung die laufenden Geschäfte, bereitet die Entscheidungsgrundlagen für den Verwaltungsrat vor, hat an dessen Sitzungen teilzunehmen, ist ihm berichtspflichtig, beschließt die Geschäftseinteilung und vertritt das AMS nach außen.

Auf Landesebene und auf Ebene der regionalen Geschäftsstellen sind die Steuerungsgremien mit Vertreter:innen des AMS (den Landes- bzw. regionalen Geschäftsführer:innen), der Arbeitnehmer:innen und der Arbeitgeber:innen besetzt. Dem sozialpartnerschaftlichen Beirat auf Landesebene – dem sogenannten Landesdirektorium – obliegt die Überwachung der Geschäftsführung der Landesgeschäftsführer:innen sowie der Leiter:innen der (regionalen und fachlichen) Geschäftsstellen. Das Landesdirektorium hat im Rahmen der zugeteilten finanziellen Mittel unter Zugrundelegung des arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogramms auf Landesebene die arbeits-

marktpolitischen und finanziellen Grundsatzentscheidungen zu treffen, über die Einrichtung regionaler Geschäftsstellen und sonstiger Serviceeinrichtungen zu entscheiden und die Leiter:innen der regionalen Geschäftsstelle zu bestellen. Bei der Besetzung der Funktion der Leiter:innen der Landesgeschäftsstellen kommt dem Landesdirektorium ein Anhörungsrecht zu.

Abbildung 1: Organisatorischer Aufbau des Arbeitsmarktservice inklusive Beiräte

Hauptamtliche Leitung	Sozialpartnerschaftlicher Beirat
Bundesebene – Bundesgeschäftsstelle – AMS Österreich	
Vorstand	Verwaltungsrat
2 Vorstandsmitglieder	9 Mitglieder: 3 Regierungsvertreter:innen 3 Arbeitgeber-Vertreter:innen 3 Arbeitnehmer-Vertreter:innen (bei Personalrichtlinien auch 1 Personalvertreter:in)
Landesebene – Landesgeschäftsstelle des AMS	
Landesgeschäftsführung 1 Landesgeschäftsführer:in 1 Stellvertretung	Landesdirektorium 6 Mitglieder: 2 Landesgeschäftsführung 2 Arbeitgeber-Vertreter:innen 2 Arbeitnehmer-Vertreter:innen
Bezirksebene – regionale Geschäftsstelle des AMS	
Regionale Geschäftsstellenleitung	Regionalbeirat
1 Geschäftsstellenleiter:in	5 Mitglieder: 1 Geschäftsstellenleitung 2 Arbeitgeber-Vertreter:innen 2 Arbeitnehmer-Vertreter:innen

Quelle: Richter/Leidl-Krapfenbauer, 2023

In Umsetzung der Richtlinien der Bundes- und Landesorganisation hat der Regionalbeirat die Grundsatzentscheidungen im Bereich der regionalen Geschäftsstelle zu treffen. Hier geht

es um Nachsichtsgewährung bei Sperren einer Arbeitslosenversicherungsleistung, um das Monitoring von einzelnen Förderarten oder auch um die Festlegung eines regionalen Arbeitsprogrammes für die Arbeitsmarktpolitik.

Auf allen drei Ebenen des AMS sind also die Sozialpartner involviert, jedoch können die Arbeitnehmervertreter:innen Arbeitsmarktpolitik immer nur im Interessenausgleich mit den Arbeitgebervertreter:innen, der Politik und dem AMS gemeinsam vorantreiben. Gerade aber in Fragen des Budgets für die aktive Arbeitsmarktpolitik und im Hinblick auf die Ziele ist das AMS stark von den Bundesministerien für die Resorts Arbeit und Finanzen abhängig: Der/Die Bundesminister:in für Arbeit setzt dem AMS Zielvorgaben, die sich dann in der Arbeit und den Zielen des AMS wiederfinden und der/die Finanzminister:in setzt den finanziellen Spielraum für das Budget der aktiven Arbeitsmarktpolitik fest.

Es gibt also unterschiedliche Wege, wie Innovationen in Form von Jobgarantie-Projekten in der AMS-Welt umgesetzt werden können und das hängt stark von der Größe des Projekts ab. Für größere österreichweite Projekte braucht es die Zustimmung des Verwaltungsrates (beispielsweise „Aktion 20.000“). Dafür müssen primär Ziele und das Budget geklärt sein.

Für kleinere oder regionale Projekte wie das Pilotprojekt MAGMA braucht es die Zustimmung der Landesebene. Das heißt des Landesdirektoriums, also Arbeitnehmer:innen-Vertreter:innen, Arbeitgeber:innen-Vertreter:innen und der Landesgeschäftsführung des AMS. Es muss sich innerhalb der geltenden AMS-Richtlinien bewegen. Für Pilotprojekte kann im Förderausschuss des Verwaltungsrates um eine Ausnahmegeheimigung angesucht werden, die aber wiederum eine Mehrheit finden muss. Es braucht eine budgetäre Deckung, für die es in den Ländern einen gewissen – wenn auch eingeschränkten – Spielraum gibt. Das Projekt MAGMA wurde in der Landesgeschäftsstelle Niederösterreich vonseiten der damaligen Landes-

geschäftsführung initiiert und war mit dem Landesdirektorium (damit den Sozialpartnern) abgesprochen und erhielt dort eine Zustimmung für die Durchführung und das verwendete Budget.

Eine Jobgarantie als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich?

Einige Beiträge in diesem Buch (Altreiter und Flecker; Bacher et al.) beantworten bereits die Frage, warum eine Jobgarantie in Österreich Sinn macht. Kurz zusammengefasst bekämpft sie sowohl die in Österreich vorhandene strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit. Gleichzeitig kann damit gesellschaftlich wichtige Arbeit in Zukunftsbereichen gefördert werden.

Es kommt auf die konkrete Ausgestaltung einer Jobgarantie an, aber ein „System einer garantierten, öffentlich finanzierten Beschäftigung ohne Befristung“ passt nicht ganz in das existierende Schema der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Aber das AMS bildet eine gute Ausgangsbasis für eine Umsetzung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik: Es hat jahrelange Expertise in der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Projekten. Die Sozialpartner sind in im AMS rechtlich verankert. Die Organisation hat Erfahrungen bei Pilotierungen im Feld der Jobgarantie und Träger, die bereits jetzt im Auftrag des AMS mit langzeitarbeitslosen Menschen arbeiten.

Damit eine Jobgarantie jedoch umgesetzt werden kann, bräuchte es Änderungen bei einigen AMS-spezifischen Richtlinien betreffend der Dauer der Förderung hinsichtlich der Betreuung von Personen mit aufrechtem Dienstverhältnis, beim Thema Freiwilligkeit oder Verbindlichkeit. Es bedarf auch einer stärkeren Vernetzung mit den Kommunen auf der regionalen Ebene. Zudem ist es unvermeidlich, sich Gedanken über eine breite und nachhaltige Finanzierung (Tamesberger und Theurl in diesem Band) eines Jobgarantie-Programms zu machen.

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, zu denen auch die Beschäftigungsförderungen bei Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) oder auch Lohnsubventionen für Beschäftigungsverhältnisse in privatwirtschaftlichen Unternehmen zählen, werden auch jetzt – neben spezifischen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen – im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und im Auftrag des AMS eingesetzt, um langzeitarbeitslose Personen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es gibt eine breite Palette an Maßnahmen oder Förderungen, die im Zuge der AMS-Beratung verwendet werden kann. Auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht jedoch kein Rechtsanspruch. Wer welche Förderung bekommt, muss arbeitsmarktpolitisch begründet werden und wird im Wesentlichen vom Berater/der Beraterin entschieden. Förderentscheidungen werden im Spannungsfeld der bestehenden Förderrichtlinien, der AMS-internen Steuerungsmechanismen, den arbeitsmarktpolitischen Ziele und dem Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Region getroffen. Die folgende Abbildung zeigt, wie viele Personen an den unterschiedlichen Förderarten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2023 teilgenommen haben.

AMS-Förderungen und Beihilfen 2023	Anzahl Personen	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
		absolut	in %
Alle Beihilfen	420.607	-215.010	-33,8%
davon Beschäftigung	74.550	-223.214	-75,0%
darunter			
Betriebliche Eingliederungsbeihilfen	42.456	-44.310	-51,1%
Kurzarbeitsbeihilfe	1.628	-177.497	-99,1%
„Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte“	26.302	-1.750	-6,2%

AMS-Förderungen und Beihilfen 2023	Anzahl Personen	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
		absolut	in %
davon Qualifizierung	261.599	-249	-0,1%
darunter			
Arbeitsstiftungen	11.202	-613	-5,2%
Bildungsmaßnahmen	170.457	-1.209	-0,7%
Kurskosten	18.640	-1.992	-9,7%
Lehrstellenförderung	18.629	418	2,3%
Qualifizierung für Beschäftigte	15.275	1.942	14,6%
Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhaltes	169.237	-8.914	-5,0%
davon Unterstützung	222.889	-8.476	-3,7%
darunter			
Beratungs- und Betreuungseinrichtungen	204.882	-8.821	-4,1%
„Gründungsbeihilfe und Unternehmensgründungsprogramme“	8.810	-310	-3,4%

Quelle: BMAW, ELIS, AMS-Förderungen und Beihilfen, Stand: 3.1.2024

Die angesprochenen Förderungen sind immer an bestimmte Förderkriterien gebunden. Diese definieren die Zielgruppe (förderbare Personengruppe), die Förderdauer und die Förderhöhe. Hier gibt es sinnvollerweise Einschränkungen: Das bedeutet, dass nicht jede/r Arbeitsuchende/r beispielsweise einen Platz in einem SÖB bekommt, sondern nur jene, die bereits länger arbeitslos sind oder die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind. Das AMS macht den Trägern auch weitere Vorgaben, beispielsweise hinsichtlich Vermittlungsquoten: Das heißt Arbeitsaufnahmen auf den ersten Arbeitsmarkt. Es ist systemisch nicht angedacht, dass hier ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis bei einem SÖB begründet wird, sondern dass – sobald es geht und eine Beschäftigung am „ersten“ Arbeitsmarkt gefunden wird – die Beschäftigung beim SÖB endet. Gelingt das nicht innerhalb eines Jahres (AMS SÖB-Richtlinie, es gibt auch definierte Aus-

nahmen), dann kommt die Person wieder in die AMS-Betreuung zurück. Eine Veränderung bei der Einführung einer Jobgarantie zu bestehenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik würde daher die Dauer betreffen, da in diesem Fall ja eine längere Förderdauer möglich sein sollte. Der Fördergeber oder vielmehr das AMS muss Kontinuität im Betreuungsverlauf ermöglichen. So kann sichergestellt werden, dass die Menschen auch bei Beschäftigungsverlust oder Problemen im Rahmen der Beschäftigung (längerfristig) weiter betreut werden können.

Fragen der Förderdauer hängen eng mit der Finanzierung der Förderung zusammen. Mittel, die aus der Arbeitslosenversicherung kommen, müssen auch dem Zweck der Arbeitsaufnahme/-vermittlung und der Existenzsicherung während der Zeit der Arbeitsuche dienen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird nicht ausschließlich aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen gespeist, sondern bedient sich auch anderer Finanzierungsquellen. Es besteht hier auf den ersten Blick ein gewisser Widerspruch hinsichtlich einer längerfristigen oder sogar dauerhaften Förderung von Arbeitsplätzen eines „Jobgarantie-Programms“. Ein Blick auf die Arbeitsmarktstatistik zeigt jedoch, dass es Menschen gibt, die auf dem Arbeitsmarkt keine Chance bekommen, einer (nachhaltigen) Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Alternative im Rahmen einer Jobgarantie wäre also Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Das heißt, Menschen, die freiwillig an einer Jobgarantie teilnehmen möchten, nicht dauerhaft in der Notstandshilfe verweilen zu lassen und mit Sanktionsandrohungen in „Bewegung“ zu halten, sondern die Mittel dafür heranzuziehen und für die Förderung einer Beschäftigung im Rahmen der Jobgarantie zu verwenden. Der Terminus hierfür lautet „Aktivierung passiver Mittel“, also das Heranziehen von Mitteln. Für Personen, die an einem Jobgarantie-Projekt teilnehmen wollen, würden die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (bei längerer Arbeitslosigkeit ist das neben dem Arbeitslosengeld in der Regel die Notstandshilfe) „akti-

viert“, um sie für aktive Förderung (in Form von Lohnsubventionen und Betreuungsleistungen) zu verwenden. Dazu bräuhete es auch eine gesetzliche Änderung im Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz (AMPPFG), wie das auch bei der Einführung der „Aktion 20.000“ der Fall war (Hausegger et al. in diesem Buch). Voraussetzung dafür muss jedoch eine genaue Definition der Zielgruppe des Jobgarantie-Programms sein, um hier auch das Problem der Zielgenauigkeit oder mögliche Mitnahmeeffekte in den Griff zu bekommen. Das bedeutet, dass wirklich nur jene Personen in das Jobgarantie-Programm eintreten können, die es wollen, die es brauchen und bei denen andere arbeitsmarktpolitische Ansätze (wie eine Qualifizierung) keinen Sinn machen. Zudem wäre es für einen breiten gesellschaftlichen Konsens wichtig, dass zur Finanzierung weitere Quellen (Steuermitteln) herangezogen werden, denn es kann nicht alleinige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein, hier gesellschaftlich wichtige Arbeitsplätze zu finanzieren.

Auch die Regelungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes betreffend die Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen bzw. von Angeboten der aktiven Arbeitsmarktpolitik (§ 10 ALVG) sind im Zusammenhang mit der Einführung einer freiwilligen Jobgarantie zu berücksichtigen. Eine Teilnahme an einem Jobgarantie-Programm müsste – definiert für eine bestimmte Zielgruppe – Vorrang gegenüber einer möglichen Arbeitsvermittlung vor zwar gesetzlich zumutbaren, aber für die Person nicht machbaren Arbeitsverhältnissen (in Bezug auf Arbeitsinhalt, Arbeitszeit, Entlohnung etc.) haben. Neben einer generellen Änderung des Sanktionsregimes bräuhete es hier definierte Ausnahmen für die Teilnehmer:innen eines Jobgarantie-Programms. Derzeit folgt einem (vermeintlichen) Fehlverhalten aus Sicht des ALVGs eine Sanktion in Form einer zumindest 6-wöchigen Sperre der Arbeitslosenversicherungsleistung.

Da mit einem Jobgarantie-Programm auch stark die Ebene der Kommune oder Region angesprochen wird, müssten hier

auch Strukturen geschaffen werden, die eine Umsetzung einer Jobgarantie regional ermöglichen und vorantreiben. Es ist leicht gesagt, eine Jobgarantie einführen zu wollen. Eine gute und sinnvolle Umsetzung in den Regionen ist aus meiner Sicht der zentrale Faktor. Falls dem AMS dadurch neue Koordinations- und Entwicklungsaufgaben zukommen, benötigen AMS oder mit der Umsetzung beauftragte Trägerorganisationen zusätzliches Personal. Auf regionaler Ebene des AMS gibt es in jeder Geschäftsstelle einen durchaus „geeigneten Ort“ für die regionale Abstimmung: einen sozialpartnerschaftlich besetzten Regionalbeirat, der Aufgaben im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und auf Basis des AMSG bzw. einzelner Förderungsrichtlinien zu erfüllen hat. Für eine Umsetzung eines Jobgarantie-Programms könnte es sinnvoll sein, den Regionalbeirat mit Akteur:innen aus regionalen Strukturen (wie Gemeinden, lokalen Vereinen etc.) zusammenzubringen. Die Situation in Wien ist hier gesondert zu betrachten, da kommunale Aufgaben oft in der ganzen Stadt angeboten werden und auch viele Vereine im gesamten Stadtgebiet tätig sind. Hinzu kommt, dass die Herausforderungen und Möglichkeiten einer Millionenstadt anders einzuordnen und zu verwalten sind als in ländlichen oder kleinstädtischen Regionen.

Darüber hinaus – und das ist das wichtigste und politisch umstrittenste Thema – braucht es für die Einführung einer Jobgarantie eine Abkehr von der grundsätzlichen Annahme, dass alle, die arbeiten möchten, auch eine Beschäftigung finden. Eine Abkehr vom Grundsatz, dass mit der Arbeitsmarktpolitik alle Arbeitsuchenden primär rasch auf jede verfügbare (auch die schlecht entlohnte, prekäre oder nicht passende) Stelle zu vermitteln sind. Hier bräuchte es wie angesprochen Änderungen bei der Zumutbarkeit im ALVG und in den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des/r Bundesministers/in. In diesem Zusammenhang ist es die größte Herausforderung, anzuerkennen, dass dieser lang vorherrschende Grundsatz seine Grenzen hat.

Es macht Sinn, hier im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenzusteuern, damit die Menschen tatsächlich einer ihren Interessen und Kompetenzen entsprechende Arbeit nachgehen können. Das ist eine politische Entscheidung, die getroffen werden muss. Das Pilotprojekt MAGMA in Gramatneusiedel oder auch die „Aktion 20.000“ haben gezeigt, was möglich ist, wenn das Commitment vorhanden ist (im Fall von MAGMA war das Commitment auf Landesebene des AMS NÖ vorhanden) bzw. wie schnell die Dinge auch wieder auslaufen, wenn sich die politische Windrichtung ändert.

Wie könnte eine Jobgarantie in Österreich in der Arbeitsmarktpolitik integriert werden?

Wie in den vorangegangenen Ausführungen veranschaulicht, ist die Arbeitsmarktpolitik in Österreich ein komplexes Feld, in dem viele Interessen und Akteur:innen auszutarieren sind. Eine Jobgarantie geht über die Aufgaben der (traditionellen) Arbeitsmarktpolitik hinaus. Trotzdem denke ich, dass eine Umsetzung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik und damit innerhalb des AMS möglich und sinnvoll ist, wenn man folgende Dinge mitberücksichtigt:

Die Arbeitnehmer:innen-Vertretung, die sich auch für die Interessen ihrer erwerbsarbeitslosen Mitglieder einsetzt, ist in den Gremien des AMS auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene vertreten und kann ihre Ausrichtung zum Teil mitgestalten. Es braucht für politische Schwerpunktsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik jedoch Mehrheiten. Auf der nationalen Ebene sind die Gegenüber die Vertreter:innen der Arbeitgeber:innen und die der Politik (das Arbeits- und das Finanzministerium). Pilotprojekte wie MAGMA oder das Pilotprojekt „Schritt für Schritt“ für Langzeitarbeitslose in Wien¹ zeigen, dass es für

1 Das Wiener Pilotprojekt ist kein „Jobgarantie“-Programm, aber ein freiwilliges mehrstufiges Betreuungs- und Beschäftigungsangebot für arbeitslose Personen, die bereits länger als fünf Jahre arbeitslos sind. Es wird wertvolle Rückschlüsse für eine gute Betreuungsstruktur von Langzeitarbeitslosen zulassen.

Initiativen einen gewissen, wenn auch regional eingeschränkten Spielraum gibt. Beschlüsse für konkrete Projekte auf Landesebene sind tendenziell einfacher abzustimmen als die generellen Beschlüsse auf Bundesebene. Das gilt beispielsweise für österreichweite Programme oder Förderrichtlinien, die oft in einem stärkeren politischen Spannungsfeld stehen. Für die Umsetzung einer österreichweiten Jobgarantie reicht das derzeit (Anfang 2024) nicht aus.

Daher muss man öffentlich aufklären, warum eine Jobgarantie sinnvoll ist und sich auch rechnet, wenn sie gut gemacht ist. Bedenken müssen besprochen und ernst genommen werden und am Ende sollte ein Konzept stehen, das in Österreich umsetzbar ist. Hier sind neben den Sozialpartnern, der Politik und dem AMS relevante Stakeholder aus dem Bereich der sozial-integrativen Unternehmen einzubeziehen. Besonders wichtig ist es auch, lokale Akteur:innen (Gemeinden/Städte) ins Boot zu holen. Die Frage der Kooperationsstrukturen und der Rollenverteilung ist dabei zu klären. Welche/r Akteur:in bekommt welche Aufgaben, wie sieht ein Betreuungsverlauf aus, wie entstehen förderbare Beschäftigungsverhältnisse und welche Arbeitgeber sind förderbar?

Zentral ist jedoch: Es braucht einen politischen Willen und eine klare Zielrichtung, um ein großes Vorhaben wie dieses erfolgreich umzusetzen. Dieser politische Wille muss sich auch in einer Zielvorgabe an das AMS niederschlagen.

