Titel

Moder Clara, Theurl Simon

1. Einleitung

In dem folgenden Paper möchten wir die Idee staatlich geförderter Beschäftigungsprogramme im Kontext der Transformation von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimen analysieren. Als Ausgangspunkt wählen wir die Typologie von Wohlfahrtsstaatregimen nach Esping-Andersen (1990) und interpretieren die neoliberalen Transformationsprozesse seit den 1980ern als „Abbau“ Sozialstaatlicher Leistungen und workfareistischer (Peck 2001, Jessop 1993) „Umbau“ der Funtkionsweise von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimes.

In Österreich wurde die neoliberale Transformation von den beiden Schwarz-Blauen Koalitionen unter Wolfgang Schüssel und Sebastian Kurz vorangetrieben.

Wir argumentieren, dass staatlich geförderte Arbeitsplätze, eine Jobgarantie, der neoliberalen Transformation entgegenstehen. International wird diese beschäftigungspolitische Maßnahme bereits erfolgreich angewandt.

2. Konzeptioneller Rahmen

2.1. Modelle von Wohlfahrtsstaatregimen

Das bis heute einflussreichste Modell zur Klassifizierung von Wohlfahrtsstaaten stammt von Gosta Esping-Andersen aus dem Jahr 1990 und schließt die Funktion der Arbeitsmarktregime explizit mit ein. Esping-Andersen zeigte in seinem „Three Worlds of Welfare Capitalism“, dass es nicht einfach “mehr” oder “weniger” Staat gibt, sondern dass Systeme sozialer Sicherung im Kontext von sozialen Bewegungen und historischen Entwicklungen entstehen. Darüber hinaus verschiebt seine Analyse erstmals den Fokus von Ausgaben für staatliche Sozialleistungen auf deren Finanzierung und Verteilung (Isaakje, 2017).

Die Rolle von Wohlfahrtsstaaten sieht Esping-Andersen vordergründig darin, Schutz vor sozialen Risiken zu bieten (1999:31). Die spezifische kapitalistische Produktionsweis geht mit sozialen Risiken einher, die sich entlang der unterschiedlichen Positionen in der Arbeitsteilung verteilen. Bezugnehmend auf Peter Baldwins „The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State“ (Baldwin 1994) unterscheidet Esping-Andersen verschiedene „risk classes“ (1999:40). Soziale Risiken verteilen sich unterschiedlich auf soziale Schichten. So sind Bauarbeiter*innen beispielsweise höheren Gesundheitsrisiken ausgesetzt als Büroangestellte. Das Risiko von Arbeitslosigkeit und niedrigen Einkommen ist höher bei Menschen mit niedriger Formalausbildung, als wie bei Menschen mit hoher Formalausbildung (Zitat), um einige Beispiele zu nennen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle zur Absicherung gegenüber sozialen Risiken sind somit auch Ausdruck von Solidarität.

Hervorzuheben ist, dass der Egalitarismus der Nachkriegszeit durch die sozialstaatliche Absicherung gegenüber sozialen Risiken sowie der Verteilungsfunktion des Sozialstaates gefördert wurde. Welche sozialen Risiken, wie und zu welchem Ausmaß abgesichert werden, wirkt in weiterer Folge auf Armut, Einkommensverteilung, ökonomische

Möglichkeiten bis hin zu gesellschaftlicher Solidarität und Stratifikation (1999:32). Ein Blick auf spezifische soziale Risiken und deren Verteilung entlang soziodemografischer Merkmale bildet somit einen Ausgangspunkt für die Analyse der Funktionsweise von Sozialstaaten und ermöglicht betroffenen Gruppen von Reformen zu identifizieren und gibt Hinweise auf Solidaritätsstrukturen.

Gegenüber sozialen Risiken bietet nach Esping-Andersen nicht ausschließlich der Sozialstaat Schutz, sondern auch Familie (bzw. Haushalt) und Markt. Wie historisch spezifische soziale Risiken zwischen Staat, Markt und Familie verteilt werden wird dann als Wohlfahrtregimen bezeichnet. Neben der Verteilung sozialer Risiken und Finanzierungsstrukturen sind zwei weitere Indikatoren zur Klassifizierung von Wohlfahrtregimen zentral: der Grad der Dekommodifizierung und das Ausmaß gesellschaftlicher Stratifikation und Solidarität. Dekommodifizierung meint die Möglichkeit, auch abseits von Erwerbsarbeit soziale Rechte zu genießen und finanziell abgesichert zu sein. Wem diese Rechte wie umfassend gewährt werden ist eine Frage der Stratifikation. Können beispielsweise nur bestimmte Gruppen (bspw. Inländer*innen) Rechte geltend machen, so ist gesellschaftliche Solidarität eher eng. Je nach Kombination dieser beiden Indikatoren ergeben sich nach Esping-Andersen drei idealtypische Wohlfahrtsstaatsregimes:

- **Liberale Wohlfahrtsregime** sind gekennzeichnet durch einen geringen Grad von Dekommodizierung und einen eng gefassten Solidaritätsbegriff. Notlagen werden als individuelles Problem verstanden und staatliche Eingriffe in die Verteilung von Einkommen und Vermögen sind gering, Sozialleistungen sind an hohe Anforderungen gebunden und vergleichsweise gering. Soziale Absicherung kann zum Teil über den Markt zugekauft werden, was wiederum einer staatlichen Förderung des Marktes entspricht. Beispiele für liberale Wohlfahrtsstaaten sind die USA und Großbritannien.
- **Korporatistische Wohlfahrtsregime** weisen einen höheren Grad an Dekommodifizierung auf als liberale Wohlfahrtsstaaten, koppeln Sozialleistungen aber an Status bzw. Klasse im weiteren Sinne. Das System ist auf Statuserhalt angelegt und wenig umverteilend. Finanziert werden die Sozialleistungen in korporatistischen Systemen durch staatliche Versicherungsbeiträge. Österreich und Deutschland sind diesem Typ zuzurechnen.
- **Sozialdemokratische Wohlfahrtsregime** weisen einen hohen Grad an Dekommodifizierung und breite gesellschaftliche Solidarität auf. Universelle Rechte sind unabhängig vom Status im Erwerbsleben, Sozialleistungen großzügig und steuerfinanziert. Dennoch gibt es einen engen Zusammenhang zwischen „welfare“ und „work“: Eine Jobgarantie ist in diesem Modell integraler Bestandteil des wohlfahrtsstaatlichen commitments (s.a. Leibfried 1992). Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, vor allem Schweden, gelten bei Esping-Andersen als klassisch sozialdemokratische Modelle.

Esping-Andersen wurde in den Folgejahren breit rezipiert, erweitert und auch kritisiert. Wesentliche Kritikpunkte sind unter anderem der Eurozentrismus des Modells, die Vernachlässigung von Südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten als eigenen Typus oder auch eine zu starke Vereinfachung bzw. Vernachlässigung wesentlicher Politikfelder, wie beispielsweise Gesundheit. Ebenfalls kritisiert wurde das völlige Ausblenden von genderspezifischen Aspekten der Wohlfahrtsstaatstypologie, im Besonderen der ungleichen Verteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern unter dem Gesichtspunkt, dass Wohlfahrt nicht nur über den Staat oder den Markt, sondern vor allem auch von der Familie und dort von Frauen organisiert werden sowie die Einbindung von Frauen ins Erwerbsleben, da Erwerbsarbeit vielfach eine Voraussetzung für den Bezug von staatlichen Leistungen bleibt (Arts & Gelissen 2002).

Zahlreiche Autor*innen erweiterten das Modell um einige dieser Aspekte:
Leibfried (1992) fokussiert auf die unterschiedlichen Varianten von Sozialpolitik und Armutsbekämpfung. Dabei bildet er vier Kategorien von Wohlfahrtsstaaten; drei überlappen sich weitestgehend mit Esping-Andersens Typologie, Leibfried fügt noch "Latin Rim" als eigene Kategorie hinzu. In diese fallen die südeuropäischen Staaten, in denen es kein explizit formuliertes Existenzminimum und auch keinen Anrecht auf staatliche Unterstützung gibt. Erwähnenswert ist auch, dass in dieser Typologisierung die Rolle des Staates auf dem Arbeitsmarkt explizit erwähnt wird. Die Varianten reichen von einer starken Forcierung von Arbeit auf dem "Markt" in angelsächsischen (liberalen) Wohlfahrtsstaaten hin zu dem Staat als "employer of last resort" in sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten. Eine alternative Typologie mit Schwerpunkt auf die Rolle von Frauen im Wohlfahrtsstaat und im Erwerbsprozess stammt von Siaroff (1994). Indikatoren sind die Orientierung des Sozialstaats an Familien, die Erwünschtheit von weiblicher Erwerbsbeteiligung sowie das Ausmaß in dem staatliche Leistungen für Familien an Frauen ausbezahlt werden. Bonoli (1997) konzipierte eine besonders einflussreiche alternative Typologie von Wohlfahrtsstaatsregimes, in dem er Dekommodifizierung als entscheidenden Indikator kritisiert und stattdessen vorschlägt, der Anteil von Sozialleistungen am BIP und die Art der Finanzierung (versicherungs- oder steuerbasiert) zur Klassifizierung heranzuziehen. Andere Autor*innen bemühten sich um einen stärkeren Fokus auf ökonomische Aspekte in der Organisation sozialer Sicherung. Hall und Soskice (2001) beispielsweise entwarfen ein duales Modell von Staat-Markt Beziehungen entlang von sechs Dimensionen, wonach es sich bei Staaten um liberale oder um koordinierte Marktwirtschaften handeln kann.

