

WORKING PAPER-REIHE DER AK WIEN

ARBEIT FÜR ALLE? KOSTEN UND VERTEILUNGS-
WIRKUNG EINER JOBGARANTIE FÜR
LANGZEITBESCHÄFTIGUNGSLOSE IN ÖSTERREICH

Tamara Premrov
Leonard Geyer
Nicolas Prinz



225

MATERIALIEN ZU WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 225
Working Paper-Reihe der AK Wien

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich

Working Paper des European Centre for Social Welfare Policy and Research

Tamara Premrov, Leonard Geyer, Nicolas Prinz



EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH

Juli 2021

Die Working Paper Reihe "Materialien aus Wirtschaft und Gesellschaft" behandelt aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und dient als offenes Medium für den Austausch von wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen. Die Reihe wird von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik betreut.

Die in „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Beiträge geben weder die Meinung der Abteilung Wirtschaftswissenschaften noch der Arbeiterkammer wieder. Wie bei Working Paper Serien üblich erfolgt keine formelle Begutachtung. Fragen richten Sie bitte an die jeweiligen Autorinnen und Autoren.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 978-3-7063-0890-8

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel: (01) 501 65, DW 12283

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung/Abstract	
1. Einleitung	1
2. Modell und Methodik	3
3. Daten.....	5
4. Ergebnisse	9
4.1. Kosten	9
4.2. Auswirkung der Jobgarantie auf Armut	13
4.3. Auswirkung der Jobgarantie auf Ungleichheit	13
4.4. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Geschlecht.....	15
4.5. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Haushaltstyp	16
4.6. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Alter	18
4.7. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Ausbildung	19
5. Vergleich mit anderen Studien und Limitierungen	20
5.1. Evaluation der Beschäftigungsaktion 20.000.....	21
5.2. Rezente Vorschläge für Beschäftigungsgarantien	22
5.3. Nicht berücksichtigte Faktoren und Effekte	23
6. Schlussfolgerungen	26
Literatur	28
Tabellenanhang	30

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund anhaltend hoher Langzeitbeschäftigungslosigkeit haben Jobgarantien seit einigen Jahren wieder vermehrt Aufmerksamkeit erregt. Als Beitrag zur laufenden Debatte berechnet die vorliegende Studie mithilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD die Nettokosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich und den Effekt einer solchen Garantie auf Armut und Ungleichheit. Abhängig von der Höhe des in der Garantie gezahlten Bruttogehalts (1.500 € oder 1.700 €) und der angenommenen Übergangswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden in ungeforderte Beschäftigung betragen die monatlichen Nettokosten pro Person zwischen 533 € und 703 €. Bei einem Bruttolohn von 1.500 € (1700 €) und einer Übergangswahrscheinlichkeit von 16 % würde die Jobgarantie die Zahl der armutsgefährdeten Personen um 77.100 (89.600) senken und Einkommensungleichheit leicht reduzieren. Aus gesellschaftlicher Sicht würde die Garantie besonders Personengruppen, die stark von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind (Männer und ältere Menschen), helfen. Aus individueller Perspektive würden insbesondere Frauen, sehr junge Menschen, Familien und Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder, sowie tertiär Gebildete profitieren, da für diese Gruppen die Differenz zwischen der Höhe der Ersatzleistungen und dem Gehalt der Jobgarantie besonders groß ist. Die Ergebnisse legen nahe, dass eine Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose einen wichtigen und kostengünstigen Beitrag zur Förderung gesellschaftlicher Teilhabe und zur Reduktion von Armut und Ungleichheit leisten kann.

Abstract

Against the background of persistently high long-term unemployment, job guarantees have again attracted increased attention in recent years. As a contribution to the ongoing debate, this study uses the EUROMOD microsimulation model to calculate the net costs of a job guarantee for the long-term unemployed in Austria and the effect of such a guarantee on poverty and inequality. Depending on the amount of the gross wage paid in the guarantee (€1,500 or €1,700) and the assumed probability of participants transitioning into non-subsidized employment, the net monthly cost per person ranges from €533 to €703. At a gross wage of €1,500 (€1,700) and a transition probability of 16 %, the job guarantee would reduce the number of people at risk of poverty by 77,100 (89,600) and slightly reduce income inequality. From a societal perspective, the guarantee would particularly help groups of people strongly affected by long-term unemployment (men and older people). From an individual perspective, women, young people, families and multi-person households without children, as well as people with tertiary education would benefit most since their difference between the amount of replacement benefits and the wage of the job guarantee is especially large. The results suggest that a job guarantee for long-term unemployed can make an important and cost-effective contribution to promoting social participation and reducing poverty and inequality.

1. Einleitung

Langzeitarbeitslosigkeit stellt in Österreich, wie auch in vielen anderen europäischen Ländern, ein wachsendes wirtschaftliches und gesellschaftliches Problem dar. Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen¹ in Österreich hat sich zwischen 2008 und 2017 nahezu verdreifacht und ist, nach einer kurzen Erholung in den Jahren 2018 und 2019, im Zuge der COVID-19 Pandemie erneut stark gestiegen. Im Jahresdurchschnitt 2020 waren ca. 150.000 Personen seit über einem Jahr ohne Beschäftigung (AMS, 2020).

Für die betroffenen Personen bedeutet Arbeitslosigkeit einen Mangel an Lohneinkommen, wodurch das Armutsrisiko erhöht und die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe erheblich eingeschränkt werden. Dauerhafte Arbeitslosigkeit erhöht das Risiko physischer und psychischer Krankheiten (Kroll et al., 2016). Langzeitbeschäftigungslose in Österreich sind überproportional oft von Armut betroffen und leiden weit öfter als Beschäftigte an schlechter Gesundheit und chronischen Krankheiten (BMSGPK, 2020). Langzeitarbeitslosigkeit trägt außerdem zu einer Verstärkung von Einkommensungleichheit bei. Mit fortschreitender Dauer der Arbeitslosigkeit wird es für die Betroffenen immer schwieriger, in Beschäftigung zurückzukehren, da produktive Fähigkeiten verlernt oder durch technologische Entwicklungen entwertet werden (Jahoda et. al., 1975; Rat der Europäischen Union, 2016). Aus gesellschaftlicher Sicht verursacht Arbeitslosigkeit hohe direkte Kosten, in Form von Sozialleistungen, und indirekte Kosten, in Form von entgangenen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie ungenutzter Arbeitskraft.

Eine Gegenmaßnahme, welche seit einigen Jahren wieder vermehrt Aufmerksamkeit erregt, ist die Schaffung öffentlich geförderter Arbeitsplätze für Langzeitbeschäftigungslose. Dabei agiert der Staat als "employer of last resort" und stellt all jenen einen Arbeitsplatz zur Verfügung, die gerne einen hätten aber auf dem Arbeitsmarkt keinen bekommen (Wray, 1997). In Österreich wurde dieser Ansatz von 2017-2019 mit der Aktion 20.000 für Beschäftigungslose ab 50 Jahren verfolgt (Walch & Dorofeenko, 2020) und seit 2020 wird in Gramatneusiedl in Niederösterreich das "Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal" (MAGMA) erprobt (NÖN.at, 2020). Vorschläge für eine landesweite Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose wurden von Picek (2018) und Tamesberger und Theurl (2019) erarbeitet. Die Arbeiterkammer

¹ Als langzeitbeschäftigungslos zählen Personen, die seit insgesamt mindestens 365 Tage beim AMS als arbeitslos, lehrstellensuchend, in Schulung, in "Schulung Reha mit Umschulungsgeld" oder als "BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums" geführt werden. Dabei werden Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen nicht berücksichtigt.

fordert mit dem Programm "Chance 45" eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose ab 45, die es am Arbeitsmarkt besonders schwer haben. Beschäftigungsgarantien, so deren FürsprecherInnen, reduzieren Arbeitslosigkeit, schaffen bezahlte Beschäftigung und ermöglichen den Teilnehmenden ein gutes und würdevolles Leben, womit sie Armut und Ungleichheit entgegenwirken (Tamesberger & Theurl, 2019; Picek, 2018; Tcherneva, 2018; Tcherneva, 2020; Haim 2021). Aus makroökonomischer Perspektive wirken Jobgarantien zudem antizyklisch, da sie in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Nachfrage stabilisieren (Tamesberger & Theurl, 2019). Als Argument gegen Beschäftigungsgarantien werden hingegen die mögliche Verdrängung privatwirtschaftlicher Arbeitsverhältnisse und vorgeblich hohe fiskalische Kosten angeführt (Palley, 2018).

Vor dem Hintergrund der laufenden Debatte geht dieses Papier folgenden Fragestellungen nach: Wie hoch wären die Nettokosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich und wie würde sich eine solche Garantie auf Armut und Ungleichheit auswirken?

Zur Beantwortung dieser Fragen simulieren wir die Einführung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells EUROMOD für monatliche Bruttolöhne in Höhe von 1.500 € und 1.700 € (14 Monatsgehälter)² und unterschiedlichen Übergangswahrscheinlichkeiten aus der Garantie in ungeforderte Beschäftigung. Die monatlichen pro Kopf Nettokosten einer Jobgarantie betragen nach unseren Berechnungen zwischen 533 und 703 €. Unter der Annahme, dass 90% der Berechtigten an einem solchen Beschäftigungsprogramm teilnehmen, würde eine Jobgarantie mit einem Bruttomonatsgehalt von 1.500 € (1.700 €) und einer Übergangswahrscheinlichkeit von 16 % zudem die Zahl der armutsgefährdeten Personen in Österreich um 77.100 (89.600) reduzieren und Einkommensungleichheit leicht reduzieren.

Bezüglich des Effekts der Jobgarantie auf verschiedene Personengruppen ist zwischen zwei Sichtweisen zu unterscheiden: der individuellen Perspektive (wie stark erhöht sich das individuelle Einkommen einer Person, wenn sie aus Arbeitslosigkeit oder Inaktivität in die Jobgarantie wechselt?) und der gesamtgesellschaftlichen Perspektive (wie stark verändert sich das Einkommen der Personengruppe als Ganzes?). Für die individuelle Perspektive ist das durchschnittliche Einkommen der Mitglieder einer Personengruppe ausschlaggebend. Für die gesamtgesellschaftliche Perspektive ist es zudem wichtig, wie viele Mitglieder einer Personengruppe von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind.

² Das Bruttomonatsgehalt von 1.500 € (14-mal) beruht auf einer Schätzung des aktuellen durchschnittlichen Mindestlohns in Österreich. Das Bruttomonatsgehalt von 1.700 € (14-mal) entspricht der 2018 vom ÖGB beschlossenen Mindestlohnforderung.

Auf individueller Ebene würde eine Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose anhand unserer Berechnungen insbesondere die Einkommen von Frauen, jüngeren Menschen, Familien und Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder, sowie Personen mit höherem Bildungsabschluss erhöhen. Auf die Gesamtbevölkerung bezogen, würden besonders Männer und ältere Menschen profitieren, da diese Personengruppen in besonders hohem Maße von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind.

Die vorliegende Studie ist wie folgt strukturiert. Im nächsten Abschnitt werden die simulierte Jobgarantie und die angewandte Methodik beschrieben. Danach gehen wir auf die von uns genutzten EU-SILC Daten ein und vergleichen sie mit administrativen Daten des AMS. Die Ergebnisse werden im vierten Abschnitt präsentiert. Im fünften Abschnitt werden die Ergebnisse diskutiert und mit jenen ähnlicher, rezenter Studien verglichen. Zudem werden die Limitierungen unserer Analyse aufgezeigt. Im letzten Abschnitt werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet.

