

Eine Jobgarantie für Österreich: Vollbeschäftigungspolitik zur Verringerung von Armut und Ungleichheit

Daniel Haim, MSc

daniel_haim@gmx.at

+43 699 110 184 37

Wien, 26.09.2021

1. Einleitung

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik schafft es nicht, sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten für alle, die arbeiten wollen, zu schaffen. Die Covid-Krise hat dieses Problem insbesondere für Langzeitarbeitslose verschärft. Doch auch schon vor der Krise war Arbeitslosigkeit ein weitverbreitetes Phänomen in Österreich: Die Arbeitslosenquote (inkl. Personen in Schulung) sank nach nationaler Definition in den letzten zehn Jahren nie unter einen Jahresschnitt von 8,4%. Die offizielle Arbeitslosenquote beschreibt jedoch nur einen Teilaspekt des Problems. Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung – insbesondere teilzeitarbeitende Frauen – sowie Personen in der stillen Arbeitsmarktreserve sind in diesen Zahlen nicht inkludiert. Andere Personengruppen, wie Menschen mit Behinderung oder Asylwerbende, werden vom Arbeitsmarkt größtenteils ausgeschlossen, obwohl für sie ebenfalls ein Recht auf Arbeit gelten sollte.

Das Konzept einer öffentlichen Jobgarantie wird in den letzten Jahren zunehmend als geeignete beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahme diskutiert, um Massenarbeitslosigkeit und Armut effektiv zu bekämpfen. Eine Jobgarantie würde die Arbeitsmarktpolitik grundlegend reformieren. Der Staat agiert in der Umsetzung eines solchen Programms als „employer-of-last-resort“, als letzte Instanz, wenn alle anderen Stricke reißen, und garantiert jeder Person, die arbeiten kann und möchte, das Recht auf einen Arbeitsplatz zu einem Mindestlohn. Die Jobgarantie ist eine für die TeilnehmerInnen freiwillige Maßnahme. Als dauerhaftes, antizyklisches Programm wird sie zu einem effizienten automatischen Stabilisator. Dadurch wird die makroökonomische Instabilität reduziert, während gleichzeitig Armut und soziale Ausgrenzung durch höhere Einkommen vorheriger Arbeitsloser und durch das Bereitstellen öffentlicher Güter und Dienstleistungen für alle massiv verringert werden.

In Österreich hätte 2017 mit der Aktion 20.000 eine Beschäftigungsgarantie für Langzeitarbeitslose über 50 Jahre geschaffen werden sollen. Die Aktion 20.000 wurde frühzeitig eingestellt, dennoch haben Studien die positive Wirkung auf Beschäftigung und das Selbstwertgefühl der TeilnehmerInnen festgestellt (Hausegger/Krüse 2019; Walch/Dorofeenko 2020). Verschiedene AutorInnen plädieren in Österreich für die Expansion von Beschäftigungsprogrammen im Sinne einer zielgerichteten Jobgarantie für Langzeitarbeitslose (Tamesberger/Theurl 2019; Picek 2020; Biehl et al. 2020). Berechnungen des Europäischen Zentrums haben ergeben, dass ein solches Programm bei einem monatlichen Bruttolohn von 1.700 € die Armutsgefährdung gewisser Langzeitarbeitsloser um bis zu 70% verringern kann (Premrov et al. 2021).

In diesem Beitrag wird ein umfassenderer Blick darauf geboten, inwiefern eine Jobgarantie Vollbeschäftigung schaffen und Armutsgefährdungsquoten sowie Einkommensungleichheit reduzieren kann. Mithilfe einer Mikrosimulation wird die Auswahl teilnahmeberechtigter KandidatInnen simuliert, um die potenzielle Größe einer universellen Jobgarantie in Österreich abzuschätzen. Die Mikrosimulation basiert auf Daten der Haushaltsbefragung EU-SILC 2019, die um zusätzliche Informationen des Mikrozensus und Registerdaten des Arbeitsmarktservice (AMS) angereichert sind. Der Mikrosimulations-Ansatz ermöglicht eine Analyse zur Frage, welche Haushalte am meisten von einer universellen Jobgarantie profitieren, und wie sich verschiedene Armutsindikatoren sowie Einkommens- und Geschlechterungleichheiten verändern. Die Auswirkungen auf Einkommensungleichheit wird dabei durch die Veränderung des Gini-Koeffizienten des verfügbaren Haushaltseinkommens gemessen, die Auswirkungen auf Geschlechterungleichheit durch die Betrachtung der Veränderungen des Gender Wage Gaps der Netto-Stundenlöhne.

Der Beitrag beginnt mit einer Zusammenfassung theoretischer Zugänge und empirischer Erprobungen der Jobgarantie. Anschließend werden infrage kommende Zielgruppen beschrieben. Nach einer Ausführung zu den verwendeten Daten und der Beschreibung der angewandten Methode werden die Ergebnisse der Mikrosimulation präsentiert. Im letzten Abschnitt wird die Rolle einer Jobgarantie als effektives Instrument progressiver Wirtschafts- und Sozialpolitik in Zeiten multipler Krisen zusammengefasst.

2. Jobgarantie: Theorie und Empirie

Unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist eine strukturelle Komponente in kapitalistischen Ökonomien, die nicht durch die so genannten freien Kräfte des Markts behoben wird. Die Gründe dafür sind vielfältig. Kapitalistische Ökonomien basieren auf monetären Produktionsweisen, in denen sich Beschäftigte und UnternehmerInnen aus inhärent ungleichen sozialen Positionen gegenüberstehen. Unternehmen sind profitorientiert, sie müssen im Produktionsprozess von Waren und Dienstleistungen permanent Geld zu mehr Geld machen. Unternehmen kaufen mit Geld Produktionsmittel, Ressourcen und Arbeitskraft, um Produkte und Dienstleistungen zu produzieren, die dann für mehr Geld verkauft werden. Beschäftigte hingegen besitzen keine eigenen Produktionsmittel. Um zu überleben sind sie gezwungen, ihre Arbeitskraft an Unternehmen zu verkaufen.

An diesem grundsätzlichen Klassenverhältnis des Kapitalismus haben auch sozialstaatliche Errungenschaft wenig verändert: Kapital ist in Österreich nach wie vor extrem ungleich verteilt. Der Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung liegt je nach Schätzung bei 0,73 bis 0,79, die

unterste Hälfte der Bevölkerung besitzt nur 2,8% des Vermögens in Österreich (Heck et al. 2020). Gleichzeitig sind Menschen ohne Lohnarbeit eher von Armut bedroht. Verschiedene Sozialleistungen federn Einkommensverluste nur zweitweise ab, bei einer Arbeitslosigkeit über zwölf Monaten steigt der Anteil der Personen, die armuts- oder ausgrenzungsgefährdet sind, bereits auf 72% an (Statistik Austria 2021a).

Keynes (1936/1997) wies darauf hin, dass sich UnternehmerInnen zwischen produktiven Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen und eine Rendite über eine gewisse Laufzeit erzielen, und finanziellen Vermögenswerten entscheiden, die bevorzugt werden, wenn ihre Verzinsung höher ist als die Rendite der produktiven Investitionen. Unternehmen entscheiden sich daher nur dann für die Einstellung von MitarbeiterInnen, wenn sie erwarten, dass Investitionen in den Produktionsprozess in Zukunft einen höheren Geldfluss durch den Verkauf von Produkten und Dienstleistungen einbringen werden als andere Formen der Geldanlage. Keynes bewies damit theoretisch, dass es in monetären Produktionssystemen mit Profitdruck keine Kräfte gibt, die die Wirtschaft automatisch in ein Gleichgewicht der Vollbeschäftigung bringen.

Das Resultat sind unterschiedliche Formen von Arbeitslosigkeit. In der industriellen Produktion wird Arbeitslosigkeit durch Innovation erzeugt, wenn der Produktionsprozess zunehmend kapitalintensiver gestaltet wird und ein immer kleiner werdender Anteil an Lohnarbeit in der Produktion nötig ist. Ein Teil der entlassenen Belegschaft landet folglich in der friktionellen Arbeitslosigkeit zwischen zwei Jobs und hofft, bald eine andere Beschäftigung zu finden. Andere rutschen in strukturelle Arbeitslosigkeit ab. In der Landwirtschaft, in der Bauwirtschaft oder im Tourismus herrschen häufig saisonale oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Hinzu kommen Personen in Unterbeschäftigung, der stillen Arbeitsmarktreserve, oder Personen, die keinen Zugang zum formellen Arbeitsmarkt haben, aber gerne arbeiten würden.

Frauen nehmen in kapitalistischen Produktionsverhältnissen eine besondere Position ein. Selbst wenn sie unbezahlter Hausarbeit und Fürsorgearbeit nachgehen, stehen sie nicht *außerhalb* des Lohnverhältnisses. Frauen produzieren und reproduzieren die Ware Arbeitskraft, sind integraler Bestandteil des Lohnverhältnisses, dessen wichtigste Ware Arbeitskraft ist, ohne dafür einen Lohn zu bekommen. Diese soziale Rolle wurde Frauen in der Herausbildung des kapitalistischen Systems zugewiesen. Ähnlich wie die ursprüngliche Akkumulation Land eingehegt hat und (männliche) Arbeitskräfte als doppelt freie Arbeiter freisetzte (Marx 1867/1976), wurden Frauen von früheren Tätigkeiten (in der Gemeinschaft, Landwirtschaft, Gesellschaft) entbunden und in ihre Rolle im Kapitalismus gedrängt, indem Hausarbeit, Familienleben, Sexualität, und das Verhältnis von Produktion und Reproduktion transformiert wurde (Cox/Federici 1975; Federici 2004).

