



Eine Frage des politischen Willens und nicht der Kosten

Dennis Tamesberger und Simon Theurl

1. Einleitung

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

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



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

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

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

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

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

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

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

bedingt und zeitverzögert profitieren. Darüber hinaus zeigen Evaluationen, dass sich die Aktion 20.000 nach 3¾ Jahren selbst gerechnet hat (Walch und Dorofeenko 2020) und das Projekt positive Beschäftigungseffekte bei einer Zielgruppe mit multiplen Vermittlungshemmnissen bewirkte (Hausegger und Krüse 2019, Hausegger et al. in diesem Buch). Ähnlich war die Entscheidung über die Fortführung der Jobgarantie im Marienthal. Diese wurde nach Ablauf der geplanten Projektdauer nicht verlängert. Die Evaluationen (Beiträge von Kasy und Lehner; Quinz in diesem Buch) zeigten auch hier deutlich positive Effekte, sodass aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht nachvollziehbar ist, wieso das Projekt nicht verlängert und ausgeweitet wurde.

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

2. Finanzierungsmodelle und deren politische Umsetzbarkeit

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

Tabelle 1: Implikationen und Einschätzung

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

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

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

2.1 Finanzierungsquelle 1: der Staat als geldpolitischer Souverän

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Finanzierungsquelle 2: Umverteilung durch Steuereinnahmen?

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

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

¹ Hierzu aufschlussreich sind die Berichte von Corporate Europe Observatory.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Kosten und Wirkung von Jobgarantien in Österreich

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

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

² Für einen umfassenden Literaturüberblick siehe Mayrhofer (2023).

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

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

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

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

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

Tabelle 2: Überblick Kosten und Effekte von Jobgarantien

Autor:innen	Anzahl der Teilnehmer:innen	Kosten der Jobgarantie	Methode	Effekte
Premrov et al. (2022)		Bruttokosten 1.868 € pro Person; Pro-Kopf-Nettokosten zwischen 533 € und 703 €	Mikrosimulation EUROMOD, EU-Silc-Daten	Armutsgefährdungsquote sinkt um 1 Prozentpunkt; höhere Erwerbsintensität; Der Gini-Koeffizient sinkt von 26,9 auf 26,5
Walch und Dorofeenko (2020)	3.800 Teilnehmer:innen	Nettokosten 703 € pro Monat während des Programms, Kostenersparnis von 377 € nach dem Programm	Fiskalische Bewertung mit Vergleichsgruppe in 6-monatigem Nachbetrachtungszeitraum.	47 % Refinanzierungsgrad. Refinanzierungsdauer 3 ¼ Jahre.
Tamesberger und Theurl (2019 und 2021)	40.000	Nettomehrkosten 8.229 € pro Jahr und Person. 329 Mio. € für 40.000 TN	Aktiv-Passiv-Tausch	Selbstfinanzierungsgrad 43,7%
Theurl und Tamesberger (2021)	45.000		Szenarioberechnungen	Refinanzierungsdauer zwischen 4 und 8,8 Jahren

Autor:innen	Anzahl der Teilnehmer:innen	Kosten der Jobgarantie	Methode	Effekte
Picek (2020)	150.000	zwischen 0,68 Mrd. € (0,19 % vom BIP) und 1,34 Mrd. € (0,36% vom BIP). Pro-Kopf zwischen 4.533 € und 8.933 €	Aktiv-Passiv-Tausch	Selbstfinanzierungsgrade zwischen 47 % und 63 %
Mayrhofer (2023)	Alle Arbeitslosen im Jahr 2020 (409.639) Personen	Zwischen 2,724 Mrd. € und 3,995 Mrd. €. Pro-Kopf zwischen 6.650 € und 9,752 €.	Input-Output-Modell	29.000 und 36.000 zusätzliche zu den 409.639 Jobs, Produktionswert steigt zwischen 1,7 % und 2,6 %, Wertschöpfung steigt zwischen 0,7 % und 1,1 % die Löhne steigen zwischen 0,3 % und 0,5% vom BIP

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

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

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

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

4. Fazit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quellen

- Ferschli, Benjamin/Kapeller, Jakob/Schütz, Bernhard/Wildauer, Rafael (2017). Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich. ICAE Working Paper Series, No. 72.
- Fiskalrat (2023). Bericht über die öffentlichen Finanzen 2022 bis 2027. Online: www.fiskalrat.at (abgerufen am 15.01.2024).
- Guger, Alois/Marterbauer, Markus/Walterskirchen, Edwald (2006). Zur Aktualität der Politischen Ökonomie von Josef Steidl. In *Kurswechsel 4/2006*, 18–26.
- Haim, Daniel (2021). A Job Guarantee Proposal for Austria: Public Policy for Full Employment and the Reduction of Poverty and Inequality. Master's thesis, Levy Economics Institute of Bard College, Annandaleon-Hudson, NY. https://digitalcommons.bard.edu/levy_ms/32/.
- Haunschmid, Philipp/Tamesberger, Dennis (2017). Zum Verhältnis von Macht und Arbeitslosigkeit: Marxistische, keynesianische und neoklassische Perspektiven. *WISO* 40 (1), 135–155.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000 Endbericht – Management Summary. Online verfügbar unter [Evaluation Aktion 20.000 – Endbericht \(amsforschungszentrum.at\)](http://www.amsforschungszentrum.at) (abgerufen am 10.01.2024).
- Kalecki, Michal (1987). Michael Kalecki. Krise und Prosperität im Kapitalismus. Ausgewählte Essays 1933–1971. Postkeynesiansche Ökonomie Band 2. Marburg, Metropolis.
- Kelton, Stephanie (2021). *The deficit myth: Modern monetary theory and how to build a better economy*. John Murray Press.
- Keynes, John Maynard (1932). Economic Possibilities for our Grandchildren. In: Keynes, John M. (Hg.): *Essays in Persuasion*. New York: Harcourt Brace, 358–373.
- Kreisky, Bruno (Hrsg.) (1987). *Zwanzig Millionen suchen Arbeit: Bericht der Kreisky-Kommission; ein Programm für Vollbeschäftigung in den 90er Jahren*. Wien, Passagen-Verlag.
- Leidl-Krapfenbauer, Ilse (2018). „Prosit Neujahr“: Stopp für die Beschäftigungsaktion 20.000 – arbeitsmarktpolitisch wäre eine Fortführung sinnvoll und notwendig. Online verfügbar unter [A&W-Blog | Stopp für Aktion 20.000 \(abwblog.at\)](http://www.abw-blog.at) (abgerufen am 10.01.2024).
- Lerner, Abba P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, 10(1), 38–51.
- Marterbauer, Markus (2013). Alternativen zur Massenarbeitslosigkeit in der EU. Online verfügbar unter <https://www.abw-blog.at/Allgemein/alternativen-zur-massenarbeitslosigkeit-in-der-eu> (abgerufen am 10.01.2024).
- Mayerhofer, Maximilian (2023). Simulating the Economic Effects of an Employer of Last Resort Program for Austria. *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (2), 103–123.
- Picek, Oliver (2020). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. *Momentum Quarterly* 9 (2), 103–126.
- Minsky, Hyman P. (2013). Ending poverty: Jobs, not welfare. *Levy Economics Institute of Bard College*.
- Mitchell, William F. (1998). The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 547–555.



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