2. Modell und Methodik

In dieser Studie werden die Kosten und Verteilungswirkungen einer staatlichen Jobgarantie für alle Langzeitbeschäftigungslosen in Österreich für das Jahr 2021 berechnet. Der Fokus liegt dabei auf den Nettokosten sowie der Auswirkung auf die Einkommensverteilung und Armutsgefährdung. Das Beschäftigungsmodell beruht auf der Annahme, dass jeder geschaffene Arbeitsplatz für Langzeitbeschäftigungslose vollständig von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt und finanziert wird.

Um die Effekte eines solchen Beschäftigungsprogrammes zu analysieren, führen wir Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell EUROMOD durch. Dieses Modell erlaubt es die Auswirkungen von Reformen auf Staatseinnahmen, Staatsausgaben, Haushalts- und Individualeinkommen sowie Armut und Ungleichheit zu simulieren (Sutherland & Figari, 2013). In unserer Analyse berechnen wir ein "was-wäre-wenn"-Szenario und gehen der Frage nach, wie sich das Einkommen der österreichischen Haushalte verändert hätte, wenn eine Jobgarantie für langzeitbeschäftigungslose Personen mit Jahresbeginn eingeführt worden wäre.

Die von uns simulierte Jobgarantie hat insofern einen universellen Charakter, als dass sie nur an eine Bedingung, den Status der Langzeitbeschäftigungslosigkeit, geknüpft ist. Unsere Berechnungen beruhen auf den Annahmen, dass jede langzeitbeschäftigungslose Person im Alter zwischen 18 und 64 Jahren auf freiwilliger Basis einen staatlichen Job durch eine Jobgarantie erhalten kann. Eine Ablehnung des geförderten Beschäftigungsplatzes wirkt sich nicht negativ auf den Bezug von Leistungen aus, wodurch auch kein indirekter Zwang besteht.

Die Studie berechnet unterschiedliche Szenarien einer staatlichen Jobgarantie. In unserem Standardszenario nehmen wir an, dass alle Teilnehmenden der Jobgarantie 14-mal jährlich ein monatliches Bruttogehalt von 1.500 € erhalten. Des Weiteren berechnen wir auch ein Alternativszenario, indem wir von einem monatlichen Bruttogehalt von 1.700 € ausgehen. Die Jobgarantie sollte sich an den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Teilnehmenden orientieren (Tcherneva, 2018), weswegen es sinnvoll ist, im Rahmen der Garantie Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen anzubieten. Für die Simulierung einer Jobgarantie in Teilzeit müssten jedoch starke zusätzliche Annahmen bezüglich der Anrechnung des Gehalts auf Ersatzleistungen (Notstandshilfe, Sozialhilfe) getroffen werden, da das Bruttogehalt in Teilzeit geringer als in Vollzeit (< 1.500 €) und damit nicht existenzsichernd wäre. Daher simulieren wir in dieser Studie nur die Effekte von Vollzeitbeschäftigungen.

Wir nehmen an, dass 90% der Langzeitbeschäftigungslosen das Angebot einer staatlich finanzierten Beschäftigung annehmen. Sie gelten somit nicht mehr als arbeitslos und beziehen das oben genannte Bruttogehalt. Die Notstandshilfe wird für alle Teilnehmenden gänzlich gestrichen. Teilnehmende der Jobgarantie, die vor dem Eintritt in die geförderte Beschäftigung Sozialhilfe bezogen haben, haben weiterhin Anspruch darauf, den Differenzbetrag zu erhalten und aufzustocken, sofern weiterhin Bedarf besteht. Auch bei anderen Leistungen findet eine Bedarfsprüfung auf Basis des neuen Einkommens statt. Wie bei anderen regulären Einkommen werden die Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommensteuer auf Basis der gegebenen Haushaltscharakteristika, wie das Vorhandensein von Kindern, dem Einkommen der Partnerin oder des Partners etc. berechnet.

Da eine Jobgarantie grundsätzlich das Ziel hat, teilnehmenden Personen einen Wiedereinstieg in den regulären, nicht-geförderten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, nehmen wir an, dass es einem Teil der Jobgarantie-Teilnehmenden gelingt, nach 9 Monaten in ein reguläres, nicht-gefördertes Beschäftigungsverhältnis mit einem monatlichen Bruttogehalt von 1.800 € zu wechseln. Die ex-post Evaluierung der Aktion 20.000 hat gezeigt, dass etwa 32% der Teilnehmenden nach dem Auslaufen der Aktion 20.000 einen regulären Arbeitsplatz erhielten (Walch & Dorofeenko, 2020). Da unsere simulierte Jobgarantie im Gegensatz zur Aktion 20.000 nicht ausläuft und neue Arbeitsplätze nur im öffentlichen Sektor geschaffen werden, gehen wir im Standardszenario von einer nur halb so großen Übergangswahrscheinlichkeit von 16% aus. Dies entspricht den Ergebnissen einer Studie des WIFO zu arbeitsmarktfernen Personen aus dem Jahr 2016, wonach alle arbeitslosen Personen in Österreich eine 17.1% Übergangschance in nicht-geförderte Beschäftigung aufweisen (Eppel et al., 2016). In Alternativszenarien variieren wir den Parameter der Übergangswahrscheinlichkeit und legen diesen auf 0 % bzw. 30 % fest. Teilnehmende der Jobgarantie und Personen, die nach 9 Monaten wieder in einen regulären Job

wechseln werden zufällig bestimmt. Um etwaige Verzerrungen bei der zufälligen Zuteilung zu minimieren, wird die Simulation 100 mal mithilfe eines iterativen Verfahrens wiederholt und der Durchschnitt sämtlicher Simulationen für die Analyse herangezogen. Neben den Übergängen in reguläre Beschäftigung berücksichtigen wir auch jene in Karenz und Pension. Die Zahl der Personen wird in den von uns genutzten EU-SILC Daten jedoch höchstwahrscheinlich unterschätzt, eine genaue Einordnung ist jedoch aufgrund der dünnen Datenlage nur schwer möglich.

Für die Berechnung der Kosten der Jobgarantie nehmen wir an, dass die Verwaltungskosten der Organisation und Abwicklung der Jobgarantie den Verwaltungskosten von Personen in Langzeitbeschäftigungslosigkeit entsprechen und in dieser Hinsicht keine zusätzlichen Budgetmittel erforderlich sind. Diese Annahme beruht auf der Argumentation, dass die Schaffung des Programms mit Kosten verbunden ist und auch Personen in Jobgarantie weiterhin Betreuungen, sowie Schulungen vom AMS erhalten sollen, um die Übergangswahrscheinlichkeit in eine ungeforderte Beschäftigung weiter zu erhöhen. Für die Berechnung der Nettokosten berücksichtigen wir neben den Rückflüssen aus den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer auch indirekte Konsumsteuern. Wir gehen davon aus, dass das zusätzliche Einkommen, das die Teilnehmenden erhalten, zu einem großen Teil sofort konsumiert wird, wodurch der Staat sofortige Konsumsteuerrückflüsse verbuchen kann. Unser Modell beruht auf der Annahme, dass 92 % (Statistik Austria, 2021)³ des zusätzlichen Einkommens ausgegeben und mit einem Mischsteuersatz von 17 % (Rocha-Akis et al., 2019) besteuert werden.

3. Daten

Da noch keine Mikrodaten für das Jahr 2021 zur Verfügung stehen, nutzen wir für unsere Berechnungen die letztverfügbaren EU-SILC Daten (European Union Statistics on Income and Living Conditions) aus dem Jahr 2019. Für eine aussagekräftige Analyse werden alle benötigten monetären Variablen entsprechend verfügbarer Indikatoren auf das Jahr 2021 aufgewertet.

Die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen ist seit dem Erhebungszeitraum der EU-SILC Daten gestiegen. Daher konzentrieren wir uns in unseren Berechnungen auf die durchschnittlichen (Netto)kosten und Einkommensveränderungen pro Person beziehungsweise pro Haushalt. Denn für diese Berechnungen ist die

³ 92 % entsprechen der durchschnittlichen Konsumquote (= 100 - Sparquote) der österreichischen Haushalte im Jahr 2019

Repräsentativität der Langzeitbeschäftigungslosen in den EU-SILC Daten hinsichtlich ihrer Charakteristika (Haushaltszusammensetzung, Ansprüche auf Sozialleistungen etc...), nicht aber deren Gesamtzahl relevant. Unsere Berechnungen der Effekte auf individueller Ebene (Nettokosten, Einkommensveränderungen) basieren somit auf der Annahme, dass die 2019 EU-SILC Daten bezüglich der relevanten Charakteristika von Langzeitbeschäftigungslosen auch für das Jahr 2021 repräsentativ sind. Für die Auswirkungen der Jobgarantie aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen hingegen sehr wohl relevant. Um darzustellen in welchen Bereichen oder für welche Personengruppen es zu einer Über- oder Unterschätzung von Effekten kommen kann, vergleichen wir die EU-SILC Daten mit den letztverfügbaren Jahresdurchschnittsdaten des AMS für das Jahr 2020 (siehe Tabelle 1).⁴

Innerhalb des EU-SILC Datensatzes werden langzeitbeschäftigungslose Personen nicht direkt als solche ausgegeben. Um die Zahl der potenziellen Jobgarantie-Teilnehmenden festzustellen, identifizieren wir alle Personen, die in der EU-SILC Umfrage angeben mindestens ein Jahr auf Arbeitssuche zu sein, als langzeitbeschäftigungslos. Diese Messung unterscheidet sich in gewissen Punkten von den Arbeitsmarktdaten des AMS. Abweichungen zwischen den Daten ergeben sich vorrangig durch die Datenerhebung. Während das AMS jene Personen erfasst, die beim AMS gemeldet sind, basiert EU-SILC auf repräsentativen Haushaltsumfragen, bei der die Befragten Auskunft darüber geben, ob sie unabhängig von ihrem Status beim AMS Arbeit suchen. In den EU-SILC Daten werden Personen, die in der letzten Woche mindestens eine Stunde gearbeitet haben, nicht als arbeitslos erfasst. Dies hat zur Folge, dass wir die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen tendenziell unterschätzen.

Im Jahresdurchschnitt 2020 waren laut der Arbeitsmarktdatenbank des AMS 150.872 Personen langzeitbeschäftigungslos, davon 68.854 Frauen und 82.018 Männer. Im Gegensatz dazu registrieren wir anhand der ausgewerteten EU-SILC Daten nur 126.306 Langzeitbeschäftigungslose (43.467 Frauen und 82.839 Männer). Für den Eintritt in die Jobgarantie berücksichtigen wir nur langzeitbeschäftigungslose Personen, die zusätzlich zur Altersbeschränkung und Dauer der Arbeitslosigkeit (1) keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld haben (der Anspruch auf ALG verfällt in den allermeisten Fällen nach einem Jahr) und (2) deren ausgezahlte Notstandshilfe unter dem Bruttogehalt der staatlich geförderten Beschäftigung liegt, da anzunehmen ist, dass Personen, deren Bezüge in Arbeitslosigkeit höher sind als in der Jobgarantie, nicht an dieser teilnehmen werden.

⁴ Neuer Daten für das Jahr 2021 wurden nicht genutzt, da diese monatlichen Daten saisonalen Schwankungen unterliegen.

