

Editorial

Der Staat als *Employer of Last Resort*

Der österreichische Arbeitsmarkt hat sich von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise vor über zehn Jahren bis heute nicht erholt. Die Zahl der Arbeitslosen liegt noch immer um etwa 90.000 über dem Vorkrisenniveau, und vor allem die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist seither stark gestiegen. Die „Aktion 20.000“, welche speziell dieser Personengruppe Beschäftigungsmöglichkeiten abseits des normalen Arbeitsmarktes bieten sollte, wurde jedoch bereits nach kurzer Zeit wieder eingestellt. Im Folgenden soll nun erörtert werden, inwieweit der Staat die Rolle eines *Employer of Last Resort* übernehmen könnte.

Die Zielsetzungen der Befürworter von staatlichen Beschäftigungsprogrammen sind unterschiedlich ambitioniert. Die Bandbreite reicht von der Suche nach Lösungen für die Probleme spezieller Teilarbeitsmärkte oder Personengruppen im Rahmen von Programmen begrenzten Umfangs bis hin zu Ideen umfassender Beschäftigungsgarantien, welche die Funktionsweise des Arbeitsmarktes insgesamt radikal verändern würden.

Im Folgenden sollen unter staatlichen Beschäftigungsprogrammen im engeren Sinn solche Arbeitsmarktinterventionen verstanden werden, bei denen der Staat selbst oder ausgewählte gemeinnützige Organisationen als Arbeitgeber auftreten. Einstellungsbeihilfen oder Kombi-lohnmodelle, bei denen die Arbeitskräfte für Unternehmen verbilligt werden, sowie steuerliche Modelle der Aufbesserung von niedrigen Arbeitseinkommen bleiben außer Betracht.

Hyman Minskys Modell des *Employer of Last Resort*

Eine der älteren, gern zitierten Arbeiten zu dem Thema stammt von Hyman Minsky (1965). Ausgangspunkt seiner Überlegungen waren die Entwicklung des Arbeitsmarkts und insbesondere die Armutsbekämpfung in den USA. Die von ihm damals festgestellten Problemlagen haben bis heute nichts an Aktualität verloren. Nach seinen Beobachtungen konnten Schulungsmaßnahmen zur Verbesserung der „*Employability*“ von Arbeitslosen die Situation der Armen insgesamt nur wenig verbessern und verteilten die Arbeitslosigkeit letztlich nur anders. Für die Armut von Haushalten sah er die Arbeitslosigkeit sowie die zu geringe Erwerbsbeteiligung, welche wiederum auf schlechte Be-

schäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte zurückzuführen war, als Hauptursachen. Zudem hatten sich bereits in den 60er-Jahren die relativen Löhne in den einfachen Dienstleistungsbranchen vergleichsweise schlecht entwickelt und lagen teilweise sogar unter der Armutsgrenze. Außerdem hatte er beobachtet, dass sowohl in Zeiten guter Konjunktur als auch in Phasen konjunkturbelebender Maßnahmen die ärmsten Haushalte vom allgemeinen Aufschwung am wenigsten profitieren konnten.

Das einzige, was nach Minskys Einschätzung wirklich helfen könnte, ist eine Situation, die er als „*Tight Full Employment*“ definiert. Gemeint ist eine Arbeitsmarktlage, die über Vollbeschäftigung noch hinausgeht und durch Arbeitskräfteknappheit quer durch alle Branchen und Berufe gekennzeichnet ist. Da die Privatwirtschaft (abgesehen von einzelnen Kriegszeiten) einen solchen Zustand bis dato nie erreichen konnte, sei der Staat gefordert: als *Employer of Last Resort*. Minsky fordert, dass der Staat Arbeitsplätze zu einem Mindestlohn oberhalb der Armutsgrenze in ausreichender Zahl schafft. Diese sollen für jeden, der zu den angebotenen Bedingungen arbeiten kann und will, offenstehen; also nicht nur für Arbeitslose. Der von Minsky angedachte Mindestlohn wäre damals über den tatsächlichen Löhnen in einigen Niedriglohnbranchen gelegen.

