

Ist die Jobgarantie die richtige Antwort auf Langzeitarbeitslosigkeit?

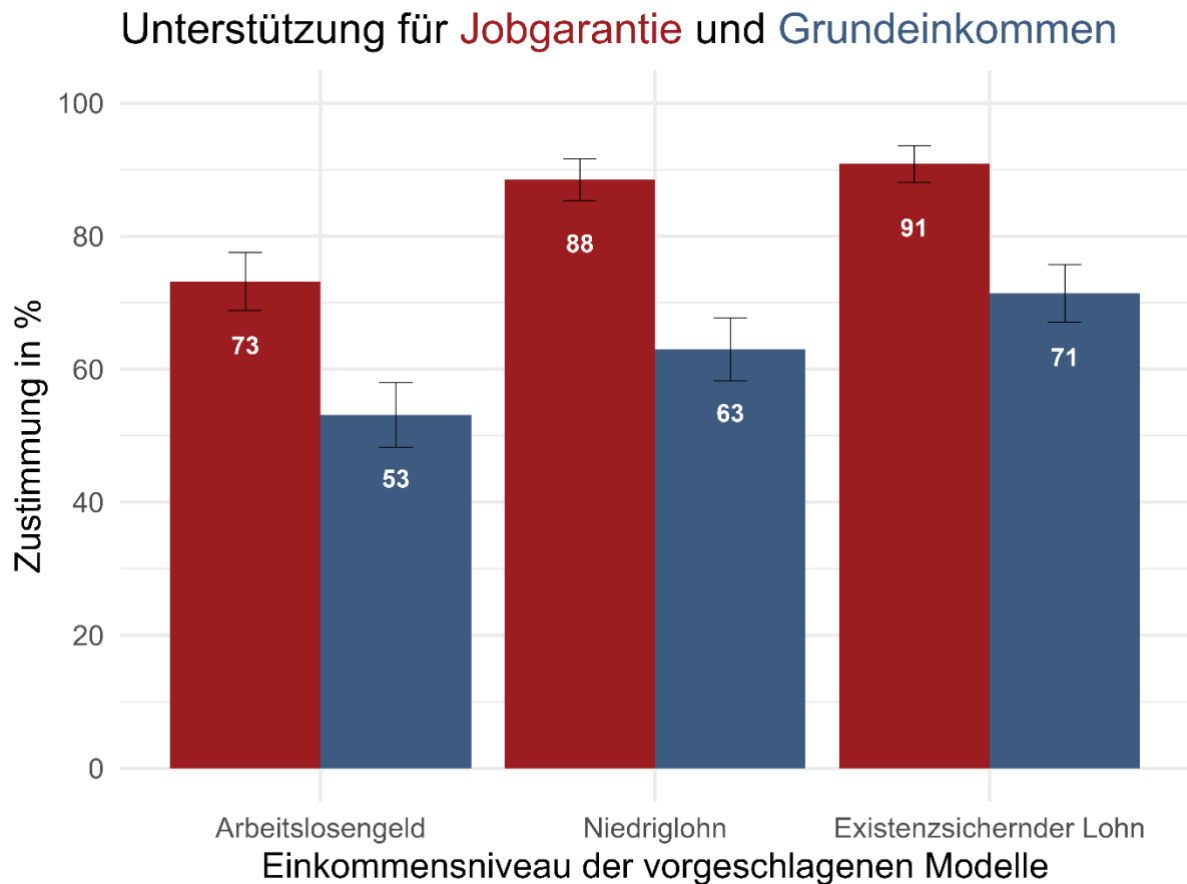
Lukas Lehner

Ab Frühjahr 2025 wird die EU-Kommission 23 Millionen Euro zur Pilotierung von Jobgarantieprogrammen zur Verfügung stellen. Letztes Jahr wurde im U.S.-Kongress eine Gesetzesinitiative für bundesweite Jobgarantie-Pilotprojekte eingebracht. Während die Jobgarantie für die einen als Verwirklichung des Rechts auf Arbeit gilt, sehen andere darin eine unrealistische Utopie oder gar eine Bedrohung des Arbeitsmarkts angesichts steigender Arbeitskräfteknappheit. Wieder andere setzen sich für ein bedingungsloses Grundeinkommen ein und sehen darin einen Gegenpol zur starken Fokussierung auf Arbeit. Doch was wünschen sich jene Personen, die von solchen Maßnahmen am stärksten betroffen wären – nämlich arbeitslose Menschen?

