



Teilnehmer*innen des Projekts Arbeitsplatzgarantie Marienthal

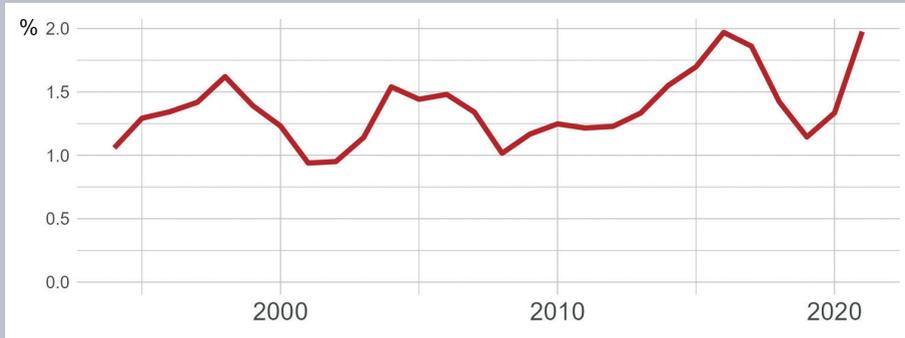
DAS RECHT AUF ARBEIT

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen einer Jobgarantie

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. Die Wirtschaft leidet unter dem Schwund von Fähigkeiten, den Jobsuchende über die Zeit erleben. Auch die politische Lage wird durch schwindenden Zusammenhalt in der Gesell-

Abbildung 1: Langzeitarbeitslosenrate in Österreich



Notiz: Langzeitarbeitslose als Anteil an der Erwerbsbevölkerung (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter).
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der OECD-Arbeitsmarktdatenbank.

schaft beeinflusst. Diese negativen Auswirkungen wurden hierzulande bereits in den 1930er-Jahren in der bahnbrechenden Sozialstudie *Die Arbeitslosen von Marienthal* detailliert beschrieben.

Gleichzeitig galt Österreich für lange Zeit als internationales Vorbild in puncto Langzeitarbeitslosigkeit mit einem vergleichsweise niedrigen Anteil. Im letzten Jahrzehnt hat sich dies allerdings geändert, und die Langzeitarbeitslosenrate hat sich von einem auf zwei Prozent der Erwerbsbevölkerung verdoppelt (Abbildung 1). Damit ist das Thema auch in Österreich politisch verstärkt in den Mittelpunkt gerückt.

Vor diesem Hintergrund hat die Idee einer Arbeitsplatzgarantie für Langzeitarbeitslose erhebliches Interesse geweckt. Von führenden Politiker*innen in den USA und Großbritannien wie etwa Bernie Sanders, Alexandria Ocasio-Cortez oder auch Gordon Brown gefordert hat der Vorschlag auch in Österreich eine Reihe von Fürsprecher*innen gefunden. Der Geschäftsführer des AMS Niederösterreich, Sven Hergovich, hat sich dies zum Anlass genommen, um die Idee im Rahmen eines wissenschaftlich evaluierten Pilotprojekts einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Denn trotz des weit verbreiteten Interesses an einer Jobgarantie gibt es nur wenig Belege für die Auswirkungen solcher Programme. Das Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal (MAGMA) hat eine fundierte wissenschaftliche Evaluierung im Rahmen einer Feldstudie ermöglicht.

1. Das MAGMA-Arbeitsplatzgarantieprogramm

Die MAGMA-Arbeitsplatzgarantie wurde im Oktober 2020 in der Gemeinde Gramatneusiedl vom Arbeitsmarktservice Niederösterreich unter Federführung von Sven Hergovich als Pilotprojekt gestartet. Der Ort ist historisch bedeutungsvoll: Der 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. 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. Mit einer Projektlaufzeit von dreieinhalb Jahren soll das Pilotprogramm bis 2024 laufen.

MAGMA bietet allen Einwohner*innen dieser Gemeinde, die langzeitarbeitslos sind, also bereits 12 Monate oder länger einen Job suchen, einen garantierten Arbeitsplatz. Zentrale Eckpunkte des Programms sind, dass die Teilnahme freiwillig ist und die Teilnehmer*innen angestellt sind und kollektivvertraglich entlohnt werden. Außerdem werden die Arbeitsplätze so gestaltet, dass sie den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmer*innen entsprechen und auf Einschränkungen bedacht nehmen. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, dass die Tätigkeiten sinnvoll sein sollen – sowohl für die Teilnehmer*innen als auch für die Gesellschaft. Dem Jobangebot im Rahmen des Programms geht ein etwa acht Wochen dauerndes Vorbereitungstraining voraus, das Einzel- und Gruppenberatung, Kompetenzentwicklung und etwaige Unterstützung bei der Beantragung von Gesundheitsleistungen umfasst. Bei den Arbeitsplätzen selbst handelt es sich entweder um subventionierte Arbeitsplätze bei bestehenden Unternehmen oder – und das trifft auf die Mehrheit der Teilnehmer*innen zu – um Beschäftigung in einem eigens gegründeten Sozialökonomischen Betrieb (SÖB). Dort werden Möbel in einer Werkstatt renoviert, öffentliche Gärten gepflegt, Bienen gezüchtet und eine Broschüre über den Ort zusammengestellt. Teilnehmer*innen bekommen die Möglichkeit, sowohl Vollzeit als auch Teilzeit zu arbeiten. Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nur eine begrenzte Anzahl von Aufgaben übernehmen können, erhalten ebenfalls ein entsprechendes Angebot, das auf ihre individuelle Situation abgestimmt ist. Fachkräfte unterstützen die Beschäftigten bei der Arbeit für den Sozialökonomischen Betrieb.