Im Vergleich zu den Arbeitsmarktdaten des AMS besteht in unserem Datensatz eine Unterrepräsentation von Frauen und damit eine Überrepräsentation von Männern. 43.467 Frauen (34% der Stichprobe) und 82.839 Männer (66%) haben laut unserem Modell Anspruch auf einen Beschäftigungsplatz im Zuge der Jobgarantie. Hingegen sind von allen langzeitbeschäftigungslosen Personen in Österreich rund 45% Frauen und 55% Männer. Nach Alter aufgeschlüsselt kommen 3.490 Personen unter 25 Jahren, 52.854 Personen zwischen 25 bis 44 Jahren und 69.963 Personen über 44 Jahren für die Teilnahme an der Jobgarantie in Frage. Wie auch bei den Arbeitsmarktdaten sind bei den ausgewerteten EU-SILC Daten rund 50% der langzeitbeschäftigungslosen Personen über 45 Jahre. Auch die Anzahl der 25- bis 44-Jährigen ähnelt sich sehr stark mit rund 40% in beiden Datensätzen. Einzig signifikanter Unterschied stellt der Anteil der unter 25-Jährigen unter allen Langzeitbeschäftigungslosen dar, welcher in den EU-SILC Daten mit 3% deutlich geringer als in den AMS Daten (12%) ausfällt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass in den AMS Daten auch Personen unter 25 Jahren, die sich in einer überbetrieblichen Lehrausbildung befinden, zum Teil als langzeitbeschäftigungslos geführt werden.⁵ Diese kommen jedoch für eine Beschäftigung in der Jobgarantie nicht in Frage.

In Bezug auf das Ausbildungsniveau gibt es eine Unterrepräsentation von Menschen mit Pflichtschulabschluss, während vor allem der Anteil der Personen mit tertiärer Bildung überschätzt wird.

⁵ 2020 befanden sich 7.240 junge Menschen in einer überbetrieblichen Lehrausbildung (WKO, 2020). Welcher Anteil dieser Personen als langzeitbeschäftigungslos gezählt wird, ist aus den Daten nicht ersichtlich.

Table 1: Langzeitbeschäftigungslosigkeit nach Alter und Geschlecht

		AMS	EU-SILC
Frauen	Jugendliche <25 Jahre	8 194	0
	Erwachsene 25 bis 44 Jahre	31 469	18 450
	Ältere >=45 Jahre	29 192	25 017
	Gesamt	68 854	43 467
Männer	Jugendliche <25 Jahre	10 580	3 490
	Erwachsene 25 bis 44 Jahre	29 699	34 404
	Ältere >=45 Jahre	41 739	44 946
	Gesamt	82 018	82 839
Ausbildung	Pflichtschule	79 974	39 645
	Sekundar II	63 085	64 735
	Tertiär	10 813	21 927
Gesamt	Gesamt	150 872	126 306

Quelle: Arbeitsmarktdatenbank des AMS, Jahresdurchschnitt 2020, Personen in der überbetrieblichen Ausbildung (ÜBA) z.T. inkludiert; EU-SILC 2019 Daten

Die Unterrepräsentation von Frauen sowie Personen mit niedrigen Bildungsabschlüssen in unserem Datensatz kann zu einer Verzerrung der Ergebnisse aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive führen. Wir konzentrieren uns in unserer Analyse daher auf die Ebene der individuellen Perspektive.

Das monatliche Durchschnittseinkommen von Haushalten mit einer Person in Langzeitbeschäftigungslosigkeit ist in unserer Stichprobe um mehr als 1.500 € geringer als in der Gesamtbevölkerung. Langzeitbeschäftigungslose Personen bekommen im Schnitt 530 € an Notstandshilfe und Sozialhilfe. Mehr als die Hälfte der Langzeitbeschäftigungslosen, also 63.400 Personen, sind laut unseren Daten armutsgefährdet. Etwa 60 % der langzeitbeschäftigungslosen armutsgefährdeten Personen sind Männer. Unter den langzeitbeschäftigungslosen Männern ist jeder zweite armutsgefährdet, unter den Frauen liegt der Anteil bei sogar 58,2 % (siehe Tabelle 2).

Table 2: Einkommen und Armutsgefährdung (EU-SILC Daten)

	Gesamtbevölkerung	Langzeitbeschäftigungslose
Durchschnittl. verfügbares Haushaltseinkommen (Jahreszwölftel)	3 811 €	2 299 €
Armutsgefährdete Personen	1 112 900	63 400
davon Frauen	54,5 %	40,6 %
davon Männer	45,5 %	59,4 %

Quelle: EU-SILC, Simulation in EUROMOD

4. Ergebnisse

Insgesamt zeigen unsere Berechnungen, dass die Jobgarantie einen hohen Selbstfinanzierungsgrad aufweist und ein Großteil der anfallenden Kosten durch Mehreinnahmen und Kostenersparnisse zurückfließt. Von einer Jobgarantie profitieren vor allem untere Einkommensgruppen, wodurch sowohl die Einkommensungleichheit als auch die Armutsgefährdung innerhalb der Bevölkerung sinkt. In Summe profitieren Personengruppen, die besonders von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind. Dies trifft insbesondere auf ältere Personen und Männer zu. Auf individueller Ebene hingegen profitieren Frauen, Familien und Mehrpersonenhaushalte ohne Kinder, sehr junge Menschen und gut ausgebildete Personen besonders stark. Auf den folgenden Seiten werden die zentralen Ergebnisse dargestellt, wobei der Fokus auf unserem Standardmodell (1.500 € Bruttogehalt bei 14 Monatsgehältern und 16 % Übergangswahrscheinlichkeit in ungeforderte Beschäftigung) liegt. Eine ausführliche Übersicht aller Ergebnisse in Tabellenform ist im Anhang verfügbar.

4.1. Kosten

Die Bruttokosten der Jobgarantie setzen sich aus dem Bruttogehalt und den Dienstgeberabgaben im öffentlichen Dienst zusammen. Im Bruttogehalt sind die DienstnehmerInnenbeiträge zur Sozialversicherung und die Lohnsteuer enthalten.

Die Dienstgeberabgaben umfassen die Beiträge zur Sozialversicherung⁶ und Abfertigung neu (1,53 % des Bruttolohns), Kommunalsteuern (3 %), Wohnbauförderungsbeitrag (0,5 %) und Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds (3,9 %). Zur Berechnung der Nettokosten werden den Bruttokosten Rückflüsse aus Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Ersparnisse bei Sozialleistungen gegenübergestellt. Dabei wird auch der zusätzlich erwartete Konsum von Jobgarantie-Teilnehmenden in Form von Konsumsteuern berücksichtigt (siehe Box 1).

Box 1: Berechnung der Brutto- und Nettokosten

Jährliche Bruttokosten = (monatliches Bruttogehalt + Dienstgeberabgaben) * 12

Jährliche Nettokosten = Bruttokosten –
Differenz in Sozialleistungen (Notstandshilfe, Sozialhilfe, andere)
zwischen Langzeitbeschäftigungslosigkeit und Jobgarantie –
Differenz in SV-Beiträgen (Dienstgeber und -nehmerInnen) und Steuern
zwischen Langzeitbeschäftigungslosigkeit und Jobgarantie

Monatliche Nettokosten = Jährliche Nettokosten / 12

Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen verändert sich mit der wirtschaftlichen Situation. Um die Kosten einer Jobgarantie unabhängig von der Gesamtzahl an Langzeitbeschäftigungslosen darzustellen und eine bessere Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Modellen und Berechnungen zu ermöglichen, weisen wir in diesem Papier monatliche Durchschnittswerte pro Person aus. Auf ein Jahr gerechnet belaufen sich die durchschnittlichen monatlichen Nettokosten der Jobgarantie in unserem Standardmodell (1.500 €, 16 % Übergangswahrscheinlichkeit in ungeforderte Beschäftigung mit 1.800 € mtl. Bruttolohn nach 9 Monaten) auf 568 € pro Person. Die Berechnung der durchschnittlichen Nettokosten bezieht Zeiten in der Jobgarantie und Zeiten in ungeforderter Beschäftigung ein, wodurch die Nettokosten in der Jahresbetrachtung etwas geringer ausfällt.

Wäre demnach zu Beginn des Jahres 2021 eine Jobgarantie für 150.000 Langzeitbeschäftigungslose in Österreich eingeführt worden, würden sich jährliche Mehrkosten von insgesamt 1,0 Milliarden € ergeben.

⁶ Diese beziehen sich auf die Dienstgeberbeiträge für Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Krankenversicherung (3,535 %), Unfallversicherung (0,47 %) und Arbeitslosenversicherung (3 %).

Table 3: Kostenübersicht der Jobgarantie bei einem Bruttogehalt von 1.500 €, 14 Monatsgehältern und einer 16% Übergangswahrscheinlichkeit nach 9 Monaten in ungeforderte Beschäftigung

Monatliche (12-mal) Durchschnittswerte pro Person	
Gehalt	1 671 €
+ Dienstgeberabgaben	197 €
Bruttokosten	1 868 €
- Ersparnisse Notstandshilfe	473 €
- Ersparnisse Sozialhilfe	290 €
- Ersparnisse andere Sozialleistungen ⁷	11 €
- Rückflüsse Lohnsteuer	20 €
- Rückflüsse DienstnehmerInnenbeiträge Sozialversicherung	211 €
- Rückflüsse Dienstgeberbeiträge	197 €
- Rückflüsse Mehrwertsteuer	98 €
Nettokosten	568 €

Die monatlichen Bruttokosten für eine Person in der Jobgarantie betragen in unserem Standardmodell durchschnittlich 1.868 € pro Monat. Dieser Wert ergibt sich aus der Summe der durchschnittlichen Bruttogehälter von 1.671 € und den Dienstgeberabgaben von 197 €. Den Bruttokosten stehen Ersparnisse aus verschiedenen Sozialleistungen gegenüber. Diese ist bei der Notstandshilfe am höchsten und beträgt im Schnitt 473 € pro Person pro Monat. Die Ersparnisse bei der Sozialhilfe betragen 290 €. Hinzu kommen weitere 11 € aus anderen bedarfsgeprüften Leistungen. Bei den Rückflüssen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen stellt die Lohnsteuer mit monatlich 20 € den kleinsten Rückfluss dar. Die Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen der DienstnehmerInnen betragen 211 € und fließen so wie die Dienstgeberabgaben von 197 € in vollem Umfang zurück. Die geschätzten Rückflüsse über die Mehrwertsteuer betragen 98 €. Zieht man all diese Mehreinnahmen von den Bruttokosten ab, ergeben sich durchschnittliche monatliche Nettokosten von 568 € pro Jobgarantie-Teilnehmenden (siehe Tabelle 3).

⁷ Einkommensgeprüfte Familienleistungen

Das Beschäftigungsprogramm weist somit einen hohen Refinanzierungsgrad auf. 69,6 % der Bruttokosten fließen direkt zurück an den Staat. Interessant ist auch die Anzahl der Monate, die eine Person, die nach der Jobgarantie in eine reguläre Beschäftigung übergeht, arbeiten muss, um die durch die Jobgarantie anfallenden Mehrkosten zurückzuzahlen. Beim Übergang in den regulären Arbeitsmarkt mit einem monatlichen Bruttolohn von 1.800 € müssen Teilnehmende für jedes Monat, das sie in der Jobgarantie verbracht haben, 1,7 Monate arbeiten, um die Nettoausgaben der Jobgarantie zurückzuzahlen.

Die entstehenden Nettokosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose werden vor allem durch das gewählte Gehalt und die Übergangswahrscheinlichkeit in nicht-geförderte Beschäftigung bestimmt. Tabelle 4 und Tabelle 1 im Anhang vergleichen die monatlichen Durchschnittskosten der verschiedenen Szenarien. Je höher das angenommene Gehalt und je geringer die Übergangswahrscheinlichkeit in eine nicht-geförderte Beschäftigung, desto höher sind die Nettokosten der Jobgarantie.