Was wünschen sich arbeitslose Menschen?

Eine repräsentative Befragung arbeitsloser Menschen zeigt starke Unterstützung sowohl für die Jobgarantie als auch für das Grundeinkommen, wobei eine deutliche Präferenz für die Jobgarantie besteht. Die Unterstützung für beide Maßnahmen steigt mit zunehmendem Lohnniveau der vorgeschlagenen Modelle. Das ist nicht weiter überraschend, profitiert die Zielgruppe doch direkt von einem höheren Lohnniveau. Drittens zeigt die Analyse, dass sich Unterstützung für eine Jobgarantie und ein Grundeinkommen nicht gegenseitig ausschließen müssen.

Abbildung 1: Unterstützung von Jobgarantie und Grundeinkommen unter arbeitslosen Menschen nach Einkommenshöhe des vorgeschlagenen Modells



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zustimmung zu Jobgarantie (rot) und Grundeinkommen (blau) unter arbeitslosen Menschen nach Großzügigkeit des vorgeschlagenen Modells in % der Befragten. Die schwarzen Striche zeigen die statistische Schwankungsbreite mit 95% Wahrscheinlichkeit.

Quelle: Lehner 2024.

Wie funktioniert die Jobgarantie?

Da sich offenbar viele arbeitslose Menschen eine Jobgarantie wünschen, stellt sich die Frage, wie eine solche Garantie in der Praxis funktionieren könnte. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass eine Jobgarantie auf drei zentralen Kernelementen basiert, die sie von anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen deutlich abgrenzen.

Erstens ist die Teilnahme freiwillig – es gibt keine Sanktionen für die Ablehnung eines Jobangebots. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um zu vermeiden, dass die Grenze zu Zwangsarbeit überschritten wird, die oft nur schmal verläuft. Zweitens wird ein echter Lohn für „echte“ Arbeit bezahlt. Die Beschäftigten sind sozialversichert und nach Tarifvertrag entlohnt, was die Jobgarantie klar von Workfare-Programmen und Ein-Euro-Jobs unterscheidet. Drittens bietet die Jobgarantie eine universelle Absicherung: Sie steht allen arbeitslosen Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, dauerhaft offen. Damit geht die Jobgarantie weit über viele bestehende soziale Beschäftigungsprojekte hinaus, die oft nur temporäre Lösungen für ausgewählte Zielgruppen bieten.

Aber kann so ein Programm in der Praxis funktionieren? Im Rahmen eines dreijährigen Modellprojekts haben Maximilian Kasy und ich eine randomisierte Feldstudie durchgeführt, um zu dokumentieren, was eine Jobgarantie tatsächlich leisten kann. Die Marienthal Jobgarantie bot allen langzeitarbeitslosen Einwohner:innen der österreichischen Gemeinde Gramatneusiedl, inklusive Ortsteil Marienthal, einen garantierten Arbeitsplatz. Über den Zeitraum von dreieinhalb Jahren konnten so vom Arbeitsmarktservice finanzierte Arbeitsplätze für 100 der 3.000 Einwohner:innen geschaffen werden.