Wie bereits angesprochen, ist die Frage der Finanzierung für die Umsetzung zentral und zu klären. Es ist nicht sinnvoll bzw. ausreichend, dafür nur Mittel aus der Arbeitslosenversicherung (Aktivierung passiver Mittel) zu verwenden, sondern auch allgemeine Steuermittel für die Finanzierung heranzuziehen. Vor allem auch deshalb, weil ein Jobgarantie-Programm über die Grenzen der Arbeitsmarktpolitik hinausgeht und Bereiche der Kommunal-, Gesundheits- oder Sozialpolitik dabei angesprochen sind. Auch hier können Kosten eingespart werden,

dazu müssten seitens des Ministeriums und des AMS auch die Länder mit an Bord geholt werden.

In einem nächsten Schritt gilt es unter Einbeziehung der Akteur:innen – im Rahmen von bestehenden arbeitsmarktpolitischen Gremien, im Idealfall unter Einbeziehung der Länder – ein Konzept zu finalisieren und in ausgewählten Pilotregionen (aus dem ländlichen, dem klein-, mittel- und großstädtischen Bereich) umzusetzen. Hier sind die Erfahrungen der bisherigen Jobgarantie-ähnlichen Projekte einzubeziehen (etwa die Beauftragung von externen Trägern, die die Abwicklung der Jobgarantie in der Gemeinde durchführen/betreuen etc.). Nach einer Pilotphase von ca. eineinhalb Jahren und einer etwaigen Konzeptanpassung durch die Erkenntnisse der Pilotierung könnte eine Jobgarantie in einem zweiten Schritt österreichweit ausgerollt werden.

Fazit

Ein Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht darin, Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen, um die negativen Folgen für die Menschen und die Gesellschaft zu minimieren. Dieses Ziel konnte mit bisherigen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichend erreicht werden. Ein progressives Jobgarantie-Programm ist freiwillig, orientiert sich an den Interessen und Kompetenzen der langzeitarbeitslosen Personen, ist unter Einbeziehung der Akteur:innen organisiert und unterstützt Bereiche, die für die Gesellschaft wichtig sind. Es geht über die traditionelle Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich hinaus, findet sich jedoch in der Grundidee einer progressiven aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder.

Ein AMS, das in vielen Bereichen gute Arbeit leistet und in dem die Sozialpartner rechtlich verankert sind, kleinere Pilotprojekte im Bereich der Jobgarantie und eine Vielzahl an gemeinnützigen Organisationen, die bereits jetzt im Auftrag des AMS mit langzeitarbeitslosen Menschen arbeiten, schaffen gute

Voraussetzungen für eine Umsetzung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik.

Dazu braucht es aber einen politischen Willen und eine entsprechende arbeitsmarktpolitische Zielvorgabe. Zudem eine klare Finanzierungsstruktur, ein dafür zur Verfügung stehendes Budget und eine Kooperationsstruktur auf der regionalen Ebene, die die Umsetzung eines Jobgarantie-Programms trägt. Ich denke, wenn das AMS die Mittel und das Personal bekommt, ist die Organisation in der Lage, ein österreichweites Jobgarantie-Programm umzusetzen, da es über die notwendigen Strukturen, eine hinreichende Arbeitsmarktexpertise und eine Organisationsform verfügt, die es ermöglicht, arbeitsmarktpolitische Programme in ganz Österreich zu etablieren.

Eine Herausforderung möchte ich abschließend noch erwähnen, da diese auch bei der Einführung einer Jobgarantie bestehen bleibt: Es braucht eine politische Lösung für das Problem, dass viele Arbeitnehmer:innen (darunter auch sehr viele Langzeitarbeitslose) erhebliche gesundheitliche Probleme haben, die es ihnen unmöglich machen, einer regelmäßigen Erwerbsarbeit nachzugehen. Es kann nicht alleine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein, hier Lösungen zu finden. Es braucht eine Änderung beim Zugang zur Berufsunfähigkeits- bzw. Invaliditätspension und eine bessere Abstimmungen zwischen den Systemen der Arbeitslosen-, Kranken- und Pensionsversicherung.

Literatur

- Angel, Stefan/Bittschi, Benjamin/Horvath, Thomas/Kogler, Marion/Mahringer, Helmut (2023): Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und „Stille Reserven“ in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der

- österreichischen Sozialpolitik. In: Kurswechsel 4/2009: S. 24–34.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2014): Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010–2013. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019): Evaluation der Aktion 20.000. Prospect Research & Solution.
- Huemer, Ulrike/Horvath, Thomas/Huber, Peter/Mahringer, Helmut/Piribauer, Philipp/Sommer, Mark/Weingärtner, Stefan (2023): Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Vortrag im Rahmen eines Forschungsgespräches: https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_Forschungsgespraech_2023-05-31_Ulli_Huemer.pdf (abgerufen am 1.2.2024)
- Lechner, Ferdinand/Reiter, Walter/Wetzel, Petra/Willsberger Barbara (2017): Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich: Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik. AMS report, No. 122, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).
- Nagl, Ingrid/Harting, Kai/Eybl, Agnes (2023): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2015–2023. Dokumentation des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft.
- Richter, Martina/Leidl-Krapfenbauer, Ilse (2024): Arbeitslosenversicherung I. Allgemeiner Teil. VÖGB-Skriptum aus der Serie „Sozialrecht“.

Jobgarantie, Daseinsvorsorge und Geschlechtergerechtigkeit – wie kann der Wohlstand für alle realistisch erhöht werden?

Jana Schultheiß und Daniel Witzani-Haim

Eine Jobgarantie kann viele Vorteile für Menschen bieten, die sonst von (Langzeit-)Erwerbsarbeitslosigkeit betroffen wären. Erwerbsarbeit ist häufig sinnstiftend und soll Menschen in die Lage versetzen, ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen und ökonomische Abhängigkeiten zu reduzieren. Im Fokus dieses Beitrags stehen jedoch nicht die individuellen Vorteile, sondern der gesamtgesellschaftliche Nutzen, den eine Jobgarantie mit sich bringen könnte. Denn bei den meisten Jobgarantie-Konzepten geht es darum, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die das Gemeinwohl und den gesellschaftlichen Wohlstand erhöhen. In diesem Zusammenhang stellen wir auch die Frage nach der Geschlechtergerechtigkeit. Die Auswahlverfahren und Gestaltung der Tätigkeiten können zudem positive demokratische Aspekte beinhalten. Ein kritischer Blick muss auf die Frage geworfen werden, ob und wo Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen einer Jobgarantie reguläre (öffentliche) Erwerbsarbeitsplätze erweitern, ersetzen oder ihre Ausweitung verhindern könnten.

Leistungen der Jobgarantie sollen die Lebensqualität vor Ort erhöhen

Eine Jobgarantie soll theoretisch die Lebensqualität der Menschen direkt und möglichst unmittelbar vor Ort erhöhen (Haim 2020, Tcherneva 2020). Gängige Konzepte zur Umsetzung einer

Jobgarantie in Österreich sehen vor, dass der Bund die Finanzierung übernimmt, während die Organisation durch die Gemeinden und Städte sowie das AMS erfolgt. Die Beschäftigungsträger sollen öffentliche oder gemeinnützige – also gemeinwohl- und nicht profitorientierte – Einrichtungen sein (Picek 2020, Tamesberger und Theurl 2021). Durch diese Konzeption der Jobgarantie finden die Beschäftigungsmöglichkeiten direkt in Gemeinden und Städten statt, bestenfalls im Wohnort des:der Teilnehmer:in. Dies hat mindestens drei potenzielle Vorteile: eine stärkere soziale Teilhabe des:der Teilnehmer:in im eigenen räumlichen Umfeld, eine Gestaltung der Stelle nach den Bedürfnissen der Gemeinde bzw. ihrer Einwohner:innen sowie die direkte Sichtbarkeit der Ergebnisse der Tätigkeit – gerade in kleineren Gemeinden – für viele Einwohner:innen. Pavlina Tcherneva, eine der wichtigsten US-Theoretikerinnen zur Jobgarantie, beschreibt diese Vision folgendermaßen:

Imagine that you go back to the unemployment office but this time, in addition to every other resource it offers, it also produces a list of local public service jobs, each offering a basic wage (say \$ 15/hour), healthcare, and affordable quality childcare. You can choose from full- and part-time options. [...]

These are local job opportunities in the municipality or local non-profits (finally, a shorter commute), but they are federally funded (not that you care, a paycheck is a paycheck). (Tcherneva 2020: 17f)

Durch diese Konzeption der Jobgarantie liegt es nahe, dass Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem im Bereich der sogenannten kommunalen Daseinsvorsorge entstehen. Im Rahmen der Daseinsvorsorge werden Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Verfügung gestellt, die erstens zur Gestaltung des täglichen Lebens der Bürger:innen zwingend notwendig sind

und zweitens in hohem Maße zur Steigerung der Lebensqualität beitragen. In die erste Gruppe fallen etwa Leistungen wie Müllentsorgung, Wasserversorgung, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur, der öffentliche Personenverkehr oder Breitbandausstattung. Hinzu kommen Bildungsangebote wie Kindergärten und Volksschulen und Leistungen im Bereich von Gesundheit und Pflege. Zur zusätzlichen Steigerung der Lebensqualität der Bevölkerung tragen Kulturangebote (Veranstaltungen, Büchereien, Musikschulen etc.) sowie Freizeit- und Sportinfrastruktur (etwa Sportplätze bzw. -hallen, Freibäder) bei (vgl.: Biwald und Hödl 2020; Stadt Wien 2024).

Wie sieht die Vision einer Jobgarantie in Bezug auf die eigene Stadt oder Gemeinde aus, die in diesen Bereichen ansetzt? Die Nachbarschaft wird saniert, um die Schule der Kinder wird ein Gemeinschaftsgarten angelegt, die Stadtbibliothek bietet zusätzliche Veranstaltungen und Programme an, ältere Menschen werden zu Einkäufen oder behördlichen und medizinischen Terminen begleitet und Wanderwege und Seezugänge werden häufiger sauber- und instand gehalten. Die Jobgarantie würde also uns allen etwas nutzen, selbst wenn wir nicht direkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Die Jobgarantie kann auch mit anderen progressiven gesamtgesellschaftlichen Zielen kombiniert werden. Tcherneva schreibt etwa, dass undokumentierte Migrant:innen mit einer Programmteilnahme der Weg zur Staatsbürgerschaft eröffnet werden könnte – in Österreich wäre hier die Teilnahme von Asylwerber:innen zu diskutieren. Im Idealfall wird allen Teilnehmer:innen eine hochwertige Kinderbetreuung angeboten, dadurch reduzieren sich die Betreuungspflichten von Familien, wodurch insbesondere mehr Frauen die Möglichkeit haben, einer Lohnarbeit nachzugehen, ohne doppelt belastet zu werden.

Tcherneva spricht in ihrem Buch auch einige Kritikpunkte an, die wir in diesem Beitrag auf Österreich bezogen ebenfalls

andiskutieren möchten: Die Jobgarantie solle weder große Infrastrukturprojekte umsetzen noch essenzielle Funktionen des Staats übernehmen und deren Qualität damit von der Konjunktur abhängig machen. Bei guter Konjunktur und geringer Arbeitslosigkeit könnten dann eventuell wichtige Leistungen nicht mehr angeboten werden. Die Inanspruchnahme der Jobgarantie ist dezidiert freiwillig und daher kein neoliberales Workfare-Programm. In den USA soll laut Tcherneva gesetzlich vorgesehen sein, dass der Mindestlohn im Rahmen der Jobgarantie regelmäßig entsprechend den Produktivitätssteigerungen erhöht wird. In Österreich hingegen müsste eine Einstufung in Kollektivverträge je nach Tätigkeit erfolgen – auch um Lohn-dumping zu verhindern.

Wie werden die Jobs gefunden?

Demokratische Elemente sind entscheidend

Bei den meisten Überlegungen zur Jobgarantie geht es darum, Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die sinnstiftend für die Teilnehmer:innen sind und die gleichzeitig das Gemeinwohl und den gesellschaftlichen Wohlstand erhöhen. Die Arbeitsergebnisse – also Produkte und Dienstleistungen – sollen im Allgemeininteresse sein und eine Jobgarantie kann genutzt werden, um sinnvolle regionalpolitische Projekte umzusetzen (Tamesberger und Theurl 2019). Die Jobs im Rahmen einer Jobgarantie sollen weder mit dem Privatsektor noch mit dem öffentlichen Sektor konkurrieren. Es geht darum, zusätzliche neue Jobs in Bereichen zu schaffen, in denen es Bedarfe gibt, die nicht gedeckt sind.

Um Jobs zu schaffen, die aus der Sicht der Teilnehmer:innen und der Gemeinwohlperspektive sinnvoll sind, könnte der Prozess auf Österreich bezogen folgendermaßen gestaltet sein:

1. In einem ersten Schritt sollten im Nationalrat thematische Einsatzgebiete definiert werden, wie etwa im Be-

reich Alltagsbegleitung mobilitätseingeschränkter Personen oder auch der sozialökologischen Transformation. Dieser Prozess ähnelt z.B. dem österreichischen Zivildienst, bei dem die Einsatzgebiete ebenfalls gesetzlich bestimmt und erweitert werden.

2. Anschließend können lokale Räte eingesetzt werden, in denen Vertreter:innen des AMS, der Gemeinden oder der Bezirksämter, der Sozialpartner:innen und Erwerbsarbeitslosen-Vertreter:innen gesellschaftlich notwendige und gewünschte Tätigkeiten identifizieren und entsprechende Projekte bewilligen und anstoßen. Räte dieser Art werden bereits in Frankreich erfolgreich eingesetzt (siehe Beitrag Witzani-Haim in diesem Buch).
3. Für die Teilnehmer:innen der Jobgarantie sind ordentliche Arbeitsverträge (am besten unbefristet) mit angemessenen kollektivvertraglichen Mindestlöhnen sowie Beteiligungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung der Projekte wichtig.
4. Für bestimmte Zielgruppen (z.B. junge Erwerbsarbeitslose, Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen) können angepasste Möglichkeiten geschaffen werden. Gleichzeitig sollten Gruppen nicht unnötig getrennt werden, insbesondere Menschen mit Behinderung sollten regulär im Programm eingebunden werden (siehe Beitrag Diry/Moder in diesem Buch).
5. Eine intensive, gute Beratung und Betreuung im Rahmen der Vermittlung zwischen Erwerbsarbeitslosen und den Jobgarantie-Projekten ist wichtig – diese kann lokal oder über das AMS erfolgen.

Ein Schwerpunkt liegt auf den demokratischen Aspekten, die eine Jobgarantie stärken könnte. Eine breite Diskussion darüber, welche Jobs in einer Gemeinde benötigt werden und welches Angebot an Tätigkeiten sich sowohl die Menschen in den

Jobs der Jobgarantie als auch die Einwohner:innen wünschen, wäre ein neuer fortschrittlicher Zugang in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Beitrag Altreiter/Flecker in diesem Buch). Mittelfristig könnte diese Vorgehensweise auch positive Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wertung von Tätigkeiten haben (Quinz und Flecker 2023). Wenn etwa ein demokratisch eingesetzter lokaler Rat sieht, dass für den Ort soziale Kontakte für ältere Einwohner:innen oder Beiträge zur Kulturgeschichte der Gemeinde besonders wichtig oder interessant sind, dann könnte auch die Anerkennung derjenigen steigen, die diese Tätigkeiten verrichten.

Bestehende und neue Beschäftigungsverhältnisse

Eine zentrale Kritik an Überlegungen zur Einführung einer Jobgarantie besteht darin, dass diese bestehende oder auch potenziell zu schaffende reguläre Beschäftigungsverhältnisse im Privatsektor oder im öffentlichen Dienst verdrängen oder ersetzen könnte. Angesichts des Spardrucks auf Gemeinden durch die bestehenden Fiskalregeln ist dieser Punkt insbesondere mit Blick auf den öffentlichen Sektor ernst zu nehmen. Anknüpfend an die eingangs formulierte Definition der kommunalen Daseinsvorsorge werden die Tätigkeiten der Jobgarantie nicht im ersten Teil liegen, dem Kern der notwendigen Leistungsangebote für das Leben in der Gemeinde. Beschäftigungsverhältnisse in Bereichen wie etwa der Müllentsorgung, Wasserversorgung, Straßen- und Verkehrsinfrastruktur etc. bleiben im öffentlichen Dienst oder ausgelagerten Unternehmen und können nicht durch Jobs in der Jobgarantie ersetzt werden. Diese werden eher im zweiten Teil der Definition zu finden sein, im Bereich der Angebote, die die Lebensqualität der Einwohner:innen zusätzlich erhöhen.

Erste Evaluierungsergebnisse eines Jobgarantieprogramms in Niederösterreich (MAGMA-Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal) beschäftigen sich auch mit den sogenannten

Spillover-Effekten auf dem Arbeitsmarkt, also z.B. ob reguläre Jobs verdrängt wurden oder ob Kurzarbeitslose ihre Bemühungen bei der Arbeitssuche reduzieren, weil sie eine Programmteilnahme in der Zukunft erwarten. Hier kann jedoch festgestellt werden, dass die Jobgarantie im Rahmen dieses Projekts keine regulären Jobs verdrängt und auch die Arbeitslosigkeit unter noch nicht berechtigten Personen nicht gestiegen ist (Kasy und Lehner 2023, siehe auch Beitrag von Kasy und Lehner in diesem Buch).

Bei Einführung einer weiträumigen Jobgarantie wird dennoch darauf zu achten sein, dass keine gut bezahlten Arbeitsplätze mit für die Bevölkerung wichtigen Inhalten verdrängt werden. Im Niedriglohnsektor oder anderen Bereichen mit schlechter Bezahlung und schlechten Arbeitsbedingungen könnten Arbeitsplätze im Rahmen einer Jobgarantie aber eine alternative Perspektive bieten. Bei einem großflächigen Ausrollen der Jobgarantie wären so neue, positive Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt denkbar. Schwer überprüfbar dürfte die Frage sein, welche potenziellen regulären Beschäftigungsverhältnisse nicht geschaffen werden. So wird etwa nicht abschließend zu klären sein, ob aus dem Bedarf des oben genannten Beispiels an sozialen Kontakten für ältere Einwohner:innen nicht in den kommenden Jahren ein neues Dienstleistungsangebot im Rahmen der Pflege und Betreuungsleistungen der Gemeinde entwickelt worden wäre.

Eine Herausforderung bei der Schaffung von ausreichend vielen Jobs ist die Rolle, die die Jobgarantie im Konjunkturzyklus einnimmt. Eine breit angelegte Jobgarantie wirkt antizyklisch: In Krisenzeiten mit hoher Erwerbsarbeitslosigkeit kann sie die Einkommen, Steuereinnahmen und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren. Zudem kann sie dazu beitragen, die beruflichen Fähigkeiten von Arbeitskräften, die sonst in Krisen erwerbsarbeitslos wären, (partiell) zu erhalten. Im besten Fall können sich die sonst erwerbsarbeitslosen Men-

schen Qualifikationen aneignen bzw. erhalten und Netzwerke aufbauen, um in Zeiten eines Aufschwungs für Unternehmen, die entsprechend gute Arbeitsbedingungen bieten, schnell zur Verfügung zu stehen. Damit hätte die Jobgarantie auch sehr positive Aspekte für die Privatwirtschaft. Allerdings ist hier fraglich, wie schnell in Krisenzeiten bei schnell steigender Erwerbsarbeitslosigkeit neue Jobs im Rahmen der Jobgarantie geschaffen werden können. Zudem kann auch ein Wechsel von vielen Menschen in die Privatwirtschaft bei einem Aufschwung schwierig werden, wenn die Leistungen im Rahmen der Jobgarantie im Gemeindealltag zur Gewohnheit geworden sind und nun hier Menschen fehlen (Theine 2021). Im Falle einer großen Krise und einem rapiden Anstieg der Erwerbsarbeitslosigkeit sind daher Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung wie Kurzarbeit oder öffentliche Beteiligungen statt Subventionierungen von Unternehmen zielführender (Schultheiß und Theurl 2021).

Um welche Jobs geht es dann? Kreativität ist gefragt!

Es geht um die Schaffung neuer, zusätzlicher Jobs. Maurice Höfgen erläutert bildlich: Der heutige Arbeitsmarkt besteht aus drei Säulen – dem öffentlichen Sektor, dem Privatsektor und dem Bereich der erwerbsarbeitslosen Menschen. Eine Jobgarantie würde ihn um eine vierte Säule ergänzen. „Es ist eine zusätzliche Option. Die Liste mit verfügbaren Jobs wird einfach länger gemacht, weil der Staat gemeinnützige Jobs schafft“ (zitiert nach Domke Seidl 2022). Die besten Möglichkeiten sieht Höfgen bei Non-Profit-Organisationen, die bereits soziale und ökologische Arbeiten erledigen. Beispielhaft nennt er das Rote Kreuz, den Katastrophenschutz, die Tafel, Hilfsangebote für Obdachlose, Kinder, Pensionist:innen und Migrant:innen und verweist weiter auf die Möglichkeit, Kulturprojekte, Sport- und Musikevents, Theater- und Kunstgruppen zu fördern. „Es gibt eine Menge an gemeinnützigen Tätigkeiten, die jetzt noch nicht gemacht werden. Das Potential ist unerschöpflich“ (ebd.).