Table 4: Nettokosten pro Monat und Teilnehmenden bei unterschiedlichen Parametern im Jahresdurchschnitt

Bruttogehalt in Jobgarantie (14 mal)	Übergangswahrscheinlichkeit nach 9 Monaten		
	0 %	16 %	30 %
1.500 €	597 €	568 €	533 €
1.700 €	703 €	680 €	658 €

4.2. Auswirkung der Jobgarantie auf Armut

Die Jobgarantie würde zur Armutsbekämpfung in Österreich beitragen. Die Armutsgefährdungsquote gibt an, wie viele Personen in Haushalten leben, deren verfügbares Äquivalenzeinkommen geringer als 60 % des österreichweiten Medianeinkommens ist. Mit der Einführung einer Jobgarantie würde die Armutsgefährdungsquote um einen Prozentpunkt sinken. Bei einem Bruttolohn von 1.500 € (1.700 €) würde die Jobgarantie die Zahl der armutsgefährdeten Personen um etwa 77.100 (89.600) senken, davon wären 16.600 (21.800) Kinder unter 18 Jahren. Das bedeutet, dass die Zahl der armutsgefährdeten Personen um 7 % (8 %) sinken würde. Die Armutsbetroffenheit unter den Langzeitbeschäftigungslosen würde sich durch die Einführung einer Jobgarantie um 60 % (79 %) verringern. Männer sind öfter von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen, daher fällt die Armutsreduktion unter Männern bei Einführung einer Jobgarantie stärker aus. Jeder dritte Haushalt, dessen Einkommen über die Armutsgefährdungsschwelle gehoben wird, ist ein Einpersonenhaushalt.

Eine Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose würde auch die Erwerbsintensität der österreichischen Haushalte verbessern. Die Erwerbsintensität hat einen starken Zusammenhang mit Armut und materieller Deprivation. Eine geringe Erwerbsintensität liegt dann vor, wenn in einem Haushalt weniger als 20 % des möglichen Stundenausmaßes gearbeitet wird (Eurostat, 2021). Zur Berechnung des maximal möglichen Stundenausmaßes werden nur erwerbsfähige Personen zwischen 18 und 64 Jahren herangezogen. Die Zahl der Personen, die in einem Haushalt mit einer niedrigen Erwerbsintensität leben, würde von 506.700 auf 381.100 (378.100) sinken (Tabelle 2 im Anhang).

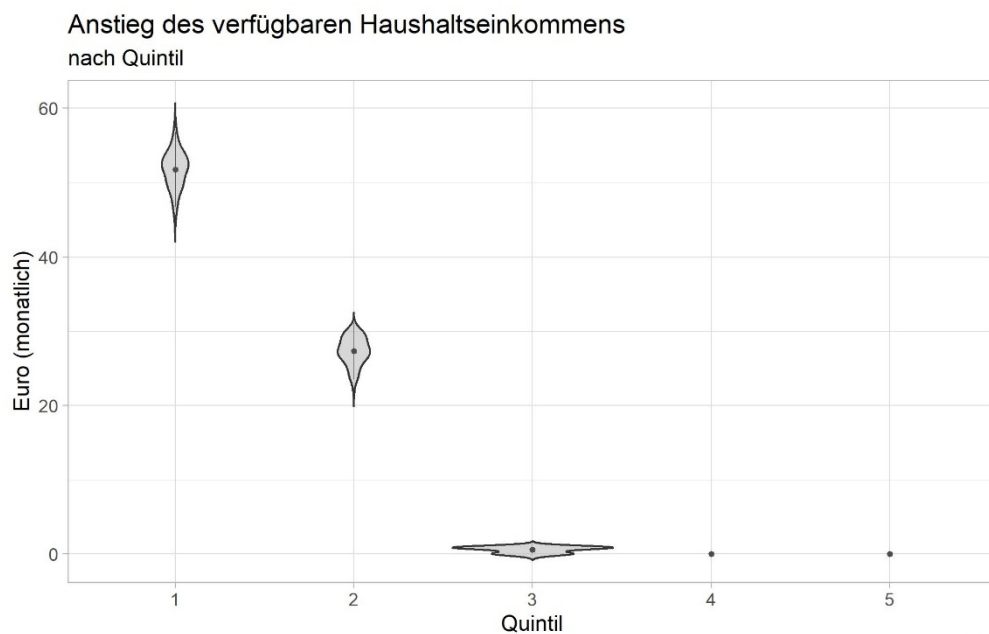
4.3. Auswirkung der Jobgarantie auf Ungleichheit

Die Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose hat eine progressive Wirkung. Das heißt, dass untere Einkommensgruppen stärker profitieren als Haushalte mit hohem Einkommen. Wenn man die Gesamtbevölkerung betrachtet, würde das Beschäftigungsprogramm vor allem den unteren beiden Einkommensfünfteln zugutekommen. Die Effekte der Jobgarantie auf das verfügbare Haushaltseinkommen in unserem Standardmodell (1.500 € Monatsgehalt, 16 % Übergangswahrscheinlichkeit) sind in Grafik 1 und Tabelle 3 im Anhang dargestellt: Die vertikale Y-Achse zeigt die durch die Einführung der Jobgarantie bewirkte

Veränderung des monatlich verfügbaren Haushaltseinkommens in Euro. Auf der X-Achse sind die fünf Einkommensquintile abgebildet. Das verfügbare Haushaltseinkommen des ersten Quintils steigt im Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen um rund 52 € (3,2 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens) im Monat. In der Grafik wird der Durchschnittswert als Punkt dargestellt. Die Figur um den Punkt zeigt die Verteilung der Ergebnisse der 100 unterschiedlichen Simulationen. Das Einkommen im zweiten Einkommensfünftel steigt im Schnitt um 27 € (0,9 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens). Die Jobgarantie hätte in den oberen drei Quintilen kaum einen Einkommenseffekt, da es in diesen Gruppen nur eine sehr geringe Anzahl an langzeitbeschäftigungslosen Personen gibt.

Die Einkommensungleichheit würde sich durch die Einführung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose leicht verringern. Der Gini-Koeffizient würde von 26,9 auf 26,5 sinken. Das österreichische Haushaltsmedianeinkommen steigt um etwa 23 € im Monat.

Grafik 1: Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens durch die Einführung einer Jobgarantie nach Einkommensquintil (Gesamtbevölkerung)

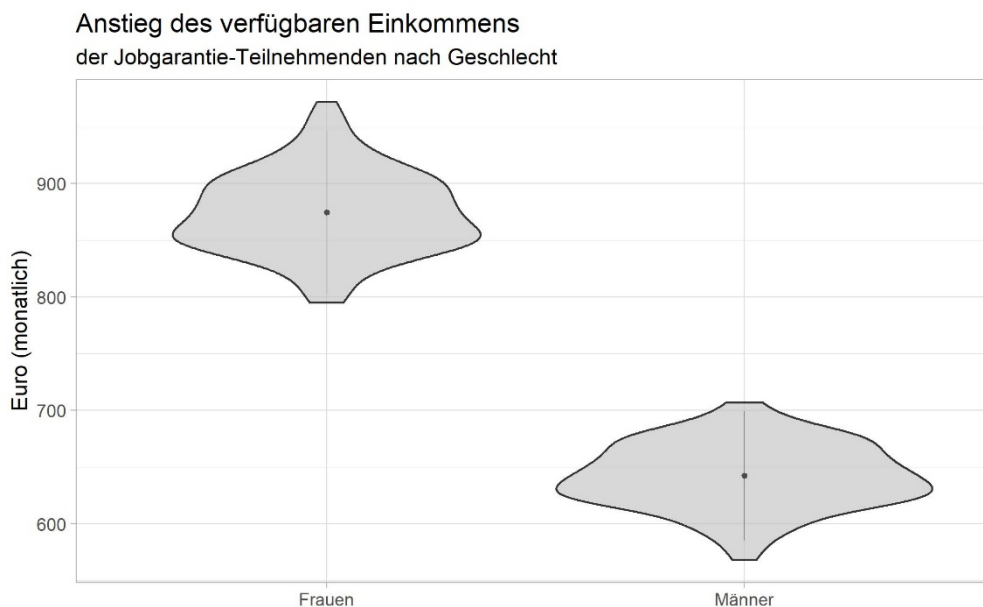


Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Einkommensquintil. Der Punkt gibt den Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen an, die Höhe der Figur zeigt die Bandbreite an, in der sich die Ergebnisse bewegen, die Breite wie häufig das Ergebnis bei den Simulationen errechnet wurde.

4.4. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Geschlecht

Da Männer in einem größeren Ausmaß von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind (Tabelle 1), profitieren sie insgesamt auch stärker von der Einführung einer Jobgarantie. Betrachtet man anstelle der Gesamtbevölkerung jedoch die Einkommensgewinne der individuellen Teilnehmenden der Jobgarantie, dreht sich das Bild. Wie in Grafik 2 zu sehen ist, steigt das verfügbare Einkommen von Frauen, die am Beschäftigungsprogramm teilnehmen, um durchschnittlich 876 € (88,5 % ihres verfügbaren Einkommens), während das von Männern um nur 642 € (59,6 % ihres verfügbaren Einkommens) steigt. Der Einkommenszuwachs der Männer liegt in allen Simulationen näher am Durchschnittswert, was bedeutet, dass die Gruppe der langzeitbeschäftigungslosen Männer etwas homogener ist und es einen geringeren Unterschied macht, welche Männer an der Jobgarantie teilnehmen und danach in eine nicht-geförderte Beschäftigung übergehen. Die Gruppe der weiblichen Teilnehmenden ist heterogener und die errechneten durchschnittlichen Einkommenszuwächse schwanken stärker.

Grafik 2: Veränderung des verfügbaren Einkommens unter Jobgarantie-Teilnehmenden nach Geschlecht



Datenquelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Einkommens nach Geschlecht. Der Punkt gibt den Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen an, die Höhe der Figur zeigt die Bandbreite an, in der sich die Ergebnisse bewegen, die Breite wie häufig das Ergebnis bei den Simulationen errechnet wurde.

Der Unterschied in den durchschnittlichen Einkommensgewinnen zwischen den beiden Gruppen ergibt sich daraus, dass Frauen aufgrund ihrer geringeren Erwerbstätigkeit geringere Ersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit erhalten und der Einkommenssprung bei Annahme einer geförderten, Vollzeitbeschäftigung somit größer ausfällt.

4.5. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Haushaltstyp

Grafik 3 zeigt den Anstieg des verfügbaren Einkommens durch einen Wechsel in die Jobgarantie nach Haushaltstyp (Details sind Tabelle 4 und 5 im Anhang zu entnehmen). Der Einkommensanstieg bezieht sich dabei auf das Gesamteinkommen des Haushalts, nicht ausschließlich auf das Einkommen der Person, die in die Jobgarantie wechselt.⁸ Die Unterschiede zwischen den Haushalten ergeben sich maßgeblich aus Unterschieden in der Höhe der vor dem Wechsel erhaltenen Leistungen, der Höhe der anzurechnenden Leistungen und der Anzahl der Haushaltsmitglieder, die in die Jobgarantie wechseln.