Bei den Arbeitsplätzen handelte es sich entweder um subventionierte Arbeitsplätze bei bestehenden Unternehmen oder – und das traf auf die Mehrheit der Teilnehmer:innen zu – um Beschäftigung in neu geschaffenen, öffentlich-finanzierten Jobs. Die Gehälter aller Teilnehmer:innen entsprachen mindestens dem tarifvertraglichen Mindestlohn, der 2020 bei etwa 1.500 Euro pro Monat für Vollzeitbeschäftigung lag, wobei höhere Einstufungen in Einzelfällen möglich waren. Die Arbeitsplätze wurden den individuellen Bedürfnissen und Einschränkungen der Teilnehmer:innen angepasst, sodass jede Person eine attraktive Tätigkeit haben sollte. Die Jobs umfassten Tätigkeiten wie die Renovierung von Wohnungen, eine Schreinerei zur Restaurierung alter Möbel, das Anlegen eines öffentlichen Kräuter- und Gemüsegartens und die Betreuung öffentlicher Grünflächen. Die Teilnehmer:innen entwickelten eigene Projekte, zum Beispiel die Unterstützung älterer Bewohner:innen im Alltag, eine Broschüre über den Ort und die Einrichtung eines öffentlichen digitalen Ortsarchivs, einer sogenannten Topothek (abrufbar unter <https://gramatneusiedl.topothek.at/>).

Was bring eine Jobgarantie für die Teilnehmer:innen?

Unsere wissenschaftliche Begleitung zeigt, dass die Teilnahme große positive Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wohlergehen hatte. Das umfasste das Einkommen, wirtschaftliche Sicherheit und Beschäftigung. Das ist erwartbar, aber nicht automatisch, da die Teilnahme am Programm freiwillig war und diejenigen Personen, die die Teilnahme ablehnten, weiterhin Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten.

Die Teilnahme führte auch zu starken positiven Auswirkungen auf die sogenannten „latenten 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 eine Wahrnehmung, dass das Leben einen Sinn hat. Die persönlichen Erfahrungen einiger Teilnehmer:innen und deren Lebenswandel wurden in Fernsehdokumentationen, etwa im ZDF, dargestellt. Die positiven Auswirkungen blieben auch über einen längeren Zeitraum bestehen.

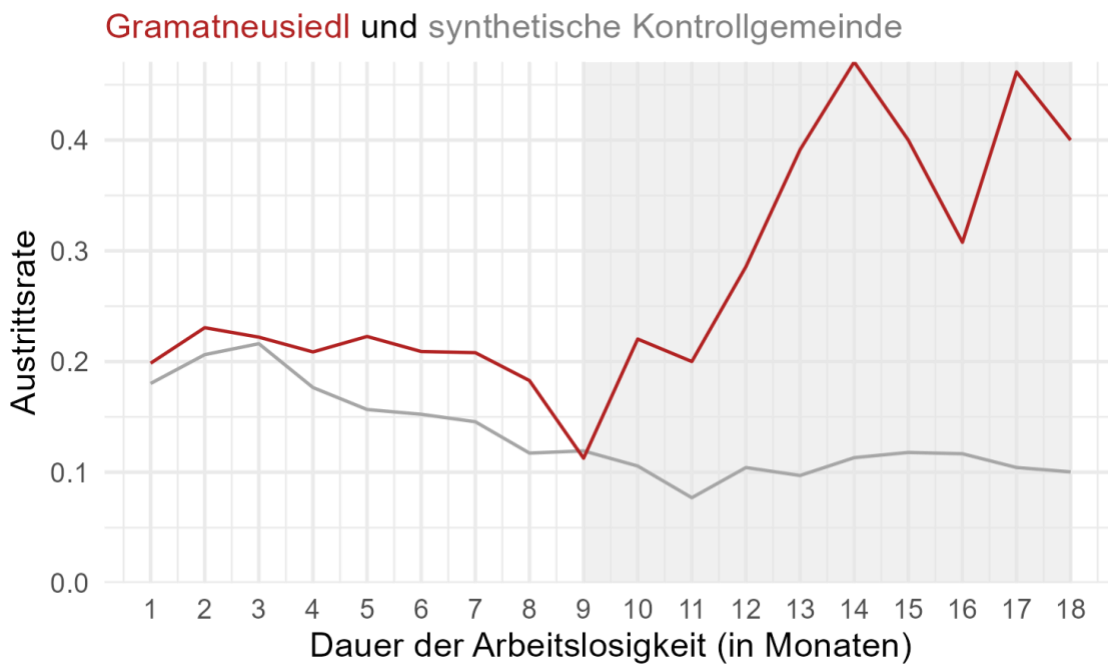
Was bewirkt eine Jobgarantie für den Arbeitsmarkt?