2.2 Der Wandel von Wohlfahrtsstaat- und Arbeitsmarktregimen

Seit den 1980ern lässt sich eine Transformation der wesentlichen Grundzüge von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimen beobachten. Diese Transformation zeichnet sich einerseits durch den „Umbau" der dekommodifizierenden Funktionsweise von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimen, gleichzeitig durch den „Abbau" sozialstaatlicher Leistungen aus. Der „Umbau" von Wohlfahrtsstaat- und Arbeitsmarktregimen drückt sich konkret in der Privatisierung und salopp formuliert, Ökonomisierung von Versicherungsleistungen aus: Sozialleistungen werden der Logik von Gewinnmaximierung untergeordnet und entsprechend umgestaltet. Ebenso wird in der kritischen Literatur die Transformation des dekommodifizierenden Charakters von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimen (Esping-Anderson 1990) hin zu zunehmend „aktivierenden" bzw. workfareistischen Ausprägungen (Peck 2001; Jessop 1993) herausgearbeitet.

In Folge der ökonomischen und politischen Krise in den 70er Jahren, wandelte sich die wirtschaftspolitische Weltanschauung und die daran orientierte wirtschaftspolitische Ausrichtung grundlegend. Die in der Nachkriegszeit stark Keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik machte vor dem Hintergrund stagnierender Wirtschaftsentwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und Inflation und steigender Ausgaben für Sozialversicherungsleistungen zunehmend einer neoliberalen Weltanschauung Platz. Wirtschaftspolitische Ziele wie Preisstabilität, ausgeglichene Budgets und flexible Arbeitsmärkte ersetzten das politische Primat der Vollbeschäftigung. Um eine „Flexibilisierung" des Arbeitsmarktes voranzutreiben wurden in vielen Ländern der Abbau von arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen (wie Kündigungsschutz und Arbeitszeit) sowie die Schwächung von Gewerkschaften forciert. Die steigende Staatsverschuldung befeuerte darüber hinaus die Argumentation, die generösen Sozialstaaten der Nachkriegsära könnten nichtmehr finanziert werden. Die neoliberalen wirtschaftspolitischen Debatten und

theoretischen Konzepte stellen sich dabei als eine gebündelte Attacke auf die etablierten Wohlfahrtsregime dar (Palley 2018).

In Europa ist der Abbau sozialstaatlicher Leistungen darüber hinaus in Zusammenhang mit dem Prozess der europäischen Integration zu sehen (Hermann 2007), wie auch in den seit den 1980er Jahren sinkenden Wachstumsraten für Sozialausgaben in den OECD Ländern erkennbar ist (https://www.oecd.org/social/expenditure.htm). Im Zuge des europäischen Krisenmanagements sanken die Sozialausgaben in den Ländern die unter dem „European Stability Mechanism“ und der „Excessive Devicit Spending Procedure“ standen besonders stark (Zeilinger/Reiner 2019).

Eine weitere Perspektive auf die Transformation von Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimen findet sich in (Neo)Marxistischen Debatten wieder, in denen die Funktion im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung kapitalistischer Akkumulationsdynamiken und der Arbeitskraftreproduktion im Vordergrund steht (für einen Überblick über die Debatte siehe Grisser 2009). Vor dem Hintergrund der Stagnationskrise des Kapitalismus geht es darum, die „Ware Arbeitskraft“ zur ökonomischen Krisenbewältigung anzupassen (Atzmüller 2014). Diese Entwicklung mit Fokus auf den Arbeitsmarkt wird als Transformation von „Welfare“ (Wohlfahrtsstaat) zu „Workfare“ beschrieben (Peck 2001; Jessop 1993). Im Kern geht es darum, dass der dekommodifizierende Charakter von Wohlfahrtsstaaten zunehmend durch „aktivierenden“ bzw. „workfareistischen“ Elementen ersetzt wird. Diese zeichnen sich durch eine neuartige Konditionalisierung sozialstaatlicher Leistungsansprüche aus: Erbrachte Leistungen zur Beschäftigungsaufnahme sind Voraussetzung für den Erhalt von Sozialleistungen. Ziel der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist es dann nicht mehr, Menschen in Notlagen ein gutes Auskommen zu ermöglichen, sondern möglichst schnell in Beschäftigung zu befördern und zwar unabhängig von der Qualität der Arbeit, den erworbenen Fähigkeiten oder dem Einkommen.