Familien profitieren finanziell mitunter am stärksten von einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose. Das verfügbare Einkommen der an der Jobgarantie teilnehmenden Familien steigt um 802 € (24,5 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens in dieser Gruppe) im Monat. Ähnlich verhält es sich mit den Einkommen von Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder. Diese erhalten im Schnitt ebenfalls 802 € (31,9 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens von Mehrpersonenhaushalten) mehr Einkommen. Das lässt sich dadurch erklären, dass diese Haushalte zuvor im Vergleich zu Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden in Summe weniger Notstandshilfe und Sozialhilfe beziehen, die bei einem Wechsel in die Jobgarantie wegfallen. Bei Familien stehen den wegfallenden Sozialleistungen außerdem der Erhalt des Steuerabsetzbetrages „Familienbonus Plus“ gegenüber, wodurch das Nettoeinkommen in der Jobgarantie eine Spur höher ausfällt. Zudem gibt es vor allem unter den Familien viele Haushalte, in denen zwei Personen langzeitbeschäftigungslos sind und in die Jobgarantie wechseln.

Alleinerziehende profitieren vergleichsweise deutlich geringer. Das liegt daran, dass langzeitbeschäftigungslose Alleinerziehende verhältnismäßig hohe Sozialleistungen

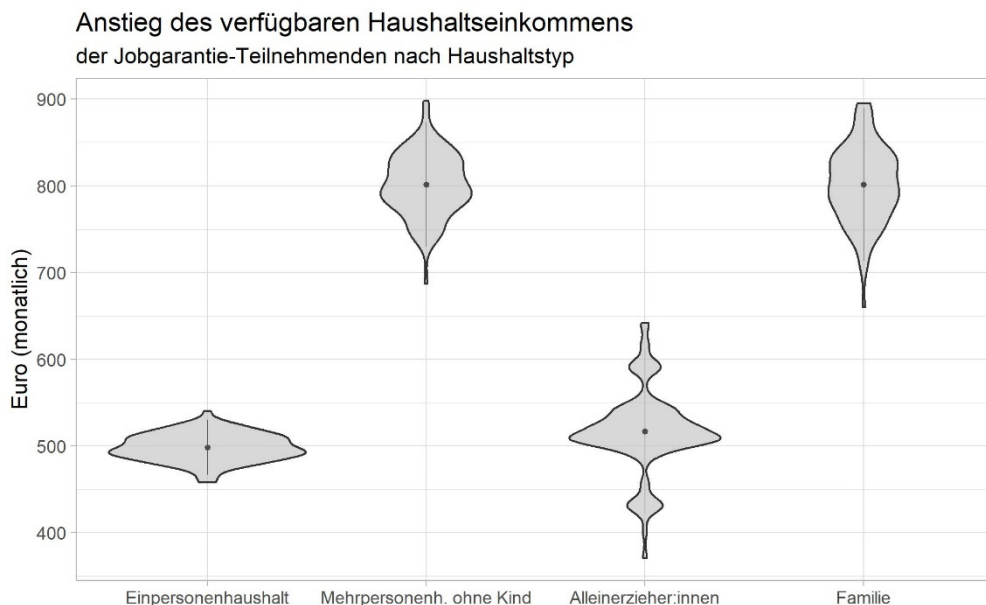
⁸ Nur bei Einpersonenhaushalten und Mehrpersonenhaushalten, in denen alle Haushaltsmitglieder aus Arbeitslosigkeit in die Jobgarantie wechseln entspricht der Einkommenszuwachs des Haushalts auch dem Einkommenszuwachs der in die Jobgarantie wechselnden Person.

(Sozialhilfe) erhalten, die durch die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung zum Großteil wegfallen. Somit beläuft sich der Anstieg des verfügbaren Einkommens in diesen Haushalten auf durchschnittlich 517 € (28,0 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens Alleinerziehender).

Das verfügbare Einkommen von Einpersonenhaushalten steigt mit 498 € (43,4 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens von Einpersonenhaushalten) am geringsten. Das liegt daran, dass Personen in dieser Gruppe relativ hohe Beträge der Notstandshilfe beziehen, die bei einem Wechsel wegfallen, wodurch der Einkommensunterschied zwischen Beschäftigungslosigkeit und Arbeit in der Jobgarantie geringer ausfällt. Berücksichtigt man, dass der Einkommensgewinn in den anderen Haushaltszusammensetzungen auf mehrere Personen aufgeteilt werden muss, ist der Einkommensanstieg pro-Kopf bei den Einpersonenhaushalten jedoch am höchsten.

Langzeitbeschäftigungslose Einpersonenhaushalte stellen die homogenste der vier Gruppen dar, da die durchschnittlichen Einkommensgewinne in allen 100 durchgeführten Simulationen sehr ähnlich ausfallen. Bei allen anderen Haushaltstypen schwanken die Ergebnisse stärker.

Grafik 3: Veränderung des verfügbaren Haushaltseinkommens unter Jobgarantie-Teilnehmenden nach Haushaltstyp



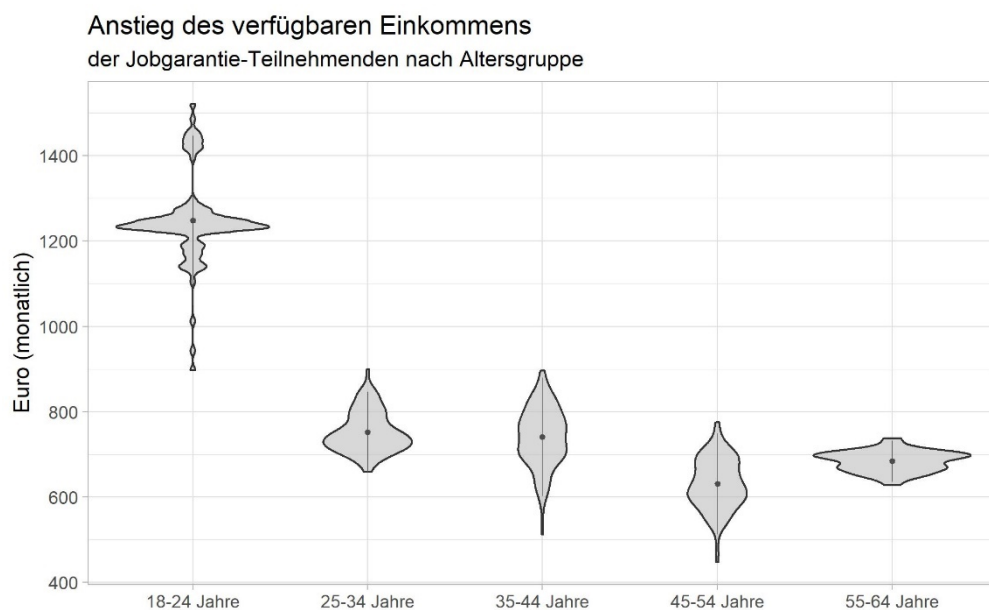
Datenquelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Haushaltstyp. Der Punkt gibt den Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen an, die Höhe der Figur zeigt die Bandbreite an, in der sich die Ergebnisse bewegen, die Breite wie häufig das Ergebnis bei den Simulationen errechnet wurde.

4.6. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Alter

Betrachtet man die Verteilungswirkung der Jobgarantie unter Teilnehmenden nach dem Alter (Grafik 4 und Tabelle 6 und 8 im Anhang), so stellt man fest, dass es unter den Altersgruppen einen Ausreißer gibt, nämlich Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren. Diese Gruppe weist die höchste Heterogenität auf und die Teilnehmenden in dieser Altersgruppe profitieren im Schnitt am stärksten von der Einführung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose. Der Zugewinn des verfügbaren Einkommens beträgt im Schnitt 1.248 €. Das entspricht dem 3,7-fachen ihres Einkommens, das sie vor Eintritt in die Jobgarantie erhalten haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Personen in diesem Alter nur zu einem sehr geringen Teil Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit beziehen. Meist haben sie aufgrund fehlender Beitragszahlungen und -zeiten keinen Anspruch darauf erworben. Gleichzeitig leben junge langzeitbeschäftigungslose Personen laut unseren Daten überwiegend in Haushalten, in denen andere Haushaltsmitglieder, also die PartnerInnen oder Eltern, ein ausreichend hohes Einkommen haben, wodurch keine Leistungen aus der Sozialhilfe bezogen werden. Der sich ergebende Einkommensunterschied beim Antritt der Jobgarantie liegt also sehr nahe am Nettogehalt.

Grafik 4: Veränderung des verfügbaren Einkommens unter Jobgarantie-Teilnehmenden nach Alter



Datenquelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Einkommens nach Alter. Der Punkt gibt den Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen an, die Höhe der Figur zeigt die Bandbreite an, in der sich die Ergebnisse bewegen, die Breite wie häufig das Ergebnis bei den Simulationen errechnet wurde.

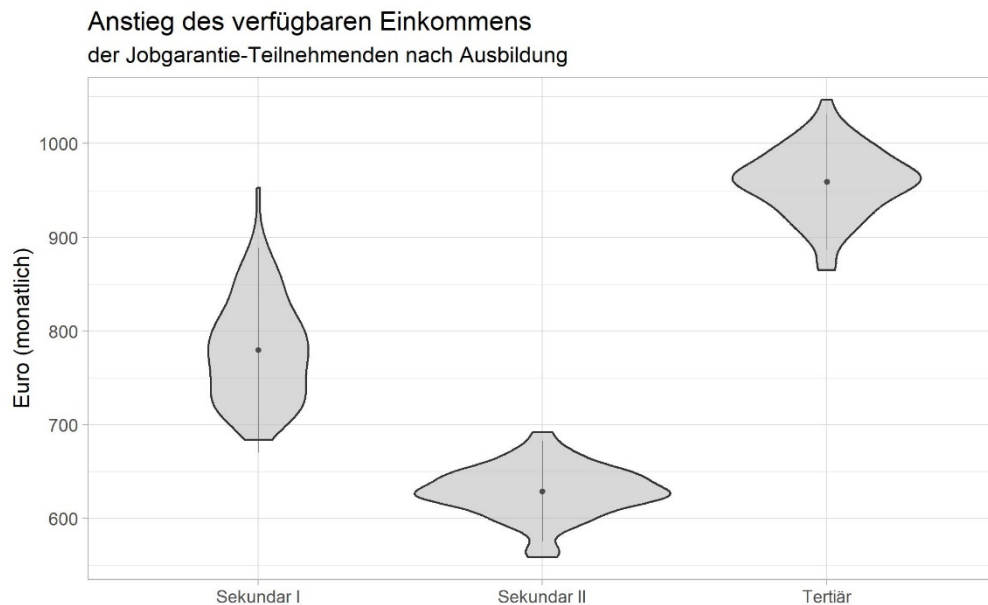
Zwischen den anderen Altersgruppen gibt es nur leichte Unterschiede. Insgesamt profitieren 55-64-Jährige am stärksten, da in dieser Gruppe anteilmäßig am meisten Personen von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind. Die Anstiege im verfügbaren Einkommen der Personen in den Altersgruppen ab 25 Jahren, die an der Jobgarantie teilnehmen, betragen durchschnittlich 631 € bis 752 €, wie in Grafik 4 abgebildet.

