

Premrov, Tamara; Geyer, Leonard; Prinz, Nicolas

Article

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

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Premrov, Tamara; Geyer, Leonard; Prinz, Nicolas (2022) : Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 48, Iss. 1, pp. 59-82,
<https://doi.org/10.59288/wug481.76>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/333091>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

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

Tamara Premrov, Leonard Geyer, Nicolas Prinz*

1. Einleitung

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

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

* Wir bedanken uns bei der Arbeiterkammer Wien für finanzielle Unterstützung zur Durchführung dieser Studie.

¹ Als langzeitbeschäftigungslos gelten arbeits- und lehrstellensuchende Personen sowie Personen in Schulungs- und Qualifikationsmaßnahmen des AMS, die seit mehr als einem Jahr keiner Beschäftigung nachgehen.

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

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

Bezüglich des Effekts der Jobgarantie auf verschiedene Personengruppen ist zwischen zwei Sichtweisen zu unterscheiden: der individuellen Perspektive (wie stark erhöht sich das individuelle Einkommen einer Person, wenn sie aus Arbeitslosigkeit oder Inaktivität in die Jobgarantie wechselt?) und der gesamtgesellschaftlichen Perspektive (wie stark verändert sich das Einkommen der Personengruppe als Ganzes?). Für die individuelle Perspektive ist das durchschnittliche Einkommen der Mitglieder einer Personengruppe ausschlaggebend. Für die gesamtgesellschaftliche Perspektive ist zudem wichtig, wie viele Mitglieder einer Personengruppe von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind. Auf individueller Ebene würde eine Jobgarantie insbesondere die Einkommen von Frauen, jüngeren Menschen, Familien und Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder erhöhen. Auf die Gesamtbevölkerung bezogen würden vor allem Männer und ältere Menschen profitieren, da diese Personengruppen in besonders hohem Maße von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind.

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

2. Literatur

In der Literatur erhält die Schaffung öffentlich geförderter Arbeitsplätze mittels einer staatlichen Jobgarantie als Gegenmaßnahme zur hohen Arbeitslosigkeit seit einigen Jahren wieder vermehrt Aufmerksamkeit. Dabei agiert der Staat als „employer of last resort“ und stellt all jenen einen Arbeitsplatz zur Verfügung, die gerne einen hätten, aber auf dem Arbeitsmarkt keinen bekommen (Wray 1997; Ehnts 2019; Höfgen und Ehnts 2020; Tcherneva 2018).

Beschäftigungsgarantien, so deren FürsprecherInnen, reduzieren Arbeitslosigkeit, schaffen bezahlte Beschäftigung und ermöglichen den Teilnehmenden ein gutes und würdevolles Leben, womit sie Armut und Ungleichheit entgegenwirken (Tamesberger und Theurl 2019; Picek 2018; Tcherneva 2018; Tcherneva 2020; Haim 2021). Die Vorteile einer Jobgarantie gehen jedoch weit über die Sicherstellung der Grundbedürfnisse hinaus: (1) Staatliche Jobgarantien schaffen einen effektiven nationalen Mindestlohn. (2) Aus makroökonomischer Perspektive wirken staatliche Beschäftigungsprogramme mit flexiblem Budget antizyklisch, da sie in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Nachfrage stabilisieren. (3) Jobgarantien sind ein effizienter Weg in die Vollbeschäftigung ohne starke Erhöhung der Inflation (Wray 1997; Cruz-Hidalgo et al. 2019; Tcherneva 2018; Tcherneva 2020; Höfgen und Ehnts 2020; Ehnts 2019; Tamesberger und Theurl 2019).

Tcherneva und Wray (2005) veranschaulichen, dass das argentinische „Employer of last resort“-Programm – Plan Jefes – den Erwartungen einer Jobgarantie entspricht und keinesfalls ein Zwang oder erniedrigend für Teilnehmende ist. Jobgarantie-Programme stellen keine andere Form der Arbeitslosigkeit dar, sondern garantieren Vollbeschäftigung. Auch Klosse et al. (2016) kommen anhand von deskriptiven Statistiken und Literaturanalysen zu dem Schluss, dass Jobgarantien zu positiven makroökonomischen Effekten führen können, und empfehlen, mit Jobgarantie-Programmen zu experimentieren. Programme wie diese kreieren durch zukunftsichere Jobchancen einen Ausweg aus dem Problem der immer größer werdenden Anzahl an prekären Arbeitsverhältnissen.

Als Argument gegen Beschäftigungsgarantien wird hingegen die mögliche Verdrängung privatwirtschaftlicher Arbeitsverhältnisse angeführt. Jobgarantien könnten zudem in Konflikt mit aktuellen Arbeitsmarktstrukturen stehen und zu Niedriglohnarbeitsplätzen mit geringer Stundenanzahl werden. Statt der Einführung einer Jobgarantie sollten daher bereits existierende Maßnahmen, wie Arbeitslosenversicherungen, ausgebaut werden (Palley 2018; Tymoigne 2013).

Ein weiterer Kritikpunkt besteht in den hohen Kosten einer staatlichen Jobgarantie. BefürworterInnen einer Jobgarantie halten dem entgegen,

dass Beschäftigungsprogramme wie eine Jobgarantie sehr wohl finanzierbar sind. Eine Reihe von Studien begründen anhand der Modern Monetary Theory (MMT), dass Staaten mit einer eigenen Währung immer in der Lage sind, die nötigen finanziellen Mittel für eine Jobgarantie bereitzustellen (Höfgen 2020; Höfgen und Ehnts 2020; Ehnts 2019). Cruz-Hidalgo et al. (2019) schlagen die Einführung eines Euro-Staatspapiers vor (Euro Treasury), mit dem eine EU-weite Jobgarantie finanziert werden soll, um die hohe Arbeitslosigkeit in der EU effektiv zu bekämpfen.

Mehrere Studien liefern konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung einer Jobgarantie. Tcherneva (2018) zeigt einen möglichen Entwurf für eine Jobgarantie in den Vereinigten Staaten. Die Jobgarantie umfasst ein permanentes und freiwilliges staatliches Beschäftigungsprogramm, das lokal betrieben, aber bundesstaatlich finanziert wird. Die Autorin schlägt zusätzlich ein Stundengehalt von mind. 15 \$ vor und spricht sich für ein flexibles Budget für die Jobgarantie aus, um Fluktuationen bei Entlassungen auszugleichen (Tcherneva 2018).

In Österreich wurde von 2017–2019 mit der Aktion 20.000 ein Jobgarantieprogramm für Beschäftigungslose ab 50 Jahren verfolgt (Walch und Dorofeenko 2020), und seit 2020 wird in Gramatneusiedl in Niederösterreich das „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“ (MAGMA) erprobt (NÖN.at 2020).

Vorschläge für eine landesweite Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose wurden von Picek (2018) sowie Tamesberger und Theurl (2019) erarbeitet. Während diese beiden Studien die Kosten für eine Jobgarantie für ältere langzeitbeschäftigungslose Personen in Österreich anhand von Daten des AMS berechnen, simulieren wir eine Jobgarantie für alle Langzeitbeschäftigungslosen in Österreich anhand des Mikrosimulationsmodells EUROMOD. Unsere Methodik hat den Vorteil, dass wir neben den Kosten des Beschäftigungsprogramms auch die Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Österreich beschreiben können.