Unbezahlte Care-Arbeit kann auch als „time tax“ konzeptualisiert werden, die als Subventionierung den durch Märkte organisierten Teil der Wirtschaft stützt (Antonopoulos/Hirway 2010). Unbezahlte Care-Arbeit senkt die Kosten von Lohnarbeit, denn ohne unbezahlte Care-Arbeit wäre ein höherer Reallohn oder mehr staatliche Dienstleistung nötig, um das gleiche Niveau an Wohlfahrt aufrechtzuerhalten. Werden staatliche Leistungen gekürzt, müssen meist Frauen die Lücke durch unbezahlte Care-Arbeit füllen. Unbezahlte Care-Arbeit führt daher entweder zu einer Behinderung beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, zwingt Frauen in unfreiwillige Unterbeschäftigung, oder belastet sie doppelt.

Arbeitslosigkeit in seinen unterschiedlichsten Facetten ist somit eine ständige Begleiterscheinung kapitalistischer Produktionsweisen, die massive Auswirkungen auf die betroffenen Personen hat: Menschen in Arbeitslosigkeit verlieren gesellschaftlichen Anschluss und haben ein niedrigeres Selbstwertgefühl. Arbeitslosigkeit führt zu einer höheren Sterblichkeit, höheren Raten von Alkoholismus, Resignation, Depressionen, Suiziden und Angststörungen (Jahoda et al. 1933/1975; Case/Deaton 2020). Hinzu kommt die zunehmende Disziplinierung und Stigmatisierung durch neoliberale Arbeitsmarktpolitik, die auch in Österreich zunehmend mehr Fuß gefasst hat (Atzmüller 2009).

Das Konzept der öffentlichen Jobgarantie wird in den Wirtschaftswissenschaften vor allem von Post-KeynesianerInnen und VertreterInnen der Modern Money Theory vertreten. Minsky formulierte seine theoretischen Überlegungen zur Jobgarantie erstmals in den 1960er als Kritik an Präsident Kennedys und Präsident Johnsons Krieg gegen die Armut. Nicht Sozialtransfers, sondern ausreichend Arbeitsplätze “of the right kind, at the right place, and with sufficiently high incomes so that all who are willing and able to work can earn enough from jobs to maintain themselves and those for whom they are responsible at a level above some poverty line” (Minsky 2013: 3) sollten von der Regierung als employer-of-last-resort garantiert werden.

Minsky erlebte v.a. nach der Finanzkrise 2007/8 ein Revival in den Wirtschaftswissenschaften, da seine Krisentheorie und Financial Instability Hypothesis besser als der ökonomische Mainstream in der Lage war, die Finanzkrise zu erklären. Untergegangen ist, dass auch die Jobgarantie zentraler Bestandteil seiner Überlegungen zur inhärenten Instabilität des Kapitalismus war. Eine Jobgarantie dient als automatischer Stabilisator, die den zyklischen Konjunkturverlauf abschwächen kann. Als solche ist sie anderer diskretionärer Fiskalpolitik überlegen:

The policy problem is to develop a strategy for full employment that does not lead to instability, inflation, and unemployment. The main instrument of such a policy is the creation of an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long- and short-run profit expectations of business. Since only government can divorce the offering of employment from the profitability of hiring

workers, the infinitely elastic demand for labor must be created by government. (Minsky 2008: 343)

Im Aufschwung sinkt der Anteil der Beschäftigten in einer Jobgarantie, da private Unternehmen mehr Angestellte nachfragen, während in einer Rezession der Anteil steigt. Mit einer Jobgarantie können Mindeststandards (Mindestlöhne, Wochenarbeitszeit) am Arbeitsmarkt effektiv durchgesetzt werden. Prekär Beschäftigte haben mit der Option auf eine Jobgarantie eine Alternative, die ihre Verhandlungsmacht stärkt. Gleichzeitig wird mit der Jobgarantie ein „wage floor“ – eine Lohnuntergrenze – geschaffen und effektiv umgesetzt. Denn eine Mindestlohngesetzgebung (oder höhere Kollektivvertragslöhne) sind relativ zahnlos, wenn keine Beschäftigung zu diesem Mindestlohn garantiert wird; der Mindestlohn bei hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ist für die Betroffenen gleich Null.

Jüngere Vorschläge verbinden die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung mit der Dringlichkeit, den Klimawandel zu bekämpfen (Ehnts 2020; Tcherneva 2020). Eine Jobgarantie kann zur Revitalisierung von Kommunen, zur Demokratisierung von Sozialpolitik und zum Abbau von Geschlechterungleichheit genutzt werden, wie Analysen der Implementierung des Jobgarantie-Programms „Jefes y Jefas de Hogar Desocupados“ in Argentinien in den Jahren 2002-2005 zeigen (Tcherneva/Wray 2005; Tepepa 2013).

VertreterInnen der Modern Money Theory (MMT) betonen insbesondere auch den stabilisierenden Einfluss der Jobgarantie als Inflationsanker. Als Beschäftigungspuffer ist er sozial verträglicher und dem Konzept der *non-accelerating inflation rate of unemployment* überlegen (Mitchell 1998; Wray 2015). Solange Staaten eine unabhängige Währung haben (diese also weder an Gold noch an Fremdwährungen gekoppelt sind) hängt die Realisierbarkeit einer Jobgarantie primär von der Verfügbarkeit realer Ressourcen ab, nicht von der finanziellen Kapazität der öffentlichen Hand.

In der Eurozone haben Länder wie Österreich ihre Währungssouveränität an die EZB abgegeben. Durch das Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist es daher fraglich, ob eine universelle Jobgarantie ohne weiteres eingeführt werden kann. Simulationen haben allerdings ergeben, dass die Einführung einer Jobgarantie dank Multiplikatoreffekte und Wachstumsimpulse zu sinkenden Staatsschuldenquoten führen könnten, und daher auch im bestehenden Regelwerk realisierbar wären (Antonopoulos et al. 2014; Watts et al. 2017). Andere Vorschläge zeigen Alternativen zur derzeitigen Architektur der Eurozone auf. So könnte auf europäischer Ebene ein eigenes Euro-Finanzministeriums die Einführung vorantreiben, oder die Finanzierung könnte durch Eurobonds finanziert werden (Cruz-Hidalgo

et al. 2019; Ehnts 2020). Auf nationaler Ebene könnten die Löhne der Jobgarantie in einer zweiten, nationalen Währung (quasi MMT-light) gezahlt werden (Wray 2013).

Sollte eine Jobgarantie nur für Langzeitarbeitslose eingeführt werden, könnte sich diese zudem auf Dauer teils oder ganz durch Rückflüsse selbst finanzieren, da ein Teil der TeilnehmerInnen nach einer gewissen Zeit in reguläre Beschäftigung wechselt und somit vom/von der LeistungsbezieherIn zum/zur Lohnsteuer- und SV-BeitragszahlerIn wird. Das bestätigen auch Analysen der Beschäftigungsaktion Aktion 20.000 in Österreich (Walch/Dorofeenko 2020).

Die Beschäftigten einer Jobgarantie produzieren öffentliche Güter und Dienstleistungen, die allen Mitgliedern der Gesellschaft zugutekommen. Diese positiven Effekte zeigen auch historische Erfahrungen in den USA. Die Programme des New Deals, die die Administration von US-Präsident Roosevelt in den 1930er-Jahren als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise einführte, beschäftigten im Schnitt 34% der Arbeitslosen, in Spitzenzeiten 50-70% (Tymoigne 2014). Diese größtenteils öffentlichen Beschäftigten trugen durch ihre Arbeit zur Reduktion der Armut in den USA bei, indem eine beeindruckende Fülle an Angeboten und Infrastruktur geschaffen wurde (Taylor 2008): Es wurden über 1 Million km neue Straßen, 78.000 Brücken und 125.000 Gebäude gebaut, Schulkindern wurden 900 Millionen warme Mahlzeiten serviert, und 1.500 zusätzliche Kindergärten wurden betrieben. Kunst und Kultur wurden ebenfalls unterstützt: MusikerInnen, die über die Works Progress Administration angestellt wurden, spielten 225.000 Konzerte vor 150 Millionen ZuschauerInnen. Kabarett, Puppentheater und Zirkusse erreichten 30 Millionen Menschen, und in Summe entstanden 475.000 Kunstwerke und 276 Bücher. Auch im Bereich Umweltschutz wurden Arbeitslose eingesetzt – das Civilian Conservation Corps pflanzte zwischen 1933 und 1942 2,3 Milliarden Bäume.

Zusammenfassend zeigen sowohl die Theorie als auch Empirie, dass die Jobgarantie als effektives Mittel zur Erreichung von Vollbeschäftigung und zur Verringerung von Armut dienen kann. Hinzu kommen makroökonomische Stabilisierungseffekte und das Bereitstellen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen für alle.

3. Zielgruppen einer öffentlichen Jobgarantie in Österreich

In Österreich kommen arbeitslose Personen, Personen in Unterbeschäftigung, Personen in der stillen Reserve sowie weitere Zielgruppen für eine Jobgarantie infrage.