Bei der Schaffung der Jobs ist Kreativität gefragt und hier sind wiederum die oben genannten demokratischen Entscheidungsprozesse besonders relevant. Im Rahmen des zentralen Umsetzungsbeispiels einer Jobgarantie in Österreich, dem Programm MAGMA, wurden beispielsweise Projekte im Bereich öffentlicher Gartenarbeit umgesetzt. Andere Teilnehmer:innen reparierten Möbel in einer eigens eingerichteten Tischlerei, ein lokaler Spielplatz und Kindergarten wurden mit Sitzgelegenheiten und Hochbeeten ausgestattet, alte Wohnungen in der Gemeinde wurden renoviert und es wurde geplant, ältere Mitmenschen zu begleiten. Denn die Menschen in den Gemeinden wissen, was ihnen besonders helfen und/oder die Lebensqualität erhöhen würde. So können Jobs aus Tätigkeiten entstehen, die bisher im Ehrenamt – etwa Gartenprojekte – oder in den Familien übernommen werden oder hier zu kurz kommen – etwa Wegebegleitungen von älteren Menschen oder Kindern, soziale Kontakte und Angebote für ältere (partiell) einsame Menschen etc. Wenn diese bisher unbezahlt im Privaten geleisteten wichtigen Tätigkeiten nun in bezahlte Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden, ohne dass sie den Marktprozessen unterworfen werden, hat dies einen mehrfachen gesellschaftlichen Nutzen. Neben den genannten positiven Effekten für die Menschen, die nun nicht mehr erwerbsarbeitslos sind, und den Einwohner:innen, die von den dauerhaft und zuverlässig angebotenen Leistungen profitieren, sind auch positive Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse zu erwarten.

Gemeinnützige Einrichtungen wie das Rote Kreuz, der Samariterbund, die Volkshilfe oder die Caritas haben zudem viel Potenzial, derzeit von Ehrenamtlichen ausgeführte Tätigkeiten zu formalisieren und damit Jobgarantie-Arbeitsplätze anzubieten. Gleichzeitig wird für das breite Angebot dieser Organisationen die Mithilfe von Freiwilligen weiterhin unerlässlich bleiben. Eine gute und kreative Planung und Zusammenarbeit

zwischen bisher hauptamtlichen, ehrenamtlichen und neuen Jobgarantie-Mitarbeiter:innen ist daher auch hier wichtig.

Pavlina Tcherneva (2020) setzt in ihrem Konzept insbesondere auf den Care-Bereich. Unter dem Schlagwort „National Care Act“ schlägt sie drei Arten von Beschäftigung vor: Erstens können Jobs dem Umweltschutz und der Bewältigung der Folgen der Klimakrise dienen. Darunter versteht die Autorin Jobs in den Bereichen Hochwasserschutz, Parkpflege, Artenschutz, lokale nachhaltige Fischerei und Landwirtschaft, Gemeinschaftsgärten, Katastrophenschutz, Wärmedämmung und Ähnliches. Zweitens können mithilfe der Jobgarantie Gemeinden revitalisiert werden. Dazu dienen z.B. Jobs in der Flurbereinigung, Recycling-Initiativen, Schaffung von Coworking-Spaces, Werkzeugverleih, Bau und Instandhaltung von Spielplätzen, Restaurierung historischer Sehenswürdigkeiten, Gemeindetheater, Fahrgemeinschaften und Oral-History-Projekte. Und drittens sollen sich Teilnehmer:innen der Jobgarantie der Betreuung von Menschen widmen. Darunter versteht die Autorin Unterstützung bei der Altenpflege, Nachmittagsbetreuung von Kindern, Essen auf Rädern, Programme für gefährdete Jugendliche, für ehemalige Gefängnisinsass:innen und für Menschen mit Behinderung, Hilfsarbeiten für Lehrer:innen, Trainer:innen, Bibliotheken etc. Im Falle von ehemaligen Gefängnisinsass:innen und Menschen mit Behinderung können Personen aus diesen Gruppen befähigt werden, andere Betroffene zu unterstützen.

Die Jobgarantie kann dabei Teil eines größeren Investitionspakets für die soziale Daseinsvorsorge sein, das ein gerechtes und effizientes Beschäftigungswachstum erzeugt. Die Rolle, die eine Jobgarantie bei den Herausforderungen in der Pflege und Betreuung oder der Kinderbetreuung einnehmen kann, muss aber auch realistisch und kritisch betrachtet werden, worauf wir im nächsten Abschnitt genauer eingehen möchten.

Die Jobgarantie für mehr Geschlechtergerechtigkeit nutzen

Eine Jobgarantie kann mit unterschiedlichen Forderungen feministischer Bewegungen verbunden werden. Relevant sind z.B. die Fragen, welche Frauen davon betroffen sind, ob eine Jobgarantie die berufliche Segregation fördert oder abbaut, welchen Beitrag eine Jobgarantie im Pflegebereich leisten kann und wie stark die gesellschaftliche Teilhabe der Teilnehmer:innen ist.

Langzeitbeschäftigungslosigkeit betrifft in Österreich derzeit Männer etwas stärker als Frauen. 2023 waren 45 Prozent der knapp 112.500 beim AMS vorgemerkten Langzeitbeschäftigungslosen Frauen (AMS 2024a). Perspektivisch wird durch die Erhöhung des Pensionsantrittsalters für Frauen auf 65 Jahre bis 2033 die (Langzeit)Arbeitslosigkeit steigen. Die Alterskohorte von 60 bis 64 Jahren hatte bei den Männern 2023 im Schnitt die höchste Arbeitslosenrate von 9,8 Prozent und lag damit 3,4 Prozentpunkte über dem Schnitt aller Altersgruppen (6,4 Prozent) (AMS 2024b). Ein Anstieg der Erwerbsquote von Frauen über 60 Jahren wird dementsprechend mit einer hohen Wahrscheinlichkeit einen Anstieg der Erwerbslosigkeit in diesem Alter zur Folge haben, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird.

In Österreich gibt es zudem eine große Kluft zwischen den Geschlechtern bei der Teilzeitbeschäftigung. Jede zweite erwerbstätige Frau ist teilzeitbeschäftigt, damit liegt Österreich deutlich über dem EU-Durchschnitt von 29,1 Prozent (Statistik Austria 2023a). Im Vergleich dazu lag die Teilzeitbeschäftigungsquote für Männer im Jahr 2022 bei lediglich 12,6 Prozent. Rund 78 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten in Österreich sind weiblich. Unbezahlte Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene sind für viele Frauen der Hauptgrund für Teilzeitarbeit – in der Altersgruppe der 30- bis 44-Jährigen für zwei Drittel aller erwerbstätigen Frauen. Wird die kommunale Daseinsvorsorge ausgebaut, könnte dies zu mehr Entscheidungsfreiheit für Frauen führen. Im Idealfall bieten die Anbieter:innen von Jobgarantie-Arbeitsplätzen auch Kinder-

betreuung in Betriebs- oder Gemeindekindergärten für die Teilnehmer:innen an. Eine Jobgarantie selbst kann den Ausbau der Pflege und Kinderbetreuung jedoch nur zum Teil unterstützen, da beide Bereiche eine hohe Qualifizierung und fachspezifische Ausbildungen erfordern. Der Beitrag von Jobgarantie-Arbeitsplätzen kann zwar im Bereich der Betreuung (Hilfsarbeiten, Alltagsbegleitung, Fahrdienste) liegen, jedoch nicht in der professionellen Pflege und Kinderbetreuung.

Eine weitere Frage ist, ob die Jobgarantie möglicherweise einen größeren Mindestlohnsektor schafft. Jobgarantie-Arbeitsplätze sollten kollektivvertraglich entlohnt sein und gute Arbeitsbedingungen bieten, die Einstufung und die Art des Kollektivvertrags ist jedoch entscheidend. Wird ein sozialer Dienstleistungs-KV angewandt, und die Teilnehmer:innen werden nach langer Erwerbslosigkeit niedrig eingestuft, sind die Einkommen zwar höher als das zuvor erhaltene Arbeitslosengeld, aber nicht automatisch ausreichend. Daher ist es wichtig, Teilnehmer:innen in die Kollektivverträge der jeweiligen Bereiche einzustufen, in denen sie arbeiten. Zudem sollten die Gründungen von Betriebsräten auch in kleinen gemeinnützigen Betrieben unterstützt und vorangetrieben werden, in den Jobgarantie-Teilnehmer:innen arbeiten.

Damit die Jobgarantie die Erreichung besserer Arbeitsbedingungen am Arbeitsmarkt unterstützt, sollte sie nicht nur beim AMS registrierten Langzeitarbeitslosen offenstehen. Auch derzeit (Schein-)Selbstständige in Sorgeberufen (z. B. 24-Stunden-Betreuung, Reinigung, Kinderbetreuung) – das sind häufig Frauen – und Asylwerber:innen sollten die Möglichkeit haben, in den Kommunen, in denen sie arbeiten oder wohnen, in der Jobgarantie eine gute Beschäftigung zu bekommen.

Eine Erkenntnis aus der Aktion 20.000 ist, dass eine Jobgarantie die sektorale und berufliche Segregation verstärken könnte. Bei der Aktion 20.000 waren 52 Prozent der befragten Frauen im Beschäftigungsfeld „Soziale Dienstleistungen“ tätig,

unter den Männern waren es 34,2 Prozent. 20,7 Prozent der Männer waren im Bereich „Gestaltung des öffentlichen Raums/ Umweltpflege/Verkehr“ beschäftigt, hingegen arbeiteten nur 5,6 Prozent der Frauen in diesem Berufsfeld (Hausegger und Krüse 2019, 94). Frauen waren häufiger als Betreuerin, Pflegekraft, Trainerin oder Beraterin eingesetzt, Männer häufiger als Hilfskraft oder Haustechniker. Eine Jobgarantie muss hier idealerweise den Spagat zwischen einer schnellen Arbeitsaufnahme und der Möglichkeit der beruflichen Umorientierung schaffen. Dafür können unterschiedliche Tätigkeitsmöglichkeiten innerhalb der Betriebe angeboten und mit Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung verbunden werden.

Die Jobgarantie kann helfen, patriarchale Strukturen aufzubrechen. Erstens bietet Erwerbsarbeit ein Einkommen, das Frauen mehr Unabhängigkeit gegenüber ihren Partnern schafft. Zweitens sorgt die Erwerbsarbeit in Betrieben auch für mehr soziale Integration in Netzwerke abseits der Familie. Drittens kann damit die ungleiche Verteilung der unbezahlten Sorgearbeit ein Stück weit angegangen werden, wenn die Jobgarantie wie von uns skizziert auch Kinderbetreuung in Betriebs- oder Gemeindekindergärten für die Teilnehmer:innen anbietet. Denn derzeit wenden Frauen mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt im Schnitt fast zwei Stunden täglich für unbezahlte Kinderbetreuung als Hauptaktivität auf, Männer hingegen lediglich 53 Minuten (Statistik Austria 2023b). Eine Ausweitung der (guten) Erwerbsarbeit von Frauen sollte jedoch nicht zu zusätzlichen Doppelbelastungen führen. Nicht zielführend wäre es, lediglich bestehende unbezahlte Sorge- und Hausarbeit zu entlohnen (Stichwort Herdprämie). Dadurch könnten Frauen in ihrem privaten Haushalt isoliert werden und traditionelle Geschlechterrollen weiter gefestigt werden.

Fazit

Die Jobgarantie hat großes Potenzial, den Ausbau der kommunalen Daseinsvorsorge zu unterstützen. Ihre Stärken liegen in der demokratischen Schaffung von Jobs durch das Erheben von Bedürfnissen lokaler Gemeinschaften und Kommunen. Dafür ist Kreativität in der Schaffung geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten nötig, die durch die Beteiligung der Teilnehmer:innen und diverser Stakeholder:innen, von Gemeinden, der Sozialpartnerschaft über gemeinnützige Organisationen bis zur lokalen Bevölkerung gebündelt werden kann. Eine Jobgarantie soll weder bestehende gute öffentliche Beschäftigungsverhältnisse verdrängen noch den nötigen öffentlichen Ausbau von Pflegedienstleistungen oder der Kinderbetreuung ersetzen. Stattdessen werden zusätzliche Jobs geschaffen, die das Gemeinwohl lokal erhöhen sollen. In Bereichen mit schlechter Bezahlung und schlechten Arbeitsbedingungen können Arbeitsplätze im Rahmen einer Jobgarantie aber eine alternative Perspektive bieten.

Eine Jobgarantie muss daher gute Arbeitsbedingungen bieten: eine angemessene Einstufung in Kollektivverträge, betriebliche Mitbestimmung, die Möglichkeiten, verschiedene Tätigkeiten auszuprobieren und sich weiterzubilden. Die Zielgruppen der Jobgarantie haben unterschiedliche Anforderungen, dementsprechend vielfältig müssen auch die Jobangebote und -bedingungen sein. Damit kann die Jobgarantie einen maßgeblichen Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit leisten. Nicht nur ältere Frauen sind aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Pensionsantrittsalters eine wichtige Zielgruppe. Auch die genannten (Schein-)Selbstständigen in Sorgeberufen sowie Asylwerber:innen könnten die Jobgarantie nutzen, um aus prekären Verhältnissen in gute Arbeit zu wechseln. Die Jobgarantie bietet für diese nicht nur ein sicheres und unabhängiger machendes Einkommen, sondern auch soziale Teilhabe und Kinderbetreuung.

Richtig umgesetzt erhöht eine Jobgarantie somit den Wohlstand für alle vor Ort.

Literatur

- AMS (2024): Gesamtübersicht Langzeitbeschäftigungslosigkeit (GÜ500). <https://iambweb.ams.or.at/ambweb/> (abgerufen am 12.03.2024).
- AMS (2024): Arbeitslosigkeit, Beschäftigte und ALQ nach Altersgruppen (UB500). <https://iambweb.ams.or.at/ambweb/> (abgerufen am 12.03.2024).
- Biwald, Peter/Hödl, Clemens (2020): Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge sichern. Kurzanalyse für den Österreichischen Städtetag 2020, https://issuu.com/kdz_austria/docs/finanzierungderdaseinsvorsorge_endbericht_20201216 (abgerufen am 26.01.2024).
- Domke Seidel, Christian (2022): Maurice Höfgen im Interview: Recht auf Arbeit verwirklichen, in: Arbeit & Wirtschaft: <https://www.arbeit-wirtschaft.at/jobgarantie-interview-maurice-hoefgen/3/> (abgerufen am 30.01.2024).
- Haim, Daniel (2021): What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky. Levy Economics Institute Working Paper No. 981. https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_981.pdf (abgerufen am 30.01.2024).
- Kasy, Max/Lehner, Lukas (2023): Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program, https://maxkasy.github.io/home/files/papers/Jobguarantee_marienthal.pdf (abgerufen am 30.01.2024).
- Picek, Oliver (2020): Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose, in: Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt, 9(2), pp. 103–126. doi:10.15203/momentumquarterly.vol9.no2.p103-126.
- Quinz, Hannah/Flecker, Jörg: “Marienthal.reversed”: Wie wirkt eine Arbeitsplatzgarantie für langzeitarbeitslose Menschen

- im österreichischen Kontext? In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3), 79–104. 10.59288/wug493.208.
- Schultheiß, Jana/Theurl Simon (2021): Viele Gründe für eine Jobgarantie. Vom Recht auf gute Arbeit bis zur Erhöhung der Lebensqualität für Alle, in: *Kurswechsel* 2/2021: 95–101, http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Kurswechsel-2.21-Kern_Fahne-Debatte_korrigiert-95-101-Theurl_Schultheiss.pdf (abgerufen am 02.02.2024).
- Stadt Wien (2024): Wörterbuch der Daseinsvorsorge, <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/daseinsvorsorge/woerterbuch/> (abgerufen am 26.01.2024).
- Statistik Austria (2023a): Teilzeitquoten nach Geschlecht im EU-Vergleich 2022. Mikrozensus-AKE.
- Statistik Austria (2023b): Zeitverwendung 2021/22. https://www.statistik.at/fileadmin/user_upload/ZVE_2021-22_barrierefrei.pdf (abgerufen am 15.03.2024).
- Tamesberger, Dennis/ Theurl, Simon (2019): Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4). S. 471–495.
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2021): Warum Österreich eine gemeinwohlorientierte Jobgarantie braucht, in: *A&W Blog* (30.4.2021): <https://www.awblog.at/Arbeit/warum-oessterreich-eine-gemeinwohlorientierte-jobgarantie-brauc> (abgerufen am 26.01.2024).
- Tcherneva, Pavlina R. (2020): *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge: Polity Press.
- Thieme, Sebastian (2021): Jobgarantie und Erwerbsmythos, in: *Kurswechsel* 2/2021: 102–107 http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Kurswechsel-2.21-Kern_Fahne-Debatte_korrigiert-102-107_Thieme.pdf (abgerufen am 02.02.2024).

Gestaltungspflichten einer sozial-ökologischen Jobgarantie

Lukas Heck und Katharina Bohnenberger

1. Einleitung

In den letzten Jahren sind ökologische Krisenszenarien Realität geworden, die es immer schwieriger machen, die im Pariser Klimaabkommen von 2015 vereinbarte globale Begrenzung auf 1,5 °C einzuhalten (UNFCCC 2015). Zwischen Februar 2023 und Januar 2024 überschritt die globale Durchschnittstemperatur erstmals die 1,5 °C-Grenze gegenüber der vorindustriellen Referenzperiode (Copernicus 2024). Zugleich gelten bereits sechs der neun „planetaren Grenzen“ als überschritten (Richardson et al. 2023). Die ökologischen Krisen machen auch vor Europa nicht halt. Im Gegenteil, die Zunahme von Hitzesommern, Waldbränden, Dürren und Hochwasser der vergangenen Jahre unterstreicht die Dringlichkeit zu handeln.

Hinreichender Klimaschutz bedarf struktureller Änderungen unserer Lebensstile, die auch unsere Art und Weise zu arbeiten einschließen (Bohnenberger 2023). Daher adressiert dieser Beitrag als Möglichkeit der Transformation von Arbeit eine Jobgarantie, die einen universellen Zugang zu guter, sozialer und ökologischer Tätigkeit schafft, ohne die Lebensgrundlage heutiger und zukünftiger Generationen zu unterminieren. Diese erweiterte Konzeption einer Jobgarantie geht über die Grundsätze von sozialer Gerechtigkeit hinaus, mit dem Ziel, sozial-ökologische Synergien der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme mit demokratiefördernden Aspekten zu verbinden.

2. Nachhaltige Arbeitsverhältnisse

Zur Abwendung der drohenden ökologischen Krisen braucht es die Transformation der Art, wie wir konsumieren, verteilen, arbeiten und produzieren. Arbeit und Natur sind untrennbar miteinander verbunden, da jede Form von Arbeit eine Transformation von Natur beinhaltet. Dementsprechend stellt der Arbeitsprozess das Bindeglied zwischen der Gesellschaft und der Umwelt dar (Barca 2019). Richtig eingesetzt ist er ein Schlüssel für die sozial-ökologische Transformation. Ein elementarer Schritt für eine sozial-ökologische Wende liegt in der (Re-)Organisation von Arbeit (Barth et al. 2019) – als Abkehr von einer fossil basierten Ökonomie und Hinwendung zu nachhaltigen Arbeitsverhältnissen. Wir werden mehr ressourcenleichten Tätigkeiten im sozialen Bereich und dem Dienstleistungsbereich allgemein nachgehen und weniger Aktivitäten ausüben, die viel Energie verbrauchen oder Emissionen produzieren (Hofbauer et al. 2023). Insgesamt müssen wir weniger konsumieren und deswegen auch weniger produzieren und die verbleibende – reduzierte – Erwerbsarbeit muss fairer aufgeteilt und gleicher bezahlt werden.

Aktuell wird Menschen, die einer Erwerbsarbeit in Vollzeit nachgehen, mehr gesellschaftliche Wertschätzung zugestanden. Menschen, die für ihre Arbeit nicht bezahlt werden, z.B. diejenigen mit unbezahlter Sorgearbeit, Hausarbeit oder Ehrenamt sind nicht nur von Armut bedroht, sondern können auch weniger darüber bestimmen, welche Produkte und Dienstleistungen in unserer Gesellschaft bereitgestellt werden. Durch ihr höheres Einkommen können einkommensreiche Personen stärker darüber mitbestimmen, was produziert wird. Dadurch wird zunehmend am Bedarf der Menschen vorbeiproduziert: Knappe ökologische Ressourcen werden verwendet, um die Wünsche der Gutverdienenden zu erfüllen – diese Ressourcen fehlen dann, um den Grundbedarf der Einkommensarmen zu decken.