3. Modell und Methodik

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

Um die Effekte eines solchen Beschäftigungsprogramms zu analysieren, führen wir Berechnungen mit dem Mikrosimulationsmodell EURO-

MOD durch. Dieses Modell erlaubt, die Auswirkungen von Reformen auf Staatseinnahmen, Staatsausgaben, Haushalts- und Individualeinkommen sowie Armut und Ungleichheit zu simulieren (Sutherland und Figari 2013). Die Vorteile des Modells bestehen darin, dass die Haushaltszusammensetzung der repräsentativen Stichprobe bekannt ist und auch Interaktionen einzelner wohlfahrtsstaatlicher Leistungen automatisch berechnet werden. EUROMOD ist allerdings ein statisches Modell, was bedeutet, dass Verhaltensänderungen als Reaktion auf eine Reform nicht berücksichtigt werden. In unserer Analyse berechnen wir ein Was-wäre-wenn-Szenario und gehen der Frage nach, wie sich das Einkommen der österreichischen Haushalte verändert hätte, wenn eine Jobgarantie für langzeitbeschäftigungslose Personen mit Jahresbeginn eingeführt worden wäre.

Die von uns simulierte Jobgarantie hat insofern einen universellen Charakter, als sie nur an den Status der Langzeitbeschäftigungslosigkeit geknüpft ist. Unsere Berechnungen beruhen auf den Annahmen, 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. Die Maßnahme ist freiwillig: Eine Ablehnung des geförderten Beschäftigungsplatzes wirkt sich nicht negativ auf den Bezug von Leistungen aus, sodass auch kein indirekter Zwang besteht.

Die Studie berechnet unterschiedliche Szenarien einer staatlichen Jobgarantie. In unserem Standardszenario nehmen wir an, dass alle Teilnehmenden der Jobgarantie 14-mal jährlich ein monatliches Bruttogehalt von 1.500 € erhalten. Des Weiteren berechnen wir ein Alternativszenario, in dem wir von einem monatlichen Bruttogehalt von 1.700 € ausgehen. Die Jobgarantie sollte sich an den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten der Teilnehmenden orientieren (Tcherneva 2018), weswegen es sinnvoll ist, im Rahmen der Garantie Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigungen anzubieten. Wir simulieren in dieser Studie jedoch nur Vollzeitbeschäftigungen.²

Wir gehen davon aus, dass 90% der Langzeitbeschäftigungslosen das Angebot einer staatlich finanzierten Beschäftigung annehmen. Sie gelten somit nicht mehr als arbeitslos und beziehen das oben genannte Bruttogehalt. Die Teilnehmenden erhalten bei Eintritt in die Jobgarantie keine Notstandshilfe mehr. Jene, die vor dem Eintritt in die geförderte Beschäftigung Sozialhilfe bezogen haben, haben weiterhin Anspruch darauf, den Differenzbetrag zu erhalten und aufzustocken, sofern weiterhin Bedarf besteht. Auch bei anderen Leistungen findet eine Bedarfsprüfung auf Basis des neuen Einkommens statt. Wie bei anderen regulären Einkommen

² Um die Effekte einer Jobgarantie in Teilzeit zu simulieren, müssten zusätzliche Annahmen bezüglich der Anrechnung des Gehalts auf Ersatzleistungen (Notstandshilfe, Mindestsicherung) getroffen werden, da das Bruttogehalt in Teilzeit geringer als in Vollzeit (<1.500 €) und damit nicht existenzsichernd wäre.

werden die Sozialversicherungsbeiträge und die Einkommensteuer auf Basis der gegebenen Haushaltscharakteristika wie das Vorhandensein von Kindern, das Einkommen der Partnerin oder des Partners etc. berechnet.

Da eine Jobgarantie grundsätzlich das Ziel hat, teilnehmenden Personen einen Wiedereinstieg in den regulären, nicht geförderten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, nehmen wir an, dass es einem Teil der Jobgarantie-Teilnehmenden gelingt, nach neun Monaten in ein reguläres, nicht gefördertes Beschäftigungsverhältnis mit einem monatlichen Bruttogehalt von 1.800 € zu wechseln. Die Ex-post-Evaluierung der Aktion 20.000 hat gezeigt, dass etwa 32% der Teilnehmenden nach dem Auslaufen der Aktion 20.000 einen regulären Arbeitsplatz erhalten haben (Walch und Dorofeenko 2020). Da unsere simulierte Jobgarantie im Gegensatz zur Aktion 20.000 nicht ausläuft und neue Arbeitsplätze nur im öffentlichen Sektor geschaffen werden, gehen wir im Standardszenario von einer nur halb so großen Übergangswahrscheinlichkeit von 16% aus. Dies entspricht den Ergebnissen einer Studie des WIFO zu arbeitsmarktfernen Personen aus dem Jahr 2016, wonach alle arbeitslosen Personen in Österreich eine 17,1-prozentige Übergangschance in nicht geförderte Beschäftigung aufweisen (Eppel et al. 2016). In Alternativszenarien variieren wir den Parameter der Übergangswahrscheinlichkeit und legen diesen auf 0% bzw. 30% fest. Teilnehmende der Jobgarantie und Personen, die nach neun Monaten wieder in einen regulären Job wechseln, werden zufällig bestimmt. Um etwaige Verzerrungen bei der zufälligen Zuteilung zu minimieren, wird die Simulation 100-mal mithilfe eines iterativen Verfahrens wiederholt und der Durchschnitt sämtlicher Simulationen für die Analyse herangezogen. Neben den Übergängen in reguläre Beschäftigung berücksichtigen wir auch jene in Karenz und Pension. Die Zahl der Personen wird in den von uns genutzten EU-SILC-Daten jedoch höchstwahrscheinlich unterschätzt. Eine genaue Einordnung ist allerdings aufgrund der dünnen Datenlage nur schwer möglich.

Für die Berechnung der Kosten der Jobgarantie nehmen wir an, dass die Verwaltungskosten der Organisation und Abwicklung der Jobgarantie den Verwaltungskosten von Langzeitbeschäftigungslosigkeit entsprechen und in dieser Hinsicht keine zusätzlichen Budgetmittel erforderlich sind. Diese Annahme beruht auf der Argumentation, dass die Schaffung des Programms mit Kosten verbunden ist und Personen in Jobgarantie weiterhin Betreuung sowie Schulungen vom AMS erhalten sollen, um die Übergangswahrscheinlichkeit in eine nicht geförderte Beschäftigung weiter zu erhöhen. Für die Berechnung der Nettokosten berücksichtigen wir neben den Rückflüssen aus den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer auch indirekte Konsumsteuern. Wir gehen davon aus, dass das zusätzliche Einkommen, das die Teilnehmenden erhalten, zu einem großen Teil sofort konsumiert wird, wodurch der Staat sofortige Konsums-

teuerrückflüsse verbuchen kann. Unser Modell beruht auf der Annahme, dass 92% (Statistik Austria 2021) des zusätzlichen Einkommens ausgegeben und mit einem Mischsteuersatz von 17% (Rocha-Akis et al. 2019) besteuert werden.