Mit diesen Bedingungen unterscheidet sich die MAGMA-Arbeitsplatzgarantie von üblichen Programmen im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erstens handelt es sich um eine sehr umfangreiche, langfristige Maßnahme. Zweitens ist 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. Zwar werden die Teilnehmer*innen des MAGMA-Programms ermutigt, eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt aufzunehmen, und eine solche Beschäftigung wird durch das Programm subventioniert, doch ist dies für viele Teilnehmer*innen kein wahrscheinliches Ergebnis.

2. Das Studiendesign und der historische Bogen

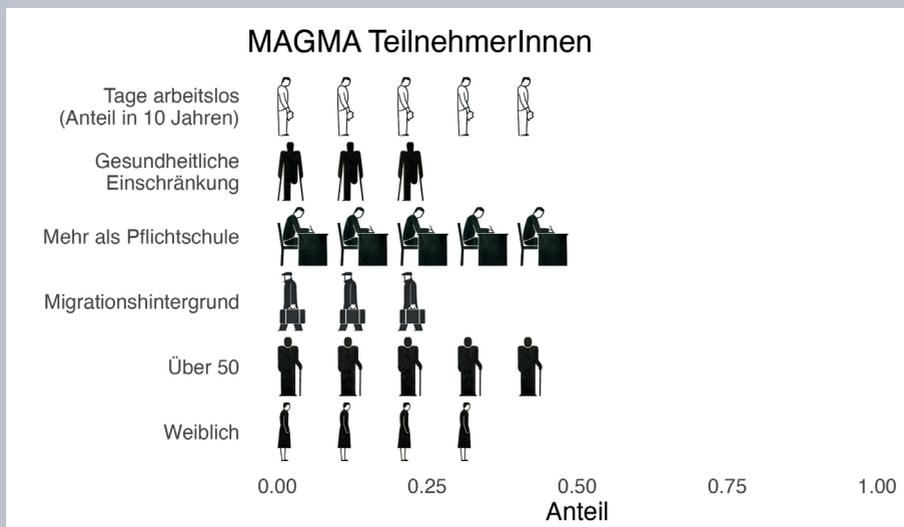
Angesichts der beschriebenen Ziele der MAGMA-Arbeitsplatzgarantie zielt unsere Evaluierung auf die Auswirkungen des Programms auf Beschäftigung, das Wohlergehen der Teilnehmer*innen in verschiedenen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereichen sowie auf die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt der Gemeinde ab. Dabei knüpft die Studie mit modernen Evaluationsmethoden an die historische Tradition der empirischen Sozialforschung an, die in den 1930er-Jahren in Marienthal erprobt wurden.

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 MAGMA-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 unserer Studie im Bereich des „latenten und manifesten Nutzens von 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.

Doch wer sind die Arbeitslosen, um die es hier eigentlich geht? Ein Blick auf die demografischen Eigenschaften der Gruppe zeigt, wie prekär es um Langzeitarbeitslose bestellt ist (Abbildung 2). Im Durchschnitt hat eine langzeitarbeitslose Person fünf der letzten zehn Jahre in Arbeitslosigkeit verbracht. Jede dritte Person hat gesundheitliche Einschränkungen, die ihre berufliche

Abbildung 2: Eigenschaften der Langzeitarbeitslosen in Gramatneusiedl



Notiz: Anteile sind in Prozent aller Personen in Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl vor Beginn der Jobgarantie. Die Symbole basieren auf dem historischen „Isotype“-System, das von Otto Neurath entwickelt wurde. Quelle: eigene Darstellung.

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. Diese enthält 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 teilen wir die Teilnehmer*innen zufällig in zeitlich versetzten 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.

3. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen

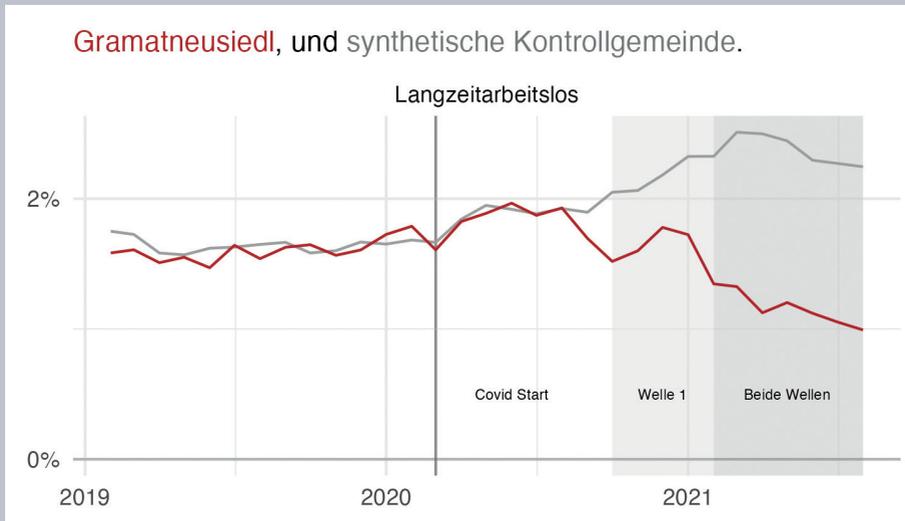
Unsere wichtigsten empirischen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen. Für den ersten Vergleich, also jenen zwischen aktuellen und zukünftigen Teilnehmer*innen sind drei Hauptergebnisse erwähnenswert: Erstens finden wir große positive Auswirkungen der Teilnahme auf das wirtschaftliche Wohlergehen (Einkommen, wirtschaftliche Sicherheit und Beschäftigung). Das ist erwartbar, aber nicht automatisch, da die Teilnahme am Programm freiwillig ist und diejenigen Personen, die die Teilnahme ablehnen, weiterhin Anspruch auf Arbeitslosengeld haben.

Zweitens finden wir starke positive Auswirkungen auf die sogenannten „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 MAGMA-Jobgarantie kausale Ergebnisse, die die zahlreichen Arbeiten in der Soziologie und Sozialpsychologie über die Bedeutung dieser nichtökonomischen Vorteile der Beschäftigung bestätigen. Bisher hatten diese Auswirkungen in ökonomischen Evaluierungen wenig Beachtung gefunden.

Drittens vergleichen wir den Effekt der Programmteilnahme mit einer Reihe von Indikatoren, bei denen keine kurzfristigen Effekte zu erwarten sind, einschließlich körperlicher Gesundheit und ökonomischer Präferenzen, wie etwa der Bereitschaft, Risiko einzugehen oder in die eigene Zukunft zu investieren. Wie erwartet, finden wir hier keine Veränderung, also Null-Effekte. Dieser „Placebo-Test“ validiert die Ergebnisse insgesamt.

Beim Vergleich der Langzeitarbeitslosen in den Vergleichsgemeinden mit den Programmteilnehmer*innen finden wir größere Auswirkungen als im Vergleich der früheren und späteren Teilnehmer*innen innerhalb Gramatneusiedls. Dies deutet auf das Vorhandensein von Antizipationseffekten hin: Arbeitssuchende fühlen sich bereits besser, wenn sie die Aussicht auf einen Arbeitsplatz haben,

Abbildung 3: Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl und den Vergleichsgemeinden



Quelle: eigene Darstellung.

noch bevor sie ihre eigentliche Arbeit gestartet haben. Diese Effekte treffen insbesondere auf Wohlbefinden, sozialen Status und zwischenmenschliche Interaktionen zu.

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. Dies deutet darauf hin, dass die Vorteile eines garantierten Arbeitsplatzes nicht nur von anfänglicher Euphorie stammen, sondern darüber hinaus bestehen bleiben.

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 3 zu sehen ist. Während die Langzeitarbeitslosigkeit in Gramatneusiedl seit Projektbeginn erheblich zurückgegangen ist (rote Linie), stieg sie in den Vergleichsgemeinden. Die graue 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 Langzeit-

arbeitslosigkeit ist angesichts des freiwilligen Charakters des Programms nicht automatisch und somit ein wichtiges Ergebnis.

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. 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 starke positive Auswirkungen der Teilnahme an der MAGMA-Arbeitsplatzgarantie auf das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen der Teilnehmer*innen. 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 die körperliche Gesundheit oder ökonomische Präferenzen. Für die Gemeinde können wir einen starken Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit 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 MAGMA-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 natürlich durch freiwillige Arbeitsaufnahme. Zahlreiche Studien belegen den positiven Zusammenhang zwischen guter Arbeit und Einkommen, wirtschaftlicher Sicherheit sowie sozialen Aspekten wie gesellschaftlichem Zusammenhalt, Lebenszufriedenheit und psychischer Gesundheit. Durch die MAGMA-Jobgarantie konnten die direkten Auswirkungen von Arbeit für Arbeitslose in einer international einzigartigen Feldstudie kausal evaluiert werden. Die bisherigen Ergebnisse bieten jedenfalls wichtige Evidenz für zukunftsweisende Arbeitsmarktpolitik.

LITERATUR

- Teile dieses Kapitels 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. Die vollständigen Evaluierungen sind online verfügbar:
- https://maxkasy.github.io/home/files/papers/Jobguarantee_marienthal.pdf
- Die Evaluierung *Marienthal.reversed: The effects of a job guarantee in an Austrian town* von Hannah Quinz und Jörg Flecker ist ebenso online verfügbar:
- https://ucris.univie.ac.at/portal/files/305789164/QuinzFlecker_ConferencePaper_ILPC22_Marienthal.reversed.pdf