In ihrer herkömmlichen Auslegung ist eine Jobgarantie primär ein Baustein für Arbeitsmarktintegration und soziale Gerechtigkeit im Sinne des Rechts auf Arbeit. Studien argumentieren für das Instrument zur Teilhabe und Einkommenssicherung (Tcherneva 2017) oder zur Reduktion der Armutsgefährdung (Haim 2021). Eine Jobgarantie wirkt durch eine staatliche Finanzierung auch als Subvention für kostenlose oder vergünstigte Arbeitskraft.

Je nach Ausgestaltungstyp kann eine Jobgarantie jedoch andere Ziele integrieren. Sie wird gar als Schlüsselement für Klimaneutralität in der Diskussion angeführt (D'Alessandro et al. 2020). In neuen Ausführungen zur Jobgarantie wird auch ein Bezug zur Klimakrise hergestellt und betont, dass Klimapolitik auch Sozial- und Wirtschaftspolitik ist (Tcherneva 2020). Als Element einer ökologischen Sozialpolitik (Fritz und Bohnenberger 2020; Bohnenberger und Schultheiss 2021) kann eine Jobgarantie also gegen die doppelte Bedrohung durch ökologische und wirtschaftliche Unsicherheit vorgehen, indem sie sozial-ökologische Synergien schafft, um ökologische Nachhaltigkeit und Beschäftigung zusammenzudenken (ebd.).

Auf dieser Basis unterscheiden wir zwischen einem residuellen Modell der Jobgarantie, das nur Langzeiterwerbslosen oder vulnerablen Gruppen zugänglich ist, sowie einem universellen Modell, das für die gesamte Wohnbevölkerung zugänglich ist. Die folgenden Absätze zeigen im Detail, welche gesellschaftlichen Transformationen eine Jobgarantie anstoßen kann, um ökologisch förderlich zu sein und welche Gestaltungsverpflichtungen dabei zu beachten sind: Eine Jobgarantie kann die bestehende Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt reduzieren und es Menschen ermöglichen, eigenmächtig von sozial- oder umweltschädlicher Erwerbsarbeit in sinnstiftende und ökologische Tätigkeiten zu wechseln. Eine solche Jobgarantie kann einen neuen Mindeststandard für gute Erwerbsarbeit schaffen, die umweltfreundliches Leben und Erwerbsarbeiten ermöglicht, und

eine ökologische Daseinsvorsorge bereitstellen, die Disparitäten überwindet und politische Teilhabe und umweltfreundliche Infrastrukturen stärkt.

3. Jobgarantie als Chance, schlechte und klimaschädliche Erwerbsarbeit zu verlassen

Bisherige Jobgarantie-ähnliche Modelle in Österreich (vgl. Hausegger et al., Kasy und Lehner, Quinz in diesem Band) richten sich meist an Personen in Langzeiterwerbslosigkeit. Um das volle ökologische Potenzial nutzen zu können, sollte eine Jobgarantie jedoch für alle Einwohner:innen geöffnet werden. Denn der ökologische Umbau der Gesellschaft wird nur dann gelingen, wenn umweltfreundliche Arbeitsplätze an die Stelle von Berufen in umweltschädlichen Branchen treten. Aus Angst vor sozialem und ökonomischem Abstieg haben viele Beschäftigte derzeit nicht die Möglichkeit, sinnlose oder schlechte Arbeitsplätze zu verlassen oder für bessere und ökologischere Tätigkeiten in ihrer aktuellen Branche zu kämpfen. Diese Freiheit steht zurzeit nur Beschäftigten mit einer gefragten Berufsausbildung zu. Klasse und Ideologie, die zu einem großen Teil auch von der Erwerbsarbeit und dem Beruf bestimmt wird, ist an die Einstellung zur Transformation gekoppelt (Eversberg 2023): Während sich beispielsweise für Deutschland das *ökosoziale* und das *prekär-veränderungsoffene Lager* als transformationsoffen beschreiben lassen, sieht sich das *regressiv-autoritäre Lager* in seiner Situation gefangen und nimmt eine Abwehrhaltung gegenüber (ökologischen) Veränderungsmaßnahmen bis hin zur Leugnung der Klimakrise ein.

Durch die Abhängigkeit von Erwerbsarbeit stehen Beschäftigte in fossilen und klimaschädlichen Sektoren einem inneren Zielkonflikt gegenüber: Der Schutz der Natur und langfristige Erhalt ihrer Lebensgrundlagen gegen die kurzfristige Sicherung ihres Arbeitsplatzes und damit des Einkommens, das in unserer Gesellschaft benötigt wird, um sich einen hinreichenden An-

teil an der Verteilung der materiellen Lebensgrundlagen zu sichern.

Gezwungen zu sein, eine gesellschaftlich sinnlose Tätigkeit ausüben zu müssen, hat in ähnlichem Maße negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden wie in einem unsicheren Erwerbsarbeitsverhältnis zu arbeiten (Dur und Lent 2019). Daten der amerikanischen Zeitverwendungsstudie zeigen, dass Erwerbsarbeit negativ mit Sinnerfüllung korreliert – wobei soziale Tätigkeitsbereiche wie Bildung, Gesundheit und Gemeindearbeit besser abschneiden (Nikolova und Cnossen 2020). Diese Sinnentfremdung, für die es in klimaschädlichen Jobs ein besonderes Risiko gibt, kann künftig zu einem Anstieg von „climate quitting“ (KPMG 2023) führen: Personen kündigen – je nach Möglichkeit – ihren Job, weil sie den Persönlichkeitsspagat zwischen ökologischen Werten sowie Zukunftsorientierung einerseits und klimaschädlicher Erwerbsarbeit andererseits nicht mehr mit der Idee eines guten Lebens als vereinbar sehen.

Eine Jobgarantie, die zumindest den Beschäftigten in fossilen und weiteren umweltschädlichen Sektoren (Bohnenberger 2022), idealerweise aber der ganzen Wohnbevölkerung offen steht, kann auch die Entscheidungsfreiheit für Beschäftigte erhöhen, aus klimaschädlichen Berufen auszusteigen und in ökologisch und sozial sinnvolle Jobs zu wechseln. Das würde dazu beitragen, den inneren Zielkonflikt von Beschäftigten aufzulösen und den sozial-ökologischen Umbau voranzutreiben. Letztlich ist dies nicht nur eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, sondern auch ökologisch bedeutsam. Die Möglichkeit, aus umwelt- und klimaschädlichen Geschäftsmodellen auszusteigen, beschleunigt die sozial-ökologische Transformation. Zugleich stärkt eine solche Jobgarantie die Verhandlungsmacht der Beschäftigten und ermöglicht es ihnen, für mehr Umweltschutz am Arbeitsplatz bzw. im Arbeitsalltag einzutreten.

4. Eine Jobgarantie als Chance auf ökologisch und sozial sinnvolle Tätigkeit

Ob eine Jobgarantie zur sozial-ökologischen Transformation beiträgt, wird letztendlich zu einem großen Teil davon bestimmt, ob die Tätigkeiten in der Jobgarantie sozialen und ökologischen Zielen zuträglich sind – was wiederum eng mit der Frage verknüpft ist, wer darüber entscheidet, wie Zeit verwendet wird.

In einer Jobgarantie im Einklang mit ökologischen Zielen sollte daher nur in denjenigen Bereichen Tätigkeiten geschaffen werden, die unmittelbar dem Umweltschutz dienen, umweltfreundlichere Lebensstile fördern oder eine ressourcenleichte Deckung der Grundbedürfnisse ermöglichen. Beispielsweise umfasst eine solche Jobgarantie Tätigkeiten, die direkt dem Umweltschutz dienen, wie die Pflege von ökologischen Ausgleichsflächen oder öffentlichen Grünflächen, das Säubern des öffentlichen Raums von Müll oder das Pflanzen neuer Setzlinge zur (Wieder-)Aufforstung oder Begrünung (Tcherneva 2020, vgl. auch Schultheiß und Witzani-Haim in diesem Band). Auch alle Aktivitäten, die Ressourcen und Energie einsparen oder die Wiederverwendung von Stoffen ermöglichen, dienen dem Klima- und Umweltschutz. Im Bereich der Kreislaufwirtschaft werden diese Aktivitäten unter den sogenannten „5-Rs“ zusammengefasst (Ellen MacArthur Foundation 2012): „Reduce“ z.B. Beratung zur Energieeinsparung, „Reuse“ z.B. Wiederverwendung von gebrauchter Kleidung, „Repair“ z.B. Reparaturangebote für Haushaltsgeräte, „Refurbish“ z.B. Aufwertung von Produkten zur weiteren Nutzung und „Recycle“ z.B. Sammlung und Sortierung von Wertstoffen. Da Ressourcen- und Energieverbrauch im Vergleich zu menschlicher Arbeit zu günstig sind, gibt es für den Großteil dieser Aktivitäten noch keine Finanzierungsmodelle auf dem kommerziellen Markt. Gesamtwirtschaftlich sind diese Tätigkeiten jedoch positiv zu bewerten, sodass sie im Rahmen einer Jobgarantie ihren Platz finden sollten.

Von staatlicher Seite werden viele soziale Leistungen bereitgestellt, die Bedarfe wie Kinderbetreuung oder Altenpflege decken. Zugleich gibt es Hilfen und Unterstützungsleistungen, die aktuell von Nachbar:innen, Bekannten und Familienmitgliedern erbracht werden, weil die Personen diese Tätigkeiten selbst nicht mehr durchführen können. Das sind unterstützende Tätigkeiten, die keine Pflegeleistungen sind, z.B. das Besorgen von Einkäufen oder die Reparatur von Gegenständen. Viele andere notwendige und sinnvolle Aufgaben bleiben in unserer Gesellschaft aber unerledigt, weil die potenziell Berechtigten (z.B. Kinder, Alleinerziehende oder Pflegebedürftige) die Leistungen nicht bezahlen können oder nicht das Glück haben, in die Gunst des ehrenamtlichen Engagements zeitreicher Personen zu fallen. Die Erfüllung dieser Aufgaben wäre jedoch für ein gutes Leben für alle notwendig. Viele Menschen, vor allem Alleinerziehende, leiden aufgrund von Mehrfachbelastungen durch Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit unter Zeitnot. Wenn sie über genügend Geld verfügen, kaufen sie sich externe Unterstützungsleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Bestellservice, Putzkräfte) ein, die auch die Auslagerung von Zeit bedeutet (Bücker 2022). Sind sie nicht einkommensreich, bleiben sie auch zeitarm und vom gesellschaftlichen und politischen Leben ausgeschlossen.

Eine Jobgarantie birgt das Potenzial, unbezahlte Sorgearbeit für diese Gruppen sichtbar zu machen, gesellschaftlich aufzuwerten sowie finanziell und vertraglich anzuerkennen (Knobloch 2016). Menschen, die zeitarm sind oder aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung Hilfe im Alltag brauchen, könnten zeitliche „Ziehungsrechte“ (Mückenberger 2007) erhalten – bedarfsabhängig z.B. vier Stunden pro Woche. Diese Ziehungsrechte können sie dann gegen eine Unterstützung im entsprechenden zeitlichen Umfang durch eine Person in Jobgarantie einlösen. Dies würde mehr Menschen Teilhabe und die Deckung ihrer (zeitlichen) Grundbedürfnisse ermöglichen. Bei

diesen Tätigkeiten im sozialen Bereich handelt es sich überwiegend um ressourcen- und energieleichte Tätigkeiten, deren Umfang wir uns als Gesellschaft leisten könnten, ohne das Klimabudget übermäßig zu belasten (Battistoni 2017). Eine Jobgarantie, die diese Bereiche berücksichtigt, wäre auch einer Entkopplung von gesellschaftlicher Wertschätzung und Vermarktbarkeit der eigenen Arbeitskraft zuträglich. Dies hätte positive Auswirkungen in Form einer höheren Wertschätzung für nicht-erwerbsbezogene Tätigkeiten.

Bislang unausgeschöpftes Potenzial zugunsten ökologisch und sozial sinnvoller Tätigkeiten sehen wir in mehreren zentralen Bereichen: Erstens sollte zeitarmen Personen ein *eigenes Zeitbudget* zur Verfügung gestellt werden, über das sie selbstbestimmt verfügen können und das es ihnen ermöglicht, im entsprechenden Zeitumfang Unterstützung durch eine im Rahmen der Jobgarantie beschäftigten Person zu erhalten. Wichtig ist, dass dieses Zeitbudget kein Ersatz für notwendige staatliche Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, Pflegedienstleistungen) darstellt. Stattdessen sollten es Tätigkeiten sein, die Menschen darin unterstützen, ihr Leben im vollen Maße nutzen zu können (z.B. Babysitting für Alleinerziehende, damit wieder soziale Kontakte gepflegt werden können). Um Zeitarmut zu messen, können Methoden zur Messung von frei verfügbarer Zeit verwendet werden (Goodin et al. 2008). Um Unterstützungsbedarf im Alltag zu messen, ist es möglich, Methoden zur Feststellung des Pflegebedarfs anzuwenden. Ähnlich den Zeitbanken – ein Tauschsystem, bei dem die Teilnehmer:innen anderen Personen in der Gemeinschaft Dienstleistungen oder Fähigkeiten im Tausch gegen Zeitgutschriften anbieten (vgl. Seyfang 2009) – können über eine Vermittlungsinstanz Menschen mit Unterstützungsbedarf und Menschen, die in ihrer Jobgarantie Menschen unterstützen möchten, zusammengebracht werden. Beispielsweise könnte so eine Person mit einer 20 Stunden-

woche in Jobgarantie fünf Personen in ihrer Nachbarschaft à vier Stunden pro Woche unterstützen.

Zweitens könnten manche Aufgaben einer Jobgarantie auch auf nationaler Ebene organisiert werden. In Notsituationen wie Naturkatastrophen oder für transkommunale Projekte zur Klimaanpassung könnten nationale Jobgarantiestellen geschaffen werden. Ebenfalls könnten Tätigkeiten im Bereich Kunst und Kultur gefördert werden, die ressourcenleicht sind. Auch politische Teilhabe, die aktuell sehr ungleich verteilt ist, könnte gleichberechtigter gefördert werden. Teams könnten explizit wenig politisch involvierte Personen aufsuchen, ihre politischen Wünsche aufnehmen, Hemmnisse (wie Zeitarmut) beseitigen und sie direkt in die Mitwirkung von politischen Prozessen einbinden. Als indirekte Form der politischen Partizipation könnten sogenannte Kollaborationsgutscheine dazu dienen, persönliche politische Anliegen stellvertretend durch Interessensvereinigungen wie Vereine oder NGOs verfechten zu lassen. Wenn diese Art von Zeitgutscheinen von staatlicher Seite allen Personen im gleichen Umfang zur Verfügung gestellt würde (z.B. 40 Kollaborations-Zeitstunden im Jahr pro Einwohner:in), würde dies dazu beitragen, die Interessensvertretungen auf nationaler Ebene zu demokratisieren und gleichberechtigter zu organisieren.

Die Tätigkeiten in einer Jobgarantie sollten also sinnvoll sein, indem sie sozialen, ökologischen oder demokratischen Zielen dienen. Dies unterstützt eine sozial-ökologische Transformation, den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie individuelle Jobzufriedenheit.

5. Eine Jobgarantie schafft eine neue ökologische Normalität

Ökologische und sozial sinnvolle Tätigkeiten stehen nicht nur im Zusammenhang mit Erwerbsarbeit, sondern auch mit der – teils durch Erwerbsarbeit beeinflussten – Zeitverwendung. Zeitverwendungsstudien bieten generell die Möglichkeit, die Aus-

wirkungen von Zeitknappheit und Wohlstand auf den ökologischen Fußabdruck der Haushalte zu untersuchen – und so einen „Zeit-Fußabdruck“ zu berechnen, der sich auf die direkten und indirekten Emissionen im Zusammenhang mit der Zeitverwendung bezieht (Smetschka et al. 2019). Eine Jobgarantie kann, sofern die entsprechenden Rahmenbedingungen gut gestaltet sind, neue gesellschaftliche Normen in Bezug auf die Zeitverwendung institutionalisieren, spezifisch im Hinblick auf die Arbeitswelt sowie der räumlichen und sozialen Infrastruktur.

Um die planetaren Grenzen nicht zu sprengen, muss weniger produziert und die verbleibende – reduzierte – Erwerbsarbeit fairer aufgeteilt werden (Bärnthaler und Gough 2023). In der Arbeitswelt sollte eine Jobgarantie beispielsweise einen Arbeitsplatz in kurzer Vollzeit anbieten, d. h. 20 bis 30 Wochenstunden. Dies macht Erwerbsarbeit auch mit anderer Arbeit wie Sorgearbeit, Ehrenamt oder Eigenarbeit vereinbar. Damit wird sichergestellt, dass verantwortungsvolle Tätigkeiten im Rahmen der Jobgarantie nicht nur denjenigen übergeben werden, die nur deshalb in langer Vollzeit erwerbsarbeiten, weil andere Familienmitglieder ihre Sorgetätigkeiten übernehmen. Kurze Vollzeit kann so zur Norm werden – gepaart mit ökologischen und gesundheitlichen Vorteilen (Dengler et al. 2024).

Die Zeitverwendung in bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten oder der Freizeit kann einen direkten Einfluss auf unsere eigene Gesundheit und das Klima ausüben (Smetschka et al. 2019). Diesbezüglich ist das Pendeln zum Arbeitsplatz ein treibender Faktor für die hohen Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor (King und van den Bergh 2017). Einem sinnvollen Beruf vor Ort nachzugehen, der zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichbar ist, statt täglich viele Autokilometer zurückzulegen, um dann in einer klimazerstörenden Branche zu arbeiten, wäre ein gesellschaftlicher Nettogewinn. Damit ein sozial-ökologischer Umbau durch eine Transformation der Arbeitswelt ge-

lingt, sollten alle Personen folglich das Anrecht auf einen sozial-ökologischen Job im Umkreis ihres Wohnortes haben.

Die sozial-ökologische Transformation erfordert zudem einen Umbau der lokalen und sozialen Infrastrukturen zugunsten eines klimaneutralen Lebens (APCC 2023). In diesem Zusammenhang wird oft von der Etablierung universeller Grundleistungen (engl. *“Universal Basic Services“*; Institute for Global Prosperity 2017) gesprochen. Beispielsweise bedarf es mehr klimaneutraler Transportmöglichkeiten, Gemeinschaftsräumen, Fahrradreparaturstätten oder sicherer Fuß- und Radwege. Was die sozial-ökologische Transformation genau erfordert, hängt vom jeweiligen Ort ab. Eine Jobgarantie kann ein Arbeitskräfteangebot für eine lokale sozial-ökologische Transformation darstellen. Ziel dessen sollte es sein, die menschlichen Bedürfnisse auf ökologisch verträgliche Weise zu decken und einen ökologischen Umbau der Bedürfnisfelder wie Wohnen, Gesundheit und Bildung voranzutreiben. Um die möglichen Maßnahmen diesbezüglich zu identifizieren und zu systematisieren, eignet es sich, die in der Bedürfnisforschung etablierten Kategorien zu verwenden (O’Neill et al. 2018) und ökologische Bedürfnisdecker zu identifizieren (Fritz und Bohnenberger 2020). Auf Ebene der Kommunen und Gemeinden gibt es eine Vielzahl von Aufgaben, die den Erhalt sozialökologischer Infrastruktur in Regionen fördern und im Sinne der Regionalentwicklung und Gemeinschaft übernommen werden müssten. Durch die Trennung von Beschäftigung und Rentabilität ermöglicht die Jobgarantie zugleich Investitionen in öffentliche Güter und soziale Dienstleistungen, um die soziale Wohlfahrt zu erhöhen (Tcherneva 2018).

Innerhalb einer staatlichen Rahmensetzung und mit dem Auftrag der sozial-ökologischen Transformation sollte ein lokales, demokratisches und partizipatives Gremium über das genaue Angebot entscheiden. Um sicherzustellen, dass dabei nicht nur die Lebensrealitäten von politisch aktiven Personen berück-

sichtigt werden, könnte das Gremium aus zufällig gelosten Bürger:innen zusammengesetzt werden, die mit der Zeit ihr Amt nach dem Rotationsprinzip abgeben, sodass in regelmäßigen Abständen neue Impulse in den Entscheidungskreis getragen und neue Bedarfe von verschiedenen Personengruppen berücksichtigt werden. Diese lokalen Transformationsräte könnten entsprechende Transformationspläne entwickeln und gemeinsam mit Beschäftigten einer Jobgarantie entscheiden, wofür deren Arbeitskraft am besten eingesetzt werden kann. Bisherige lokal selbstverwaltete Jobgarantieprogramme zeigen positive sozial-ökologische Auswirkungen, weil die Rückbindung an die Gemeinschaft vor Ort mit einer Orientierung der Aktivitäten an den Bedarf der Einwohner:innen einherging (vgl. Beitrag Witzani-Haim in diesem Band).