3.1 Arbeitslose und Langzeitarbeitslose

Wichtigste Zielgruppe einer Jobgarantie sind arbeitslose Personen. In Österreich wird Arbeitslosigkeit durch zwei Indikatoren bemessen. Der erste basiert auf der internationalen

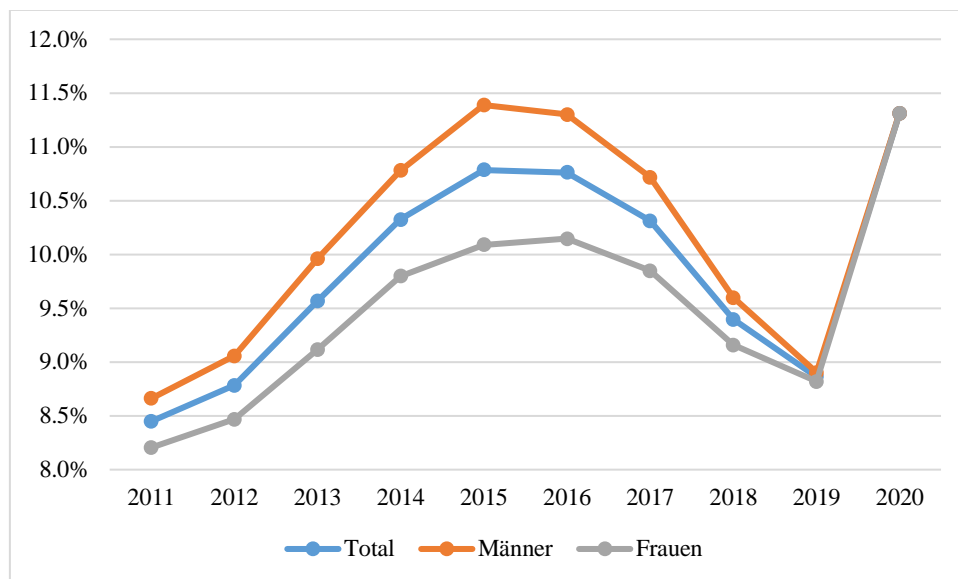
Definition von Arbeitslosigkeit der ILO und kommt in Umfragen des Mikrozensus zur Anwendung: Als arbeitslos werden Personen gezählt, die zum Befragungszeitpunkt ohne Beschäftigung sind, in den vergangenen vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht haben sowie innerhalb von zwei Wochen eine gefundene Arbeit antreten können, oder bereits einen neuen Job gefunden haben und diesen in maximal drei Monaten antreten werden (ICLS 2013). Diese Zahl wird mit der Anzahl der Erwerbspersonen (Unselbständige, Selbständige, im Familienbetrieb mithelfend) in Relation gesetzt, um zu einer Arbeitslosenquote zu gelangen. In den letzten zehn Jahren sank die Arbeitslosenquote nach internationaler Definition in Österreich nie unter 4,5%. In dieser Zahl sind jedoch z.B. keine geringfügigen Beschäftigten enthalten, da sie laut ILO-Definition in der Referenzwoche mindestens eine Stunde als Unselbständige gearbeitet haben und somit als erwerbstätig gelten, selbst wenn sie beim AMS als arbeitslos gemeldet sind.

In der innenpolitischen Debatte bedeutsamer ist die nationale Definition der Arbeitslosigkeit: Als arbeitslos wird eine Person gezählt, wenn sie beim AMS zum Zwecke der Arbeitsvermittlung registriert und weder in Beschäftigung noch Ausbildung ist. Die Registerarbeitslosenquote setzt den Bestand aller registrierter arbeitsloser Personen in Verhältnis zum Arbeitskräftepotenzial, das aus arbeitslosen und unselbständig beschäftigten Personen laut Dachverband der Sozialversicherungsträger besteht. Personen, die AMS-Schulungsmaßnahmen in Anspruch nehmen, werden jedoch häufig in der Berichterstattung zu Arbeitslosigkeit erwähnt und mitgezählt.

Abbildung 1 illustriert den Zeitverlauf der Registerarbeitslosenquote inklusive SchulungsteilnehmerInnen der letzten zehn Jahre. Die Abbildung zeigt, dass der österreichische Arbeitsmarkt auch vor den Verwerfungen der Covid-Krise nie durch Vollbeschäftigung gekennzeichnet war. Die Arbeitslosenquoten inkl. SchulungsteilnehmerInnen schwankte zwischen 8,4% und 10,8%, 2020 stieg sie auf einen Jahresschnitt von 11,3%. Nach der Großen Rezession 2008 verblieben die Arbeitslosenzahlen auf hohem Niveau. Die Spitze um 2015/2016 erklärt sich durch langsames Wirtschaftswachstum und einer Erhöhung des Arbeitskräftepotenzials. Letzteres war die Folge verschiedener Faktoren (Eppel et al. 2018): Ältere Beschäftigte verbleiben durch Pensionsreformen länger in Beschäftigung, die Erwerbstätigenquote von Frauen stieg, und für Länder der EU-Osterweiterung 2004 öffnete sich 2011 der Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt (für Rumänen und Bulgarien 2014). In absoluten Zahlen waren im letzten Jahr vor der Covid-Krise 301.328 Personen im Jahresschnitt arbeitslos sowie 61.959 Personen in Schulung. Geschlechterunterschiede in den

Arbeitslosenzahlen sind u.a. auf die höhere Teilzeitquote von Frauen zurückzuführen, wobei sich die Unterschiede zuletzt verringerten.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten inkl. SchulungsteilnehmerInnen



Quelle: Arbeitsmarktservice Österreich (2021a), eigene Darstellung.

Langzeitarbeitslosigkeit stellt eine besondere Herausforderung für die Betroffenen dar: Sie sind häufiger von Armut betroffen, verlieren soziale Einbindung und Zeitstrukturierung, leiden unter psychosozialen Stress und sozialer Stigmatisierung (Flecker 2017: 70). Langzeitarbeitslosigkeit hat sich trotz der jüngsten Erholung des österreichischen Arbeitsmarkts verschärft: Im August 2021 waren 75.014 registrierte Arbeitslose seit mehr als einem Jahr vorgemerkt. Diese Zahl unterschätzt das Problem jedoch: Langzeitarbeitslose sind häufig in der „Drehtür“ zwischen temporärer Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gefangen oder unterbrechen ihren Status, um eine Schulung zu machen. Um diese Personengruppen besser zu erfassen, verwendet das AMS das Konzept der Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Dafür werden verschiedene Episoden (Arbeitslosigkeit, Schulung) zu einem Geschäftsfall zusammengefasst, die auch durch Unterbrechungen von bis zu 62 Tagen auseinanderliegen können. Insgesamt gab es im August 2021 169.974 vorgemerkte Langzeitbeschäftigungslose (inkl. Personen in Schulung).

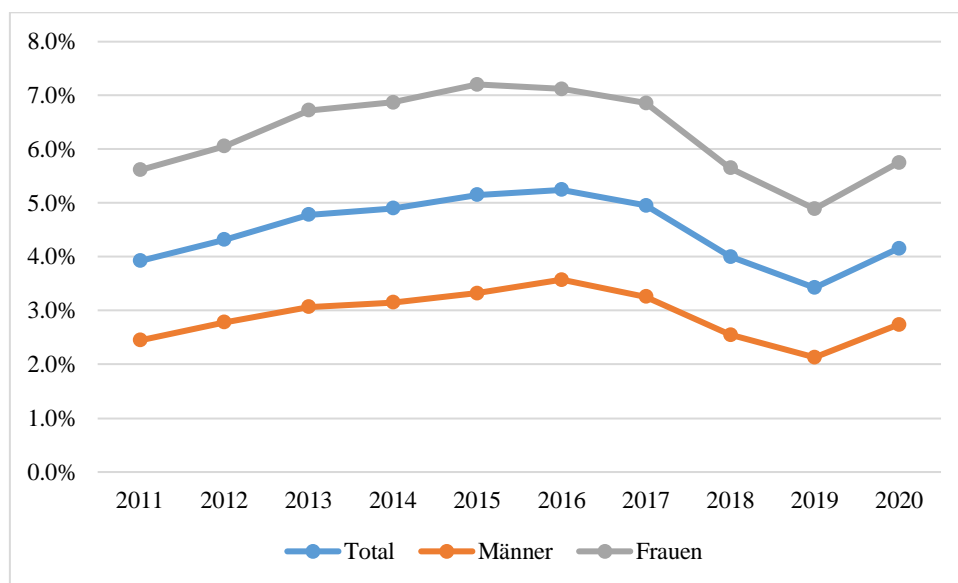
3.2 Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung

Eine weitere potenzielle Zielgruppe einer universellen Jobgarantie sind Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung. Personen in arbeitszeitbezogener Unterbeschäftigung wollen zusätzliche Stunden arbeiten, sind für zusätzliche Arbeitsstunden kurzfristig verfügbar,

aber arbeiten derzeit weniger als 40 Stunden Normalarbeitszeit pro Woche (ICLS 2013). 2019 waren davon im Jahresschnitt 149.200 Personen betroffen, 2020 stieg diese Zahl auf 178.500 Personen (Statistik Austria 2021b).

In Abbildung 2 wird die Anzahl derer, die im Mikrozensus angegeben haben, zeitbezogen unterbeschäftigt zu sein mit allen Erwerbspersonen in Relation gesetzt. Die Quoten weichen nicht viel von den Arbeitslosenquoten nach internationaler Definition ab und verdeutlichen die Größe der Gruppe. Besonders betroffen davon sind Frauen, die in Österreich im EU-Vergleich häufiger in Teilzeit arbeiten: Die Teilzeitquote beschäftigter Frauen beläuft sich auf 47,3%, verglichen mit 10,7% bei Männern. In Summe sind 80% der Teilzeitbeschäftigten in Österreich Frauen. Für 38,5% der Frauen in Teilzeit sind Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene der Hauptgrund ihrer Teilzeitaktivität (Männer: 5,8%) (Statistik Austria 2021c).

Abbildung 2: Anteil zeitbezogene Unterbeschäftigte an Erwerbspersonen



Quelle: Statistik Austria (2021b), eigene Darstellung.