4. Daten

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

Die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen ist seit dem Erhebungszeitraum der EU-SILC-Daten gestiegen. Daher konzentrieren wir uns in unseren Berechnungen auf die durchschnittlichen (Netto-)Kosten und Einkommensveränderungen pro Person bzw. pro Haushalt. Denn für diese Berechnungen ist die Repräsentativität der Langzeitbeschäftigungslosen in den EU-SILC-Daten hinsichtlich ihrer Charakteristika (Haushaltszusammensetzung, Ansprüche auf Sozialleistungen etc.), nicht aber deren Gesamtzahl relevant. Unsere Berechnungen der Effekte auf individueller Ebene (Nettokosten, Einkommensveränderungen) basieren somit auf der Annahme, dass die EU-SILC-Daten aus 2019 bezüglich relevanter Charakteristika von Langzeitbeschäftigungslosen auch für das Jahr 2021 repräsentativ sind. Für die Auswirkungen der Jobgarantie aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist die Anzahl der Langzeitbeschäftigungslosen hingegen sehr wohl relevant. Um darzustellen, in welchen Bereichen oder für welche Personengruppen es zu einer Über- oder Unterschätzung von Effekten kommen kann, vergleichen wir die EU-SILC-Daten mit den letztverfügbaren Jahresdurchschnittsdaten des AMS für das Jahr 2021 (siehe Tabelle 1).³

Im EU-SILC-Datensatz werden langzeitbeschäftigungslose Personen nicht direkt als solche ausgegeben. Um die Zahl der potenziellen Jobgarantie-Teilnehmenden festzustellen, identifizieren wir alle Personen, die in der EU-SILC-Umfrage angeben, mindestens ein Jahr auf Arbeitssuche zu sein, als langzeitbeschäftigungslos. Diese Messung unterscheidet sich in gewissen Punkten von den Arbeitsmarktdaten des AMS. Abweichungen von den AMS-Daten ergeben sich vorrangig durch die Datenerhebung. Während das AMS jene Personen erfasst, die beim AMS gemeldet sind,

³ Neuere Daten für das Jahr 2021 wurden nicht genutzt, da diese monatlichen Daten saisonalen Schwankungen unterliegen.

basiert EU-SILC auf repräsentativen Haushaltsumfragen, bei denen die Befragten Auskunft darüber geben, ob sie unabhängig von ihrem Status beim AMS Arbeit suchen. In den EU-SILC-Daten werden Personen, die in der vorangegangenen Woche mindestens eine Stunde gearbeitet haben, nicht als arbeitslos erfasst. Dies hat zur Folge, dass wir die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen tendenziell unterschätzen.

Tabelle : Langzeitbeschäftigungslosigkeit nach Alter und Geschlecht

		AMDB (AMS)*	EU-SILC
Frauen	Jugendliche <25 Jahre	8.769	0
	Erwachsene 25 bis 44 Jahre	38.498	18.450
	Ältere >=45 Jahre	34.340	25.017
	Gesamt	81.607	43.467
Männer	Jugendliche <25 Jahre	10.726	3.490
	Erwachsene 25 bis 44 Jahre	35.055	34.404
	Ältere >=45 Jahre	47.682	44.946
	Gesamt	93.463	82.839
Gesamt		175.071	126.306

Quelle: Arbeitsmarktdatenbank des AMS, Jahresdurchschnittswerte 2021, Personen in der überbetrieblichen Ausbildung (ÜBA) z.T. inkludiert; EU-SILC-2019-Daten

Im Jahresdurchschnitt 2021 waren laut der Arbeitsmarktdatenbank des AMS 175.071 Personen langzeitbeschäftigungslos, davon 81.607 Frauen und 93.463 Männer. Im Unterschied dazu sind in den ausgewerteten EU-SILC-Daten nur 126.306 Langzeitbeschäftigungslose (43.467 Frauen und 82.839 Männer) erfasst. Für den Eintritt in die Jobgarantie berücksichtigen wir nur langzeitbeschäftigungslose Personen die zusätzlich zur Altersbeschränkung und Dauer der Arbeitslosigkeit (1) keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld (ALG) haben (der Anspruch auf ALG verfällt in den allermeisten Fällen nach einem Jahr) und (2) deren ausgezahlte Notstandshilfe unter dem Bruttogehalt der staatlich geförderten Beschäftigung liegt, da anzunehmen ist, dass Personen, deren Bezüge in Arbeitslosigkeit höher sind als in der Jobgarantie, nicht an dieser teilnehmen werden.

Im Vergleich zu den Arbeitsmarktdaten des AMS sind Frauen in unserem Datensatz unterrepräsentiert und damit Männer überrepräsentiert. 43.467 Frauen (34% der Stichprobe) und 82.839 Männer (66%) haben laut unserem Modell Anspruch auf einen Beschäftigungsplatz im Rahmen der Jobgarantie. Hingegen sind von allen langzeitbeschäftigungslosen Personen in Österreich rund 46% Frauen und 54% Männer. Nach Alter aufgeschlüsselt kommen 3.490 Personen unter 25 Jahren, 52.854 Personen von 25 bis 44 Jahren und 69.963 Personen über 44 Jahre für die Teil-

nahme an der Jobgarantie in Frage. Wie bei den Arbeitsmarktdaten sind bei den ausgewerteten EU-SILC-Daten rund 50% der langzeitbeschäftigungslosen Personen über 45 Jahre. Auch die Anzahl der 25- bis 44-Jährigen ist mit rund 40% in beiden Datensätzen sehr ähnlich. Den einzigen signifikanten Unterschied stellt der Anteil der unter 25-Jährigen an allen Langzeitbeschäftigungslosen dar, welcher in den EU-SILC-Daten mit 3% deutlich geringer ausfällt als in den AMS-Daten (11%). An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass in den AMS-Daten auch Personen unter 25 Jahren, die sich in einer überbetrieblichen Lehrausbildung befinden, zum Teil als langzeitbeschäftigungslos geführt werden.⁴ Diese kommen jedoch für eine Beschäftigung in der Jobgarantie nicht in Frage.

5. Ergebnisse

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

5.1 Kosten

Die Bruttokosten der Jobgarantie setzen sich aus dem Bruttogehalt und den Dienstgeberabgaben im öffentlichen Dienst zusammen. Im Bruttogehalt sind die Dienstnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und die Lohnsteuer enthalten. Die Dienstgeberbeiträge umfassen die Beiträge zur Sozialversicherung⁵ und Abfertigung neu (1,53% des Bruttogehalts), Kommunalsteuern (3%), Wohnbauförderungsbeitrag (0,5%) und Beiträge zum

⁴ 2021 befanden sich 6.880 junge Menschen in einer überbetrieblichen Lehrausbildung (WKO 2022). Welcher Anteil dieser Personen als langzeitbeschäftigungslos gilt, ist aus den Daten nicht ersichtlich.

⁵ Diese beziehen sich auf die Dienstgeberbeiträge für Beschäftigte im öffentlichen Dienst: Krankenversicherung (3,535%), Unfallversicherung (0,47%) und Arbeitslosenversicherung (3%).

Familienlastenausgleichsfonds (3,9%). Zur Berechnung der Nettokosten werden den Bruttokosten Rückflüsse aus Steuer- und Sozialversicherungsbeiträgen sowie Ersparnisse bei Sozialleistungen gegenübergestellt. Dabei wird auch der erwartete zusätzliche Konsum von Jobgarantie-Teilnehmenden in Form von Konsumsteuern berücksichtigt.

Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen verändert sich mit der wirtschaftlichen Situation. Um die Kosten einer Jobgarantie unabhängig von der Gesamtzahl an Langzeitbeschäftigungslosen darzustellen und eine bessere Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Modellen und Berechnungen zu ermöglichen, weisen wir in diesem Papier monatliche Durchschnittswerte pro Person aus. Auf das gesamte Jahr 2021 gerechnet belaufen sich die durchschnittlichen monatlichen Nettokosten der Jobgarantie in unserem Standardmodell auf 568 € pro Person. Wäre demnach zu Beginn des Jahres 2021 eine Jobgarantie für 150.000 Langzeitbeschäftigungslose in Österreich eingeführt worden, würden sich jährliche Mehrkosten von insgesamt 1,0 Milliarden € ergeben.