Im Endausbau des Programms könnte somit jeder Arbeitslose kurzfristig eine Beschäftigung finden. Dass darüber hinaus die Beschäftigten, welche in Niedriglohnbranchen gefangen sind, zu besseren Bedingungen in dieses Beschäftigungsprogramm wechseln könnten, ist ausdrücklich erwünscht, genauso wie die Mobilisierung einer großen Zahl an entmutigten Personen aus der stillen Reserve zur Erhöhung der familiären Erwerbsbeteiligung. Zumindest das Problem der *Working Poor* könnte damit entschärft werden. Man musste dann aber davon ausgehen, dass die Zahl der benötigten Programmplätze deutlich über der Zahl der erfassten Arbeitslosen liegen würde.

Eine spürbare Reduzierung des Arbeitsangebots in den untersten Segmenten des Arbeitsmarktes, wo die Bedingungen hinsichtlich Bezahlung und Arbeitsplatzqualität als unakzeptabel empfunden werden, ist eine ausdrücklich erwünschte Nebenwirkung. Die Entlohnung in den Niedriglohnbranchen müsste in weiterer Folge deutlich ansteigen, damit diese Arbeitsplätze in der neuen Arbeitsmarktkonstellation „wettbewerbsfähig“ wären. Den Anstieg der Preise für die Produkte und Dienstleistungen dieser Branchen hält Minsky für notwendig und sieht darin die Beseitigung einer strukturellen Ungerechtigkeit. Von den zu niedrigen Preisen profitieren ja nicht nur die Armen, sondern sogar überwiegend auch Wohlhabendere, welche sich die Preise, welche sich bei höheren Löhnen ergeben würden, durchaus leisten können.

Als Realist geht er davon aus, dass diese Annäherung der relativen Preise für einen begrenzten Zeitraum nicht ohne einen Anstieg der „gemessenen“ Inflation ablaufen würde. Lohnzurückhaltung in den Hochlohnbranchen allein wäre nicht ausreichend und würde dort überdies zu ungewollten Gewinnsteigerungen führen. Die Angst, dass sich aus den Preisanpassungen eine beschleunigte Inflation entwickeln könnte, hält Minsky im Gegensatz zu seinen Fachkollegen, wie er selbst sagt, für unbegründet.

Die meisten Probleme sind bis heute ungelöst

Das Thema einer arbeitsangebotsseitigen Austrocknung der prekärsten Arbeitsmarktsegmente ist heute aktueller denn je. Geschäftsmodelle, die auf deren Existenz und Ausbeutung aufbauen, schießen wie die Pilze aus dem Boden. Mit den Zustell- und Lieferdiensten, der E-Roller-Logistik und verschiedenen Formen der Internet-basierten Leistungserbringung seien nur einige erwähnt, über deren Arbeitsbedingungen in letzter Zeit in den Medien berichtet wurde. Die Existenz ausreichend großer staatlicher Beschäftigungsprogramme hätte die Wirkung eines faktischen Mindestlohns, der auch alle derzeit praktizierten Umgehungsmöglichkeiten in Form von Werkverträgen und Scheinselbständigkeit miteinschließen würde.

Neben der Langzeitbeschäftigungslosigkeit stellt auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auch die sogenannte Drehtürarbeitslosigkeit ein großes Problem dar. Dabei handelt es sich um eine Personengruppe, denen eine dauerhafte Integration ins Beschäftigungssystem während ausgedehnter Phasen ihres Erwerbslebens nicht gelingt. Für diese Personen ist ein regelmäßiges Wechseln zwischen oft eher kurzen Beschäftigungen und Perioden der Arbeitslosigkeit der Normalzustand. In einer längeren Betrachtung tragen sie die Hauptlast des gesamten Volumens der Arbeitslosigkeit. Während hier Schulungsmaßnahmen nur bedingt greifen, könnten maßgeschneiderte Beschäftigungsprogramme durchaus Erfolg bringen und für viele die Erwerbsverläufe verstetigen.