3.3 Personen in der stillen Arbeitsmarktreserve

Eine dritte große Zielgruppe sind Menschen in der stillen Arbeitsmarktreserve. Diese umfasst Nicht-Erwerbspersonen von 15 bis 64 Jahren, die in den vergangenen vier Wochen nicht nach Arbeit gesucht haben, aber grundsätzlich gerne arbeiten würden und innerhalb von zwei Wochen zu arbeiten beginnen können. Im Mikrozensus wurden 2019 im Jahresschnitt 101.800 Personen dieser Gruppe zugeordnet, 2020 waren es aufgrund der Covid-Krise mit 154.800 bedeutend mehr (Statistik Austria 2021b).

3.4 Weitere Zielgruppen

Eine öffentliche Jobgarantie kann eine effektive Maßnahme zur Erreichung von Vollbeschäftigung und zur Reduktion von Armutsgefährdung in Österreich sein. Im Idealfall bietet eine universelle Jobgarantie mit guten Arbeitsplätzen zu einem fairen Mindestlohn (oder Kollektivvertragslohn) Menschen in prekärer Beschäftigung eine Außenoption, die ihre Verhandlungsmacht gegenüber ihren ArbeitgeberInnen stärkt. Ein Teil der derzeit prekär Beschäftigten wird gegebenenfalls in die öffentliche Jobgarantie wechseln. Diese Gruppe ist jedoch schwer quantitativ zu fassen. Auswertungen der Verdienststrukturerhebung 2018 ergeben, dass 22,4% der Frauen und 9,3% der Männer, die unselbständig in Betrieben mit zehn oder mehr Beschäftigten der Privatwirtschaft in Österreich arbeiten, zu Niedriglöhnen beschäftigt sind (Geisberger 2021). Die Niedriglohngrenze wird dabei bei zwei Drittel des Medianlohns angesetzt und lag 2018 bei 10,06 €, was einem Bruttomonatslohn von ca. 1.740 € entspricht und damit knapp über dem in diesem Beitrag vorgeschlagenen Jobgarantie-Lohn liegt.

Andere Zielgruppen ergeben sich aus sozialpolitischen oder menschenrechtlichen Perspektiven. Von besonderem Interesse könnten Asylwerbende, ehemalige GefängnisinsassInnen, und Menschen mit Behinderung sein.

In Österreich waren zum 31. Dezember 2020 20.739 Personen in offenen Asylverfahren (Bundesministerium für Inneres 2021). Asylwerbende können sich frühestens drei Monate nach Erhalt ihrer Aufenthaltsberechtigungskarte um eine unselbstständige Beschäftigung bemühen, allerdings nur als Saisonkräfte in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie im Tourismus und auch nur, wenn keine InländerInnen, EWR-BürgerInnen oder fortgeschritten integrierte AusländerInnen vorgemerkt sind (Arbeitsmarktservice Österreich 2021b). Der Zugang zur Jobgarantie könnte sowohl gesellschaftlich als auch für Asylwerbende große Vorteile mit sich bringen. Asylwerbende könnte ein eigenes Lohneinkommen erzielen, ohne andere ArbeitnehmerInnen zu verdrängen, und wären nicht von geringen Sozialleistungen abhängig. Sinnvolle gemeinnützige Beschäftigung kann Gefühle der Hoffnungslosigkeit reduzieren, darüber hinaus eröffnet lokale Beschäftigung die Möglichkeit, lokale Netzwerke zu knüpfen. Für ehemalige GefängnisinsassInnen kann der Zugang zu sinnvoller Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit einer Wiederverurteilung senken. Die aktuelle Kriminalstatistik zeigt, dass von 27.694 im Jahr 2015 wegen einer Straftat verurteilten Personen 32,7% in die Kriminalität zurückfielen und in den Folgejahren erneut verurteilt wurden (Statistik Austria 2020d). Die Rückfallquote war mit 43,6% bei denjenigen am höchsten, die nach einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung aus dem Gefängnis entlassen wurden. Studien zu

Beschäftigungsmöglichkeiten und Rückfälligkeit legen nahe, dass eine qualitativ hochwertige Beschäftigung nach der Haft im Vergleich zu einer prekären Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit einer Wiederverurteilung verbunden ist (LaBriola 2020). Die Teilnahme an einer Jobgarantie hätte positive Auswirkungen auf den Prozess der Wiedereingliederung in die lokale Gemeinschaft, ermöglicht den Zugang zu neuen Netzwerken und kann ein Zugehörigkeitsgefühl vermitteln.

Menschen mit Behinderung stehen in Österreich vor einem spezifischen Problem. Die UNO-Behindertenrechtskonvention beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen. In Österreich ist dieses Recht jedoch trotz Ratifizierung der Konvention nicht garantiert – ein Zustand, der von der Volksanwaltschaft als „unbefriedigend und unzulässig“ befunden wurde (Volksanwaltschaft 2019). Menschen, bei denen eine Gesundheitseinschränkung diagnostiziert wird, die ihre Leistungsfähigkeit um 50 % oder mehr reduziert, werden vom AMS von der Arbeitsvermittlung ausgeschlossen. Stattdessen arbeiten rund 20.000 Menschen mit Behinderung in beschäftigungstherapeutischen „geschützten Werkstätten“. In diesen Werkstätten sind Menschen mit Behinderungen nicht sozialversicherungspflichtig, haben keinen Anspruch auf Krankenstand und können keinen Pensionsanspruch aufbauen, was das Risiko von Altersarmut erhöht. Sie sind auf Sozialtransfers angewiesen, die den Vermögensaufbau verbieten. Oft bekommen sie nur Taschengeld von 5 bis 200 € im Monat. Interessengruppen kritisieren, dass die Beschäftigung in geschützten Werkstätten ein selbstständiges Leben verhindert (BIZEPS 2020). Gleichzeitig werden Unternehmen ermutigt, Aufgaben an geschützte Werkstätten auszulagern, um von den geringen Kosten zu profitieren. Eine Lösung des Problems könnte sein, die Beschäftigung in geschützten Werkstätten unter das Dach der öffentlichen Jobgarantie zu bringen. Dies würde es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, ein eigenes Einkommen zu erzielen, sozialversichert zu sein und unabhängiger zu werden.

4. Methodologie der Mikrosimulation

Mikrosimulationen bieten ein Werkzeug, um die Auswirkungen von Sozial- oder Steuerpolitik auf Haushalts- und persönlicher Ebene zu simulieren. Die Methode wird häufig zur Analyse von Umverteilungspolitiken unter Berücksichtigung der Heterogenität der WirtschaftsakteurInnen verwendet (Bourguignon/Spadaro 2006). Ziel dieses Beitrags ist es, die Auswahl der TeilnehmerInnen einer Jobgarantie in verschiedenen Benchmark-Szenarien zu simulieren und die Veränderungen des verfügbaren Einkommens zu modellieren. Zur

Anwendung kommt eine arithmetische Mikrosimulation und keine General Equilibrium Simulation.

Die Umsetzung des Mikrosimulationsansatzes erfordert mehrere Schritte.¹ Als Datengrundlage werden Mikrodaten der EU-SILC-Erhebung 2019 verwendet (Statistik Austria 2020b). Der Nachteil der Verwendung von EU-SILC zur Analyse von Armutsindikatoren ist, dass diese als Haushaltsbefragung verschiedene Personengruppen unberücksichtigt lässt: Personen in Heimen, Gefängnissen, oder anderen institutionalisierten Unterkünften; Personen, die im Zentralen Melderegister (ZMR) nach MeldeG §19a registriert sind, aber keine feste Unterkunft haben; sowie Personen, die gar nicht im ZMR aufscheinen, da sie sich nie registriert haben. Wären diese Gruppen inkludiert, könnte der Anteil armutsgefährdeter Personen höher als ausgewiesen sein (Nicaise et al. 2019). Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die Definition von Arbeitslosigkeit von der Selbsteinschätzung der befragten Person abhängt, und daher weder mit der ILO-Definition, noch mit der AMS-Definition genau übereinstimmt (Statistik Austria 2020c: 277). Der größte Vorteil der Verwendung von EU-SILC-Mikrodaten besteht in der Verfügbarkeit von Einkommensdaten in Verbindung mit soziodemographischen Variablen sowohl auf Haushalts- als auch auf persönlicher Ebene.

Für die vorliegende Analyse wurden die Daten „gealtert“ und mit Informationen aus dem Mikrozensus und AMS-Registerdaten angereichert. Ziel des Alterungsprozesses war es, Einkommen, Arbeitslosenzahlen, Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung und Personen in der stillen Reserve auf die Niveaus des Jahresschnitts 2020 zu bringen und ein Baseline-Szenario zu erzeugen.

Anschließend wurden drei Benchmark-Szenarios simuliert. In Szenario 1 sind alle Langzeitarbeitslosen (>1 Jahr arbeitslos) teilnahmeberechtigt. In Szenario 2 sind alle arbeitslosen Personen zugangsberechtigt, unabhängig von der Länge der Arbeitslosigkeit. In Szenario 3 sind alle arbeitslosen Personen, alle unterbeschäftigten Personen und alle Personen in der stillen Reserve teilnahmeberechtigt.

Eine Teilnahme an der Jobgarantie wird durch folgende Verhaltensregel simuliert:

$$JG_{sim} = \begin{cases} 1 & \text{if } wage_{JG} > 1.2 * (wage_{emp} + benefits_{unemp}) \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases}$$

Eine Person nimmt an der Jobgarantie teil, wenn ihr jährliches Nettoeinkommen aus Beschäftigung zuzüglich aller Arbeitslosenbezüge multipliziert mit 1,2 niedriger ist als das

¹ Für eine umfassende Beschreibung der Datengrundlage und Methodologie siehe Haim (2021a).

jährliche Nettoeinkommen, das eine Jobgarantie bieten würde. Der Multiplikator soll der Tatsache Rechnung tragen, dass das Verlassen eines bestehenden Arbeitsplatzes im Falle von Personen in Unterbeschäftigung Risiken mit sich bringt und nicht ohne Kosten ist. Zudem können sich Personen entscheiden arbeitslos zu bleiben, bis sie einen neuen Arbeitsplatz gefunden haben, selbst wenn das Arbeitslosengeld geringer als das Jobgarantie-Gehalt ist.