4.7. Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Ausbildung

Bei den Einkommengewinnen nach Ausbildung gibt es anders als bei den Altersgruppen sehr starke Unterschiede, die in Grafik 5 abgebildet sind (Details siehe Tabelle 7 im Anhang). Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht profitieren Menschen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen am stärksten von einer Jobgarantie, da diese besonders oft von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind (siehe Tabelle 1). Aus individueller Perspektive hingegen zeigt sich ein etwas anderes Bild. Das Einkommen jener langzeitbeschäftigungslosen Personen, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, steigt in der Jobgarantie um durchschnittlich 780 € (75,5 % des zuvor verfügbaren Einkommens) pro Monat. Teilnehmende mit einem Sekundarabschluss profitieren mit durchschnittlich 629 € (55,4 % des verfügbaren Einkommens) monatlich vergleichsweise am wenigsten von einem geförderten Beschäftigungsplatz. Der Unterschied zu jenen mit einer tertiären Ausbildung, die im Schnitt 959 € mehr erhalten, ist recht hoch. Das Einkommen dieser Personen würde sich mehr als verdoppeln. Ein Grund für den hohen Einkommensanstieg besteht darin, dass Haushalte mit einer langzeitbeschäftigungslosen Person mit Universitätsabschluss weniger Sozialleistungen beziehen und der Wegfall der Ersatzleistungen somit gering ausfällt⁹.

⁹ 2020 hatten nur rund 6% der LeistungsbezieherInnen (ALG, NH) in Österreich einen akademischen Abschluss (AMS, 2020).

Grafik 5: Veränderung des verfügbaren Einkommens unter Jobgarantie-Teilnehmenden nach Ausbildung



Datenquelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Einkommens nach Ausbildung. Der Punkt gibt den Durchschnitt der 100 durchgeführten Simulationen an, die Höhe der Figur zeigt die Bandbreite an, in der sich die Ergebnisse bewegen, die Breite wie häufig das Ergebnis bei den Simulationen errechnet wurde.

5. Vergleich mit anderen Studien und Limitierungen

Zur Einordnung der Ergebnisse ist es sinnvoll, diese soweit möglich den Ergebnissen ähnlicher Studien gegenüberzustellen und die Gründe für mögliche Unterschiede zu diskutieren. Nachfolgend vergleichen wir daher die von uns geschätzten Nettokosten mit den Ergebnissen der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 (Walch & Dorofeenko, 2020) und den Berechnungen von Theurl und Tamesberger (2019). Ein Vergleich der von uns berechneten Verteilungswirkungen ist nicht möglich, da es dazu bisher keine Berechnungen gibt und wir diese erstmalig diskutieren.

5.1. Evaluation der Beschäftigungsaktion 20.000

Die Beschäftigungsaktion 20.000 war eine von Juli 2017 bis Juni 2019 durchgeführte Arbeitsmarktmaßnahme für langzeitbeschäftigungslose (ein Jahr oder länger) Personen, die 50 Jahre oder älter sind. Bei der Aktion 20.000 übernahm der Staat für maximal 2 Jahre bis zu 100 % der Lohn- und Lohnnebenkosten für neu geschaffene Jobs in Gemeinden, bei gemeinnützigen Organisationen oder bei sozialen Unternehmen (Hausegger & Krüse, 2019). Die Maßnahme war freiwillig und stand allen Personen innerhalb der Zielgruppe offen. Sie kann daher als eine Jobgarantie für ältere Langzeitbeschäftigungslose angesehen werden. Walch und Dorofenko (2020) evaluieren den fiskalischen Effekt der Aktion 20.000 und vergleichen dafür die durchschnittlichen staatlichen Ausgaben mit den Rückflüssen durch Steuern und Sozialabgaben von Teilnehmenden der Aktion 20.000 und einer Vergleichsgruppe an gleichaltrigen Langzeitarbeitslosen. Dies erfolgt für die Programmlaufzeit und einen sechsmonatigen Nachbetrachtungszeitraum nach Programmende. Für die Programmlaufzeit berechnen die Autoren monatliche Nettokosten¹⁰ von 703 € bei einer vernachlässigbaren Anzahl an Übergängen in Beschäftigung. Dies entspricht den von uns berechnete Kosten für eine Garantie mit 1.700 € Gehalt und ohne Übergänge in Beschäftigung.

Das Studiendesign und die Berechnung von Walch und Dorofenko unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von unseren Berechnungen. So berücksichtigen Walch und Dorofenko im Gegensatz zu der vorliegenden Studie in ihrer Kostenberechnung auch Zeiten, die Teilnehmende der Aktion 20.000 innerhalb des 24-monatigen Beobachtungszeitraums vor und nach ihrem Eintritt in eine durch die Aktion bereitgestellte Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und anderen, vom AMS geförderten Maßnahmen verbrachten. In diesem Zeitraum befanden sich die Teilnehmenden jedoch nur zu 65 % in der Beschäftigungsmaßnahme. 30 % der Zeit befanden sie sich in Arbeitslosigkeit oder in vom AMS geförderten Qualifizierungen oder geförderter Beschäftigung (Walch & Dorofenko, 2020, S. 21). Die Kosten pro Teilnehmenden wurden dann als durchschnittliche Kosten über die 24-monatige Programmlaufzeit berechnet (Walch & Dorofenko, 2020, S.35). Da Zeiten in einer Jobgarantie höhere Kosten verursachen als in Arbeitslosigkeit, sollte dies dazu führen, dass Walch und Dorofenko die Nettoteilnahmekosten *niedriger* einschätzen als unsere

¹⁰ Walch und Dorofenko selbst bezeichnen die jeweiligen Kosten abzüglich der Rückflüsse innerhalb der Gruppe der Teilnehmenden und der Vergleichsgruppe als Nettokosten. Die Unterschiede zwischen den Nettokosten der zwei Gruppen bezeichnen sie Mehrkosten bzw. Kostenersparnis. Der Einfachheit halber nutzen wir den Begriff Nettokosten anstelle von Mehrkosten bzw. Kostenersparnis.

Berechnungen, in der nur staatliche Ausgaben und Rückflüsse während der Teilnahme in der Jobgarantie und in ungeförderter Beschäftigung nach einem Übergang aus der Jobgarantie berücksichtigt werden.. Andererseits berücksichtigen die Berechnungen von Walch und Dorofeenko keine Kostenersparnisse durch nicht gezahlte Sozialhilfe und Sachleistungen, sowie Rückflüsse durch Mehrwertsteuereinnahmen (Walch & Dorofeenko, 2020, S. 11), was zu einer *Überschätzung* der Nettokosten führen sollte.

All diese Faktoren schränken die Vergleichbarkeit der Studien stark ein. Erschwerend kommt hinzu, dass Walch und Dorofeenko in ihrer Evaluation der Aktion 20.000 keine Angaben zu den Bruttogehältern der Teilnehmenden machen. Eine von Picek (2018) zitierte Schätzung geht jedoch von einem durchschnittlichen Bruttogehalt in der Aktion 20.000 von 1.812 € (14-mal) aus. Wenn wir von diesem Wert ausgehen, kommt die Studie von Walch und Dorofeenko trotz aller Unterschiede zu einem ähnlichen Ergebnis bezüglich der Nettokosten der Aktion 20.000 (703 € pro Monat bei 1.812 € Bruttomonatsgehalt) wie unsere Methode (703 € pro Monat bei 1.700 € Bruttomonatsgehalt).

5.2. Rezente Vorschläge für Beschäftigungsgarantien

Zwei unterschiedliche Vorschläge für Beschäftigungsgarantien für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich inklusive Kostenberechnungen wurden von Picek (2018) und Theurl und Tamesberger entwickelt (2019). Wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf die Studie von Theurl und Tamesberger, da beide Studien eine ähnliche Berechnungsmethode nutzen, die Berechnungen von Theurl und Tamesberger jedoch auf der Arbeit von Picek aufbauen und eine größere Anzahl an Faktoren berücksichtigen.

Theurl und Tamesberger (2019) haben die Einführung einer Jobgarantie mit einem monatlichen Bruttogehalt von 1.928 € (14-mal) für Personen ab 45 Jahren, die mindestens 2 Jahre ohne Beschäftigung sind, vorgeschlagen. Zur Berechnung der Nettokosten der von ihnen vorgeschlagenen Maßnahme vergleichen die Autoren die Kosten (Ausgaben minus Rückflüsse) von Langzeitbeschäftigungslosen und Teilnehmenden, basierend auf Daten des AMS für das Jahr 2018. In der Berechnung werden keine Wechsel aus der Jobgarantie in Beschäftigung, Karenz oder Pension simuliert. Die derart berechneten Nettokosten belaufen sich auf 686 € pro Person

und Monat.¹¹ Unter Annahme desselben Gehalts und derselben Übergangswahrscheinlichkeit (Bruttogehalt 1928 € mal 14, 0% Übergangswahrscheinlichkeit) ergeben sich nach unserer Berechnungsmethode hingegen Nettokosten von 833 €.

Die Differenz von 147 € lässt sich durch zwei Unterschiede in den Berechnungen erklären. Der Erste liegt in dem Umgang mit Verwaltungs- und Betreuungskosten sowie Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP). Unsere Studie basiert auf der Annahme, dass die Betreuungs- und Verwaltungskosten der Jobgarantie den Kosten der Betreuung von Langzeitbeschäftigungslosen inklusive aktiver AMP entsprechen. Theurl und Tamesberger hingegen nehmen an, dass durch die Jobgarantie AMS Förder- und Betreuungskosten für die Jobgarantie-Teilnehmenden zu 50 % wegfallen.¹² Daraus ergibt sich in ihrer Berechnung eine zusätzliche monatliche Einsparung von 119 € für jede an der Jobgarantie teilnehmende Person. Zweitens unterscheiden sich die beiden Studien in der Berechnung der Rückflüsse aus Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen der ArbeitnehmerInnen. Die Berechnung von Theurl und Tamesberger beruht auf der Annahme, dass Teilnehmende der Jobgarantie keine Steuerfreibeträge oder Absetzbeträge geltend machen. Durch unsere Mikrosimulation ist eine differenziertere Analyse möglich, die zeigt, dass Teilnehmende der Jobgarantie oftmals Anspruch auf Absetzbeträge wie den Familienbonus Plus haben. Dadurch mindern sich die Lohnsteuerabgaben um weitere 46 €, wodurch die Nettokosten pro Teilnehmenden weiter sinken. Unter Berücksichtigung dieser beiden Faktoren zeigt sich eine nur geringe Differenz von 18 € zwischen den Ergebnissen beider Studien, was für die Belastbarkeit der Ergebnisse und der zugrunde liegenden Methoden spricht.

5.3. Nicht berücksichtigte Faktoren und Effekte

Schlussendlich ist es wichtig die Limitierungen unserer Analyse aufzuzeigen. Eine Limitierung ist die Unterrepräsentation von Frauen und Jugendlichen von unter 25 Jahren in unserem Datensatz. Da diese beiden Gruppen die höchsten Einkommenszuwächse und damit die höchsten Nettokosten bei einer staatlichen Jobgarantie aufweisen, werden bei unseren Berechnungen die durchschnittlichen Nettokosten pro Person und Monat voraussichtlich geringfügig unterschätzt.

¹¹ Die Nettokosten beziehen sich auf die durchschnittlichen Kosten pro Monat (12 Monate). Das Bruttomonatsgehalt wird hingegen 14-mal jährlich bezahlt.