Minskys Anforderungen an öffentliche Beschäftigungsprogramme

Minsky stellt in seinem Entwurf jedoch auch eine Reihe von einschränkenden Bedingungen. Die Arbeitsplätze in einem *Employer-of-Last-Resort*-Programm sollen nicht die Tätigkeiten regulärer Arbeits-

plätze duplizieren oder ersetzen, weder im privaten Sektor noch im regulären Bereich öffentlicher Beschäftigung. Das ist im Prinzip durch die niedrigere Bezahlung gewährleistet, aber vor allem im staatlichen und gemeinnützigen Bereich muss verhindert werden, dass bestehende, besser bezahlte Arbeitsplätze wegfallen und dann in leicht veränderter Form als Programmarbeitsplätze neu entstehen. Dieses Risiko wird auch von den meisten anderen Autoren sehr ernst genommen, wobei die Durchsetzbarkeit meist als schwierig eingestuft wird.

Weiters fordert Minsky, dass keinesfalls obsolete Technologien und veraltete Produktionsmethoden künstlich am Leben gehalten werden sollen. Dies steht in einem gewissen Gegensatz zu seiner Wertschätzung des *New Deal*, im Rahmen dessen genau das sehr oft bewusst angestrebt wurde. Davon abgesehen kann eine Technologie, die aus dem Blickwinkel eines gewinnmaximierenden Einzelunternehmens vielleicht obsolet ist, unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes und der Ressourcenschonung gesamtgesellschaftlich durchaus die Methode der Wahl sein.

Nach dem dargestellten Konzept würde ein eigener Pufferarbeitsmarkt entstehen. In Zeiten nachlassender Konjunktur würde er wachsen und als automatischer Stabilisator die Gesamtnachfrage deutlich stärker stützen als bisher das System der Arbeitslosenversicherung. Einige der Hauptprobleme der Arbeitslosigkeit wie Entwertung des Humankapitals, Entmutigung und Stigmatisierung der Betroffenen u. Ä. könnten zumindest abgemildert werden. Der gesamtwirtschaftliche Output würde weniger sinken. Qualifizierungsmaßnahmen sowohl für diesen neuen als auch für eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt könnten im Rahmen von Beschäftigung stattfinden. Beim Anziehen der Konjunktur könnten die Unternehmen wiederum aus diesem Pool ihren Personalbedarf decken.

Auf jeden Fall war Minskys Konzept sehr ambitioniert. Für die Umsetzung seines Programms rechnete er für die USA der 60er-Jahre mit einem Bedarf von etwa 2,5 Mio. zusätzlichen öffentlichen Arbeitsplätzen. Für die USA der Gegenwart haben Mark Paul et al. (2018) eine Bedarfsschätzung durchgerechnet. Nach ihren durchaus realistischen Einschätzungen läge der heutige Bedarf bei etwa 10 Mio. zusätzlichen Arbeitsplätzen, was zu Bruttokosten von mehr als 500 Mrd. US-\$ führen würde. Die Nettobelastung des Staatshaushaltes wäre aber auch in den USA deutlich niedriger, da bei einer Reihe von (teuren) sozialstaatlichen Leistungen die Inanspruchnahme sinken würde.

Herausforderungen in einem globalisierten wirtschaftlichen Umfeld

Einige Probleme bleiben allerdings, wie auch in vielen anderen Arbeiten, unerwähnt. Die Überlegungen beziehen sich auf die USA der 60er-Jahre, und damals waren Leistungsbilanzprobleme dort noch kein großes Thema. Aufgrund der damaligen Wirtschaftsstruktur, der Größe des Landes und der noch deutlich geringeren internationalen Verflechtung konnte man außerdem davon ausgehen, dass die zusätzlichen Ausgaben für Konsum und Investitionen überwiegend die Inlandswertschöpfung beleben würden. Das ist heute anders, und vor allem in kleinen offenen Volkswirtschaften ist damit zu rechnen, dass ein nicht unerheblicher Teil des induzierten Nachfrageimpulses ins Ausland abfließen würde. Besonders in strukturschwachen Ländern, die weder Konsum- noch Investitionsgüter in ausreichender Menge selbst produzieren, bleiben in dieser Hinsicht viele Fragen offen.