Im Arbeitsmarkt führte das Programm zu einer starken Verringerung der Arbeitslosigkeit auf Gemeindeebene. Die Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedling seit Projektbeginn auf fast Null zurück, während sie in den Vergleichsgemeinden anstieg. Die de-facto Abschaffung der Langzeitarbeitslosigkeit war angesichts des freiwilligen Charakters des Programms nicht garantiert und somit ein wichtiges Ergebnis. Des Weiteren ist die Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit durch einen Anstieg der Beschäftigung zu erklären, ohne dass es mehr Personen gab, die sich vom Arbeitsmarkt zurückzogen.

Keine negativen Arbeitsanreize: Ein zentraler Einwand gegen Jobgarantieprogramme ist, dass diese negative Arbeitsanreize schaffen könnten. Arbeitslose Personen würden ihren Suchaufwand verringern, da ihnen ohnehin ein garantierter Job zustünde. Die Evidenz aus Gramatneusiedl zeigt jedoch ein anderes Bild: Die Übergangsrate in reguläre Beschäftigung war in allen Zeiträumen vor der Teilnahmeberechtigung an der Jobgarantie, die nach 9 Monaten einsetzte, höher. Es

gibt keine Anzeichen dafür, dass die Jobgarantie den Suchaufwand der Teilnehmer:innen reduziert hätte. Und nach Beginn der Anspruchsberechtigung ab 9 Monaten stieg die Übergangsrate in Beschäftigung deutlich an, was auf den direkten Effekt der Jobgarantie zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Übertritte von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung



Anmerkungen: Die Abbildung zeigt den Anteil an Übertritten von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nach Dauer der Arbeitslosigkeit für Gramatneusiedl (rot) und die synthetische Kontrollgemeinde (grau). Die Berechtigung für die Jobgarantie beginnt nach 9 (bzw. nach Herbst 2020 ab 12) Monaten.

Quelle: Kasy und Lehner 2024.

Ist eine Jobgarantie finanzierbar?

Gegen eine flächendeckende Einführung der Jobgarantie werden immer wieder die Kosten als Gegenargument angeführt. Im Pilotprojekt Marienthal stiegen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik durch die Jobgarantie um 28%, von 1.397 EUR auf 1.785 EUR pro registrierte langzeitarbeitslose Person und Monat. Dieser Anstieg spiegelt eine Verlagerung der Ausgaben von der passiven zur aktiven

Arbeitsmarktpolitik. Während die Sozialversicherung Ausgaben für Arbeitslosengeld reduzieren konnte, sind durch das Programm bei der Arbeitsmarktverwaltung höhere Kosten angefallen.

Den zusätzlichen Kosten von 388 EUR pro Teilnehmer:in pro Monat steht eine Einkommenssteigerung von 390 EUR pro Teilnehmer:in gegenüber. Wenn man den nichtmonetären Nutzen der Arbeitsplatzgarantie positiv bewertet, bedeutet dies, dass die eingesetzten Mittel einen positiven Multiplikatoreffekt im Nutzen der Bevölkerung bewirken. Außerdem bezieht sich der Kostenvergleich auf die Zeit während der Programmteilnahme und mögliche längerfristige Ersparnisse, beispielsweise durch vermehrte Übertritte in nicht subventionierte Beschäftigung, könnten öffentliche Budgets weiter entlasten.

Eine einfache Berechnung zeigt, dass die Ausweitung der Jobgarantie auf alle 74.000 registrierten langzeitarbeitslosen Personen in Österreich, die 1,6 % der Erwerbsbevölkerung ausmachen, zusätzliche öffentliche Ausgaben in Höhe von 0,07 % des BIP verursachen würde – das entspricht etwa 345 Millionen Euro pro Jahr. Diese Summe ist relativ bescheiden im Vergleich zu den gesamten arbeitsmarktpolitischen Ausgaben Österreichs, die sowohl vor als auch nach der Covid-Pandemie über 2 % des BIP betrugen.