¹² Siehe aktualisierte Fassung von Theurl & Tamesberger, 2019 (erscheint in Wirtschaft und Gesellschaft im Heft 2/2021)

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass nicht alle Teilnehmenden ein volles Stundenausmaß der Beschäftigung wählen und es auch zu Teilzeitanstellungen kommt, wodurch die durchschnittlichen Nettokosten etwas sinken würden. Aufgrund des Studiendesigns können außerdem bestimmte Aspekte und Effekte einer Jobgarantie nicht berücksichtigt werden. KritikerInnen von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen warnen vor negativen Arbeitsmarkteffekten in Form von "Lock-in" Effekten (Wunsch, 2016; Palley, 2018). Gut bezahlte und öffentlich garantierte Jobs, so die Befürchtung, führen dazu, dass sich Teilnehmende in der Jobgarantie nicht mehr um privatwirtschaftliche Jobs bewerben und stattdessen bis zur Pensionierung in der Garantie verbleiben.¹³ Unsere Methode erlaubt es uns nicht die Wahrscheinlichkeit eines solchen Lock-In Effekts zu berechnen. Die verschiedenen Übergangsszenarien zeigen jedoch dessen Auswirkungen auf die Kosten der Jobgarantie: Je stärker ein möglicher Lock-In Effekt, desto geringer die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in reguläre Beschäftigung und desto höher die Nettokosten pro Teilnehmenden.

Ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Argument gegen öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen sind mögliche Verdrängungseffekte (Caponi, 2017): Eine Jobgarantie könnte dazu führen, dass Personen eine öffentlich garantierte Beschäftigung annehmen, obwohl sie durch weiteres Suchen auch eine reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft gefunden hätten. Dieser Effekt wird in unserer Simulation nicht berücksichtigt und könnte zu einer Unterschätzung der Nettokosten führen.

Bei einem, wie in unserem Standardmodell angenommenen, relativ geringen Jobgarantielohn von 1.500 €, der am unteren Ende des Lohnniveaus in Österreich liegt, ist anzunehmen, dass es zu keinen starken Lock-In- und Verdrängungseffekten kommt, da Jobgarantieteilnehmende in einer anderen Beschäftigung meist mehr verdienen würden. Somit besteht für Teilnehmende ein ständiger finanzieller Anreiz, aus der Jobgarantie in eine nicht-geförderte Beschäftigung zu wechseln.

Durch die Garantie erwerben Teilnehmende außerdem höhere Pensionsansprüche, die mittel- bis langfristig Kosten verursachen (vgl. Picek, 2018), die an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden. Andererseits reduzieren höhere Pensionsansprüche das Risiko von Altersarmut und können damit zu staatlichen Einsparungen an anderen Stellen führen.

In der Studie bleiben auch mehrere Faktoren, die zu einer Reduzierung der Nettokosten führen sollten, unberücksichtigt. Wie auch in anderen Studien zu Beschäftigungsgarantien in Österreich (Tamesberger & Theurl, 2019; Walch &

¹³ Aus unserer Sicht wäre ein langfristiger Verbleib in der Jobgarantie jedoch kein Problem. Im Gegenteil, Sinn und Zweck der Jobgarantie ist es Menschen unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten.

Dorofeenko 2020) wird in unserer Berechnung der Nettokosten der Wert, der von den in der Jobgarantie Teilnehmenden geleisteten Arbeit, nicht berücksichtigt. Da davon auszugehen ist, dass der Gegenwert der von den Teilnehmenden erarbeiteten Leistungen (produzierte Waren, erbrachte Dienstleistungen) größer Null ist, unterschätzen die berechneten Nettokosten den gesellschaftlichen Mehrwert der Beschäftigungsgarantie. Es ist außerdem davon auszugehen, dass sich die Teilnahme an der Jobgarantie positiv auf die Gesundheit der Teilnehmenden auswirkt (Kroll, Müters & Lampert, 2016), was mittel- bis langfristig zu niedrigeren Kosten für die Gesundheitskassen führen würde (Picek, 2018). Diese Kostenersparnisse können, wie auch indirekte Effekte und Mehreinnahmen, die sich durch den wirtschaftlichen Impuls ergeben (vgl. Picek, 2018), in unserer Berechnung nicht berücksichtigt werden. Eine Jobgarantie könnte Mindeststandards für Löhne und Arbeitsbedingungen schaffen, die die Verhandlungsmacht von ArbeitnehmerInnen stärken (Tcherneva, 2020). Aus makroökonomischer Sicht könnten höhere Löhne und die höheren Einkommen der Jobgarantie-Teilnehmenden zudem zu einer verstärkten Nachfrage und damit zu positiven Beschäftigungseffekten über die Jobgarantie hinaus führen (Tamesberger & Theurl, 2019), wodurch Steuereinnahmen steigen und Ausgaben für Ersatzleistungen wie Arbeitslosengeld sinken würden.

Unsere Berechnungen können also nicht alle Faktoren, die die Nettokosten einer Jobgarantie beeinflussen, vollends berücksichtigen und ohne weitere Daten ist es nicht möglich abzuschätzen, inwieweit sich die nicht berücksichtigten Faktoren in der Waage halten oder zu einer leichten Über- bzw. Unterschätzung der Kosten führen. Die Übereinstimmung unserer Ergebnisse mit denen anderer, auf unterschiedlichen Daten und Methoden basierender Studien, spricht jedoch für die Belastbarkeit unserer Ergebnisse.

Auch bei der Berechnung der Armutsreduktion kommt es wohl zu einer Unterschätzung der Effekte, da die Berechnungen auf den hochgerechneten Bevölkerungscharakteristiken des Jahres 2018 beruhen. Da die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen durch die Corona-Krise gestiegen ist, würden mehr Personen für die Jobgarantie in Frage kommen, womit die armutsreduzierende Wirkung der Jobgarantie vermutlich etwas höher ausfallen würde.

6. Schlussfolgerungen

Dieses Papier fasst unsere Ergebnisse zu den Nettokosten und Verteilungswirkungen einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich zusammen. Für die Berechnung verwenden wir EU-SILC Daten und das Mikrosimulationsmodell EUROMOD für das Jahr 2021.

Die Ergebnisse dieser Studie legen nahe, dass die Kosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich sehr gering ausfallen. Die Kosten einer Jobgarantie werden vor allem vom gewählten Bruttolohn bestimmt. Bei einem Gehalt von monatlich 1.500 € (1.700 €) betragen die Nettokosten nur 568 € (680 €), wobei der Wert der zu verrichtenden Arbeit noch nicht berücksichtigt wird. Personen in der Jobgarantie müssten monatlich also nur Güter oder Dienstleistungen im Wert von mindestens 568 € (680 €) produzieren, damit durch die Jobgarantie ein volkswirtschaftlicher Gewinn erwirtschaftet wird. Auch bei höheren Gehältern in der Jobgarantie ist es jedoch so, dass ein beträchtlicher Teil der Bruttokosten als Steuereinnahme oder Sozialversicherungsbeitrag wieder zurück zum Staat fließt. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt in unserem Standardmodell 69,6 % (67,9 %). Durch die geringen Mehrkosten, die mit der Jobgarantie verbunden sind, ist auch die Refinanzierungsdauer verhältnismäßig kurz. Für jedes Monat, das eine Person in der Jobgarantie ist, muss sie im Schnitt etwa 1,7 Monate in einem nicht-geförderten Beschäftigungsverhältnis arbeiten, um die Kosten „zurückzuzahlen“.

Die Jobgarantie würde die Armutsgefährdung in Österreich signifikant reduzieren - bei einem monatlichen Bruttogehalt von 1.500 € (1.700 €) wären 77.1000 (89.600) Menschen weniger armutsgefährdet. Besonders entlastet würden Männer und Einpersonenhaushalte. Die Zahl der von Armutsgefährdung betroffenen Kinder würde um 16.600 (21.800) sinken. Die Reduktion der Zahl der Armutsgefährdeten um 7 % (8 %) mag gering erscheinen. Dabei sind jedoch zwei Punkte zu beachten. Erstens steht die Armutsreduktion in direktem Zusammenhang mit den niedrigen Nettokosten der Maßnahme: da ein Großteil der Ausgaben für die Jobgarantie an anderen Stellen wieder eingespart wird oder in Form von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen zurückfließt, erhalten die Teilnehmenden im Vergleich zu ihren Bezügen in Arbeitslosigkeit nur begrenzt mehr Geld. Eine stärkere Armutsreduktion könnte daher mit einem höheren Bruttogehalt erreicht werden. Zweitens berücksichtigt unsere Berechnung nur finanzielle Armut während der Programmteilnahme. Längerfristige Effekte wie höheres Pensionseinkommen und eine zu erwartende höhere Lebensqualität durch stärkere soziale Teilhabe und bessere Gesundheit konnten nicht einberechnet werden.

Unsere Analyse zeigt außerdem, dass eine allgemeine Jobgarantie vor allem unteren Einkommensgruppen, konkret den unteren beiden Einkommensfünfteln, zugute

kommt. Sie hat damit als soziale Maßnahme eine hohe Treffsicherheit und eine progressive Wirkung und senkt damit die Einkommensungleichheit in der Gesellschaft. Generell ist es so, dass mehr Männer als Frauen von einer Jobgarantie profitieren, da Männer häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Betrachtet man die Einkommensgewinne der Teilnehmenden, so zeigt sich jedoch, dass diese bei Frauen, Familien und Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder, jungen Menschen und Menschen mit einem Universitätsabschluss am höchsten sind. Dies liegt daran, dass diese Gruppen im Vorfeld in einem geringeren Umfang staatlich unterstützt wurden und der Einkommenszuwachs somit größer ausfällt. So erhalten Menschen aus diesen Gruppen meistens aufgrund ihrer geringen vorangegangenen Erwerbstätigkeit nur geringere Ersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit und beziehen aufgrund der Haushaltszusammensetzung keine Sozialhilfe.

Die Ausgestaltung einer Jobgarantie ist komplex. Um die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen, müssen die Zielgruppe der Maßnahme, die Gehaltshöhe und die anzubietenden Beschäftigungsmöglichkeiten sorgfältig ausgewählt werden (Tcherneva, 2018; Haim, 2021). Unsere Ergebnisse sprechen jedoch dafür, dass die Kosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich die Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit nur in geringem Maße übersteigen. In Anbetracht der positiven Effekte einer solchen Maßnahme in den Bereichen gesellschaftliche Teilhabe und Wertschätzung, Armutsreduktion und Reduktion von Einkommensungleichheit spricht daher viel für die Einführung einer solchen Maßnahme.

Literatur

AMS (2020). Gesamtübersicht über die Langzeitbeschäftigungslosigkeit, Arbeitsmarktdaten Online, online: <https://iambweb.ams.or.at/ambweb/> (28/05/2021).

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2020). COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich. Wien: BMSGPK

Caponi, Vincenzo (2017). The effects of public sector employment on the economy. IZA World of Labor 2017: 332.

Eppel, Rainer; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut; Hausegger, Traude; Hager, Isabella & Reidl, Christine (2016). Arbeitsmarktferne Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf. WIFO Studies.

Eurostat (2021). In Haushalten mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit lebende Personen

Haim, Daniel (2021). What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky. Levy Institute Working Paper No. 981.

Hausegger, Trude, & Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. Endbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Wien

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul, F.; Zeisel, Hans (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkung langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Kroll, Lars Eric; Müters, Stephan, & Lampert, Thomas (2016). Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit. Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz, 59(2), 228-237.

NÖN.at (2020). Gramatneusiedl: AMS-Jobgarantie für Langzeitarbeitslose. Online: <https://www.noen.at/schwechat/gramatneusiedl-ams-jobgarantie-fuer-langzeitarbeitslose-gramatneusiedl-niederoesterreich-redaktionsfeed-modellprojekt-ams-noe-langzeitarbeitslose-langzeitarbeitslosigkeit-redaktion-229959727#> (18.5.2021).

Palley, Thomas (2018). Job Guarantee Programs: Careful What You Wish For. Social Europe. Online: <https://socialeurope.eu/job-guarantee-programs-careful-what-you-wish-for> (18.5.2021).