Außerdem gesteht Minsky selbst ein, dass seine Überlegungen eine statische Betrachtung darstellen. Die langfristigen Folgen lassen sich für ihn nicht abschätzen. Die wirtschaftliche Lage von arbeitsfähigen Armen sollte sich jedenfalls verbessern. Einem solchen, völlig neuen Arbeitsmarktregime müsste man aber Zeit geben, sich zu entwickeln, und bis die Vollausstufe erreicht ist, können leicht zehn oder mehr Jahre vergehen. Eventuelle Kinderkrankheiten sind zu akzeptieren. Das Risiko dabei ist, dass sich manche Rückwirkungen, insbesondere solche auf das Reproduktionssystem des Arbeitsmarktes, erst zu einem Zeitpunkt zeigen, wenn die Veränderung bereits irreversibel geworden ist.

Auch das Problem von ungeplanten Binnenwanderungsbewegungen ist nicht von der Hand zu weisen. Zumindest bei Menschen im Erwerbsalter wird die Wohnortwahl normalerweise stark durch das Vorhandensein von Arbeitsplätzen bestimmt und auch eingeschränkt. Bei einer bedingungslosen Beschäftigungsgarantie würde dieser Faktor an Gewicht verlieren. Jeder könnte bei der Wahl des Wohnortes ausschließlich persönlichen Neigungen folgen, und die öffentliche Hand müsste dann am Zielort für die nötige Beschäftigung sorgen. Dies ist bei der ohnehin schon beträchtlichen Landflucht in den meisten europäischen Ländern keineswegs ein theoretisches Problem. Ob man die zu erwartenden Größenordnungen abschätzen und gegebenenfalls steuern kann, muss fürs Erste dahingestellt bleiben.

In der EU könnte die Arbeitnehmerfreizügigkeit zum entscheidenden Stolperstein für eine bedingungslose Beschäftigungsgarantie werden. In den bisher zum Thema veröffentlichten Modellrechnungen würden selbst die niedrigsten Entlohnungsvarianten noch Einkommen garan-

tieren, die um ein Vielfaches über den vergleichbaren Werten in vielen Mitgliedsländern liegen. Bedingungslose Beschäftigungsgarantieprogramme in den reicheren EU-Ländern könnten dann zu einem erneuten Ansteigen der Zuwanderung führen. Die Autoren einiger Studien weisen auf dieses Problem hin, gehen aber davon aus, dass ein allfälliges Expertengutachten zu dem Schluss kommen würde, dass die Steuerungsmöglichkeiten eher gering sein werden.

Programme mit kleinerem Umfang

Viele Autoren gehen in ihren Arbeiten von Minskys Maximalmodell ab. Es werden dann staatliche Beschäftigungsprogramme in kleineren Dimensionen vorgeschlagen, die meist in eine der folgenden Kategorien fallen: Programme, welche die konjunkturelle Erholung unterstützen können, Programme für benachteiligte Personengruppen, die den Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen sollen, sowie Programme, die benachteiligten Personengruppen eine Beschäftigung gegebenenfalls bis zum Pensionsantritt bieten können.

Nach einer schweren Rezession verläuft die Arbeitsmarkterholung in der Regel gegenüber der Konjunkturerholung mit einer deutlichen Zeitverzögerung. Bis sich die Arbeitslosenquoten wieder dem Vorkrisenniveau annähern, können durchaus fünf und mehr Jahre vergehen. Im ungünstigsten Falle kommen noch Hysterese-Effekte zum Tragen, und die Arbeitslosigkeit steigt von Rezession zu Rezession schrittweise an. Je länger die Krise dauert, umso stärker steigt auch die Langzeitarbeitslosigkeit, und die folgende Hochkonjunkturphase ist sehr oft zu kurz, um den benachteiligten Personengruppen Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt zu bieten.