Als Jobgarantie-Gehalt wird der vom Österreichischen Gewerkschaftsbund geforderte Kollektivvertrags-Mindestlohn von 1.700 € angenommen (ÖGB 2018). Inklusive 13. und 14. Gehalt beläuft sich das jährliche Jobgarantie-Einkommen somit auf 23.800 €, als Nettoeinkommen wird auf Basis des Brutto-Netto-Rechners (Bundesarbeiterkammer (BAK) 2021) 19.261 € angenommen.

Verglichen mit der Verteilung der Bruttojahreseinkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten liegen die BezieherInnen eines solchen Mindestlohns damit unter dem Cut-off für das erste Dezil, das 2019 bei 26.466 € lag (Statistik Austria 2020a). Über 90% der ganzjährigen Vollzeitbeschäftigten beziehen somit höhere Löhne und Gehälter. Damit soll verhindert werden, dass Beschäftigung im privaten Sektor unattraktiv wird. Ein alternativer Ansatz bestünde darin, die Kollektivvertragslöhne des jeweiligen Sektors zu verwenden. Dieser Ansatz wurde während der Aktion 20.000 angewandt. Den durchschnittlichen Bruttomonatslohn schätzten die PlanerInnen auf 1.928 €, womit die Einkommen leicht über dem ersten Dezil der Einkommensverteilung lagen (Picek 2020).

Mehrere AutorInnen haben darauf hingewiesen, dass eine Jobgarantie effektiv höhere Arbeitsstandards durchsetzen kann. Tcherneva (2020: 60) argumentiert beispielsweise, dass eine Jobgarantie dazu beitragen könnte, die wöchentliche Standardarbeitszeit in den USA auf 35 Stunden zu reduzieren. Der Österreichische Gewerkschaftsbund fordert eine Arbeitszeitverkürzung, ohne eine konkrete Stundenzahl festzulegen (ÖGB 2018: 15). In diesem Beitrag wird die Wochenarbeitszeit eines Vollzeit-Jobgarantiejob mit 32 Stunden definiert. Eine Reduzierung der Normalarbeitszeit auf 32 Stunden ermöglicht flexible Zeitmodelle unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der TeilnehmerInnen. Angenommen wird, dass alle TeilnehmerInnen in der Mikrosimulation einen Vollzeitjob wählen. Diese Annahme ist jedoch nur realistisch, wenn mit der Jobgarantie eine Ausweitung von Betreuungskapazitäten in der Kleinkind- und Altenbetreuung einherginge.

Für die Dauer des Verbleibs und der Höhe des Jahreseinkommens einer Jobgarantie-Beschäftigung wird für TeilnehmerInnen, die langzeitarbeitslos, unterbeschäftigt, oder Teil der stillen Reserve sind zwölf Monate angenommen. In der Mikrosimulation wird hierfür das angegebene Jahreseinkommen aus Beschäftigung und aus Arbeitslosengeld durch ein

Jobgarantie-Einkommen ersetzt. Für arbeitslose Personen, die weniger als zwölf Monate arbeitslos waren, wird die Anzahl der Monate, die bis zum Jahresende durchgehend in Arbeitslosigkeit verbracht wurden, als Dauer der Jobgarantie angenommen.²

Zur Analyse von Armutsindikatoren kann entweder die bestehende Armutsgefährdungsgrenze gewählt werden, die bei 60% des Medians des äquivalisierten verfügbaren Haushaltseinkommen angesetzt ist, oder die Armutsgefährdungsgrenze wird auf Basis der neuen Einkommensverteilung neu berechnet. Um den direkten Effekt der Armutsreduktion zu messen, kommt der erste Ansatz zur Anwendung.³

Zur Messung der Auswirkungen einer Jobgarantie auf Armut werden die Foster-Greer-Thorbecke-Indizes (Foster et al. 1984) angewandt. Die allgemeine Formel für alle drei Armutsindizes mit Gewichten lautet:

$$P_\alpha = \frac{1}{\sum_{i=1}^n w_i} \sum_{i=1}^q w_i \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^\alpha$$

α steht für die Armutsabneigung, n für die Bevölkerung, q für die Anzahl der Armutsgefährdeten, w_i für das Gewicht von Haushalt i , y_i für das Einkommen von Haushalt i und z für die Armutsgrenze.

In Index P_0 wird α mit 0 angesetzt, die Formel berechnet somit die klassische Armutsgefährdungsquote. P_1 berechnet den Armutslücken-Index, der misst, wie weit die Einkommen armer Haushalte von der Armutsgefährdungsschwelle entfernt sind und diese Werte normiert. Dieser zweite Armutsindex befolgt somit das Monotonie-Axiom⁴. P_2 gewichtet die Armutslücke selbst. Dieses Maß folgt sowohl dem Monotonie-Axiom als auch auf dem Transfer-Axiom⁵, das diejenigen, die weiter unterhalb der Armutsgrenze liegen, stärker gewichtet.

Zur Messung der veränderten Einkommensungleichheit werden die (nicht-äquivalisierten) verfügbaren Haushaltseinkommen verglichen, wobei Ungleichheit durch den Gini-Koeffizienten gemessen wird. Der Koeffizient liegt zwischen 0 bei völliger Gleichheit aller Einkommen und 1, wenn eine Observation positiv ist und alle anderen bei null liegen. Als zusätzliches Maß der Ungleichheit wird der Gender Wage Gap der Nettostundenlöhne vor und

² In EU-SILC 2019 haben Befragte ihre Hauptaktivität jedes Monats des Jahres 2018 angegeben. Die Jahreseinkommen beziehen sich ebenfalls auf 2018.

³ Die angenommene Armutsgefährdungsgrenze wird für das Baseline-Szenario neu berechnet und bleibt in den Benchmark-Szenarien unverändert. In Haim (2021) kommen beide Zugänge zur Anwendung.

⁴ "Given other things, a reduction in income of a person below the poverty line must increase the poverty measure" (Sen 1976: 219).

⁵ "Given other things, a pure transfer of income from a person below the poverty line to anyone who is richer must increase the poverty measure" (Sen 1976: 219).

nach der Einführung einer Jobgarantie verglichen. Der Nettostundenlohn wird hier dem Bruttostundenlohn vorgezogen, da der Monatslohn, der für die Berechnung herangezogen wird, in EU-SILC von den Befragten selbst angegeben wird. Ein Teil der Befragten hat jedoch nur Angaben zum Nettolohn (3,1 Millionen gewichtete Observationen), nicht jedoch zum Bruttolohn gemacht (2,6 Millionen gewichtete Observationen).

5. Ergebnisse der Mikrosimulation

Tabelle 1 zeigt die Anzahl teilnahmeberechtigter Personen, die TeilnehmerInnen gemäß ihrer Entscheidung, an der Jobgarantie teilzunehmen, sowie den jeweiligen Anteil in den drei Szenarien der Simulation. In Szenario 1 nehmen 91,4% der langzeitarbeitslosen Personen an der Jobgarantie teil, in Szenario 2 81,7% aller Arbeitslosen (inklusive Langzeitarbeitslose), in Szenario 3 80% aller Arbeitsloser, Personen in arbeitszeitbezogener Unterbeschäftigung, und Personen in der stillen Reserve.

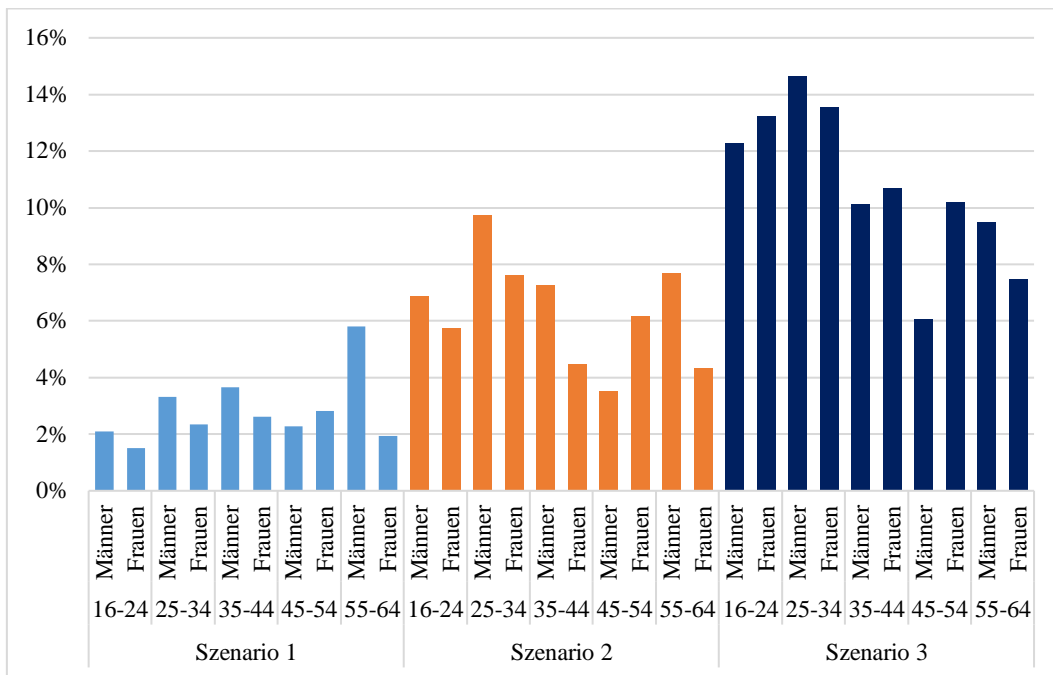
Tabelle 1: Anzahl TeilnehmerInnen in Jobgarantie-Simulation