Die monatlichen Bruttokosten für eine Person in der Jobgarantie betragen 1.868 €. Dieser Wert ergibt sich aus der Summe der durchschnittlichen Bruttogehälter inklusive 13. und 14. Gehalt von 1.671 € und den Dienstgeberabgaben⁶ von 197 €. Den Bruttokosten stehen Ersparnisse aus verschiedenen Sozialleistungen gegenüber. Diese sind bei der Notstandshilfe am höchsten und betragen im Schnitt 473 € pro Person pro Monat. Die Ersparnisse bei der Sozialhilfe belaufen sich auf 290 €. Hinzu kommen weitere 11 € aus anderen bedarfsgeprüften Leistungen. Bei den Rückflüssen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen stellt die Lohnsteuer mit monatlich 20 € den kleinsten Rückfluss dar. Die Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen der DienstnehmerInnen betragen 211 € und fließen so wie die Dienstgeberabgaben von 197 € in vollem Umfang zurück. Die geschätzten Rückflüsse über die Mehrwertsteuer betragen 98 €. Zieht man all diese Rückflüsse von den Bruttokosten ab, ergeben sich durchschnittliche monatliche Nettokosten von 568 € pro Person, die an der Jobgarantie teilnimmt. (siehe Tabelle 2).

Das Beschäftigungsprogramm weist somit einen hohen Refinanzierungsgrad auf. 69,6% der Bruttokosten fließen direkt zurück an den Staat. Interessant ist auch die Anzahl der Monate, die eine Person, die nach der Jobgarantie in eine reguläre Beschäftigung übergeht, arbeitet, bis die durch die Jobgarantie anfallenden Mehrkosten abgedeckt sind: Nach dem Übergang in den regulären Arbeitsmarkt mit einem monatlichen Bruttolohn von 1.800 € sind es 1,7 Monate für jedes Monat in der Jobgarantie.

⁶ Diese beziehen sich auf die Dienstgeberbeiträge für BeamtInnen bzw. Vertragsbedienstete.

Tabelle 2: Kostenübersicht der Jobgarantie

	Monatliche Durchschnittswerte (inkl. 13. und 14. Gehalt) pro Person
Bruttogehalt	1.671 €
+ Dienstgeberabgaben	+197 €
Bruttokosten	1.868 €
– Ersparnisse Notstandshilfe	–473 €
– Ersparnisse Sozialhilfe	–290 €
– Ersparnisse andere Sozialleistungen	–11 €
– Rückflüsse Lohnsteuer	–20 €
– Rückflüsse Dienstnehmerbeiträge Sozialversicherung	–211 €
– Rückflüsse Dienstgeberbeiträge	–197 €
– Rückflüsse Mehrwertsteuer	–98 €
Nettokosten	568 €

Die Nettokosten einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose ergeben sich vor allem aus dem gewählten Gehalt und der Übergangswahrscheinlichkeit in nicht geförderte Beschäftigung. Tabelle 3 vergleicht die monatlichen Durchschnittskosten der verschiedenen Szenarien. Je höher das angenommene Gehalt und je geringer die Übergangswahrscheinlichkeit in eine nicht geförderte Beschäftigung, desto höher sind die Nettokosten der Jobgarantie.

Tabelle 3: Monatliche Nettokosten der Jobgarantie nach Parameterwahl

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

5.2 Auswirkung der Jobgarantie auf Armut

Die Jobgarantie würde die Armutsgefährdung in der Bevölkerung reduzieren. Als armutsgefährdet gelten jene Personen, die in einem Haushalt leben, dessen verfügbares Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des österreichweiten Medianeinkommens ist. Langzeitbeschäftigungslose befinden sich besonders häufig in finanziellen Notlagen: Mehr als die Hälfte der Langzeitbeschäftigungslosen ist armutsgefährdet.

Mit der Einführung einer Jobgarantie würde die Armutsgefährdungsquote in der Gesamtbevölkerung um einen Prozentpunkt sinken. Im Standardszenario nimmt die Zahl der armutsgefährdeten Personen um etwa 77.100 (bei 1.700 € Bruttogehalt sogar 89.600) Personen ab, 16.600 (21.800)

von ihnen sind unter 18 Jahre alt. Das bedeutet, dass die Zahl der armutsgefährdeten Personen um 7% (8%) sinkt. Da Männer öfter von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, fällt die Armutsreduktion unter ihnen bei Einführung einer Jobgarantie etwas stärker aus. Jeder dritte Haushalt, dessen Einkommen über die Armutsgefährdungsschwelle gehoben wird, ist ein Einpersonenhaushalt.

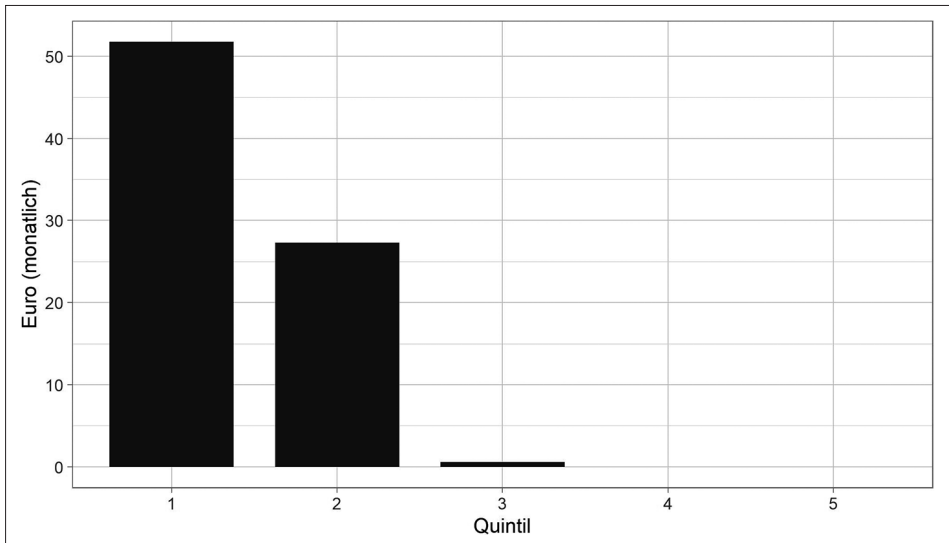
Eine Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose würde auch die Erwerbsintensität der österreichischen Haushalte verbessern. Die Erwerbsintensität hat einen starken Zusammenhang mit Armut und materieller Deprivation. Eine geringe Erwerbsintensität liegt dann vor, wenn in einem Haushalt weniger als 20%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

5.3 Auswirkung der Jobgarantie auf Ungleichheit

Die Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose hat eine progressive Wirkung. Das heißt, dass untere Einkommensgruppen stärker profitieren als Haushalte mit hohem Einkommen. Wenn man die Gesamtbevölkerung betrachtet, würde das Beschäftigungsprogramm vor allem den beiden unteren Einkommensfünfteln zugutekommen. Die Effekte der Jobgarantie auf das verfügbare Haushaltseinkommen unseres Standardmodells sind in Grafik 1 dargestellt: Die vertikale Y-Achse zeigt die durch die Einführung der Jobgarantie bewirkte Veränderung des monatlich verfügbaren Haushaltseinkommens in Euro. Auf der X-Achse sind die fünf Einkommensquintile abgebildet. Das verfügbare Haushaltseinkommen des ersten Quintils steigt im Schnitt um rund 52 € im Monat, während das zweite Einkommensfünftel im Schnitt 27 € erhält. Die drei oberen Quintile profitieren kaum von einer Jobgarantie, da es in diesen Gruppen nur eine sehr geringe Anzahl an langzeitbeschäftigungslosen Personen gibt.

Durch die eindeutig progressive Wirkung der Jobgarantie würde die Einkommensungleichheit innerhalb der Bevölkerung leicht abnehmen. Der Gini-Koeffizient würde von 26,9 auf 26,5 sinken, was einer geringen Reduktion entspricht. Das österreichische Haushaltsmedianeinkommen stiege um etwa 23 € im Monat.