Da die ArbeitnehmerInnen die Hauptlast von Wirtschaftskrisen tragen, fordern viele Autoren, dass der Staat mit Beschäftigungsprogrammen die Folgen von Konjunkturabschwüngen gezielt abmildern sollte. Diese können sich im Einzelfall an alle Arbeitslosen richten oder aber die am stärksten betroffenen Personengruppen gezielt fördern. Sie reduzieren die Einkommensverluste der ansonsten Arbeitslosen und bewahren (zumindest teilweise) das Humankapital. Es bleiben auch die sozialen Kontakte erhalten, und die Menschen können sich gegebenenfalls umorientieren und neue Netzwerke bilden. Diese Art der konjunkturstützenden Beschäftigungsprogramme würde konzeptgemäß nach einiger Zeit auslaufen oder aber im Umfang deutlich zurückgehen. Verbleibende Arbeitslose könnten gegebenenfalls in anderen Programmen Aufnahme finden.

Eine Variante wären Programme zur Reduzierung der saisonalen Ar-

beitslosigkeit, die definitionsgemäß zeitlich begrenzt wären. In einigen Entwicklungsländern gibt es Initiativen, die vor allem Landarbeitern und armen Kleinbauern für einige Monate im Jahr ein zusätzliches Einkommen verschaffen sollen. Diese Programme sind oft recht einfach umzusetzen, weil die Zielpersonen schwere körperliche Arbeit gewohnt sind und geeignete Einsatzmöglichkeiten vergleichsweise einfach zu finden sind.

Programme wie die leider abgebrochene „Aktion 20.000“ sind in erster Linie auf die strukturelle Arbeitslosigkeit ausgelegt. Personen, die aufgrund ihres Alters oder anderer, oft multipler Vermittlungseinschränkungen als Arbeitslose wenig Chancen auf eine Wiederbeschäftigung am regulären Arbeitsmarkt haben, sollen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit geboten bekommen. Die Diskriminierung allein aufgrund des Alters durch die Personalverantwortlichen der Unternehmen ist eine nicht zu leugnende Tatsache. Aufklärungs- und Imagekampagnen haben zwar die Bereitschaft zur Weiterbeschäftigung von Älteren erhöht, nicht aber die Bereitschaft, ältere Arbeitslose neu einzustellen. Bei Beschäftigungsprogrammen für diese Personengruppe geht es neben der Einkommensaufbesserung vor allem auch darum, das Humankapital für die Gesellschaft zu erhalten und den Betroffenen einen würdevollen Übergang in die Pension zu ermöglichen. Ein nicht gewinnorientierter Arbeitsgeber hat im Allgemeinen auch mehr Möglichkeiten, auf die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit anderen Vermittlungseinschränkungen Rücksicht zu nehmen.

Ein eigenes Problem ist die Entlohnung der Beschäftigten in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen. Wie nicht anders zu erwarten, sind sich die meisten Autoren einig, dass der geltende Mindestlohn auf keinen Fall unterschritten werden darf. Überzahlungen bei besonderen Qualifikationen und längerer Berufserfahrungen werden in Erwägung gezogen und in die Kostenrechnungen sogar eingespeist, aber nicht im Detail ausgearbeitet. Die Bedingung, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlicher und regulärer öffentlicher Beschäftigung treten soll, wird aber allgemein geteilt. In diesem Punkt könnte man allerdings unter gewissen Bedingungen Ausnahmen andenken. Beispielsweise könnte man, wenn in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung aufgrund eines gegebenen Personalschlüssels bestimmte Leistungen eingeschränkt werden müssen, die „reine Lehre“ etwas milder auslegen.