Sie sollten allen Einwohner:innen zu Bedingungen offen stehen, die ein gutes und sicheres Leben ermöglicht, was hinreichende Entlohnung, unbefristete Anstellungsverhältnisse und eine reduzierte Vollzeit von maximal 30 Wochenstunden – als neuer Mindeststandard für gute Erwerbsarbeit – umfasst. Die Ausgestaltung der Jobgarantieplätze sollte nachhaltige Lebensstile der Beschäftigten und nachhaltige Lebensbedingungen der Menschen vor Ort ermöglichen, z.B. indem sie klimaschädliches Pendeln oder Zeitarmut vermeidet und die Ziele auf die kommunale sozial-ökologische Daseinsvorsorge ausgerichtet sind.

6. Institutionalisierung in Österreich

Ökologische und arbeitspolitische Belange werden in den meisten Ländern noch getrennt betrachtet. Eine sozial-ökologische Jobgarantie bietet die Chance, die beiden Ziele erfolgreich in der Praxis zu integrieren.

Eine Jobgarantie gilt als theoretische und empirische Lösung gegen Arbeitslosigkeit (Picek 2020; Tcherneva 2020), indem allen Erwerbsarbeitssuchenden, die keine Beschäftigungs-

perspektive haben, einen Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. In Österreich erfährt das Instrument neue Aufmerksamkeit: Die *Aktion 20.000* (2017) verfolgte das konkrete Ziel, die Zahl der langzeitarbeitslosen Personen über 50 Jahren zu halbieren und 20.000 öffentlich geförderte Arbeitsplätze zu schaffen (Hausegger et al. in diesem Band). Trotz Aussetzung der Kampagne durch einen Regierungswechsel wurden in der Pilotphase 3.824 Arbeitsplätze geschaffen (ebd.). Weiter setzte das Projekt *Marienthal reversed* (2020–2024) in einer dreijährigen Längsschnittstudie eine vom AMS Niederösterreich initiierte Jobgarantie um (Kasy und Lehner, Quinz in diesem Band). Bei den Fällen ist die (Re-)Integration von Personen in Langzeitarbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt gemein.

In der aktuellen Legislaturperiode (2020–2024) hat sich die Regierung Österreichs in ihrem Regierungsbeschluss das Ziel gesetzt, bis spätestens 2040 klimaneutral zu sein (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2020, 72). Weite Formen der Erwerbsarbeit erfüllen aktuell jedoch nicht die Voraussetzungen für ein gutes und gesundes Leben und tragen durch klimaschädliche Geschäftsmodelle und emissionsintensive Produktionsprozesse zur Klimakrise bei, was die „Entwicklung von Strukturbedingungen für klimafreundliche Erwerbsarbeit“ (Hofbauer et al. 2023, 294) notwendig macht.

Es gibt unterschiedliche Ansätze, Arbeitskräfte auch bei einer ökologischen Transition zu unterstützen. Die Durchsetzung einer sozial-ökologischen Arbeitswelt wird aus unserer Sicht erst dann wirkmächtig, wenn dies von Beginn als ‚Mehr-Ebenen-Ansatz‘ gedacht wird (Geels und Schot 2007). Hervorzuheben ist daher, dass für eine sozial-ökologische Arbeitswelt mehrere Akteur:innen und Ebenen relevant sind. Für eine breite Institutionalisierung müssen konkrete Maßnahmen mit einer an ökologischen Zielen und soziale Gerechtigkeit orientierten Arbeitspolitik verknüpft werden. Die Umwidmung der umweltschädlichen Subventionen und ein umfassendes Angebot an

Aus- und Weiterbildung zu nachhaltigen Beschäftigungsverhältnissen sind erste, aber unzureichende politische Hebel. Auch die bisherigen Initiative des AMS, beispielsweise eine Zusammenarbeit mit der Umweltstiftung, einer von den Sozialpartnern Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) und Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) initiierten Organisation mit Ausbildungen für *Green Jobs* (BMK 2022), schlägt einen positiven Weg ein, ist jedoch für eine hinreichende Transformation zur Arbeitswelt nicht ausreichend.

Die Gestaltung einer ökologischen Arbeitsmarktpolitik bietet Österreich die Möglichkeit, eine Vorreiterrolle einzunehmen, denn auch auf internationaler Ebene wird bisher keine Arbeitsmarktpolitik gemacht, die ökologisch genügt: Der Begriff eines „gerechten Übergangs“ (engl. *just transition*) dominiert die aktuelle Debatte. Geprägt wurde das Konzept ursprünglich in der Gewerkschaftsbewegung in den 1970ern in den USA, als Idee, Gesundheits- und Sicherheitsfragen in Berufen der fossilen Industrie ernst zu nehmen (UNRISD 2018). Dafür wurden Allianzen mit der Umwelt(gerechtigkeits)bewegung geschmiedet. Von diesem ursprünglich ganzheitlichen Gestaltungsanspruch hat sich der heutige Begriff der „just transition“ jedoch entfernt. Parallel dazu hat sich eine auf grünes Wachstum ausgerichtete Debatte um „green and decent jobs“ (ILO) sowie „green economy“ (UNEP) entwickelt (ebd.), die jedoch ebenfalls nicht den Erhalt der planetaren Resilienz gewährleisten kann.

Eine sozial-ökologische Jobgarantie geht über diese Ansätze hinaus und ermöglicht allen den Zugang zu guter, sozialer und ökologischer Tätigkeit. Sie bietet eine Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, ohne die Lebensgrundlage anderer und zukünftiger Generationen zu unterminieren. Sie muss jedoch stets freiwillig bleiben und es darf keine Sanktionen geben, wenn Menschen ein Jobangebot nicht annehmen. Die materielle Versorgung muss auch ohne Arbeitsaufnahme hinreichend hoch

sein, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Denn andernfalls besteht die Gefahr, dass aus dem emanzipatorischen Potenzial eine Form von Zwangsarbeit wird. Eine Jobgarantie muss ein gutes Leben ermöglichen, indem die Arbeitsbedingungen, die Entlohnung und eine zeitlich unbefristete Anstellung vor Ort ein sinnstiftendes Tätigsein mit umweltfreundlicher Zeitgestaltung in Einklang bringt.

7. Fazit

Eine sozial-ökologische Jobgarantie bietet die Potenziale der Institutionalisierung von sozialer Gerechtigkeit, Zeitgerechtigkeit, Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen sowie Demokratieförderung. Durch eine allen zugängliche sozial-ökologische Jobgarantie würde der sozial-ökologische Umbau der Gesellschaft ernst genommen und umweltschädliche Formen der Erwerbsarbeit abgebaut. Dies hätte eine dreifache Dividende: (1) Für Beschäftigte in der Jobgarantie ein verlässliches, hinreichendes Einkommen für eine sinnvolle und generationengerechte Tätigkeit. (2) Für Empfänger:innen der Produkte und Dienstleistungen aus der Jobgarantie ein Angebot an umweltfreundlichen und teilhabestärkenden Leistungen. (3) Für den Staat eine elegante Maßnahme, um Ausgaben für psychosoziale Kosten der Erwerbslosigkeit und für ökologische Folgekosten, wie sie beispielsweise durch das Verfehlen von Klimazielen oder die Zunahme von Extremwetterereignissen drohen, abzuwenden. Der Staat könnte mit der sozial-ökologischen Jobgarantie für heutige und zukünftige Generationen positive Visionen für ein solidarisches Leben und (Erwerbs-)Arbeiten etablieren.

Referenzen

APCC (Hg.) (2023). APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben. Berlin, Heidelberg, Springer Spektrum.

- Bärnthaler, Richard/Gough, Ian (2023). Provisioning for sufficiency: Envisaging production corridors. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 19 (1), 2218690. <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2218690>
- Barca, Stefania (2019). Labour and the ecological crisis: The eco-modernist dilemma in western Marxism(s) (1970s-2000s). *Geoforum* 98, 226–235. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.07.011>
- Barth, Thomas/Jochum, Georg/Littig, Beate (2019). Transformation of what? Or: The socio-ecological transformation of working society. IHS Working Paper 1. Wien, Institut für Höhere Studien (IHS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssolar-61641-3>
- Battistoni, Alyssa (2017). Living, Not Just Surviving. Jacobin. Online verfügbar unter <https://jacobin.com/2017/08/living-not-just-surviving/> (abgerufen am 15.04.2024).
- BMK (2022). Ausbildungsoffensive: Neue Umweltstiftung für »Green Jobs« gestartet. BMK Infothek vom 5. April 2022. Online verfügbar unter <https://infothek.bmk.gv.at/ausbildung-neue-umweltstiftung-fuer-green-jobs/> (abgerufen am 15.04.2024).
- Bohnenberger, Katharina/Schultheiss, Jana (2021). Sozialpolitik für eine klimagerechte Gesellschaft. In: Attac/Armutskonferenz/Beigewum (Hg.). *Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten*. Wien, bahoe books.
- Bohnenberger, Katharina (2022). Is it a green or brown job? A Taxonomy of Sustainable Employment. *Ecological Economics* 200, 107469. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107469>
- Bohnenberger, Katharina (2023). Peaks and gaps in eco-social policy and sustainable welfare: A systematic literature map of the research landscape. *European Journal of Social Security* 25 (4), 328–346. <https://doi.org/10.1177/13882627231214546>

- Bücker, Teresa (2022). *Alle_Zeit: Eine Frage von Macht und Freiheit*. Berlin, Ullstein.
- Bundeskanzleramt Österreich (2020). *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024*. Online verfügbar unter <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ecbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf> (abgerufen am 15.04.2024).
- Copernicus (2024). Warmest January on record, 12-month average over 1.5°C above preindustrial. Monthly Climate Bulletin vom 9. Februar 2024. Online verfügbar unter <https://climate.copernicus.eu/warmest-january-record-12-month-average-over-15degc-above-preindustrial> (abgerufen am 15.04.2024).
- D'Alessandro, Simone/Cieplinski, André/Distefano, Tiziano/Dittmer, Kristofer (2020). Feasible alternatives to green growth. *Nature Sustainability* 3, 329–335. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0484-y>
- Dengler, Corinna/Dornis, Nora/Heck, Lukas/Völkle, Hanna (2024): *Klimafreundliche und gesundheitsfördernde Aspekte von Zeitwohlstand*. Wien, Gesundheit Österreich. https://jasmin.goeg.at/id/eprint/3423/1/GOEGPolicyBrief-Zeitwohlstand_bf.pdf (abgerufen am 15.04.2024).
- Dur, Robert/ van Lent, Max (2019). Socially Useless Jobs. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 58 (1), 3–16. <https://doi.org/10.1111/irel.12227>
- Ellen MacArthur Foundation (2012). *Towards the circular economy* (Vol. 1). Online verfügbar unter <https://emf.thirdlight.com/file/24/xTyQj3oxiYNMO1xTFajxb9iHj-/EllenMacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf> (abgerufen am 15.04.2024)
- Eversberg, Dennis (2023). Anpassung, Verteilung, Externalisierung: Drei Dimensionen des sozial-ökologischen Transformationskonflikts. *PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozial-*

- wissenschaft 53 (210), 137–159. <https://doi.org/10.32387/prokla.v53i210.2038>
- Fritz, Martin/Bohnenberger, Katharina (2020). Sozialpolitik for Future: Wie nachhaltige Sozialpolitik Klimagerechtigkeit schafft. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33 (1), <https://doi.org/10.1515/fjsb-2020-0022>
- Geels, Frank W./Schot, Johan (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36 (3), 399–417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>
- Goodin, Robert E./Rice, James Mahmud/Parpo, Antti/Eriksson, Lina (2008). *Discretionary time: A new measure of freedom*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Haim, Daniel (2021). *A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality*. Bard College.
- Hofbauer, Johanna/Gerold, Stefanie/Klaus, Dominik/Wukovitsch, Florian (2023): *Erwerbsarbeit*. In: APCC (Hg.). *APCC Special Report Strukturen für ein klimafreundliches Leben*. Berlin, Heidelberg, Springer Spektrum.
- Institute for Global Prosperity. (2017). *Social prosperity for the future: A proposal for Universal Basic Services (An IGP Knowledge Network Report)*. Online verfügbar unter https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal_basic_services_the_institute_for_global_prosperity.pdf (abgerufen am 15.04.2024).
- King, Lewis C./van den Bergh, Jeroen C.J.M. (2017). Worktime Reduction as a Solution to Climate Change: Five Scenarios Compared for the UK. *Ecological Economics* 132, 124–134. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.10.011>
- Knobloch, Ulrike (2016). Jonglieren mit Zeiten. *Wirtschaftstheorie der bezahlten und unbezahlten Arbeit*. In: Budowski, Monica/Knobloch, Ulrike/Nollert, Michael (Hg.). *Unbezahlt und dennoch Arbeit*. Zürich, Seismo, 25–54.

- KPMG (2023). Climate quitting - younger workers voting with their feet on employer's ESG commitments. Online verfügbar unter <https://kpmg.com/uk/en/home/media/press-releases/2023/01/climate-quitting-younger-workers-voting-esg.html> (zuletzt abgerufen am 15.04.2024).
- Mückenberger, Ulrich (2007). Ziehungsrechte – Ein zeitpolitischer Weg zur „Freiheit in der Arbeit“? WSI-Mitteilungen 57 (4), 195–201. Online verfügbar unter https://www.wsi.de/data/wsimit_2007_04_muckenberger.pdf (abgerufen am 15.04.2024).
- Nikolova, Milena/Cnossen, Femke (2020). What makes work meaningful and why economists should care about it. *Labour Economics* 65, 101847. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101847>
- O'Neill, Daniel W./Fanning, Andrew L./Lamb, William F./Steinberger, Julia K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability* 1. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>
- Picek, Oliver (2020). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. *Momentum Quarterly Zeitschrift Für Sozialen Fortschritt* 9 (2), 103–126. <https://doi.org/10.15203/momentumquarterly.vol9.no2.p103-126>
- Richardson, Katherine/Steffen, Will/Lucht, Wolfgang/Bendtsen, Jørgen/Cornell, Sarah E., et al. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances* 9 (37). <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>
- Seyfang, Gill (2009). Low-carbon currencies: The potential of time banking and local money systems for community carbon-reduction. CSERGE Working Paper EDM 9 (4). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/48800/1/601514130.pdf>
- Smetschka, Barbara/Wiedenhofer, Dominik/Egger, Claudine/Haselsteiner, Edeltraud/Moran, Daniel/Gaube, Veronika (2019). *Time Matters: The Carbon Footprint of Everyday*

- Activities in Austria. *Ecological Economics* 164, 106357. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106357>.
- Tcherneva, Pavlina R. (2017). *Unemployment: The Silent Epidemic*. Levy Economics Institute, Working Paper No. 895. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3025544>
- Tcherneva, Pavlina R. (2018). *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*. Levy Economics Institute, Working Paper No. 902. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3155289>
- Tcherneva, Pavlina R. (2020). *The case for a Job Guarantee*. Cambridge, Polity Press.
- UNFCCC (2015). *Adoption of the Paris Agreement*. 21st Conference of the Parties. Paris, United Nations. Online verfügbar unter <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/lo9.pdf> (abgerufen am 15.04.2024).
- UNRISD (2020). *Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World*. Research Report, Just Transition Research Collaborative. Online verfügbar unter <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/report-jtrc-2018.pdf> (abgerufen am 15.04.2024).

Die Jobgarantie im institutionellen Rahmen der Europäischen Union und der Eurozone

Dirk Ehnts und Klaus Diekmann

Die Eurozone feiert 2024 ihren 25. Geburtstag, wenn man die Gründung der EZB als Referenzpunkt nimmt. Ihre Aufgabe ist schnell erklärt: Sie soll für Preisstabilität sorgen, indem sie ihre Zinssätze variiert. Wird Preisstabilität hergestellt, dann wird sich Vollbeschäftigung von alleine einstellen – so zumindest die graue Theorie. Die Praxis sieht allerdings anders aus. Die Arbeitslosenquote in der Eurozone ist erstens immer höher als in der Europäischen Union und zweitens fast immer höher als in den USA, Japan oder europäischen Vergleichsländern. Der Grund dafür liegt allerdings nicht in der Geldpolitik und damit nicht bei der EZB, sondern in der Fiskalpolitik.

Die letzten Jahre haben bei all den Krisen einige interessante Experimente hervorgebracht. In den USA und in der Eurozone stiegen die Zinsen. Nach gängiger Theorie hätte dies aufgrund gestiegener Kapitalkosten zu einer Abnahme der privaten Investitionen führen sollen. Dieses Ergebnis hat sich in der Eurozone eingestellt, in den USA allerdings nicht. Dort wuchsen die privaten Investitionen nach einer kurzen Delle weiter. Der Grund dafür dürfte die Fiskalpolitik der Regierung Biden sein (Ehnts 2022). Die durch Bidens Ausgabenpolitik befeuerte Nachfrage hat für ein positives Klima bei den Unternehmen gesorgt, denn diese konnten ihre Produktion verkaufen und mussten investieren, um weitere Nachfrage bedienen zu können. Höhere Zinsen nahmen sie dabei gerne in Kauf – schließlich stiegen die Zinsen auch für die Konkurrenz, und über Preis-

und Lohnerhöhungen konnten die steigenden Zinskosten auf die Käufer:innen überwältzt werden.

Für den Fall, dass die makroökonomischen Instrumente nicht so ausgerichtet sind, dass Vollbeschäftigung erreicht wird, gibt es das Instrument der Jobgarantie. Das einstmals von Hyman Minsky als *employer of last resort* (Arbeitgeber der letzten Instanz) entwickelte Konzept, das von Tcherneva (2019) aktualisiert und erweitert wurde, erfreut sich auch in Europa einer wachsenden Beliebtheit. U. a. wurde in Österreich bei einem Modellversuch in Marienthal bei Wien aufgezeigt (vgl. Quinz und Lehner/Kasy in diesem Band), dass die Jobgarantie ein ernsthaftes Instrument ist, um Arbeitsplätze für jene zu schaffen, die arbeiten wollen und können aber keinen Arbeitsplatz finden. Zudem fand es Eingang in den „Green New Deal für Österreich“, der von der SPÖ-Nationalratsabgeordneten Julia Herr anlässlich der Europawahlen 2019 (SJ/SPÖ 2019) präsentiert wurde und in das Programm von SPÖ-Vorsitzenden Andreas Babler 2024 (SPÖ 2024). Die Grundidee ist die, dass unfreiwillig Arbeitslose einen Job garantiert bekommen, der das Gemeinwohl erhöht und weder mit dem privaten noch mit dem staatlichen Sektor konkurriert.

In diesem Kapitel beschäftigen wir uns mit der Frage, ob es möglich ist, in einem Land innerhalb der EU eine Jobgarantie trotz Fiskalregeln umzusetzen. Dabei untersuchen wir zuerst ein Land, das Mitglied in der Eurozone ist, dann eines, das eine eigene Währung hat und danach die Frage, ob und wie sich eine Jobgarantie auf europäischer Ebene einführen lässt. Vorangestellt sind Überlegungen zu den Fragen, wie wir Vollbeschäftigung in der Wirtschaft erreichen können und wie Vollbeschäftigung in der Praxis (Eurozone 1999-2024) umgesetzt wurde.

1. Wie erreichen wir Vollbeschäftigung?

Arbeitslos ist jemand, der nach bezahlter Arbeit sucht und keine findet. Da der Staat in letzter Instanz der Geldschöpfer ist, trägt

er dafür Sorge, dass es genügend Arbeitsplätze gibt. Dafür wird oft der Begriff der Vollbeschäftigung benutzt, der negativ über die Abwesenheit von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit definiert werden kann.

Arbeitslosigkeit ist in einer modernen Geldwirtschaft die Folge zu geringer Ausgaben. Drei Gründe können ursächlich sein (Ehnts und Mosler 2023, Ehnts 2023):

1. Zu geringe staatliche Ausgaben
2. Zu hohe Steuerzahlungen
3. Zu hohe Sparneigung

Im ersten Fall gibt der Staat zu wenig Geld aus. Das Niveau der Gesamtausgaben in der Wirtschaft ist zu niedrig für Vollbeschäftigung – die Unternehmen produzieren mit ihren Arbeitskräften so, dass sie die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen befriedigen. Für Vollbeschäftigung müssten sie noch mehr produzieren, aber dazu fehlen die entsprechenden Ausgaben, die einen Absatz der zusätzlichen Produktion ermöglichen würden.

Im zweiten Fall bewegen sich die Steuerzahlungen auf einem hohen Niveau, sodass den Unternehmen und Haushalten zu viel Kaufkraft entzogen wird. So bleiben ihre Ausgaben unter dem Niveau für Vollbeschäftigung. Dieser Punkt wird durch die Details bestimmt. Die Abschaffung einer Vermögenssteuer für Milliardär:innen beispielsweise würde deren Ausgaben sehr wahrscheinlich nicht erhöhen, die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes hingegen würde die Ausgaben der privaten Haushalte sehr wohl erhöhen. Wichtig ist das Ergebnis der Steuerzahlungen. So kann die Erhöhung eines Steuersatzes auch zu weniger Steuerzahlungen führen und damit Beschäftigung schaffen, wenn es zu entsprechenden Anpassungen in der Wirtschaft kommt.