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



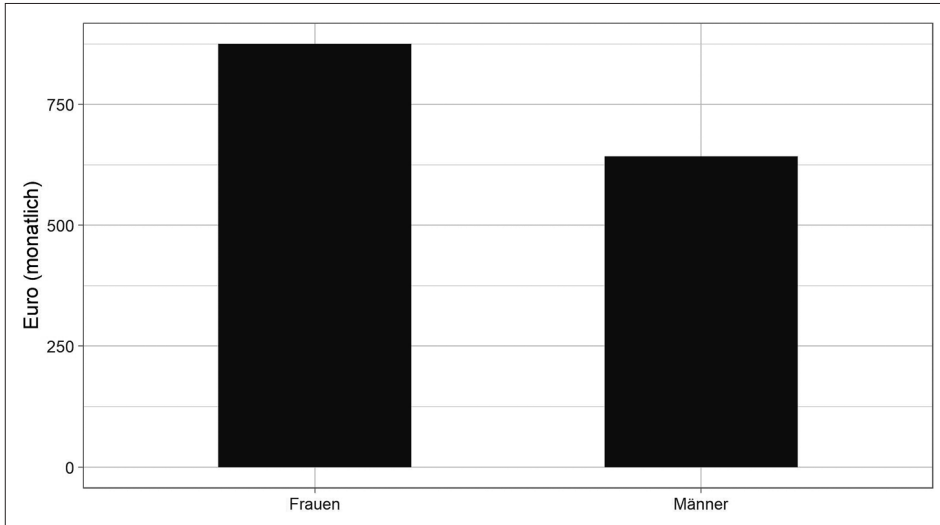
Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Einkommensquintil. Die Einführung der Jobgarantie hat eine progressive Wirkung, da das erste Einkommensfünftel mit durchschnittlich 52 € den höchsten Einkommenszuwachs verzeichnet, während das Einkommen der oberen Einkommensgruppen durch die Einführung einer Jobgarantie nicht steigt.

5.4 Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Geschlecht

Da Männer in einem höheren Ausmaß von Langzeitbeschäftigungslosigkeit betroffen sind, profitieren sie insgesamt stärker von der Einführung einer Jobgarantie. Betrachtet man anstelle der Gesamtbevölkerung jedoch die Einkommensgewinne der Teilnehmenden der Jobgarantie, dreht sich das Bild. Wie in Grafik 2 zu sehen ist, steigt das verfügbare Einkommen von Frauen, die am Beschäftigungsprogramm teilnehmen, um durchschnittlich 876 €, während das von Männern um nur 642 € steigt. Dieser Unterschied ergibt sich daraus, dass Frauen aufgrund ihrer geringeren Erwerbstätigkeit geringere Ersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit erhalten und der Einkommenssprung bei Annahme einer geförderten Vollzeitbeschäftigung somit größer ausfällt. Der Einkommenszuwachs der Männer liegt in allen Simulationen näher am Durchschnittswert, was bedeutet, dass die Gruppe der langzeitbeschäftigungslosen Männer etwas homogener ist und es einen geringeren Unterschied macht, welche Männer an der Jobgarantie teilnehmen und danach in eine nicht geförderte Beschäftigung übergehen. Die weiblichen Teilnehmenden sind heterogener, und die errechneten durchschnittlichen Einkommenszuwächse schwanken stärker.

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



Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Einkommens nach Geschlecht. Das Einkommen von langzeitbeschäftigungslosen Frauen steigt bei Einführung einer Jobgarantie mit 876 € stärker als das der Männer (642 €).

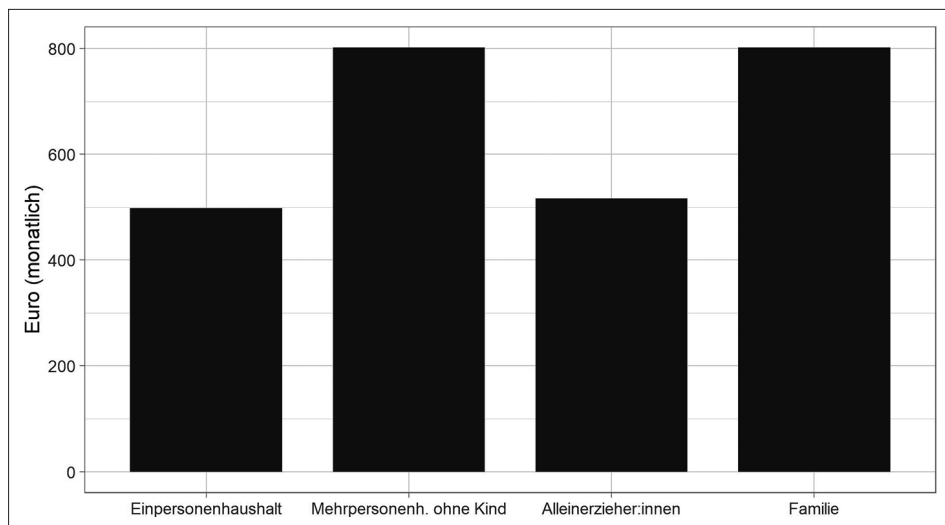
5.5 Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Haushaltstyp

Familien profitieren finanziell besonders stark von einer Jobgarantie. Das verfügbare Einkommen der an der Jobgarantie teilnehmenden Familien steigt um 802 € im Monat. Ähnlich verhält es sich mit den Einkommen von Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder. Diese erhalten im Schnitt ebenfalls 802 € mehr. Das lässt sich dadurch erklären, dass diese Haushalte bis dahin im Vergleich zu Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden in Summe weniger Notstandshilfe und Sozialhilfe beziehen, die bei einem Wechsel in die Jobgarantie wegfallen. Bei Familien steht den wegfallenden Sozialleistungen außerdem der Erhalt des Steuerabsetzbetrages Familienbonus Plus gegenüber, wodurch das Nettoeinkommen in der Jobgarantie eine Spur höher ausfällt. Zudem gibt es vor allem unter den Familien viele Haushalte, in denen zwei Personen langzeitbeschäftigungslos sind und in die Jobgarantie wechseln.

Alleinerziehende profitieren vergleichsweise deutlich weniger stark. Das liegt daran, dass langzeitbeschäftigungslose Alleinerziehende verhältnismäßig hohe Sozialleistungen (Sozialhilfe) erhalten, die durch die Aufnahme einer geförderten Beschäftigung wegfallen. Somit beläuft sich der Anstieg des verfügbaren Einkommens in diesen Haushalten auf durchschnittlich 517 €.

Das verfügbare Einkommen von Einpersonenhaushalten steigt mit 498 € am wenigsten. Auch bei dieser Gruppe liegt das daran, dass sie einen Großteil der zuvor bezogenen Sozialleistungen verliert und der Einkommensunterschied somit geringer ausfällt. Berücksichtigt man, dass sich der Einkommensgewinn in den anderen Haushaltszusammensetzungen auf mehrere Personen bezieht, ist der Einkommensanstieg pro Kopf bei den Einpersonenhaushalten jedoch am stärksten.

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



Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens nach Haushaltstyp. Im Schnitt steigt das Einkommen von Mehrpersonenhaushalten ohne Kind und Familien mit rund 800 € am stärksten. Einpersonenhaushalte und Alleinerziehende erhalten mit 498 € bzw. 517 € etwas weniger.