Minskys Überlegungen beziehen sich auf eine entwickelte Wirtschaft, in der es im Allgemeinen noch Kapazitätsreserven gibt und wo Erweiterungsinvestitionen stattfinden, wenn sie rentabel zu werden versprechen. Konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit sind hier die Hauptmotive zu intervenieren. In Entwicklungsländern, wo Kapitalman-

gelarbeitslosigkeit das vorherrschende Problem ist, können reine Beschäftigungsprogramme, welche dieses Problem nicht gleichzeitig angehen, allenfalls vorübergehend und in kleinem Rahmen entlastend wirken. Sobald die Produktionskapazitäten an ihre Grenzen stoßen, würden weitere Einkommenssteigerungen die Preise erhöhen und die Leistungsbilanz verschlechtern. In kapitalarmen Ländern können Beschäftigungsprogramme größeren Umfangs somit nur dann eine positive Wirkung entfalten, wenn gleichzeitig Investitionen sowohl in der Konsumgüterindustrie als auch in den kapitalgüterproduzierenden Industrien in ausreichendem Maße stattfinden. Wenn allerdings Investitionsprogramme durch Entwicklungshilfe oder ausländische Direktinvestitionen bereits stattfinden, könnten gemeinnützige Beschäftigungsprogramme diese unter Umständen gut ergänzen.

Dieses Problem zu geringer Kapitalausstattung besteht nicht nur in Entwicklungs- und Schwellenländern der Dritten Welt. Auch in Südosteuropa und einigen Ländern Osteuropas sind die Produktionskapazitäten so niedrig, dass eine nachhaltige Erholung rein über eine Belebung der Nachfrage nicht funktionieren kann.

Auch für Anhänger der *Modern Monetary Theory* (u. a. Wray 1997) stellen staatliche Beschäftigungsprogramme ein zentrales Element ihrer Überlegungen dar. Für ein Land mit eigener Währung gibt es in ihren Augen auch keinerlei Finanzierungsproblem, weil die Zentralbank das benötigte Geld zur Verfügung stellen könnte. Nichtsdestotrotz wird die Frage der Finanzierung in vielen Fällen die größte Herausforderung darstellen. In Ländern wie Österreich mag der Bruttofinanzierungsbeitrag von Beschäftigungsprogrammen zunächst hoch erscheinen, aber aufgrund des Entfalls von anderen Transferleistungen, gesteigerter Wirtschaftsleistung und höherem Steueraufkommen ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf für ein wohlhabendes Land durchaus leistbar. Für weniger wohlhabende Länder, Schwellenländer oder gar Entwicklungsländer stellt sich die Situation deutlich schwieriger dar. Wenn der Kreis der potenziellen Interessenten sehr niedrige oder gar keine Unterstützungszahlungen erhält bzw. diese bereits ausgelaufen sind, fällt dieses Einsparungspotenzial mehr oder weniger weg. Auch der Anstieg der staatlichen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen wird geringer ausfallen, weil Löhne in den Beschäftigungsprogrammen eher niedrig angesetzt werden müssen. Eine Modellrechnung für Griechenland beispielsweise ergibt für ein Beschäftigungsprogramm mit 200.000 Personen zum aktuellen Mindestlohn Bruttogesamtkosten von 3 Mrd. €. Unter recht optimistischen Annahmen bezüglich des Wachstumsimpulses und der Rückflüsse für die öffentliche Hand blieben die Nettokosten noch immer bei 1,2 Mrd. € pro Jahr.