| | <i>Teilnahmeberechtigte</i> | <i>TeilnehmerInnen</i> | <i>Anteil in %</i> |
|-------------------|-----------------------------|------------------------|--------------------|
| <i>Szenario 1</i> | 185.445 | 169.460 | 91,4 |
| <i>Szenario 2</i> | 448.838 | 366.566 | 81,7 |
| <i>Szenario 3</i> | 766.754 | 613.483 | 80,0 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 3 zeigt die Anteile der Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, die im jeweiligen Szenario der Jobgarantie beitreten. Hauptnutznießer des Benchmark-Szenarios 1 sind Männer im Alter von 55 bis 64 Jahren, von denen 5,8% in die Jobgarantie eintreten. In Szenario 2 profitieren Männer im Alter von 25 bis 34 Jahren relativ am meisten – 9,7% nehmen an der Jobgarantie teil. Mit 58.427 Personen stellt diese Kohorte in absoluten Zahlen die Mehrheit der Jobgarantie-TeilnehmerInnen in diesem Szenario. Dieselbe Gruppe profitiert auch in Szenario 3 am meisten: 14,6% der Kohorte nehmen teil, in absoluten Zahlen 87.977 Personen. Generell profitieren jüngere Menschen stärker von der Einführung einer universelleren Jobgarantie, wie sie in Benchmark-Szenario 3 simuliert wird: Die 16- bis 34-jährige TeilnehmerInnen machen 44,6% der Gesamtzahl der Teilnehmenden aus. Von den 273.678 simulierten Jobgarantie-TeilnehmerInnen in diesen Alterskohorten befinden sich laut EU-SILC-Umfrage derzeit nur 19.042 in Ausbildung, wobei auch davon die Mehrheit „Ausbildung“ nicht als ihre Haupttätigkeit angab.

Abbildung 3: Anteil Jobgarantie-TeilnehmerInnen nach Alter und Geschlecht



Quelle: Eigene Berechnungen.

Welche Auswirkungen hat eine Jobgarantie auf Armut? Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Mikrosimulation unter Verwendung der Armutsgefährdungsschwelle des Baseline-Szenarios für alle Szenarien, d.h. die Armutsgefährdungsgrenze bleibt unverändert bei 16.119,52 € des verfügbaren Äquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers. In jedem Benchmark-Szenario nimmt die Armutsgefährdungsquote bedeutend ab. Eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose würde die Armutsgefährdungsquote um 10,8% von 14,4 auf 12,8% senken. In den Szenarien 2 und 3 ist der Rückgang der Armutsgefährdungsquote erwartungsgemäß prononcierter. In der Simulation einer universellen Jobgarantie wie in Szenario 3 sinkt die Armutsgefährdungsquote von 14,4 auf 11,2%, was einer Reduktion von 22,2% entspricht.

Auch die Armutslückenindizes und die Armutsintensität nehmen ab. Der Armutslückenindex sinkt in Szenario 1 von 4,4 auf 3,9, während die größte Reduktion in Szenario 3 von 4,4 auf 3,2 erreicht wird. Die Armutsintensität sinkt von 2,3 im Baseline-Szenario auf bis zu 1,7 in Szenario 3. Das Maß für die Armutsintensität betont die Ungleichheit unter den Armutsgefährdeten stärker, da der Index Beobachtungen mehr gewichtet, die weiter unter die Armutsgefährdungsschwelle fallen als andere.

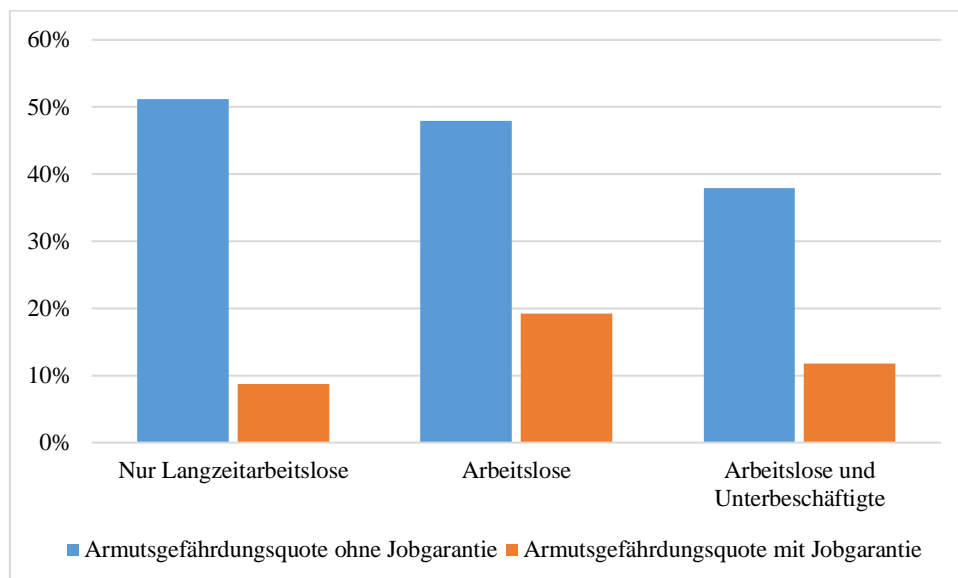
Tabelle 2: Veränderung Armutsindikatoren

| | Armutsgefährdungsquote in % | 95% CI, +/- | Armutslücken-Index | 95% CI, +/- | Armutsintensität | 95% CI, +/- |
|-------------------|-----------------------------|-------------|--------------------|-------------|------------------|-------------|
| <i>Baseline</i> | 14,4 | 0,8 | 4,4 | 0,3 | 2,3 | 0,2 |
| <i>Szenario 1</i> | 12,8 | 0,8 | 3,9 | 0,3 | 2,0 | 0,2 |
| <i>Szenario 2</i> | 12,3 | 0,7 | 3,6 | 0,3 | 1,9 | 0,2 |
| <i>Szenario 3</i> | 11,2 | 0,7 | 3,2 | 0,3 | 1,7 | 0,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 4 illustriert die Veränderung des Anteils der von Armut bedrohter Personen unter den TeilnehmerInnen der Jobgarantie, hierbei wird das Armutsrisiko mit ihrem jeweiligen äquivalisierten Einkommen vor und nach Eintritt in die Jobgarantie verglichen. Langzeitarbeitslose profitieren am meisten von der Einführung einer Jobgarantie: Die Armutsgefährdungsquote unter den TeilnehmerInnen sinkt drastisch von 51,1% auf 8,8%. In Szenario 2 beträgt der Anteil der armutsgefährdeten Personen bei den am Programm teilnehmenden Arbeitslosen vor der Jobgarantie 47,9% und sinkt auf 19,3%. In Szenario 3 beläuft sich die Armutsgefährdungsquote für teilnehmende Arbeitslose, Unterbeschäftigte und Personen in der stillen Reserve vor der Einführung des Programms 37,9% und sinkt auf 11,7%.

Abbildung 4: Auswirkung einer Jobgarantie auf Armut der TeilnehmerInnen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Warum schaffen es nicht alle TeilnehmerInnen der Jobgarantie, dem Armutsrisiko zu entkommen? Der jährliche Jobgarantie-Nettolohn beträgt in der Simulation 19.261 € und liegt damit über der Armutsgefährdungsgrenze des Baseline-Szenarios von 16.119,52 €.

Armutssindizes vergleichen jedoch Äquivalenzeinkommen. Tritt zum Beispiel eine alleinerziehende Mutter mit einem Kind unter 14 Jahren in die Jobgarantie ein, muss das Einkommen, das sie erwirtschaftet, sowohl für sie als auch für ihr Kind ausreichen. Nach der Äquivalenzskala von EU-SILC beträgt das Haushaltsäquivalenzeinkommen in diesem Fall 19.261 € dividiert durch 1,3 (Haushalt mit erwachsener Person und einem Kind unter 14 Jahren), das sind jeweils 14.816,15 € pro Person, womit sowohl die Mutter als auch das Kind unter der Armutgefährdungsschwelle verbleiben. Unterhaltszahlungen und die Familienbeihilfe könnten diesen Haushalt wieder über die Schwelle bringen, dies ist jedoch nicht bei allen Haushalten mit Jobgarantie-TeilnehmerInnen der Fall.

Die Einkommensungleichheit wird durch die Einführung einer Jobgarantie geringfügig reduziert. Der Gini-Koeffizient des verfügbaren Haushaltseinkommens sinkt von 0,346 auf 0,341 in Szenario 1, 0,339 in Szenario 2, und 0,337 in Szenario 3. Eine universelle Jobgarantie wie im dritten Szenario würde daher die Ungleichheit um bis zu 2,6% verringern, wobei die Simulation jegliche anderen Änderungen unberücksichtigt lässt, wie z.B. Multiplikator-Effekte, die große Beschäftigungsimpulse in anderen Sektoren auslösen.

Im Bereich der Geschlechterunterschiede in der Bezahlung lassen sich verschiedene Gender Wage Gaps vergleichen. Tabelle 3 zeigt, dass sich der mittlere Gender Wage Gap des Netto-Stundenlohns von 8% auf bis zu 7,2% reduziert. Der Nettostundenlohn der Jobgarantie beträgt 9,91 €, daher reduziert sich der mittlere Nettostundenlohn für beide Geschlechter, je mehr Personen der Jobgarantie beitreten. Der Nettostundenlohn für Männer sinkt jedoch schneller als der für Frauen, womit sich Gender Wage Gap geringfügig verringert.