Als Letztes kann eine zu hohe Sparneigung verhindern, dass die Gesamtausgaben der Wirtschaft das Vollbeschäftigungsniveau erreichen. Wird ein zu großer Anteil der Einkommen der Haushalte (und Unternehmen) gespart, also nicht verausgabt, dann bleibt die Gesamtnachfrage zu niedrig. Andersherum formuliert ist die zu niedrige Konsumneigung die Ursache der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit.

In seinem Brief an den US-Präsidenten Roosevelt von Dezember 1933 hatte John Maynard Keynes den Punkt 1 argumentiert, den Mangel eines adäquaten Niveaus an Ausgaben (vgl. Ehnts 2016). Allerdings hat Keynes hier sein Argument auf das Wesentliche verkürzt. Es sind die staatlichen Ausgaben, die das Mittel der Sicherung von Vollbeschäftigung sind. Dass die Zinsen die privaten Investitionen auf Vollbeschäftigungsniveau bringen können, hielt Keynes für „unwahrscheinlich“. Hier liegt der hauptsächliche Unterschied zwischen Wicksell (1898) und Keynes (1936). Während für Wicksell Vollbeschäftigung mit Hilfe von Geldpolitik erreichbar war, wenn nur der Marktzins dem natürlichen Zins entspräche, war dies für Keynes nicht der Fall, da der natürliche Zins immer eine Funktion der Staatsausgaben ist.

Dabei sind wir mit Keynes der Meinung, dass staatliche Ausgaben gezielt sein müssen. Die Beseitigung von Arbeitslosigkeit durch die Finanzierung von Arbeit, also eine Jobgarantie, ist eine gezielte Ausgabe, die das Problem Arbeitslosigkeit direkt adressiert. Tcherneva (2008) zeigt auf, dass bereits Keynes die Auswirkungen von Staatsausgaben auf die Beschäftigung analysierte. Dies muss im Zusammenhang mit der Großen Depression in den USA gesehen werden. Wie Attewell (2018) darlegt, holte die US-Regierung von Franklin D. Roosevelt die Wirtschaft über direkte Beschäftigungsprogramme aus der Depression und nicht über eine Steigerung der aggregierten Nachfrage (siehe den Beitrag von Witzani-Haim in diesem Band). Diese wurde damals unterlassen, weil sie teurer war als die direkten

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Insofern wurden der Hoover Dam und die Golden Gate Bridge zwar durch „keynesianische“ Wirtschaftspolitik realisiert, standen aber nicht für die Mehrheit der staatlichen Ausgaben. Die Pflege von „parks and playgrounds“ war fiskalisch günstiger als Projekte, bei denen neben Löhne auch Materialkosten anfielen. Grundstein der Finanzierung der konkurrierenden Infrastruktur und direkte Beschäftigungsprogramme war der 1935 verabschiedete Emergency Relief Act (ERA), welcher mit 4,88 Milliarden Dollar zweieinhalbmal so groß war wie das gesamte Budget der US-Bundesregierung. Die Arbeitsbeschaffungsbehörde Works Progress Administration (WPA) stellte zeitweilig über sieben Prozent der arbeitenden Bevölkerung an, bis sie im Zuge der einsetzenden wirtschaftlichen Erholung und schließlich des Zweiten Weltkrieges zusammenschrumpfte.

Die Höhe der Beschäftigung wird also im Wesentlichen durch die Fiskalpolitik bestimmt. Der Jobgarantie käme dabei die Rolle zu, von der Wirtschaftspolitik unbeabsichtigte unfreiwillige Arbeitslosigkeit durch ein adäquates Angebot eines gemeinwohlorientierten Arbeitsplatzes mit einem fairen Lohn und sozialer Absicherung zu adressieren.

Für die Eurozone bedeutet dies, dass eine Jobgarantie eine Reform der europäischen Fiskalregeln nicht ersetzen kann. Diese sind der Hauptgrund für die erhöhte Arbeitslosenquote in der Eurozone und der EU. Die staatlichen Ausgaben sind zu knapp, weil sie an den erlaubten fiskalischen Defiziten ausgerichtet werden statt an Vollbeschäftigungszielen (Ehnts und Paetz 2021a, 2021b). Daraus resultiert Massenarbeitslosigkeit. Die im internationalen Vergleich geringeren fiskalischen Defizite haben allenfalls statistischen Wert. In der EU gibt es aktuell 13 Millionen Arbeitslose, in der Eurozone sind es 11 Millionen. Ein großer Teil davon ist arbeitssuchend und könnte wieder in die Wirtschaft eingegliedert werden.

2. Vollbeschäftigung in der Eurozone

Die Bevölkerung der Eurozone leidet seit Jahrzehnten unter chronisch hoher Arbeitslosigkeit. 2022 ist die Arbeitslosenquote im Nachgang der Konjunkturpakete, mit denen die COVID-19-Pandemie überwunden wurde, erstmals auf unter sieben Prozent gesunken. In seiner Spitze während der Eurokrise 2013 suchten im Währungsraum 12 Prozent der erwerbsfähigen Europäer:innen erfolglos nach einer Stelle. Alle vergleichbaren großen Volkswirtschaften wie Japan oder die Vereinigten Staaten zeigen eindrucksvoll, dass solche hohen Arbeitslosenzahlen Konsequenz wirtschaftspolitischen Versagens sind. Auch aus unserer Vergangenheit können wir erkennen, dass chronische Arbeitslosigkeit nicht hingenommen werden muss.

Zu Beginn der Errichtung der Eurozone erlebten Spanien und Irland einen massiven Immobilienboom, finanziert durch Kreditblasen der lokalen Banken. Dieser reduzierte kurzfristig die Arbeitslosigkeit, sodass Spanien 2007 einen besseren Wert ausweisen konnte als Deutschland. Das Defizit des Privatsektors war nicht nachhaltig. Als die Immobilienpreise fielen, kam die Bautätigkeit weitgehend zum Erliegen. Da in der Spitze zehn Prozent der Beschäftigten direkt im Baugewerbe tätig waren, kam es zu Massenarbeitslosigkeit. Dazu kamen Zweitrundeneffekte, weil Arbeitslose deutlich weniger Geld ausgeben. Die Arbeitslosigkeit stieg sprunghaft an. Die Staaten der Eurozone und auch der EU griffen ein, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Der „fiscal stimulus“ von 2009 war klassisch keynesianische antizyklische Wirtschaftspolitik. Allerdings kam es schon 2010 zu einer Kehrtwendung. Die Austeritätspolitik setzte sich durch, die Angst vor einer Gefährdung der Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung verdrängte die Diskussionen über die Fehlallokationen des europäischen Finanz- und Bankensystems (Mitchell 2018, Kap. 16).

Die politischen Debatten waren von nationalistischer Giftigkeit geprägt. Unter anderem wurden die „Defizitländer“ – das

allein war schon ein politischer Kampfbegriff – mit dem Akronym *PIIGS* bezeichnet für Portugal, Italien, Irland, Griechenland und Spanien. Diese Staaten waren nicht in der Lage, Anleihen zu verkaufen, da das Eurosystem sich weigerte, Ankaufprogramme aufzulegen. Statt die Märkte zu stabilisieren und Anleihen weiterhin als Sicherheit zu akzeptieren, wurde eine Schuldenkrise „inszeniert“. Dies erlaubte der Troika aus Europäischer Zentralbank, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Kommission diesen Ländern ein Kürzungsdiktat aufzuerlegen. Ziel war die Umkehr von staatlichen Defiziten in Überschüsse, was aber nicht möglich war, da der private Sektor zur gleichen Zeit ebenfalls Überschüsse anstrebte.

Das Fehlen eines automatischen Stabilisators wie der Jobgarantie und der Möglichkeit, die Staatsausgaben auf der europäischen Ebene auszuweiten (so wie es die US-Bundesregierung landesweit macht), erzeugte einen starken Abwärtssog. Die Arbeitslosigkeit schoss in südeuropäischen Ländern wie Spanien und Griechenland auf über 25 Prozent, die Jugendarbeitslosigkeit erreichte mehr als 50 Prozent und breite Teile der Bevölkerung erlebten einen gravierenden sozialen Abstieg und Verelendung.

Ende 2011 wurde an der EZB-Spitze der konservative Technokrat Jean-Claude Trichet durch den pragmatischen Ex-Banker Mario Draghi ersetzt. Im Juni 2012 verkündete dieser, dass er den Euro nicht scheitern lassen würde, „whatever it takes“. Damit implizierte er, dass das Eurosystem die Renditen auf Staatsanleihen stabilisieren würde, indem es diese entsprechend aufkaufen würde. Diese Ankündigung führte dazu, dass Banken und private Anleger:innen wieder begannen, Staatsanleihen aus der Eurozone zu kaufen. So wurde ein Grad an Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen wiederhergestellt. Es folgte eine leise Abkehr von der Austeritätspolitik.

2015 begann das Eurosystem durch Anleihekaufprogramme selbst Staatsanleihen in großem Umfang aufzukaufen. Schritt

für Schritt erlangten die Staaten ihre Fähigkeit zurück, ihre Ausgaben unabhängig von den Steuereinnahmen steigern zu können. Somit begann die Arbeitslosigkeit langsam, aber kontinuierlich wieder abzunehmen, bis sie 2019 mit sieben Prozent das Niveau vor der Finanzkrise erreichte. Dank des Eingreifens des Eurosystems näherten sich die Anleihezinsen der Mitgliedstaaten wieder an. Die massive Arbeitslosigkeit im Zuge der Finanzkrise und der anschließenden Eurokrise ging jedoch nicht spurlos an den Menschen und den Gesellschaften vorbei. Das erhebliche menschliche Leid, das durch einen solchen persönlich unverschuldeten Einschnitt verursacht wurde, muss beachtet werden.

Diese Periode ging auch mit massiven ökonomischen Opportunitätskosten einher. Schließlich wurde die Arbeitskraft vieler Menschen sinnlos verschwendet. Im Kontext des Klimawandels und des demografischen Wandels müssen wir erkennen, dass es töricht ist, auf einen signifikanten Teil der uns zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte zu verzichten. Allein für den Rückbau der öffentlichen Daseinsvorsorge werden wir jede Hand benötigen (siehe Schultheiß/Witzani-Haim in diesem Band). Daher brauchen wir einen Mechanismus zur Eingliederung derjenigen, die wegen der chronisch hohen Arbeitslosigkeit seit Jahren nach einer Arbeit suchen.

Der Umgang mit der COVID-19-Krise machte das institutionelle Versagen während der Eurokrise im Nachhinein noch deutlicher. Während in den Vereinigten Staaten die Arbeitslosigkeit quasi über Nacht auf 15 Prozent hochschoss (ähnlich der Eurokrise von 2010), verhinderten höhere Staatsausgaben und Kurzarbeit in Europa ein solches Ergebnis. Die Europäische Kommission steuerte ein eigenes Stabilisierungspaket bei und emittierte erstmals europäische Schulden. Anders als die US-amerikanischen Stimulus-Schecks kamen diese zielgerichteten Ausgaben denjenigen zugute, die sonst ihr Einkommen verloren und den Konsum eingeschränkt hätten. Die Jobgarantie würde

genau diesen Ansatz auf die chronische Arbeitslosigkeit übertragen. Außerdem gab die Europäische Zentralbank implizit eine Abnahmegarantie für Staatsanleihen und kaufte alles auf, was der Finanzmarkt nicht haben wollte. Kombiniert mit dem Aussetzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (bis Ende 2023) stellte dies die monetäre Souveränität der Länder der Eurozone wieder her. Während Griechenland im Frühjahr 2012 mit einer „Staatsschuldenquote“ von 168 Prozent bis zu 29 Prozent Zinsen auf neu verkaufte Anleihen zahlen musste, zahlte es im Frühjahr 2021 mit mehr als 200 Prozent Staatsschuldenquote unter ein Prozent Zinsen.

Somit konnte sich die Wirtschaft in Rekordgeschwindigkeit wieder erholen und die Arbeitslosigkeit war direkt im Anschluss an die eigentlich größtmöglich vorstellbare Disruption der Wirtschaft auf dem Rekord-Tiefstwert in der Geschichte der Eurozone. Dennoch ist das Problem der chronischen Arbeitslosigkeit nicht gelöst und sechs Prozent sind im internationalen Vergleich relativ hoch. Außerdem waren die genannten Maßnahmen temporär.

3. Jobgarantie in Nicht-Euro-EU-Ländern

Sieben EU-Mitgliedstaaten (Polen, Ungarn, Tschechien, Rumänien, Bulgarien, Schweden und Dänemark) haben eine eigene nationale Währung und sind weder Teil der Eurozone noch Teil des Eurosystems. Sie haben Notenbanken, die jeweils die nationale Währung als Monopolistinnen herausgeben. Wir möchten kurz beleuchten, ob ihre Finanzarchitektur die Einführung einer Jobgarantie ermöglichen würde. Mit einer staatlichen Währung, die von der Regierung reguliert und kontrolliert wird, können die nationalen Regierungen sicherstellen, dass alle Ressourcen, auf die sie zugreifen will (meist innerhalb der eigenen Grenzen) auch mobilisiert werden können. Dies soll unter anderem die Jobgarantie ermöglichen. Allerdings kann es zu Komplikationen kommen, wenn die Länder sich über feste Wechsel-

kurse oder Schulden in ausländischer Währung abhängig gemacht haben.

Wenn die nationale Regierung Einnahmen in Fremdwährungen benötigt, um beispielsweise Importe oder die Begleichung von Schulden zu finanzieren, kann es vorkommen, dass sie ihre Fiskalpolitik danach ausrichten muss, diese Devisen zu erlangen und nicht danach reale Ressourcen wie Arbeitskraft zu mobilisieren (bzw. kann es auch sein, dass viele dieser realen Ressourcen einzig zur Beschaffung von Devisen aufgewendet werden müssen und somit keinen Wohlstand produzieren). Auch ein fester Wechselkurs kann in diesem Zusammenhang ein Problem darstellen, da bspw. zusätzliche Ausgaben der Beschäftigten für Importe den Wechselkurs drücken könnten. Auch bei einem flexiblen Wechselkurs könnte es zu einer starken Abwertung kommen, wenn wichtige importierte Güter aufgrund eines fallenden Wechselkurses teurer würden. Andererseits könnte sich eine längerfristige Stabilisierung der Produktion und der inländischen Nachfrage durch die Jobgarantie in dieser Hinsicht positiv auswirken (höhere Exporte und Kapitalzuflüsse) und eine gut konzipierte Jobgarantie eine geeignete Maßnahme sein, um solchen Schwankungen vorzubeugen. Wray (2022, S. 389 ff.) entwickelt einige Vorschläge, wie die Einführung einer Jobgarantie in kleinen Ländern mit geringerer monetärer Souveränität und größeren Importabhängigkeiten gelingen könnte.

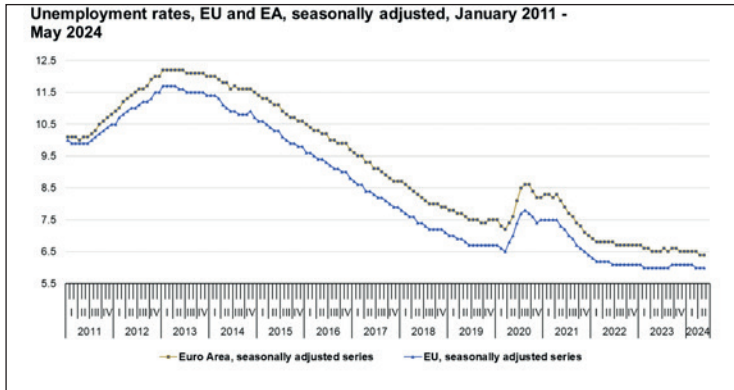
Je nach Ausgestaltung der Jobgarantie belaufen sich die geschätzten finanziellen Kosten eines Jobgarantie-Programms auf ca. ein bis zwei Prozent des BIPs. Theurl und Tamesberger (2021) haben die Kosten für die Einführung einer Jobgarantie in Österreich geschätzt. Brutto betragen sie 0,4 Prozent des BIP und netto (verrechnet mit den Kosten für Arbeitslose) lediglich 0,08 Prozent des BIP. Hierbei werden allerdings nicht die Staatsausgaben eingerechnet, die durch eine Abschaffung der Arbeitslosigkeit wegfallen würden. Neben Transferleistungen handelt

es sich hier auch um Zahlungen, die beispielsweise soziale und gesundheitliche Schäden betreffen, die Arbeitssuchende erleiden. Bis auf Dänemark, das eine sogenannte *opt-out* Klausel (und einen relativ festen Wechselkurs zum Euro) hat, sind grundsätzlich alle Länder verpflichtet, irgendwann der Eurozone beizutreten. Bulgarien möchte der Eurozone am 1. Januar 2025 beitreten und Rumänien könnte 2026 Mitglied sein.

Da die Beitrittspflicht schwerlich durchsetzbar ist, haben die übrigen Länder Schweden, Polen, Ungarn und Tschechien kaum Druck, dem Euro beizutreten. Sie alle haben eine Fiat-Währung mit flexiblem Wechselkurs und in dieser Hinsicht den maximalen fiskalischen Handlungsspielraum. Im Zuge der Eurokrise, in der das Eurosystem sich weigerte, die Staatsanleihen südeuropäischer Länder aufzukaufen und ihre monetäre Souveränität wiederherzustellen, wuchs der Argwohn gegenüber der Eurozone. Die Erfahrungen Griechenlands, Italiens und Spaniens veranlassten viele dazu, sich auf die eigene nationale Zentralbank zu verlassen. Auch in Nicht-Euro-Länder kann es Konflikte zwischen dem Finanzministerium und der Zentralbank geben wie etwa jüngst in Ungarn (Reuters, 2023). Allerdings haben die Zentralbanken der Nicht-Euro-Länder die jeweiligen Regierungen in ihrem Handeln weit weniger eingeschränkt, als die EZB es mit südeuropäischen Ländern tat.

Während der COVID-19-Pandemie hat das Eurosystem bewiesen, dass es in der Lage ist, den fiskalischen Handlungsspielraum seiner Mitglieder zu wahren (Ehnts und Paetz 2021). Somit könnte es bald wieder konkrete Beitrittspläne geben.

Abbildung 1: Arbeitslosigkeitsraten in der EU und der Eurozone, in Prozent



Quelle: European Commission

Die geringere Arbeitslosigkeit der Nicht-Euro-Länder hat seit der Eurokrise den EU-Durchschnitt merklich nach unten gezogen (siehe Abbildung 1). Die Behauptung, Länder außerhalb der Eurozone würden eine höhere Arbeitslosigkeit erleiden müssen, hat sich also nicht realisiert – das Gegenteil ist eingetreten. Ein wesentlicher Grund dafür sind die Staatsausgaben, die in der EU schneller wachsen als in der Eurozone. Dies wiederum liegt an der Unterstützung der Zentralbank, die eine Zahlungsfähigkeit der nationalen Regierung in eigener Währung sicherstellt. Die EZB hingegen sollte genau dies nicht garantieren und hat erst 2012 ihre Position geändert.

Die Nicht-Euro-Länder müssen abwägen, ob sie innerhalb oder außerhalb der Eurozone einen größeren fiskalischen Handlungsspielraum haben. Bis zur COVID-19-Pandemie wurden sie in ihrer Vermutung bestätigt, dass sie alleine weniger Beschränkungen unterliegen würden. Monetäre Souveränität besitzen die Nicht-Euro-Länder nur in eigener Währung. Ende 2022 waren nur Bulgarien und Rumänien von einer signifikanten Ver-

schuldung in Fremdwährungen betroffen. Die anderen Nicht-Eurozonen-Länder hatten mindestens drei Viertel ihrer Anleihen in eigener Währung herausgegeben. Es scheint so, als ob die Nicht-Euro-Länder dabei sind, ihre Fremdwährungsschulden zu reduzieren. Schweden möchte künftig keine Anleihen in Fremdwährungen mehr emittieren und der Fremdwährungsanteil soll bis 2027 wieder auf null zurückgefahren werden (Schwedische Regierung, 2023).

Generell wäre es ratsam, die monetäre Souveränität zu maximieren. Dazu gehören Verbesserungen der Finanzarchitektur, mit denen man beispielsweise gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche vorgehen, Fremdwährungsschulden vermeidet und das Wechselkursregime tendenziell flexibel gestaltet kann, um den Handlungsspielraum zu erhöhen. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, die Importstruktur zu diversifizieren und gerade im Bereich der Energie darauf zu achten, weniger auf Devisen angewiesen zu sein und alle lokal zur Verfügung stehenden Ressourcen zu mobilisieren sowie entsprechende Kapazitäten zu schaffen.