Picek, Oliver (2018). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. Online: <http://oliverpicek.com/wp-content/uploads/2019/05/ELRAustria.pdf>

- Rat der Europäischen Union (2016). EMPFEHLUNG DES RATES vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.
- Rocha-Akis, S. et al. (2019). Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
- Statistik Austria (2021). Einkommen und Sparen der Privaten Haushalte und Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, 1995-2019
- Sutherland, Holy, & Figari, Francesco (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26.
- Tamesberger, Dennis und Theurl, Simon (2019). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Jahrgang 45, Heft 4.
- Tcherneva, Pavlina R. (2018). The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation. Levy Institute Working Paper No. 902.
- Tcherneva, Pavlina R. (2020). *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge: Polity Press
- Walch, Dominik & Dorofeenko Viktor (2020). Endbericht: Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000. Wien: Institute für Höhere Studien.
- Wray, L. R. (1997). Government as employer of last resort: full employment without inflation. Levy Economics Institute Working Paper No. 213
- Wunsch, Conny (2016). How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. *IZA World of Labor* 2016: 28
- WKO (2020). Lehrlingsstatistik. Lehrlinge nach Sparten. Online: <https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/daten-lehrlingsstatistik.html>

Tabellenanhang

Table 1: Monatliche Kosten pro Teilnehmende und Selbstfinanzierungsgrad nach Gehaltshöhe und Übergangswahrscheinlichkeit

Szenario		Bruttokosten	Nettokosten	Nettokosten Konfidenz- intervall	Jährliche Gesamt- nettokosten**	Selbstfinan- zierungsgrad ***
Gehalt	ÜGWS*					
1.500 €	0 %	1.962 €	597 €	581 – 614 €	1,07 Mrd. €	69,6%
	16 %	1.868 €	568 €	552 – 585 €	1,03 Mrd. €	69,6%
	30 %	1.781 €	533 €	527 – 538 €	0,96 Mrd. €	70,1%
1.700 €	0 %	2.245 €	703 €	685 – 722 €	1,26 Mrd. €	68,7%
	16 %	2.117 €	680 €	661 – 698 €	1,22 Mrd. €	67,9%
	30 %	2.019 €	658 €	639 – 677 €	1,18 Mrd. €	67,4%
1.928 €	0 %	2.523 €	833 €	815 – 851 €	1,50 Mrd. €	67,0%

* Übergangswahrscheinlichkeit

** bei 150.000 Teilnehmenden

*** Prozentsatz der Bruttokosten, der durch direkte Rückflüsse und Kostenersparnisse gedeckt ist (1 - (Nettokosten/Bruttokosten))

Table 2: Veränderung Zahl der von Armutsgefährdung und geringer Erwerbsintensität betroffenen Personen im Vergleich zum Szenario ohne Jobgarantie

Szenario		Armutsgefährdungsquote (AROP*)				Personen in Haushalten mit GEI**
Gehalt	ÜGWS	Gesamt	Frauen	Männer	Kinder	
Ohne Jobgarantie		1.112.900	607.000	506.000	239.600	506.700
1.500 €	0 %	-75.900	-33.200	-42.700	-16.000	-125.600
	16 %	-77.100	-33.800	-43.200	-16.600	-125.600
	30 %	-78.000	-34.300	-43.700	-17.100	-125.600
1.700 €	0 %	-89.400	-39.200	-50.300	-21.800	-128.600
	16 %	-89.600	-39.300	-50.300	-21.800	-128.600
	30 %	-89.700	-39.400	-50.300	-21.800	-128.600
1.928 €	0 %	-98.400	-45.100	-53.400	-26.100	-130.600

*AROP: At-risk-of-poverty rate (Armutsgefährdungsquote). Als armutsgefährdet gelten Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (nach Sozialtransfers) von weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens.

**GEI: Geringe Erwerbsintensität

Table 3: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Einkommens nach Dezil, Veränderung Gini-Koeffizient im Vergleich zum Szenario ohne Jobgarantie

Szenario		1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	Gini
Gehalt	ÜGWS						
Ohne Jobgarantie		1611 €	2937 €	3595 €	4562 €	6880 €	26,9
1.500 €	0 %	50 €	27 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
	16 %	52 €	27 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
	30 %	53 €	28 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
1.700 €	0 %	66 €	32 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
	16 %	67 €	32 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
	30 %	67 €	32 €	1 €	0 €	0 €	-0,4
1.928 €	0 %	82 €	38 €	2 €	1 €	0 €	-0,5

Table 4: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Haushaltseinkommens nach Haushaltstyp in Gesamtbevölkerung

Szenario		Single-Haushalt	Mehrpersonen- haushalt o. Kind	Alleinerziehend	Familie
Gehalt	ÜGWS				
Ohne Jobgarantie		2.166 €	4.670 €	2.736 €	5.211 €
1.500 €	0 %	10 €	16 €	10 €	30 €
	16 %	11 €	16 €	10 €	30 €
	30 %	11 €	17 €	10 €	31 €
1.700 €	0 %	14 €	20 €	14 €	37 €
	16 %	14 €	20 €	14 €	37 €
	30 %	14 €	20 €	14 €	37 €
1.928 €	0 %	17 €	25 €	19 €	45 €

Table 5: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Haushaltseinkommens bei Wechsel aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Jobgarantie nach Haushaltstyp

Szenario		Single-Haushalt	Mehrpersonen- haushalt o. Kind	Alleinerziehend	Familie
Gehalt	ÜGWS				
1.500 €	0 %	790 €	506 €	781 €	489 €
	16 %	802 €	517 €	802 €	498 €
	30 %	813 €	527 €	819 €	506 €
1.700 €	0 %	978 €	704 €	870 €	611 €
	16 %	982 €	707 €	873 €	614 €
	30 %	986 €	712 €	875 €	616 €
1.928 €	0 %	1.193 €	900 €	990 €	741 €

Table 6: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Einkommens nach Geschlecht und Alter in Gesamtbevölkerung

Szenario		Gesamt	Frauen	Männer	18-24 Jahre	25-34 Jahre	35-44 Jahre	45-54 Jahre	55-64 Jahre
Gehalt	ÜGWS								
Ohne Jobgarantie		1.731 €	1.375 €	2.100 €	907 €	1.978 €	2.383 €	2.461 €	907 €
1.500 €	0 %	8 €	7 €	8 €	7 €	13 €	11 €	10 €	7 €
	16 %	8 €	7 €	8 €	7 €	13 €	11 €	10 €	7 €
	30 %	8 €	7 €	9 €	7 €	14 €	11 €	10 €	7 €
1.700 €	0 %	10 €	8 €	11 €	7 €	16 €	15 €	13 €	7 €
	16 %	10 €	8 €	11 €	7 €	16 €	15 €	13 €	7 €
	30 %	10 €	8 €	11 €	7 €	17 €	14 €	13 €	7 €
1.928 €	0 %	12 €	9 €	14 €	8 €	20 €	19 €	17 €	8 €

Table 7: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Einkommens bei Wechsel aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Jobgarantie nach Geschlecht und Ausbildung

Szenario		Frauen	Männer	Sekundar I	Sekundar II	Tertiär
Gehalt	ÜGWS					
1.500 €	0 %	851 €	629 €	753 €	615 €	948 €
	16 %	875 €	642 €	780 €	629 €	959 €
	30 %	892 €	655 €	803 €	641 €	970 €
1.700 €	0 %	1.013 €	784 €	947 €	785 €	976 €
	16 %	1.021 €	784 €	954 €	786 €	979 €
	30 %	1.027 €	785 €	963 €	786 €	982 €
1.928 €	0 %	1.187 €	919 €	1.122 €	916 €	1.123 €

Table 8: Durchschnittliche Erhöhung des monatlichen verfügbaren Einkommens bei Wechsel aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Jobgarantie nach Altersgruppen

Szenario		18-24 Jahre	25-34 Jahre	35-44 Jahre	45-54 Jahre	55-64 Jahre
Gehalt	ÜGWS					
1.500 €	0 %	1.236 €	738 €	719 €	606 €	674 €
	16 %	1.248 €	752 €	741 €	631 €	684 €
	30 %	1.256 €	768 €	759 €	652 €	692 €
1.700 €	0 %	1.355 €	940 €	908 €	741 €	795 €
	16 %	1.358 €	947 €	909 €	743 €	798 €
	30 %	1.360 €	958 €	904 €	746 €	801 €
1.928 €	0 %	1.499 €	1.116 €	1.049 €	883 €	927 €

Die AutorInnen:

Tamara Premrov ist Ökonomin in der Abteilung "Work and Welfare" am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen auf den Themenbereichen Armut und Verteilungspolitik.

Leonard Geyer ist seit 2019 Wissenschaftler in der Abteilung "Work and Welfare" am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung. Seine Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarktpolitik und vergleichende politische Ökonomie.

Nicolas Prinz studiert im Masterprogramm Research in Economics and Finance an der Universität Wien. Seit März 2020 ist er als Forschungsassistent am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in der Abteilung "Work and Welfare" tätig und forscht in den Bereichen illegaler Beschäftigung, Entsendungen von ArbeiterInnen und Arbeitsplatzgarantien.

<p>„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ Die Working Paper-Reihe der AK Wien</p>
--

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/MaterialienzuWirtschaftundGesellschaft/index.html>

Heft 204	Jana Schultheiß u.a.	Wohlstandsbericht 2020, September 2020
Heft 205	Georg Feigl u.a.	Zu spät, zu wenig, nicht ausreichend fokussiert. Budgetpolitik in der CORONA-Krise. Analyse des Bundesvorschlags 2021 und darüber hinaus, November 2020
Heft 206	Ines Heck u.a.	Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017, November 2020
Heft 207	Stefan Humer u.a.	Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen; Jänner 2021
Heft 208	Matthias Petutschnig	Aufkommenswirkungen einer steuerlich abzugsfähigen Eigenkapitalverzinsung, Jänner 2021
Heft 209	Gregor de Cillia u.a.	Datenmatching EU-SILC und HFCS; Erweiterung der Sozialberichterstattung um die Vermögensverteilung, März 2021
Heft 210	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat in der COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise, Februar 2021
Heft 211	Nadia Steiber	Die COVID-19 Gesundheits- und Arbeitsmarktkrise und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerung, Februar 2021
Heft 212	Laure-Anne Plumhans	Operationalizing Eco-Social Policies: A Mapping of Energy Poverty Measures in EU Member States, März 2021
Heft 213	Anna Katharina Keil	Shaping the Transformation, März 2021
Heft 214	Constanze Fettnig	The Role of Energy Providers in Tackling Energy Poverty, März 2021
Heft 215	Werner Raza u.a.	Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity, März 2021
Heft 216	Jan Grumiller u.a.	Increasing the resilience and security of supply of production post-COVID-19 – The Case of Medical and Pharmaceutical Products, April 2021
Heft 217	Verena Madner u.a.	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz; April 2021
Heft 218	in Bearbeitung	
Heft 219	Alexander Schnabl u.a.	CO ₂ -relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich
Heft 220	David Mayer u.a.	Die österreichische Schule der Nationalökonomie als politische Strömung, April 2021
Heft 221	in Bearbeitung	
Heft 222	Nadia Steiber u.a.	Die Erwerbssituation und subjektive finanzielle Lage privater Haushalte im Verlauf der Pandemie, Juli 2021
Heft 223	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19 Pandemie, Juli 2021
Heft 224	Joachim Englisch u.a.	Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU, Juli 2021
Heft 225	Tamara Premrov u.a.	Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich, Juli 2021

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz Eugen-Straße 20-22, Postfach 534



978-3-7063-0890-8