Tabelle 3: Veränderung mittlerer stündlicher Gender Wage Gap

| | <i>Mittlerer Netto-Stundenlohn, Männer</i> | <i>Mittlerer Netto-Stundenlohn, Frauen</i> | <i>Mittlerer Gender Wage Gap, in %</i> |
|-------------------|--|--|--|
| <i>Baseline</i> | € 12,97 | € 11,93 | 8,0 |
| <i>Szenario 1</i> | € 12,79 | € 11,84 | 7,4 |
| <i>Szenario 2</i> | € 12,63 | € 11,72 | 7,2 |
| <i>Szenario 3</i> | € 12,51 | € 11,61 | 7,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Ländern mit hohem Einkommen nimmt der Gender Wage Gap tendenziell am oberen Ende der Verteilung zu (ILO 2018: 91). Tabelle 4 veranschaulicht diese Tatsache. Ein Vergleich der Nettostundenlöhne am 10. Perzentil der Verteilung zeigt, dass der Gender Wage Gap relativ gering ist. Wenn die TeilnehmerInnen der Jobgarantie mit einem Nettostundenlohn von 9,91 €

pro Stunde ihre Position in der Einkommensverteilung einnehmen oder verbessern, verbessert sich auch der Netto-Stundenlohn des 10. Perzentil. In den Szenarien 1 und 2 treten mehr Männer als Frauen in die Jobgarantie ein, daher steigt der Gender Wage Gap in diesen beiden Szenarien für die Personen im untersten Dezil der Einkommensverteilung, während Szenario 3 beiden Geschlechtern gleichmäßiger zugutekommt und den Gender Wage Gap für die untersten Einkommen auf 1,4% reduziert. Beim 90. Perzentil hingegen ist der Gender Wage Gap der Netto-Stundenlöhne im Basisszenario mit 11,6% relativ groß, steigt in den Szenarien 1 und 2 an, und nimmt in Szenario wieder 3 ab.

Tabelle 4: Veränderung stündlicher Gender Wage Gap des 10. und 90. Perzentils

| | <i>P10 Netto-Stundenlohn, Männer</i> | <i>P10 Netto-Stundenlohn, Frauen</i> | <i>P10 Gender Wage Gap, in %</i> |
|-------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| <i>Baseline</i> | € 7,94 | € 7,80 | 1,7 |
| <i>Szenario 1</i> | € 8,13 | € 7,88 | 3,1 |
| <i>Szenario 2</i> | € 8,18 | € 7,94 | 3,0 |
| <i>Szenario 3</i> | € 8,26 | € 8,14 | 1,4 |
| | <i>P90 Netto-Stundenlohn, Männer</i> | <i>P90 Netto-Stundenlohn, Frauen</i> | <i>P90 Gender Wage Gap, in %</i> |
| <i>Baseline</i> | € 19,19 | € 16,98 | 11,6 |
| <i>Szenario 1</i> | € 18,93 | € 16,64 | 12,1 |
| <i>Szenario 2</i> | € 18,82 | € 16,40 | 12,9 |
| <i>Szenario 3</i> | € 18,35 | € 16,28 | 11,3 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine Jobgarantie ist ein effektives Instrument, um Armut zu verringern, jedoch weniger geeignet, um Einkommensungleichheit drastisch zu senken oder den stündlichen Gender Wage Gap zu beseitigen. Eine Jobgarantie könnte jedoch behilflich sein, geschlechtsspezifische Einkommensungleichheiten insgesamt zu verringern, da durch eine Jobgarantie mehr Frauen eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen. Eine Jobgarantie könnte auch den „Motherhood Pay Gap“ (ILO 2018: 97) adressieren, wenn Arbeitsplätze primär im sozialen Bereich geschaffen werden, wodurch der Ausbau flächendeckender Kinderbetreuungs- und Altenpflegediensten unterstützt werden könnte.

6. Wirtschafts- und Sozialpolitik in Zeiten multipler Krisen

Kapitalismus ist ein inhärent instabiles System, das multiple Krisen erzeugt (Arruzza et al. 2019): Krisen der Wirtschaft, der Umwelt, der Politik, des Care-Sektors. Diese Krisen werden

durch die Ausbeutung von Arbeitskraft und dem „free-riding“ auf Kosten der Natur, öffentlicher Güter, und sozialer Reproduktion erzeugt. Der Neoliberalismus als globalisierte, finanzialisierte Stufe des Kapitalismus hat diese Widersprüche intensiviert. Beständig hohe Arbeitslosenzahlen und der Mangel an guten Arbeitsplätzen für alle Personen, die gerne arbeiten möchten, ist eine Krise sowohl für die Gesellschaft als für diejenigen, die unfreiwillig arbeitslos sind, und unter den vielfältigen Folgen von Arbeitslosigkeit leiden.

Eine öffentliche und universelle Jobgarantie bietet allen, die arbeiten können und wollen, einen Arbeitsplatz zu einem Mindestlohn an. Damit wird das Recht auf Arbeit abgesichert und effektiv durchgesetzt. Die Teilnahme am Programm ist freiwillig und an keine Bedingungen geknüpft, eine Jobgarantie bricht daher mit neoliberaler Arbeitsmarktpolitik, die die Schuld an Arbeitslosigkeit eher bei den Arbeitslosen sucht. Potenzielle Zielgruppen in Österreich sind neben Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen im Allgemeinen auch Personen in arbeitszeitbedingter Unterbeschäftigung sowie Personen in der stillen Arbeitsmarktreserve. Die Jobgarantie kann als sozialpolitische Maßnahme insbesondere zur Integration von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen, AsylwerberInnen, oder ehemaligen GefängnisinsassInnen eingesetzt werden. Die Jobgarantie kann mit einem Mindestlohn von 1.700 €, oder mit Kollektivvertragslöhnen eingeführt werden. So oder so kann sie Gewerkschaften in ihren Kämpfen für faire Arbeitsbedingungen nützen, z.B. in der Debatte um die wöchentliche Normalarbeitszeit.

Je nach Zulassungskriterien nehmen laut der in diesem Beitrag angewandten Mikrosimulation zwischen 169.460 und 613.483 Personen an einer Jobgarantie in Österreich teil, wenn der Jahresdurchschnitt für Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und der stillen Reserve aus dem Ausnahme-Jahr 2020 herangezogen wird. Da diese Simulation den Wechsel anderer prekär Beschäftigter in die Jobgarantie unberücksichtigt lässt und sich die Situation der Langzeitbeschäftigungslosen nicht verbessert hat, kann die Simulation dennoch auch für die Zeit nach der Covid-Krise realistische Schätzungen bieten. Die Jobgarantie hat einen großen und signifikanten Einfluss auf den Anteil armutsgefährdeter Menschen in Österreich. Die Armutsgefährdungsquote sinkt je nach Szenario von 14,4% auf bis zu 11,2%. Gemessen am Potenzial zur Armutsreduktion profitieren Langzeitarbeitslose am meisten von einer Jobgarantie: Die Armutsgefährdungsquote der TeilnehmerInnen in Szenario 1 nimmt um 82,8% ab. In Szenario 2 sinkt die Armutsgefährdungsquote der teilnehmenden Arbeitslosen von 47,9% auf 19,3%, in Szenario 3 die der teilnehmenden Arbeitslosen, Unterbeschäftigten und Personen in der stillen Reserve von 37,9% auf 11,7%.

Der direkte Einfluss einer Jobgarantie auf Einkommens- und Geschlechterungleichheit ist geringer: Der Gini-Koeffizient für das verfügbare Haushaltseinkommen sinkt um maximal 2,6%. Haushalte, die ihr verfügbare Einkommen durch eine Jobgarantie erhöhen können, rücken in der Einkommensverteilung kaum nach oben, da die Jobgarantielöhne vergleichsweise niedrig angesetzt sind. Nach der Einführung einer Jobgarantie sollte daher regelmäßig diskutiert und verhandelt werden, wie stark Jobgarantie-Löhne steigen soll. Der Gender Wage Gap der Netto-Stundenlöhne sinkt im Schnitt um bis zu 10%, dieser Rückgang wird jedoch hauptsächlich durch eine höhere Arbeitsmarktteilnahme erreicht, die die Netto-Stundenlöhne beider Geschlechter im Schnitt senkt, die der Männer jedoch mehr als die der Frauen. Der Hauptvorteil einer Jobgarantie aus Geschlechterperspektive ergibt sich eher aus dem Potential, den Care-Bereich durch eine Jobgarantie zu stärken, und Kinderbetreuung sowie Altenpflege auszubauen. Dies würde Frauen in zeitbezogener Unterbeschäftigung und in der stillen Reserve besonders zugutekommen und könnte langfristig Altersarmut und den Gender Pay Gap im Allgemeinen reduzieren.