Vor allem von ForscherInnen aus Ländern, in denen Klientelwirt-

schaft und Korruption zum politischen Alltag gehören, wird die Wichtigkeit der Transparenz des gesamten Programmablaufs, von klaren Vergabekriterien im Fall begrenzter Teilnehmerzahlen und laufender Evaluierung betont. Bisherige Erfahrungen deuten darauf hin, dass besonders bei begrenzter Teilnehmerzahl Personen mit den richtigen Beziehungen oft bevorzugt werden. Gleiche Zugangschancen für alle Interessierten oder aber geplante und öffentlich argumentierbare Bevorzugung benachteiligter Personengruppen sind letztlich nur erreichbar, wenn die örtliche Bevölkerung bei der Auswahl von Tätigkeiten, die gefördert werden sollen, miteinbezogen wird. Ansonsten können die Arbeitsplätze immer für bestimmte Bewerber maßgeschneidert werden bzw. der angebliche Bedarf steuernd gestaltet werden.

Resümee

Wenn der Staat als *Employer of Last Resort* auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftreten möchte, bieten sich vor allem zwei Personengruppen an, die Unterstützung brauchen. Da sind zunächst einmal die Langzeitarbeitslosen, und unter diesen vor allem die Älteren. Diese Personengruppe hat von der Arbeitsmarkterholung der vergangenen Jahre nur wenig profitieren können, und in Zeiten nachlassender Konjunktur wird die Zahl der Betroffenen schnell neue Höchststände erreichen. Die zweite – wesentlich größere – Gruppe, denen so geholfen werden könnte, sind die Menschen, die in der sogenannten Drehtürarbeitslosigkeit gefangen sind. Diese Form brüchiger Erwerbskarrieren konnte auch in der Vergangenheit von Konjunkturaufschwüngen nur wenig stabilisiert werden. Ein ausreichend starker und vor allem auch langanhaltender Konjunkturaufschwung, der nach einiger Zeit auch diese Problemgruppen mitziehen würde, ist derzeit nicht in Sicht. Hier könnten gezielte Beschäftigungsprogramme die Perspektiven der Betroffenen deutlich verbessern und ihnen ein würdevolleres Leben ermöglichen.

Soweit es sich bei den obengenannten Personengruppen um Bezieher von Transferleistungen handelt, stehen den Bruttokosten eines solchen Beschäftigungsprogramms beträchtliche Rückflüsse in Form von zusätzlichen Steuern und Sozialbeiträgen und auch Einsparungen bei den bis dahin bezahlten Sozialleistungen gegenüber. Durchaus realistische Rechenmodelle zeigen, dass die zusätzlichen Kosten nur etwa 20% bis 25% höher ausfallen würden als die Kosten des *Status quo*. Dafür würden die begünstigten Personen allerdings ihre Arbeitsleistung einbringen und zur Steigerung des allgemeinen Wohlstands beitragen.

Die Umsetzung von Beschäftigungsprogrammen sollte jedenfalls schrittweise erfolgen. Erfahrungen aus anderen Ländern und bisherigen Projekten im Inland können hilfreich sein, sind aber sicher nicht eins zu eins übertragbar; vor allem dann nicht, wenn Projekte ins Auge gefasst werden, die in ihrem Umfang bisherige Versuche deutlich übersteigen. Wenn es um Arbeiten geht, die gebraucht, derzeit aber mangels Finanzierung nicht gemacht werden, fallen sicher jedem von uns einige ein. Für die Konzipierung von einigen Zehntausend sinnvollen Arbeitsplätzen ist jedoch mit einem beträchtlichen Zeitaufwand zu rechnen; nicht zuletzt deswegen, weil sie sich an den Möglichkeiten und Bedürfnissen der örtlich verfügbaren Personen orientieren müssen. Pilotprojekte und Evaluierungen sowohl der Programme als auch der Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen sollten regelmäßig erfolgen.

Die Redaktion

Literatur

- Minsky, Hyman, The Role of Employment Policy (= Hyman P. Minsky Archive Paper 270, 1965).
- Paul, M.; Darity Jr, W.; Hamilton, D., The Federal Job Guarantee. A Policy to Achieve Permanent Full Employment (Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D. C., 2018).
- Wray, L. R., Government as employer of last resort: full employment without inflation (= Levy Economics Institute Working Paper Series, Nr. 213, Annandale-on-Hudson, NY, 1997).