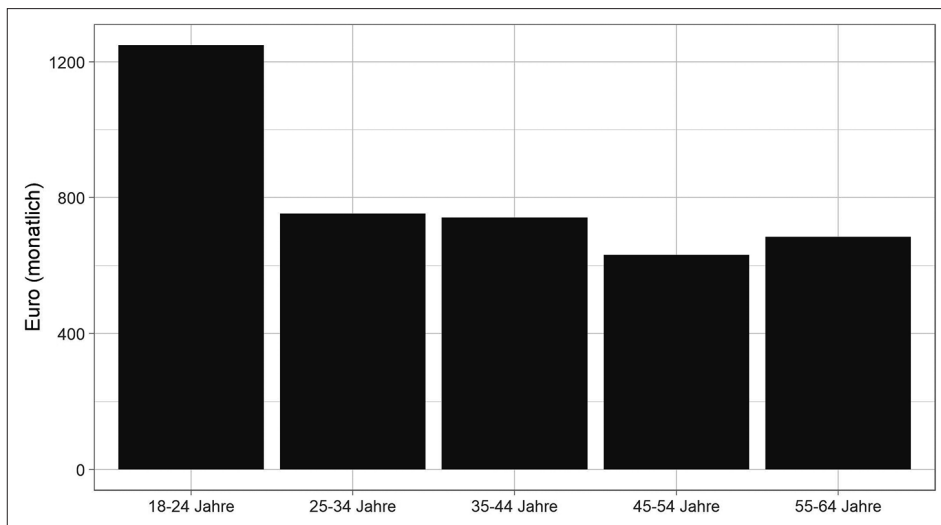
5.6 Verteilungswirkung der Jobgarantie nach Alter

Betrachtet man die Verteilungswirkung der Jobgarantie unter den Teilnehmenden nach Alter (siehe Grafik 4), so stellt man fest, dass es unter den Altersgruppen einen Ausreißer gibt, nämlich Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren. Diese Gruppe weist die höchste Heterogenität auf, und die Teilnehmenden in dieser Altersgruppe profitieren im Schnitt am stärksten von der Einführung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose. Der Zugewinn des verfügbaren Einkommens beträgt im Schnitt 1248 €. Das entspricht dem 3,7-Fachen ihres Einkommens, das sie vor Eintritt in die Jobgarantie erhalten haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Personen in diesem Alter nur zu einem sehr geringen Teil Einkommensersatz-

leistungen bei Arbeitslosigkeit beziehen. Meist haben sie aufgrund fehlender Beitragszahlungen und -zeiten keinen Anspruch darauf erworben. Gleichzeitig leben junge langzeitbeschäftigungslose Personen laut unseren Daten überwiegend in Haushalten, in denen andere Haushaltsmitglieder, also die PartnerInnen oder Eltern, ein ausreichend hohes Einkommen haben, sodass keine Leistungen aus der Sozialhilfe bezogen werden. Der sich ergebende Einkommensunterschied nach Eintritt in die Jobgarantie liegt also sehr nahe am Nettoeinkommen.

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

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



Quelle: EU-SILC; eigene Simulation in EUROMOD

Die Grafik zeigt die durchschnittliche Erhöhung des verfügbaren Einkommens nach Alter. Teilnehmende an der Jobgarantie in der jüngsten Altersgruppe (18–24 Jahre) verzeichnen mit durchschnittlich 1.248 € den höchsten Einkommensgewinn. Der Einkommensanstieg bei Teilnehmenden in den anderen Altersgruppen ist etwa halb so groß.

6. Vergleich mit anderen Studien und Limitierungen

Zur Einordnung der Ergebnisse ist es sinnvoll, diese soweit möglich den Ergebnissen ähnlicher Studien gegenüberzustellen und die Gründe für

mögliche Unterschiede zu diskutieren. Nachfolgend vergleichen wir daher die von uns geschätzten Nettokosten mit den Ergebnissen der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 (Walch und Dorofeenko 2020) und den Berechnungen von Tamesberger und Theurl (2019). Ein Vergleich der von uns berechneten Verteilungswirkungen ist nicht möglich, da es dazu bisher keine Berechnungen gegeben hat und wir diese erstmalig diskutieren.

6.1 Evaluation der Beschäftigungsaktion 20.000

Die Beschäftigungsaktion 20.000 war eine von Juli 2017 bis Juni 2019 durchgeführte Arbeitsmarktmaßnahme für langzeitbeschäftigungslose (ein Jahr oder länger beschäftigungslose) Personen, die 50 Jahre oder älter sind. Bei der Aktion 20.000 übernahm der Staat für maximal zwei Jahre bis zu 100% der Lohn- und Lohnnebenkosten für neu geschaffene Jobs in Gemeinden, bei gemeinnützigen Organisationen oder bei sozialen Unternehmen (Hausegger und Krüse 2019). Die Maßnahme war freiwillig und stand allen Personen in der Zielgruppe offen. Sie kann daher als eine Jobgarantie für ältere Langzeitbeschäftigungslose angesehen werden. Walch und Dorofeenko (2020) evaluieren den fiskalischen Effekt der Aktion 20.000 und vergleichen dafür die durchschnittlichen staatlichen Ausgaben mit den Rückflüssen durch Steuern und Sozialabgaben von Teilnehmenden der Aktion 20.000 und einer Vergleichsgruppe von gleichaltrigen Langzeitarbeitslosen. Dies erfolgt für die Programmlaufzeit und einen sechsmonatigen Nachbetrachtungszeitraum nach Programmende. Für die Programmlaufzeit berechnen die Autoren monatliche Nettokosten⁷ von 703 € bei einer vernachlässigbaren Anzahl an Übergängen in Beschäftigung. Dies entspricht den von uns berechneten Kosten für eine Garantie mit 1.700 € Gehalt und ohne Übergänge in Beschäftigung.

Das Studiendesign und die Berechnung von Walch und Dorofeenko unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von unseren Berechnungen. So berücksichtigen Walch und Dorofeenko im Gegensatz zu der vorliegenden Studie in ihrer Kostenberechnung auch Zeiten, die Teilnehmende der Aktion 20.000 im 24-monatigen Beobachtungszeitraum vor und nach ihrem Eintritt in eine durch die Aktion bereitgestellte Beschäftigung in Arbeitslosigkeit und anderen vom AMS geförderten Maßnahmen verbrachten. In diesem Zeitraum befanden sich die Teilnehmenden jedoch nur zu 65% in der Beschäftigungsmaßnahme. 30% der Zeit befanden sie sich in Arbeits-

⁷ Walch und Dorofeenko selbst bezeichnen die jeweiligen Kosten abzüglich der Rückflüsse in der Gruppe der Teilnehmenden und der Vergleichsgruppe als Nettokosten. Die Unterschiede zwischen den Nettokosten der zwei Gruppen bezeichnen sie als Mehrkosten bzw. Kostenersparnis. Der Einfachheit halber nutzen wir den Begriff Nettokosten anstelle von Mehrkosten bzw. Kostenersparnis.

losigkeit oder in vom AMS geförderten Qualifizierungen oder geförderter Beschäftigung (Walch und Dorofeenko 2020, 21). Die Kosten pro teilnehmende Person wurden dann als durchschnittliche Kosten über die 24-monatige Programmlaufzeit berechnet (Walch und Dorofeenko 2020, 35). Da Zeiten in einer Jobgarantie höhere Kosten verursachen als in Arbeitslosigkeit, sollte dies dazu führen, dass Walch und Dorofeenko die Nettoteilnahmekosten *niedriger* einschätzen als unsere Berechnungen. Allerdings berücksichtigen die Berechnungen von Walch und Dorofeenko keine Kostenersparnisse durch nicht gezahlte Sozialhilfe und Sachleistungen sowie Rückflüsse durch Mehrwertsteuereinnahmen (Walch und Dorofeenko 2020, 11), was zu einer *Überschätzung* der Nettokosten führen sollte.