Ist eine Jobgarantie politisch umsetzbar?

Das Projekt zeigt zum einen das Potenzial aus der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Verwaltung. Randomisierte Feldstudien, die in Österreich und Deutschland noch selten durchgeführt werden, unterstützen evidenzbasierte Politik. Im Fall der Mariantal Jobgarantie hat dies das Pilotprojekt ermöglicht und zu großem Interesse von Medien und internationalen Organisationen geführt.

Zum anderen stellt das Programm einen Machbarkeitsnachweis für ein modernes Jobgarantieprogramm dar. Basierend auf den Ergebnissen der Studie und anderer Pilotprojekte stellt die EU-Kommission 23 Millionen Euro für Jobgarantieprojekte zur Verfügung. Der Europäische Ausschuss der Regionen geht noch weiter und hat einstimmig 750 Millionen Euro für Jobgarantieprojekte gefordert. Und der UN-Sonderberichterstatter für Armut und Menschenrechte, Olivier De Schutter, hat

seinen jährlichen Bericht dem Thema gewidmet und dem UN-Menschenrechtsrat eine Jobgarantie empfohlen.

In Marienthal schuf das Projekt für ein bis zwei Prozent der aktiven Erwerbsbevölkerung sinnvolle Arbeitsplätze. Internationale Beispiele zeigen, wie es skalierbar ist. In Frankreich wird garantierte Arbeit bereits großflächiger umgesetzt, sowohl in ländlichen als auch urbanen Regionen. Auch in Berlin findet mit dem solidarischen Grundeinkommen ein ähnliches Programm für 1.000 Teilnehmer:innen statt.

Ein neuer Baustein im deutschen Sozialstaat

Eine Jobgarantie kann den bestehenden Sozialstaat nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen. Es sollte dabei nicht erwartet werden, dass eine Jobgarantie allein Arbeitslosigkeit vollkommen beseitigen würde. Für viele arbeitslose Menschen sind existierende Angebote zur Unterstützung bei der Jobsuche, Qualifizierung und Eingliederungsbeihilfen weiterhin zentral (Lehner and Tamesberger 2024). Von der Jobgarantie profitieren vor allem jene arbeitslosen Menschen, die es am schwersten haben und häufig keine Chance für einen beruflichen Wiedereinstieg sehen. Die Freiwilligkeit unterscheidet die Jobgarantie von vielen herkömmlichen Arbeitsmarktprogrammen, deren Teilnahme an Sozialleistungen geknüpft sind. Positive Effekte stellen sich vor allem mit sinnvoller Arbeit ein, die angemessen bezahlt wird. Das folgt dem Prinzip der Marienthal Jobgarantie: „Echte“ Arbeit für einen echten Lohn.

Im österreichischen Gramatneusiedl ist die Marienthal Jobgarantie im Frühjahr 2024 zu Ende gegangen. Eine flächendeckende Ausrollung in Niederösterreich ist durch die Regierungsbeteiligung der FPÖ nach einer Landtagswahl gescheitert und jene noch im Projekt verbliebenen Teilnehmer:innen haben ihre Jobs verloren. Auch auf Bundesebene wurde eine Einführung diskutiert. Mittlerweile bewegt sich die Arbeitsmarktpolitik mit Projekten in inzwischen mehreren europäischen Ländern einen Schritt näher dahin, der Verwirklichung des Rechts auf gute Arbeit einen Schritt näher zu kommen.

Literaturverzeichnis

Kasy, M., & Lehner, L. (2023): Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program. In: *CESifo Working Paper 10394*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/cd25u>

Lehner, L. (2024): What Do Unemployed Workers Want: Guaranteed Work or Guaranteed Income? *Working Paper*. https://lukaslehner.github.io/assets/Preferences_JG_BI.pdf

Lehner, L., & Tamesberger, D. (2024): Unemployment and Labor Market Policies. In: A. Renner, L. Plank, M. Getzner (Eds.) *Handbook of Social Infrastructure*, 122–143. Edward Elgar, Cheltenham.