Grundsätzlich halten wir die Einführung einer Jobgarantie für Nicht-Euro-Länder in der EU für gut realisierbar. Bei Bulgarien und Rumänien wären aufgrund der Fremdwährungsschulden und Bulgariens festen Wechselkurses die Herausforderungen größer, sofern diese Länder ihre eigene Währung behalten. Bei einer Einführung im Beitrittsprozess zur Eurozone müssten sie mit dem Wechselkursmechanismus II Lew und Leu bis zur Abschaffung an den Euro knüpfen.

4. Die Jobgarantie in einem Land der Eurozone

Die Länder der Eurozone teilen sich die supranationale Währung Euro. Sie haben keine unabhängigen Zentralbanken mehr, denn diese sind als Teil des Eurosystems der EZB unterstellt. Das Monopol auf die Geldschöpfung liegt also beim Eurosystem. Während die EZB als „Dealer of Last Resort“ die Solvenz

der Mitgliedstaaten sichert, begrenzt der fiskalische Rahmen mit Stabilitäts- und Wachstumspakt de facto die Ausgaben der nationalen Regierungen, da diese die Defizitgrenze von drei Prozent nicht überschreiten möchten. Sie haben Angst vor den Defizitverfahren, mit denen die Kommission in die nationalen Haushalte eingreifen kann. Dieser fiskalische Rahmen ist aus makroökonomischer Sicht bedenklich, denn Vollbeschäftigung und Preisstabilität werden nur zufällig erreicht. Eine Reform wäre daher eine sinnvolle Idee (Ehnts und Wray 2024).

Bei einer nationalen Jobgarantie stellt sich also nicht die Frage, ob die jeweilige Regierung dies bezahlen kann – sie kann. Eine wichtige politische Frage ist, ob danach das fiskalische Defizit zu hoch ausfällt bzw. welche anderen Politikmaßnahmen eine Jobgarantie flankieren müssen, damit das Defizit nicht zu hoch ausfällt. 2020 bis 2023 waren die Defizitgrenzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausgesetzt. Mit dem Jahresbeginn 2024 ist das Problem der Defizitgrenzen jedoch wieder aktuell. Die Ausgaben für die Jobgarantie werden durch die Empfänger:innen wieder verausgabt, was zu Steuerzahlungen (z.B. MwSt.) führt. Von daher muss nicht damit gerechnet werden, dass die Ausgaben für die Jobgarantie das fiskalische Defizit eins zu eins erhöhen (vgl. den Beitrag von Tamesberger und Theurl in diesem Band). Da die Mitgliedstaaten auch Arbeitslosengeld zahlen, ist eine Jobgarantie nichts Neues – all die fiskalischen Probleme, die hier angedeutet wurden, gelten auch für Arbeitslosenversicherung und andere Sozialprogramme.

Bei der Einführung einer nationalen Jobgarantie könnte es also nötig sein, das fiskalische Defizit zu reduzieren, indem anderswo Ausgaben gekürzt oder Steuern erhöht werden (oder beides). Indirekt könnte die Jobgarantie zu geringeren Ausgaben führen, weil es weniger soziale Probleme gibt und dadurch die Ausgaben des Staates im Bereich Soziales sinken. Allerdings kann es etwas dauern, bis dieses Ergebnis eintritt. Von einer Diskussion über die „Finanzierung“ der Jobgarantie ist dennoch

abzuraten – es geht nicht um Finanzierung, sondern um die Defizitgrenze. Die Jobgarantie ist Teil des Haushalts und dieser muss letztlich so gestaltet werden, dass er möglichst dem fiskalischen Rahmen der Eurozone entspricht. Da Regierungen die Höhe der Steuereinnahmen nicht direkt kontrollieren können, ist dies immer etwas wackelig.

Da die Jobgarantie schon in Ländern wie Argentinien (Wray 2006) und Indien eingeführt wurde und es dort keinerlei Probleme mit einer „Finanzierung“ gab, sollte es auch in der Eurozone möglich sein, ein solches Programm zu etablieren und langfristig zu betreiben (vgl. Witzani-Haim in diesem Band). Ein erster Vorschlag für Irland stammt von Wray (2013), der für die Einführung einer Parallelwährung plädierte (*“punts”*). Allerdings spielt die EZB inzwischen eine andere Rolle und ein derartiger Mechanismus ist heute nicht mehr nötig. Trotzdem fragen sich die irischen Politiker:innen seit Jahren, wie sie grüne Investitionen durchführen können, wenn doch die Defizitgrenzen enge Grenzen setzen. Für eine nationale Jobgarantie sollte der derart erzeugte „fiskalische Spielraum“ jedoch ausreichen, in Irland und auch in den anderen Ländern der Eurozone.

5. Eine europäische Jobgarantie

Ein Vorschlag für eine europäische Jobgarantie kommt von Cruz-Hidalgo et al. (2019). Dabei wird ein neu zu schaffendes europäisches Finanzministerium („Euro Treasury“) angewiesen, die Zahlungen für die Jobgarantie in der EU durchzuführen. Der Vorteil einer solchen institutionellen Konstruktion ist politischer Natur. Auf diese Art und Weise können die Ausgaben gesteigert werden, ohne dass eine nationale Regierung höhere Ausgaben hat. Ganz im Gegenteil: Höhere Ausgaben durch die Jobgarantie führen ja, wie bereits oben erläutert, zu höheren Steuereinnahmen. Die Nationalstaaten der EU würden sich darüber freuen, dass ihre Defizite und ihre Staatsverschuldung geringer ausfallen. Europäische „Schulden“ würden über die

Jahre nationale „Schulden“ verdrängen. Dies würde den Druck vom Kessel nehmen, was die Ankaufprogramme der EZB angeht, die seit 2012 als Ankäufer der letzten Hand die Solvenz der nationalen Regierungen sicherstellt.

Allerdings wäre eine europäische Jobgarantie, die auf der Ebene der Europäischen Kommission und der EU angesiedelt wäre, demokratietheoretisch bedenklich, denn der EU fehlen wesentliche demokratische Eigenschaften: Es gibt kein Misstrauensvotum im Europäischen Parlament, dazu sind einige Gruppen von Menschen im Parlament unter- und andere überrepräsentiert. So hat Luxemburg 6 Abgeordnete und Deutschland 96, ein Verhältnis von 1 zu 16,5. Wenn dies auch bei der Bevölkerung so wäre, dann müsste Deutschland 10,5 Millionen Einwohner haben und nicht mehr als 80 Millionen. Solange der Haushalt der EU etwa ein Prozent des BIP der EU umfasst, fallen derartige Probleme nicht groß ins Gewicht, denn irgendwann kann die „ever-closer union“ diese Probleme ja lösen. Allerdings würde eine deutliche Aufstockung des Haushalts dieses „irgendwann“ deutlich in Richtung Gegenwart schieben.

Die Verankerung einer Jobgarantie auf der Ebene der EU würde sicherlich auch die Wertschätzung der EU in den Ländern, die von der Austeritätspolitik der 2010er-Jahre schwer getroffen wurde, wieder erhöhen.

Zudem würde die Einführung einer Jobgarantie auf der Ebene der EU die Möglichkeiten dieser, einen Einfluss auf die Inflationsrate zu nehmen, stark erweitern, wie Mosler und Silipo (2017) zeigen. In Zeiten höherer Inflation kann das Wachstum eines Jobgarantie-Lohns reduziert werden. Durch die geringer steigenden Lohnkosten werden die Unternehmen einen reduzierten Preisdruck haben, was die Preiserhöhungen verlangsamen bzw. vermindern sollte. Die Jobgarantie wird national unterschiedliche Löhne auszahlen, sodass sich auch die Inflation theoretisch durch Variationen in den Lohnveränderungen

adressieren lässt. Durch ihren Mindestlohn-Charakter wird der Jobgarantie-Lohn immer auch Auswirkungen auf die Löhne in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst haben.

6. Fazit

Es ist möglich, eine Jobgarantie in Europa einzuführen. Unterschiedliche Akteure wie die Nationalstaaten innerhalb und außerhalb der Eurozone sowie die Europäische Kommission können aktuell einen solchen Schritt vollziehen. Sie können auch Gemeinden oder Regionen mit dem nötigen finanziellen Spielraum ausstatten, wie es an einigen Orten in der EU schon gelungen ist. Die europäische Finanzarchitektur ist in dieser Hinsicht ausreichend flexibel. Allerdings haben wir in der Eurokrise 2013 erlebt, dass sich Institutionen gegenseitig blockierten und dabei massive Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Instabilität produzierten. Nur ein Kurswechsel der EZB bezüglich Anleihekaufprogramme erlaubte es den südeuropäischen Ländern allmählich, ihre monetäre Souveränität wiederzuerlangen und ihre Volkswirtschaften und Arbeitsmärkte fiskalpolitisch zu stabilisieren.

Die gegenwärtige Finanzarchitektur ist in dieser Hinsicht also äußerst formbar, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne und finanzielle Handlungsfähigkeit muss gerade für kleine Akteure immer wieder aufs Neue erstritten werden. Diese Auseinandersetzung lohnt sich zwar, mittelfristig sollten wir aber unsere Volkswirtschaft nicht vom politischen Handlungswillen europäischer Institutionen mit demokratischen Defiziten abhängig machen. Es geht darum, neue Konzepte zu entwickeln, die das Geldsystem realistisch abbilden (vgl. Röder 2022). Wir freuen uns daher sehr über die kürzlich entstandene Diskussion über die Einführung eines europäischen Finanzministeriums (Euro Treasury). Es könnte es sich zur Aufgabe machen, mit automatischen Stabilisatoren, allen voran einer EU-weiten Jobgarantie, die Stabilität des Arbeitsmarktes, der Preise und der

sozialen Umfeld der Menschen ein für alle Mal zu gewährleisten. Daher begrüßen wir es sehr, dass der UN-Sonderberichtsersteller für extreme Armut und Menschenrechte, Olivier De Schutter in einem Bericht an die UN-Generalversammlung (2023) die Einführung einer Jobgarantie aus diesen Gründen grundsätzlich empfohlen hat.

Literatur

- Attewell, Steven (2018). *People Must Live by Work: Direct Job Creation in America, from FDR to Reagan*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Carrión Álvarez, Michelle/Ehnts, Dirk (2015). *The Roads Not Taken: Graph Theory and Macroeconomic Regimes in Stock-flow Consistent Modelling*. Levy Economics Institute working paper 854.
- Cruz-Hidalgo, Esteban/Ehnts, Dirk/Tcherneva, Pavlina (2019). *Completing the euro: The euro treasury and the job guarantee*. *Revista de Economía Crítica* 27(1), 100–111.
- Ehnts, Dirk (2016). *The Eurozone Crisis: What would John Maynard do?* IPE working paper 72/2016.
- Ehnts, Dirk (2020). *Geld und Kredit: Eine €-päische Perspektive*. 4. Auf. Marburg: Metropolis.
- Ehnts, Dirk (2022). *Modern Monetary Theory: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Ehnts, Dirk (2023). *Makroökonomik: Wirtschaftstheorie für das 21. Jahrhundert*. Wiesbaden: Springer.
- Ehnts, Dirk/Höfgen, Maurice (2020a). *Von der Modern Monetary Theory zur Forderung einer Jobgarantie*. *Momentum* 9(4), 227–242.
- Ehnts, Dirk/Höfgen, Maurice (2020b). *Mit der Jobgarantie Vollbeschäftigung und Preisstabilität*. Online verfügbar unter <https://makroskop.eu/spotlight/k-eine-zukunft-fuer-die-arbeit/vollbeschaeftigung-preisstabilitaet-und-sozialgesellschaftlicher-fortschritt-1/> (abgerufen am 31.01.2024).

- Ehnts, Dirk/Höfgen, Maurice (2022). Was ist Modern Monetary Theory? Perspektiven der Wirtschaftspolitik 23(2), 108–119.
- Ehnts, Dirk/Jochem, Erik (2021). Why Pufendorf Matters. In: Backhaus, Jürgen G./Chaloupek, Günther/Frambach, Hans A. (Hg.). Samuel Pufendorf and the Emergence of Economics as a Social Science. Wiesbaden, Springer, 201–212.
- Ehnts, Dirk/Mosler, Warren (2023). Moderne Geldtheorie: Essays zu Modern Monetary Theory. Berlin: De Gruyter.
- Ehnts, Dirk/Paetz, Michael (2019). Die Modern Monetary Theory: Staatsschulden als Steuergutschriften. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung/Quarterly Journal of Economic Research 88(4), 77–89.
- Ehnts, Dirk/Paetz, Michael (2021a). COVID-19 and its economic consequences for the Euro Area. Eurasian Economic Review 11(2), 227–249.
- Ehnts, Dirk/Paetz, Michael (2021b). Wie finanzieren wir die Corona-Schulden? Wirtschaftsdienst 101(3), 200–206.
- Ehnts, Dirk/Wray, L. Randall (2024): Revisiting MMT, Sovereign Currencies and the Eurozone: A Reply to Marc Lavoie, Review of Political Economy, DOI: 10.1080/09538259.2023.2298448.
- Ehnts, Dirk/Plattner, Jonas (2022). Die Eurozone und die Weltwirtschaft – Geld und Ressourcen. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung/Quarterly Journal of Economic Research 91(2), 51–70.
- Feinig, Jakob/Diren, Valayden (2021). The Pedagogy of the Job Guarantee. The Radical Teacher 119, 6–13.
- Feinig, Jakob (2022). Moral Economies of Money: Politics and the Monetary Constitution of Society. Stanford: Stanford University Press.
- Greitens, Jan (2022). Georg Friedrich Knapp und die Modern Monetary Theory. Wirtschaftsdienst 102(3), 193–198.

- Höfgen, Maurice (2020). *Mythos Geldknappheit: Modern Monetary Theory oder warum es am Geld nicht scheitern muss*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul/Zeisel, Hans (1975). *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Kelton, Stephanie (2021). *Der Defizit-Mythos: Die Modern Monetary Theory und die Gestaltung einer besseren Wirtschaft*. Berlin: Lola Books.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Knapp, Georg Friedrich (2013) [1905]. *Die staatliche Theorie des Geldes*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Mazzucato, Mariana (2019). *Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfern*. Frankfurt: Campus.
- Mitchell, William (2018). *Dystopie Eurozone: Gruppendenken und Leugnung im großen Stil*. Berlin: Lola Books.
- Mosler, Warren (2017). *Die sieben unschuldigen, aber tödlichen Betrügereien der Wirtschaftspolitik*. Berlin: Lola Books.
- Mosler, Warren/Silipo, Damiano. (2017). Maximizing Price Stability in a Monetary Economy, *Journal of Policy Modeling* 39(2), 272–289.
- Polleit, Thorsten (2023). *Des Teufels Geld: Der faustische Fiatgeld-Pakt – wie wir ihn kündigen und zu gutem Geld zurückkehren*, München: FinanzBuch.
- Röder, Heinrich (2022). *MMT für Deutschland und Europa: Ohne Regeln läuft da nichts*. Online verfügbar unter <https://makroskop.eu/37-2023/mmt-fuer-deutschland-und-europa-ohne-regeln-laeuft-da-nichts/> (abgerufen am 31.01.2024).
- Sahr, Aaron (2022). *Die monetäre Maschine: Eine Kritik der finanziellen Vernunft*. München: C.H. Beck.
- Schutter, Olivier de (2023). *The employment guarantee as a tool in the fight against poverty*. UN. Human Rights Council.

- Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. Online verfügbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/4011274>.
- SJ/SPÖ (2019). Green New Deal für Österreich. Online verfügbar unter https://issuu.com/sjoe.at/docs/green-new-deal_neu (abgerufen am 31.01.2024).
- SPÖ (2024). SPÖ-Babler fordert Arbeitsplatzgarantie: „Arbeitsuchende Menschen haben Respekt verdient und nicht Bestrafung“. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20240215_OTS0098/spoe-babler-fordert-arbeitsplatzgarantie-arbeitssuchende-menschen-haben-respekt-verdient-und-nicht-bestrafung.
- Tcherneva, Pavlina (2008). Keynes's Approach to Full Employment: Aggregate or Targeted Demand? Levy Economics Institute working paper 542.
- Tcherneva, Pavlina (2021). Plädoyer für eine Jobgarantie. Berlin: Lola Books.
- Theurl, Simon/Tamesberger, Dennis (2021). Does a job guarantee pay off? The fiscal costs of fighting long-term unemployment in Austria. *European Journal of Economics and Economic Policies* 18(3), 364–378.
- Wicksell, Johan Gustav Knut (1898). *Geldzins und Güterpreise*. Jena: Gustav Fischer.
- Wray, Randall (2006). Lessons from Argentina's Employment Guarantee. *Economic and Political Weekly* 41(23), 2293–2296.
- Wray, L. Randall (2013). The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland, in: Murray, Michael/Forstater, Mathew (Hrsg.). *The Job Guarantee: Toward True Full Employment*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wray, Randall (2018). *Modernes Geld verstehen: Der Schlüssel zu Vollbeschäftigung und Preisstabilität*. Berlin: Lola Books.

Wray, Randall (2022). Modern Money Theory: Ökonomische Revolution oder Geldflutung? Eine Einführung. Kulmbach: Börsenbuchverlag.

Schlussbemerkung der Herausgeber:innen:

Mit einer Jobgarantie das Recht auf gute Arbeit umsetzen

Ausgangspunkt dieses Sammelbandes ist die zentrale Bedeutung von Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft. Diese erfüllt neben dem Erwerb von Einkommen auch weniger offenkundige, sogenannte latente Funktionen. Dazu gehören Zeitstruktur, Sozialkontakte, Teilhabe an kollektiven Zielen, Status/Identität und Aktivität (siehe dazu den Beitrag von Bacher et al.). Dadurch steht Erwerbsarbeit in engem Zusammenhang mit dem psychosozialen Wohlbefinden sowie mit der Fähigkeit, an demokratischen Prozessen teilhaben zu können (siehe dazu den Beitrag von Altreiter und Flecker). Um an demokratischen Prozessen teilzunehmen, muss es auch in der Erwerbsarbeit möglich sein, selbstbestimmt zu arbeiten oder eigene Meinungen – auch kontroverse – in der Arbeit kundzutun.

Während latente Funktionen von Erwerbsarbeit als Kriterium für deren Qualität herangezogen werden können, entfaltet der unfreiwillige Ausschluss von Erwerbsarbeit eine negative Wirkung auf die betroffenen Individuen und die Gesellschaft, in der sie leben. Ebenso entsteht ein Gerechtigkeitsproblem in unserer Gesellschaft, wenn einem großen Teil der Bevölkerung der Zugang zu Erwerbsarbeit dauerhaft verstellt wird. Besonders ungerecht erscheint dies, wenn Menschen jahrelang gearbeitet haben, dadurch gesundheitliche Probleme haben und dann – aufgrund von aus Sicht der Unternehmen unerwünschten Merkmalen – am privaten Arbeitsmarkt keine Chance bekommen. Die dadurch steigende Langzeitarbeitslosigkeit ist ein

gesamtgesellschaftliches und weitreichendes Problem (siehe dazu den Beitrag von Schönherr), das auch gesamtgesellschaftlich gelöst werden muss. Die Gestaltung der Qualität von Erwerbsarbeitsverhältnissen sowie die Beseitigung von Arbeitslosigkeit bergen schließlich transformatives und emanzipatorisches Potenzial und können zu einer gerechteren Gesellschaft beitragen.

Erwerbsarbeitslosigkeit ist die Folge von kapitalistischen Märkten und trägt zu einer Machtverschiebung zugunsten von Kapitalfraktionen bei (vergleiche Tamesberger und Theurl). Wenn der (Arbeits-)Markt versagt, so der Konsens in diesem Sammelband, ist ein demokratisch legitimierter Staat in der Verantwortung sicherzustellen, dass **gute** Arbeitsplätze in ausreichendem Ausmaß vorhanden sind. Einen zentralen Beitrag dazu kann die Jobgarantie leisten. Diese stellt ein staatliches Versprechen dar, für alle Menschen gute Erwerbsarbeit zu ermöglichen – insbesondere für jene, die sonst keine Chance darauf bekommen.

Die Beiträge in diesem Sammelband zeigen, dass es verschiedene Varianten von sogenannten Jobgarantien gibt und speziell Österreich hier eine lange Tradition an guten Beispielen mit positiven empirischen Erkenntnissen hat. Gleichzeitig verdeutlichen die internationalen sowie die österreichischen Beispiele (siehe Witzani-Haim; Kasy/Lehner; Hausegger et al.; Quinz; Reiter/Willsberger) auch die politischen Konfliktlinien, die mit der Einführung einer Jobgarantie einhergehen können (siehe dazu den Beitrag von Tamesberger/Theurl). Das Ziel der Herausgeber:innen bestand darin, Erfahrungen aus der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zu sammeln und damit Ausgangspunkte für die Umsetzung einer emanzipatorischen und transformativen Jobgarantie zu liefern.