Eine Jobgarantie kann in der Bewältigung verschiedener Krisen unterstützen. Der Schlüssel in der Umsetzung liegt jedoch darin, die Planung partizipativ und demokratisch zu gestalten und umzusetzen. Dadurch können die richtigen Arbeitsplätze an den richtigen Orten für und mit den infrage kommenden Personen geschaffen werden (Haim 2021b). Die Beschäftigten einer öffentlichen Jobgarantie produzieren öffentliche Güter und Dienstleistungen, die allen zugutekommen. Mithilfe von z. B. BürgerInnenräten kann in Städten und Gemeinden gemeinsam überlegt werden, welche lokalen Projekte Sinn machen. Die Aufgabe des AMS ändert sich mit der Einführung und Begleitung einer Jobgarantie grundlegend, dafür sollten früh genug die Weichen gestellt werden, um die MitarbeiterInnen des AMS aufzustocken und vorzubereiten. Die Jobgarantie kann als „National Care Act“ (Tcherneva 2020) mit Beschäftigung in den Bereichen Pflege, Betreuung, Daseinsvorsorge und Umweltschutz eingeführt werden und brächte enormes Potenzial mit sich, die Bedeutung von Care im weitesten Sinne radikal zu verändern. Derart konzipiert ist die Jobgarantie nicht nur ein effektives Instrument zur Erreichung von Vollbeschäftigung und zur deutlichen Reduzierung von Armut, sie wird auch integraler Bestandteil einer sozialen, demokratischen, geschlechtergerechten und nachhaltigen Transformation der österreichischen Gesellschaft.

7. Literatur

- Antonopoulos, R./Adam, S./Kim, K./Masterson, T./Papadimitriou, D. (2014): *Responding to the Unemployment Challenge: A Job Guarantee Proposal For Greece*. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- Antonopoulos, R./Hirway, I. (2010): Unpaid Work and the Economy. In: Antonopoulos R./Hirway, I. (Hg.): *Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries*. London: Palgrave Macmillan UK, 1-21.
- Arbeitsmarktservice Österreich (2021a): *Arbeitsmarktdaten online*. Online: <http://iambweb.ams.or.at/ambweb/> [26.09.2021].
- Arbeitsmarktservice Österreich (2021b): *Beschäftigung von Asylwerbern*. Online: <https://www.ams.at/unternehmen/service-zur-personalsuche/beschaeftigung-auslaendischer-arbeitskraefte/beschaeftigung-von-asylwerberinnen-und-asylwerbern#wien> [31.08.2021].
- Arruzza, C./Bhattacharya, T./Fraser, N. (2019): *Feminism for the 99%*. New York: Verso.
- Atzmüller, R. (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. *Kurswechsel*, 4, 24–34.
- Biehl, K./Disslbacher, F./Ertl, M./Feigl, G./Hofmann, J./Kranawetter, P./Marterbauer, M./Mesch, M./Russinger, R./Schnetzer, M./Schweitzer, T./Zotter, T./Zuckerstätter, J. (2020): Der Staat als Employer of Last Resort. *Wirtschaft Und Gesellschaft - WuG, Heft 1*, 3–12.
- BIZEPS (2020): *Industriearbeit für Taschengeld*. Online: <https://www.bizeps.or.at/industriearbeit-fuer-taschengeld/> [31.08.2021].
- Bourguignon, F./Spadaro, A. (2006): Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. *The Journal of Economic Inequality*, 4(1), 77–106.
- Bundesarbeiterkammer (BAK) (2021): *Online Brutto-Netto-Rechner der Arbeiterkammern*. Online: <https://bruttonetto.arbeiterkammer.at/> [31.08.2021].
- Bundesministerium für Inneres (2021): *Asylstatistik 2020*. Online: https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Asyl_Jahresstatistik_2020.pdf [26.09.2021].
- Case, A./Deaton, A. (2020): *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cox, N./Federici, S. (1975): *Counter-planning from the kitchen: wages for housework, a perspective on capital and the left*. New York: New York Wages for Housework Committee and Falling Wall Press.
- Cruz-Hidalgo, E./Ehnts, D. H./Tcherneva, P. R. (2019): Completing the Euro: The Euro Treasury and the Job Guarantee. *Revista de Economía Crítica*, 27, 100–111.
- Ehnts, D. H. (2020): *Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive. 3., überarbeitete und aktualisierte Auflage*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Eppel, R./Famira-Mühlberger, U./Horvath, T./Huemer, U./Mahringer, H. (2018): *Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze*. Wien: WIFO.
- Federici, S. (2004): *Caliban and the Witch. Women, the Body, and Primitive Accumulation*. New York: Autonomedia.
- Flecker, J. (2017): *Arbeit und Beschäftigung. Eine soziologische Einführung*. Wien: Facultas.
- Foster, J./Greer, J./Thorbecke, E. (1984): A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761–766.
- Geisberger, Tamara (2021): Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU. Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung 2018. *Statistische Nachrichten* 9/2021, 680-698.
- Haim, D. (2021a): *A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment*

- and the Reduction of Poverty and Inequality*. Master Thesis. Online: https://digitalcommons.bard.edu/levy_ms/32/ [26.09.2021].
- Haim, D. (2021b): *What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky*. Levy Economics Institute Working Paper No. 981. Online: <http://www.levyinstitute.org/publications/what-jobs-should-a-public-job-guarantee-provide-lessons-from-hyman-p-minsky> [31.08.2021].
- Hausegger, T./Krüse, T. (2019): *Evaluation der Aktion 20.000*. Online: https://www.prospectgmbh.at/wp/wp-content/uploads/2019/12/Evaluation-Aktion-20.000_Endbericht_prospect.pdf [31.08.2021].
- Heck, I./Kapeller, J./Wildauer, R. (2020): *Vermögenskonzentration in Österreich – Ein Update auf Basis des HFCS 2017*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 206.
- ICLS (2013): *Resolution I - Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization*. Online: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_230304/lang--en/index.htm [31.08.2021].
- ILO (2018): *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*. Genf: ILO.
- Jahoda, M./Lazarsfeld, P. F./Zeisel, H. (1933/1975): *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Keynes, J. M. (1936/1997): *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York: Prometheus Books.
- LaBriola, J. (2020): Post-prison Employment Quality and Future Criminal Justice Contact. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 6(1), 154–172.
- Marx, K. (1867/1976). *Capital. Volume One*. New York: Random House.
- Minsky, H. P. (2008): *Stabilizing an Unstable Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Minsky, H. P. (2013): *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare*. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- Mitchell, W. (1998): The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 547–555.
- Nicaise, I./Schockaert, I./Bircan, T. (2019): The uncounted poor in EU-SILC: A statistical profile of the income and living conditions of homeless people, undocumented immigrants and travelers in Belgium. In: Gaisbauer, H. P./Schweiger, G./Sedmak, C. (Hg.): *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon*. Bristol: Policy Press, 73–96.
- ÖGB (2018): *Faire Arbeit 4.0. ÖGB-Grundsatzprogramm 2018-2023*. Online: https://www.oegb.at/content/dam/oegb/downloads/der-%C3%B6gb/19-bundeskongress/%C3%96GB_Grundsatzprogramm_2018.pdf [31.08.2021].
- Picek, O. (2020): Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. *Momentum Quarterly - Zeitschrift Für Sozialen Fortschritt*, 9(2), 50-126.
- Premrov, T./Geyer, L./Prinz, N. (2021): *Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 225.
- Sen, A. (1976): Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, 44(2), 219–231.
- Statistik Austria (2020a): *Bruttojahreseinkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten 2019*. https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectio nMethod=LatestReleased&dDocName=019348 [26.09.2021].
- Statistik Austria (2020b): *Datenerhebung EU-SILC 2019*.
- Statistik Austria (2020c): *Standard-Dokumentation Metainformationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu EU-SILC 2019*. Online: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&dDocName=123

- 804 [26.09.2021].
- Statistik Austria (2020d): *Kriminalität*. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/kriminalitaet/index.html [26.09.2021].
- Statistik Austria (2021a): *FAQs zum Thema „Armut und soziale Eingliederung“*. Online: https://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectio nMethod=LatestReleased&dDocName=116836 [31.08.2021].
- Statistik Austria (2021b): *Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung Jahresdaten*. Online: www.statcube.at [31.08.2021].
- Statistik Austria (2021c, May 12): *Gender-Statistik. Erwerbstätigkeit*. Online: https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/gender-statistik/erwerbstaetigkeit/index.html [31.08.2021].
- Tamesberger, D./Theurl, S. (2019): Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft Und Gesellschaft - WuG*, 45(4), 471–495.
- Taylor, N. (2008): *American-Made. The Enduring Legacy of the WPA: When FRD Put the Nation to Work*. New York: Bantam Dell.
- Tcherneva, P. R. (2020): *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge: Polity Press.
- Tcherneva, P. R./Wray, L. R. (2005): *Employer of Last Resort: A Case Study of Argentina's Jefes Program*. Working Paper No. 41. Online: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1010145_code55043.pdf?abstractid=1010145&mirid=1 [31.08.2021].
- Tepepa, M. (2013): *El programa jefas y jefes de hogar: experiencia en Ing. Budge, Lomas de Zamora, Argentina*. Mexico City: El Colegio de México.
- Tymoigne, E. (2014): The Cost of Job Guarantee in the United States: Insights from the 1930s Work Programs. *Review of Radical Political Economics*, 46(4), 517–535.
- Volksanwaltschaft (2019): *Keine Chance auf Arbeit - Die Realität von Menschen mit Behinderung. Sonderbericht der Volksanwaltschaft*. Online: [https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht MmB 2019 29.11.19.11](https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht%20MmB%202019%2029.11.19.11) [31.08.2021].
- Walch, D./Dorofeenko, V. (2020): *Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000*. Online: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/5435/1/ihs-report-2020-walch-dorofeenko-fiskalische-effekte-beschaefigungsaktion-20000.pdf> [26.09.2021].
- Watts, M./Sharpe, T. P./Juniper, J. (2017): The Job Guarantee and Eurozone Stabilisation. In: Murray M. J./Forstater, M. (Hg.): *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham: Springer International Publishing, 98-115.
- Wray, L. R. (2013): The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland. In: Murray M. J./Forstater, M. (Hg.): *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham: Springer International Publishing, 161–177.
- Wray, L. R. (2015): *Modern Money Theory*. New York: Palgrave Macmillan.