All diese Faktoren schränken die Vergleichbarkeit der Studien stark ein. Erschwerend kommt hinzu, dass die Evaluation der Aktion 20.000 keine Angaben zu den Bruttogehältern der Teilnehmenden enthält. Es ist jedoch anzunehmen, dass das in der Aktion 20.000 gezahlte Bruttogehalt die unserer Berechnung zugrunde liegenden 1.700 € nur in geringem Maße übersteigt.⁸ Unter Berücksichtigung dieser Annahme kommen beide Studien trotz aller Unterschiede zu ähnlichen Ergebnissen.

6.2 Rezente Vorschläge für Beschäftigungsgarantien

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

Tamesberger und Theurl (2019) haben die Einführung einer Jobgarantie mit einem monatlichen Bruttogehalt von 1.928 € für Personen ab 45 Jahren, die mindestens zwei Jahre ohne Beschäftigung sind, vorgeschlagen. Zur Berechnung der Nettokosten der von ihnen vorgeschlagenen Maßnahme vergleichen die Autoren die Kosten (Ausgaben minus Rückflüsse) von Langzeitbeschäftigungslosen und Teilnehmenden, basierend auf Daten des AMS für das Jahr 2018. In der Berechnung werden keine Wechsel aus der Jobgarantie in Beschäftigung, Karenz oder Pension simuliert. Die derart berechneten Nettokosten belaufen sich auf 686 € pro Person und Monat. Unter Annahme desselben Gehalts und derselben Übergangswahrscheinlichkeit (Bruttogehalt 1.928 €, 0% Übergangswahrscheinlichkeit) ergeben sich nach unserer Berechnungsmethode hingegen Nettokosten von 833 €.

⁸ Laut Picek (2018) betrug das Bruttogehalt in der Aktion 20.000 zwischenzeitlich 1.812 €.

Die Differenz von 147 € lässt sich durch zwei Unterschiede in den Berechnungen erklären. Der erste liegt in dem Umgang mit Verwaltungs- und Betreuungskosten sowie Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP). Unsere Studie basiert auf der Annahme, dass die Betreuungs- und Verwaltungskosten der Jobgarantie den Kosten der Betreuung von Langzeitschäftigungslosen inklusive aktiver AMP entsprechen. Tamesberger und Theurl hingegen nehmen an, dass durch die Jobgarantie AMS-Förder- und -Betreuungskosten für Jobgarantie-Teilnehmende zu 50 % wegfallen.⁹ Daraus ergibt sich in ihrer Berechnung eine zusätzliche monatliche Einsparung von 119 € für jede an der Jobgarantie teilnehmende Person. Zweitens unterscheiden sich die beiden Studien in der Berechnung der Rückflüsse aus Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen der ArbeitnehmerInnen. Die Berechnung von Tamesberger und Theurl beruht auf der Annahme, dass Teilnehmende der Jobgarantie keine Steuerfreibeträge oder Absetzbeträge geltend machen. Durch unsere Mikrosimulation ist eine differenziertere Analyse möglich, die zeigt, dass Teilnehmende der Jobgarantie oftmals Anspruch auf Absetzbeträge wie den Familienbonus Plus haben. Dadurch mindern sich die Lohnsteuerabgaben um weitere 46 €, sodass die Nettokosten pro teilnehmende Person weiter sinken. Unter Berücksichtigung dieser beiden Faktoren zeigt sich zwischen den Ergebnissen beider Studien nur eine geringe Differenz von 18 €, was für die Belastbarkeit der Ergebnisse und der zugrunde liegenden Methoden spricht.

6.3 Nicht berücksichtigte Faktoren und Effekte

Abschließend ist noch wichtig, die Limitierungen unserer Analyse aufzuzeigen. Eine Limitierung ist die leichte Unterrepräsentation von Frauen und von Jugendlichen unter 25 Jahren in unserem Datensatz. Da diese beiden Gruppen die höchsten Einkommenszuwächse und damit die höchsten Nettokosten bei einer staatlichen Jobgarantie aufweisen, werden bei unseren Berechnungen die durchschnittlichen Nettokosten pro Person und Monat vermutlich geringfügig unterschätzt. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass nicht alle Teilnehmenden ein volles Stundenmaß der Beschäftigung wählen und es auch zu Teilzeitanstellungen kommt, wodurch die durchschnittlichen Nettokosten etwas sinken würden. Aufgrund des Studiendesigns können außerdem bestimmte Aspekte und Effekte einer Jobgarantie nicht berücksichtigt werden. KritikerInnen von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen warnen vor negativen Arbeitsmarkteffekten in Form von Lock-in-Effekten (Wunsch 2016; Palley 2018). Gut bezahlte öffentliche Jobs, so die Befürchtung, führen dazu, dass sich Teilnehmende der Jobgarantie nicht mehr um privatwirtschaftliche Jobs

⁹ Siehe aktualisierte Fassung von Tamesberger und Theurl (2021).

bewerben und stattdessen bis zur Pensionierung in der Garantie verbleiben.¹⁰ Unsere Methode erlaubt es uns nicht, die Wahrscheinlichkeit eines solchen Lock-in-Effekts zu berechnen. Die verschiedenen Übergangsszenarien zeigen jedoch dessen Auswirkungen auf die Kosten der Jobgarantie: je stärker ein möglicher Lock-in-Effekt, desto geringer die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in reguläre Beschäftigung und desto höher die Nettokosten pro teilnehmende Person.

Ein weiteres arbeitsmarktpolitisches Argument gegen öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen sind mögliche Verdrängungseffekte (Caponi 2017): Eine Jobgarantie könnte dazu führen, dass Personen eine öffentlich garantierte Beschäftigung annehmen, obwohl sie durch weiteres Suchen auch eine reguläre Beschäftigung in der Privatwirtschaft finden würden. Dieser Effekt wird in unserer Simulation nicht berücksichtigt und könnte zu einer Unterschätzung der Nettokosten führen. Durch die Garantie erwerben Teilnehmende außerdem höhere Pensionsansprüche, die mittel- bis langfristig Kosten verursachen (vgl. Picek 2018), welche an dieser Stelle nicht berücksichtigt werden. Allerdings reduzieren höhere Pensionsansprüche wiederum das Risiko von Altersarmut und können damit zu staatlichen Einsparungen an anderen Stellen führen.

In der Studie bleiben auch mehrere Faktoren, die zu einer Reduzierung der Nettokosten führen sollten, unberücksichtigt. Wie in anderen Studien zu Beschäftigungsgarantien in Österreich (Tamesberger und Theurl 2019; Walch und Dorofeenko 2020) wird in unserer Berechnung der Nettokosten der Wert der in der Jobgarantie von den Teilnehmenden geleisteten Arbeit nicht berücksichtigt. Da davon auszugehen ist, dass der Gegenwert der von den Teilnehmenden erarbeiteten Leistungen (produzierte Waren, erbrachte Dienstleistungen) größer null ist, unterschätzen die berechneten Nettokosten den gesellschaftlichen Mehrwert der Beschäftigungsgarantie. Es ist außerdem davon auszugehen, dass die Teilnahme an der Jobgarantie sich positiv auf die Gesundheit der Teilnehmenden auswirkt (Kroll et al. 2016), was mittel- bis langfristig zu niedrigeren Kosten für die Gesundheitskassen führen würde (Picek 2018). Diese Kostenersparnisse können, wie auch indirekte Effekte und Mehreinnahmen, die sich durch den wirtschaftlichen Impuls ergeben (vgl. Picek 2018), in unserer Berechnung nicht berücksichtigt werden. Eine Jobgarantie könnte Mindeststandards für Löhne und Arbeitsbedingungen schaffen, die die Verhandlungsmacht von ArbeitnehmerInnen stärken (Tcherneva 2020). Aus makroökonomischer Sicht könnten höhere Löhne und die höheren Einkommen der Jobgarantie-Teilnehmenden zudem zu einer verstärkten Nachfrage und damit

¹⁰ Aus unserer Sicht wäre ein langfristiger Verbleib in der Jobgarantie jedoch kein Problem. Im Gegenteil, Sinn und Zweck der Jobgarantie ist es, Menschen unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten.

zu positiven Beschäftigungseffekten über die Jobgarantie hinaus führen (Tamesberger und Theurl 2019), wodurch Steuereinnahmen steigen und Ausgaben für Ersatzleistungen wie Arbeitslosengeld sinken würden.