Konzepte und Begriffe öffentlicher Beschäftigungspolitik

Während sich der Begriff „Jobgarantie“ (englisch „Job Guarantee“) in der (post-keynesianischen) wissenschaftlichen Literatur und in der öffentlichen Debatte in den USA durchgesetzt hat, wird in Österreich in den letzten Jahren zunehmend von einer „Arbeitsplatzgarantie“ gesprochen, wobei im Unterschied zu dem universellen Konzept der „Job Guarantee“ in der Regel zielgruppenorientierte Beschäftigungsprogramme verstanden werden. Darüber hinaus findet sich eine Reihe an Begrifflichkeiten, die verschiedene Konzepte staatlich finanzierter oder geförderter Arbeit fassen. Wir haben in den einzelnen Beiträgen dieses Sammelbandes keine Vereinheitlichung des Begriffes vorgenommen, verwenden jedoch in Titel, Einleitung und Schluss den Begriff aus der wissenschaftlichen Literatur. Die konzeptionelle Vielfalt fangen wir durch den ebenfalls im Titel des Buches festgehaltenen Fokus auf „Ansätze progressiver Arbeitsmarktpolitik“ ein. Das von uns gesetzte Gravitationszentrum, um das wir die gesammelten Beiträge nochmals kreisen lassen, ist das Konzept einer emanzipatorischen und transformativen Jobgarantie. Die Nähe zu staatlicher Arbeit mit Zwangscharakter, oft als „Workfare“ kritisiert, ist uns bewusst. Genau deshalb ist es wichtig, die Chancen sowie Grenzen der Jobgarantie zu diskutieren. Gerade diese machen das Konzept der Jobgarantie zu einem aus unserer Sicht spannenden, weil politisch umkämpften Feld.

Die Utopie einer transformativen und emanzipatorischen Jobgarantie

Die Idee einer Jobgarantie streut den Samen für Utopien und Vorstellungen für eine andere Welt. Eine Welt, in der ein Recht auf **gute Arbeit** verwirklicht ist. In einer solchen Welt wäre „Arbeit“ ebenso wie die Entscheidungsprozesse und -befugnisse zur Schaffung von Arbeit anders organisiert. Es wäre dann nicht mehr notwendig, für finanzielle Absicherung

prekäre Erwerbsverhältnisse einzugehen. Stattdessen wäre es möglich, Arbeitsplätze und Tätigkeiten mit selbstermächtigendem Charakter gemeinsam, demokratisch und entlang von Bedarfen zu gestalten. Arbeit wäre für die Menschen da und nicht mehr umgekehrt. In dieser Welt würden alle gesellschaftlich notwendigen Tätigkeiten verrichtet und zentrale Dienstleistungen – wie etwa Kinderbetreuung, Pflege, regionale Infrastruktur – selbstverständlich und in hoher Qualität öffentlich bereitgestellt. Die Neuorganisation und -verteilung von Arbeit würde dazu beitragen, allen Menschen eine gesicherte Existenz, Wertschätzung und soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Gute Arbeit ermächtigt Individuen in dem Ausmaß, in dem sie darauf ausgerichtet ist, demokratische Teilhabe zu lernen und zu leben. Eine emanzipatorische und transformative Jobgarantie trägt dazu bei, solche Arbeitsverhältnisse zu schaffen. Das beginnt schon bei der demokratischen Planung der Tätigkeiten, die geschaffen werden.

Die Herausgeber:innen dieses Bandes sehen in der Idee einer Jobgarantie eine Möglichkeit, einer neuen Organisation von Arbeit näherzukommen, verstehen aber auch die Ausgestaltung öffentlicher Beschäftigungsmaßnahmen als politisch umkämpftes Feld, das ebenso in die gegenteilige Richtung wirken kann. Die Beiträge in diesem Band bieten Inspiration und Denkanstöße für den Weg zu einer transformativen und emanzipatorischen Arbeitsmarktpolitik, deren Bestandteil eine entsprechende Jobgarantie ist. Sie beleuchten die Bedeutung von Erwerbsarbeit als soziales Verhältnis für das Individuum und die Gesellschaft und reflektieren über unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Entwicklungen in Österreich.

Eckpfeiler der transformativen und emanzipatorischen Jobgarantie

Im Zentrum einer Jobgarantie muss das **Recht auf gute Arbeit** stehen. Gute Arbeit bedeutet neben angemessenen Arbeitsbedingungen, angemessener Entlohnung und dem Recht auf soziale Schutzmaßnahmen auch die Möglichkeit zu und Stärkung von **demokratischer Beteiligung**, wie Carina Altreiter und Jörg Flecker in ihrem Beitrag schreiben. Tätigkeiten im Rahmen einer Jobgarantie sollen auf Basis von Fähigkeiten der Individuen und Bedarfen der Gemeinschaft gestaltet und organisiert werden. Gute Arbeit bietet **Wertschätzung** am Arbeitsplatz und wird gesellschaftlich anerkannt. Die gemeinschaftliche Organisation von Arbeit trägt dazu wesentlich bei.

Erfolgreiche Pilotprojekte, wie das Beispiel der Aktion 20.000 im Beitrag von Trude Hausegger, Tobias Krüse und Hannah Hausegger zeigen, dass der Wille der öffentlichen Hand, regional notwendige Tätigkeiten zu finanzieren, wichtig ist. Der Fokus liegt dabei auf der Frage: „Welche Arbeit brauchen wir?“, um sie dann als angemessene Arbeitsplätze anzubieten. Daran anknüpfend ergibt sich ein weiterer Eckpfeiler einer emanzipatorischen Jobgarantie: Sie leistet Beiträge zur **öffentlichen Daseinsvorsorge** und der Neuorganisation von Arbeit angesichts bestehender (Geschlechter)Ungleichheiten und den Herausforderungen der Klimakrise. Dieses Potenzial nehmen Jana Schultheiß und Daniel Witzani-Haim sowie Lukas Heck und Katharina Bohnenberger in ihren Beiträgen unter die Lupe.

Um das **transformative und emanzipatorische Potenzial der Jobgarantie** entfalten zu können, muss bei der Gestaltung der Arbeitsplatzgarantie jedoch Rücksicht auf weitere Eckpfeiler genommen werden. Die derzeitigen Rahmenbedingungen einer kapitalistischen Erwerbsarbeitsgesellschaft und die lange Tradition aktivierender Arbeitsmarktpolitik, wie sie auch Ilse Leidl-Krapfenbauer oder Rainer Eppel und Helmut Mahringer

in ihren Beiträgen besprechen, machen es notwendig, ein besonderes Augenmerk auf mögliche Fallstricke zu legen. Auf individueller Ebene beendet eine emanzipatorische Jobgarantie die Disziplinierungsfunktion von Arbeitslosigkeit, wie sie Daniel Schönherr in seinem Beitrag beschreibt. So setzt sie den negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit etwas entgegen, die – wie Johann Bacher, Georg Hubmann, Waltraud Kannonier-Finster und Meinrad Ziegler eindrücklich aufzeigen – seit Marie Jahodas Forschungen in den 1930er-Jahren trotz veränderter Bedingungen bis heute Relevanz haben. Dass sich diese mit einer Arbeitsplatzgarantie unter bestimmten Voraussetzungen umkehren lassen, zeigt der Beitrag von Hannah Quinz über die Begleitstudie „Marienthal.reversed“ zum österreichischen Jobgarantieprojekt.

Der Staat ist für Vollbeschäftigung verantwortlich, das Arbeitsplatzangebot bleibt dabei **freiwillig**. Das „Recht auf Arbeit“ darf nicht in einen „Zwang zur Arbeit“ umgedeutet werden und ersetzt daher keine Sicherungsleistungen. Stattdessen bietet die Arbeitsplatzgarantie eine sinnvolle **Alternative** und **soziale Teilhabe** über kollektive Arbeitstätigkeiten. Dass ein solches Angebot von Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit auch freiwillig angenommen wird, betonen Lukas Lehner und Maximilian Kasy in ihrem Beitrag zum österreichischen Pilotprojekt. Wie sich die Jobgarantie dahingehend von bisherigen sozialen Unternehmen arbeitsmarktpolitischer Prägung hierzulande unterscheidet, beschreiben Hannah Diry und Clara Moder. Vor dem Hintergrund von sozialer Ungleichheit und Prekarisierung durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors kann die Jobgarantie durch gute Entlohnung auch bei Teilzeitarbeit und gute Arbeitsbedingungen ein Gegengewicht setzen. Gute Arbeit und Arbeitsmarktpolitik bedeutet auch, Menschen zu emanzipieren und ihnen Autonomie zu ermöglichen, anstatt paternalistische Maßnahmen zu ergreifen.

Dazu braucht es, anders als in vielen Maßnahmen der österreichischen Arbeitsmarktpolitik, wie von Rainer Eppel und Helmut Mahringer detailreich nachgezeichnet, einen **dauerhaften Zugang** zu geförderter Beschäftigung. Der Sammelband zeigt in den Beiträgen zur Aktion 8000 (von Willsberger und Reiter), zur Aktion 20.000 (von Hausegger, Krüse und Hausegger) und zur Arbeitsplatzgarantie Marienthal (von Quinz; Kasy und Lehner) die positiven Wirkungen von Jobgarantie-ähnlichen Projekten in Österreich.

Ein wesentlicher Diskussionspunkt ist die Frage der Finanzierbarkeit. Der Beitrag von Tamesberger und Theurl verdeutlicht, dass sich Jobgarantien zu einem großen Teil selbst finanzieren, wenn man die Kosten der Alternative – nämlich Arbeitslosigkeit – berücksichtigt. Sie kommen, ähnlich wie Ehnts und Diekmann zu dem Schluss, dass aufgrund von kurzfristigem Denken in nationalstaatlichen Legislaturperioden es auch supranationale Akzente für eine europäische Jobgarantie braucht. Die Beseitigung von Langzeitarbeitslosigkeit als gemeinsame europäische Aufgabe würde nicht nur das europäische Projekt an sich stärken, sondern hätte auch ein transformatives Potenzial für die gesamte europäische Wirtschaft.

Rahmenbedingungen für eine emanzipatorische und transformative Jobgarantie

Eine Jobgarantie kann ein nützliches Werkzeug emanzipatorischer und transformativer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sein, muss aber in einen größeren gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Rahmen eingebettet bleiben. Sie kann keine umfassende Sozialpolitik ersetzen. Sozialpolitische Maßnahmen müssen existenzsichernd sein und stärker von Erwerbstätigkeit entkoppelt werden, als dies derzeit der Fall ist. Nur so tragen sie dazu bei, die Disziplinierungsfunktion von Arbeitslosigkeit zu beenden und ermöglichen den Weg zur notwendigen Neudefinition von Arbeit.

Konzeptionell lassen sich Jobgarantiemodelle in universelle und sozialpolitisch motivierte Jobgarantien unterscheiden. Eine Jobgarantie als sozialpolitische Maßnahme zeichnet sich durch die Fokussierung auf eine Zielgruppe und/oder Region aus: beispielsweise alle Langzeitbeschäftigungslosen in Gramatneusiedl. Das trifft auf die in Österreich umgesetzten Maßnahmen zu und birgt den Vorteil, dass ohne Gefahr der administrativen Überforderung die notwendigen Infrastrukturen für eine Jobgarantie erprobt, verfeinert und etabliert werden können.

Konzepte der universellen Jobgarantie richten sich an alle Menschen. Ein wesentlicher Unterschied liegt darin, dass auch Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen die Möglichkeit erlangen, alternativ zu ihrer bestehenden Beschäftigung an einer solchen Maßnahme teilzunehmen. In beiden Fällen bleibt ein wirtschaftspolitisches Nachfragemanagement notwendig, welches Vollbeschäftigung erst ermöglicht und stabilisiert. Eine **koordinierte Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik mit ausreichend hohen öffentlichen Investitionen**, wie sie Marterbauer in seinem Beitrag beschreibt, ist weiterhin zentraler Bestandteil von Vollbeschäftigungspolitik und kann durch eine Jobgarantie nicht ersetzt werden, wie auch Ehnts und Diekmann in diesem Sammelband argumentieren.

Politische Entscheidungsträger:innen können bei der Konzeption neuer Instrumente zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit auf den in diesem Band dargestellten Erfahrungen und Wissensschatz im Sinne von „Lessons learned“ aufbauen. Die Gestaltungsmöglichkeiten einer Jobgarantie sind vielfältig – und unter Berücksichtigung der hier angeführten Eckpunkte kann sie ein wichtiges Instrument für die Transformation hin zu einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sein, die auch ohne eine Jobgarantie auskommt.

Autor:innenverzeichnis

Carina Altreiter ist Soziologin in der Abteilung Frauen und Familie in der Arbeiterkammer Wien und an der Johannes Kepler Universität Linz. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Arbeitssoziologie, soziale Ungleichheit mit Fokus Geschlecht und Klasse, sowie gender und just transition. Kontakt: carina.altreiter@akwien.at

Johann Bacher ist Professor für Soziologie und Empirische Sozialforschung am Institut für Soziologie der Johannes Kepler Universität Linz. Seine aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind Methoden der empirischen Sozialforschung, Bildungsungleichheiten und Arbeitslosigkeit, Werteforschung. Er ist Mitherausgeber der Jahoda-Edition. Kontakt: Johann.bacher@jku.at

Katharina Bohnenberger ist Koordinatorin des Forschungsfelds „Sozialpolitik und ökologische Nachhaltigkeit“ am DIFIS sowie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind u.a. sozial-ökologische Transformation, Wohlfahrtsstaaten, Suffizienzstrategien und ökologische Sozialpolitik. Kontakt: Katharina.Bohnenberger@difis.org

Klaus Diekmann ist Student an der HWR Berlin und Mitglied bei der Samuel Pufendorf Gesellschaft für politische Ökonomie. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der öffentlichen Finanzen. Kontakt: diekmannklaus@ymail.com

Hannah Diry ist Fachreferentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bei „dabei“, dem österreichischen Dachverband beruflicher Inklusion. Kontakt: h.diry@dabei-austria.at

Dirk Ehnts ist Ökonom in Berlin und arbeitet im MA-Studiengang „Economic of Sustainability“ an der Torrens University in Australien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Geldtheorie, Makroökonomie, Finanzmärkte und Ungleichheit. Kontakt: dirk@ehnts.de

Rainer Eppel ist Ökonom und seit 2008 am WIFO in der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktökonomie, Einkommen und soziale Sicherheit“ tätig. Der Schwerpunkt seiner Forschung liegt auf der empirischen Analyse von Arbeitsmarktentwicklungen und der Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik. Kontakt: rainer.eppel@wifo.ac.at

Jörg Flecker ist Professor für Soziologie am Institut für Soziologie der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Arbeitsorganisation und Digitalisierung, Arbeitsmarkt, Jugend, sowie populistische und extreme Rechte. Kontakt: joerg.flecker@univie.ac.at

Hannah Hausegger ist Researcher and Consultant bei der Unternehmensberatung „prospect“ (www.prospectgmbh.at). Ihre Arbeits- und Interessensschwerpunkte sind soziale Ungleichheitsstrukturen und gesellschaftliche Ausgrenzungsmechanismen am Arbeitsmarkt sowie im Bildungswesen und die Verbindung künstlerischer und sozialwissenschaftlicher Annäherung an gesellschaftlich relevante Fragestellungen. Kontakt: h.hausegger@prospectgmbh.at

Trude Hausegger ist geschäftsführende Gesellschafterin der Unternehmensberatung „prospect“ (www.prospectgmbh.at)

und Prokuristin der „onework consulting“ (www.onework.at). Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung, Forschung und Entwicklung im Themenfeld Arbeit sowie der Beratung und Begleitung von institutionenübergreifenden Kooperationsprojekten.

Kontakt: t.hausegger@prospectgmbh.at

Lukas Heck arbeitet als Prae-Doc am Institute for Spatial and Social-Ecological Transformations an der Wirtschaftsuniversität Wien. Als sozial-ökologischer Ökonom beschäftigt er sich in seiner Forschung mit Zeit, Ökofeminismen und Arbeit. Kontakt: lukas.heck@wu.ac.at

Georg Hubmann ist Co-Leiter der Art x Science School for Transformation, Johannes Kepler Universität Linz. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Ungleichheit, Arbeit und Arbeitswelt sowie transdisziplinäres wissenschaftliches Arbeiten. Kontakt: georg.hubmann@jku.at

Waltraud Kannonier-Finster ist Soziologin und war Assistenz-Professorin am Institut für Soziologie der Universität Innsbruck. Kontakt: waltraud.finster@dahina.com

Maximilian Kasy ist Professor of Economics an der University of Oxford. Er hat an der UC Berkeley promoviert und war Professor an der UCLA und Harvard University. Seine Forschungsschwerpunkte inkludieren empirische Methoden, künstliche Intelligenz, und ökonomische Ungleichheit. Kontakt: maximilian.kasy@economics.ox.ac.uk

Tobias Krüse ist Geschäftsführer der „onework consulting“ (www.onework.at) und Prokurist der „prospect“ Unternehmensberatung (www.prospectgmbh.at). Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung und Forschung zu den

Themenbereichen Arbeit und Gesundheit sowie zu Angeboten, die einen inklusiveren Zugang zum Arbeitsmarkt für alle schaffen. Kontakt: t.kruese@prospectgmbh.at

Lukas Lehner ist Ökonom und Assistenzprofessor an der Universität Edinburgh. Er hat an der Universität Oxford promoviert und für die OECD und die ILO gearbeitet. Seine Forschungsschwerpunkte liegen auf Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik. Kontakt: lukas.lehner.mail@gmail.com

Ilse Leidl-Krapfenbauer hat Sozialwirtschaft an der JKU Linz studiert und arbeitet als Expertin für Arbeitsmarktpolitik in der Arbeiterkammer Wien. Sie ist Mitglied im Landesdirektorium des AMS Wien und Vorstandsmitglied des waff. Kontakt: ilse.leidl@akwien.at

Helmut Mahringer ist Ökonom und arbeitet seit 1999 in der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktökonomie, Einkommen und soziale Sicherheit“ des WIFO. Sein Forschungsinteresse gilt dem Arbeitsmarkt. Kontakt: helmut.mahringer@wifo.ac.at

Markus Marterbauer ist Chefökonom der Arbeiterkammer Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Budget-, Einkommens- und Verteilungspolitik. Kontakt: markus.marterbauer@akwien.at

Clara Moder ist Referentin für arbeitsmarkt- und sozialpolitische Grundlagen bei „arbeit plus“, dem österreichweiten Netzwerk der Sozialen Unternehmen im Bereich Arbeitsmarktintegration. Kontakt: clara.moder@arbeitplus.at

Hannah Quinz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Soziologie der Universität Wien

sowie Mitglied des BEIGEWUM. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt(politik) und soziale Ungleichheit, Anerkennung, Vermögensungleichheit.

Kontakt: hannah.quinz@univie.ac.at

Walter Reiter ist der Gründer von „L&R Sozialforschung GmbH“. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildungen und internationale Kooperationen. Kontakt: Reiter@LRsocialresearch.at

Daniel Schönherr ist Senior Researcher bei FORESIGHT. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Diskriminierung. Kontakt: ds@foresight.at

Jana Schultheiß ist Ökonomin in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Arbeiterkammer Wien. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich öffentliche Haushalte, Wohlfahrtsforschung sowie feministische Ökonomie. Sie ist Redakteurin des A&W-Blogs. Kontakt: jana.schultheiss@akwien.at

Dennis Tamesberger ist Leiter des Teams Sozialpolitik der Arbeiterkammer Oberösterreich. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosigkeit, soziale Sicherheit und Gesundheitspolitik. Kontakt: tamesberger.d@akooe.at

Pavlina R. Tcherneva ist Präsidentin des Levy Economics Institute, Professorin of Economics am Bard College und Direktorin der OSUN Economic Democracy Initiative. Ihr jüngstes Buch ist „Plädoyer für eine Jobgarantie“, herausgegeben von Lola books. Kontakt: tchernev@levy.org

Simon Theurl ist Ökonom in der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration in der Arbeiterkammer Wien und lehrt an der Universität Graz. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Arbeitsmarktpolitik.

Kontakt: simon.theurl@akwien.at

Barbara Willsberger ist Geschäftsführende Gesellschafterin von „L&R Sozialforschung GmbH“. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Arbeitsmarktpolitik, Digitalisierung, Soziale Innovation und internationale Kooperationen.

Kontakt: Willsberger@LRsocialresearch.at

Daniel Witzani-Haim ist Ökonom in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Arbeiterkammer Wien sowie Vorsitzender des BEIGEWUM. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Konjunktur und Löhne, feministische Ökonomie sowie Arbeitsmarktpolitik.

Kontakt: daniel.haim@akwien.at

Meinrad Ziegler ist Universitätsdozent am Institut für Soziologie an der Johannes Kepler Universität Linz. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Biografieforschung sowie die Methodologie der qualitativen Sozialforschung.

Kontakt: meinrad.ziegler@jku.at