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

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

7. Schlussfolgerungen

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

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

Die Jobgarantie würde die Armutsgefährdung in Österreich signifikant reduzieren – bei einem monatlichen Bruttogehalt von 1.500 € (1.700 €) wären 77.100 (89.600) Menschen weniger armutsgefährdet. Besonders entlastet würden Männer und Einpersonenhaushalte. Die Zahl der von Armutsgefährdung betroffenen Kinder würde um 16.600 (21.800) sinken. Die Reduktion der Zahl der armutsgefährdeten Personen um 7% (8%) mag gering erscheinen. Dabei sind jedoch zwei Punkte zu beachten: Erstens steht die Armutsreduktion in direktem Zusammenhang mit den niedrigen Nettokosten der Maßnahme: Da ein Großteil der Ausgaben für die Jobgarantie an anderen Stellen wieder eingespart wird oder in Form von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen zurückfließt, erhalten die Teilnehmenden im Vergleich zu ihren Bezügen in Arbeitslosigkeit nur begrenzt mehr Geld. Eine stärkere Armutsreduktion könnte daher mit einem höheren Bruttogehalt erreicht werden. Zweitens berücksichtigt unsere Berechnung nur finanzielle Armut während der Programmteilnahme. Längerfristige Effekte wie höheres Pensionseinkommen und eine zu erwartende höhere Lebensqualität durch mehr soziale Teilhabe und bessere Gesundheit konnten nicht mit einberechnet werden.

Unsere Analyse zeigt außerdem, dass eine allgemeine Jobgarantie vor allem unteren Einkommensgruppen, konkret den beiden unteren Einkommensfünfteln, zugutekommt. Sie hat damit als soziale Maßnahme eine hohe Treffsicherheit und eine progressive Wirkung und senkt die Einkommensungleichheit in der Gesellschaft. Generell ist es so, dass mehr Männer als Frauen von einer Jobgarantie profitieren, da Männer häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Betrachtet man die Einkommensgewinne der Teilnehmenden, zeigt sich jedoch, dass diese bei Frauen, Familien und Mehrpersonenhaushalten ohne Kinder und bei jungen Menschen am höchsten sind. Dies liegt daran, dass diese Gruppen zuvor in einem geringeren Umfang staatlich unterstützt wurden und der Einkommenszuwachs somit größer ausfällt. So erhalten Menschen aus diesen Gruppen meist wegen ihrer geringen vorangegangenen Erwerbstätigkeit nur geringe Ersatzeinkommen bei Arbeitslosigkeit und beziehen aufgrund der Haushaltszusammensetzung keine Sozialhilfe.

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

Literatur

- AMS (2020). Gesamtübersicht über die Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Arbeitsmarktdaten online. Online verfügbar unter <https://iambweb.ams.or.at/iambweb/> (abgerufen am 28.5.2021).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2020). COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich. Wien, BMSGPK.
- Caponi, Vincenzo (2017). The effects of public sector employment on the economy. IZA World of Labor 2017, 332.
- 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. (2019). The job guarantee: full employment, price stability and social progress. *Society Register* 3 (2), 49–65.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut/Hausegger, Traude/Hager, Isabella/Reidl, Christine (2016). Arbeitsmarktferne Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf. WIFO Studies.
- Eurostat (2021). In Haushalten mit sehr niedriger Erwerbstätigkeit lebende Personen.
- Haim, Daniel (2021). What Jobs Should a Public Job Guarantee Provide? Lessons from Hyman P. Minsky. Levy Institute Working Paper 981.
- Hausegger, Trude/Krüse, Tobias (2019). Evaluation der Aktion 20.000. Endbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Wien.
- Höfgen, M. (2020). Mythos Geldknappheit: Modern Monetary Theory oder warum es am Geld nicht scheitern muss. Schäffer-Poeschel.
- Höfgen, M./Ehnts, D. (2020). Von der Modern Monetary Theory zur Forderung einer Jobgarantie. *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 9 (4), 227–242.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1975). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkung langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Klosse, S./Muysken, J. (2016). Curbing the labour market divide by fostering inclusive labour markets through a job guarantee scheme. *Psychosociological Issues in Human Resource Management* 4 (2), 185.
- Kroll, Lars Eric/Müters, Stephan/Lampert, Thomas (2016). Arbeitslosigkeit und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit. *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 59 (2), 228–237.
- NÖN.at (2020). Gramatneusiedl: AMS-Jobgarantie für Langzeitarbeitslose. Online verfügbar unter <https://www.noen.at/schwechat/gramatneusiedl-ams-jobgarantie-fuer-langzeitarbeitslose-gramatneusiedl-niederoesterreich-redaktionsfeed-modellprojekt-ams-noe-langzeitarbeitslose-langzeitarbeitslosigkeit-redaktion-229959727#> (abgerufen am 18.5.2021).
- Palley, Thomas (2018). Job Guarantee Programs: Careful What You Wish For. Social Europe. Online verfügbar unter <https://socialeurope.eu/job-guarantee-programs-careful-what-you-wish-for> (abgerufen am 18.5.2021).
- Picek, Oliver (2018). Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose. Online verfügbar unter <http://oliverpicek.com/wp-content/uploads/2019/05/ELRAustria.pdf> (abgerufen am 28.3.2022).
- Rat der Europäischen Union (2016). Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.
- Rocha-Akis, Silvia/Bierbaumer-Polly, Jürgen/Bock-Schappelwein, Julia/Einsiedl, Martina/Klien, Michael/Leoni, Thomas/Loretz, Simon/Lutz, Hedwig/Mayrhuber, Christine (2019). Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015. Wien, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.

- Statistik Austria (2021). Einkommen und Sparen der Privaten Haushalte und Privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, 1995–2019.
- Sutherland, Holy/Figari, Francesco (2013). EUROMOD: The European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation* 6 (1), 4–26.
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019). Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4).
- Tcherneva, Pavlina R./Wray, L. Randall (2005). Common goals-different solutions: can basic income and job guaranteed deliver their own problems. *Rutgers JL & Urb. Pol'y* 2, 125.
- Tcherneva, Pavlina R. (2018). *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*. Levy Institute Working Paper 902.
- Tcherneva, Pavlina R. (2020). *The Case for a Job Guarantee*. Cambridge, Polity Press.
- Tymoigne, E. (2013). Job guarantee and its critiques: Insights from the new deal experience. *International Journal of Political Economy* 42 (2), 63–87.
- Walch, Dominik/Dorofeenko, Viktor (2020). Endbericht: Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000. Wien, Institut für Höhere Studien.
- Wray, L. Randall (1997). Government as employer of last resort: full employment without inflation. *Levy Economics Institute Working Paper* 213.
- Wunsch, Conny (2016). How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. *IZA World of Labor* 2016, 28.
- WKO (2022). *Lehrlingsstatistik. Lehrlinge nach Sparten*. Online verfügbar unter <https://www.wko.at/service/zahlen-daten-fakten/daten-lehrlingsstatistik.html> (abgerufen am 28.3.2022).

Zusammenfassung

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

Schlüsselbegriffe: Arbeitsmarktpolitik, Jobgarantie, Langzeitbeschäftigungslosigkeit, Arbeitslosigkeit, Österreich

JEL-Codes: J20, J45, J48, C15