Sozialstaatliche Programme und Maßnahmen werden dabei so ausgerichtet, dass nur die Bereitschaft zur Aufnahme jeder zumutbaren Beschäftigung oder die Teilnahme an vorgeschriebenen Kursen und Maßnahmen, zum Erhalt von Sozialleistungen berechtigt (Atzmüller 2006). Die Definition von Zumutbarkeit ist dabei weit dehnbar und eine zentrale Stellschraube für workfareistische Reformen. Charakteristisch sind dabei Verschärfungen des Sanktionsregimes sowie eine Neuausrichtung der Höhe und Dauer der Leistungen die in Summe zu einer Reduktion des (möglichen) Leistungsbezuges führen. Begleitet wird dies mit Darstellung von Arbeitslosigkeit als „Anreizproblem“. Generöse Sozialversicherungsleistungen seien Grund dafür, dass Menschen nicht bereit seien, zu gegebenen Marktpreisen zu arbeiten. Es kommt somit zu einer Individualisierung des Problems Arbeitslosigkeit. Die Rolle von Unternehmen und Politik gerät in den Hintergrund. Öffentliche Kürzungen werden entlang von „Sozialschmarotzer“ Debatten legitimiert. Damit ändert sich auch die öffentlich kommunizierte gesellschaftliche Funktion von Arbeit: Sie ist nicht mehr Grundlage für Teilhabe, sondern dient als Disziplinierungsmaßnahme.

3. Entwicklungen in Österreich – „Um-„ und „Abbau“ unter der Türkis-Blauen Bundesregierung

Entsprechend der Kategorisierung von Esping-Andersen (1990) ist Österreich ein konservativer Wohlfahrtsstaat, der weitestgehend dem Versicherungsprinzip folgt und Sorgearbeit vor allem den Familien (sprich: Frauen) überlässt – dadurch entstehen

Ungleichheiten zwischen unterschiedlich versicherten Gruppen ebenso wie zwischen den Geschlechtern. Wie oben skizziert ist Österreich auch ein koporatistischer Wohlfahrtsstaat, der „insider“ begünstigt und „outsidern“ soziale Rechte abspricht (Heitzmann). Die Konstruktion, wer als „insider“ oder als „outsider“ gilt, ist dabei einem laufenden Wandel unterworfen, politisch instrumentalisiert und wird nicht zuletzt entlang nationaler Merkmale vollzogen.

In den Jahren 2000-2006 vollzog die Koalition von ÖVP und FPÖ, bzw. BZÖ einen Paradigmenwechsel im Bereich Alterssicherung, der Budget- und teilweise der Familienpolitik (Tálos 2006). Seit den 1970ern traten Zahlreiche *liberale* Komponenten, die individuelle Verantwortung, Leistung und Treffsicherheit betonen, an die Stelle „sozialdemokratischer“ Ausprägungen des Sozialstaates (Preglau 2002). Steigende Armut der bekannten Risikogruppen der Langzeitarbeitslosen, Alleinerzieher*innen, Pensionist*innen, Ausländer*innen sowie der kinderreichen Familien, aber auch „neue“ Formen der Armut der „nicht Beschäftigungsfähigen“ und der „working poor“ nahm in Folge dieser Politik zu (ebda.). In der Arbeitsmarktpolitik konnten hingegen nur Teile der angekündigten Reformen umgesetzt werden (Fink 2006). So kam es lediglich zu einer Verstärkung der bereits bestehenden Trends.

Die jüngsten Reformen der Türkis-Blauen Bundesregierung unter Sebastian Kurz (ÖVP) in den Jahren 2017-2019 trieben die Transformation des österreichischen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimes weiter voran. Sie stehen ebenso im Zeichen der Reformdynamik, die seit den 1980er-Jahren darauf abzielen, den Druck auf Arbeitssuchende zu erhöhen (Dingledey 2007). Die im Regierungsprogramm angekündigten Reformvorhaben waren mit den Hartz IV Reformen, wie sie in Deutschland bereits umgesetzt wurden, vergleichbar (Theurl 2018b) und schlossen nahtlos an die Arbeitsmarktpolitische Agenda der Schwarz-Blauen Koalition unter Wolfgang Schüssel an (Theurl 2018a). Die Türkis-Blaue Bundesregierung vollzog in einigen Bereichen, insbesondere durch die Novelle der Arbeitszeitgesetzgebung[1], einen „radikalen Umbau“ der Arbeitsmarktpolitik die durch symbolpolitische Maßnahmen Großteils verdeckt blieben (Tamesberger/Stelzer-Orthofer 2018). Die im Regierungsprogramm angekündigten arbeitsmarktpolitischen Vorhaben konnten jedoch nur teilweise umgesetzt werden. Nach 527 Tagen wurde die Regierung infolge eines Misstrauensantrags des Amtes enthoben. Dem vorausgegangen waren Videoaufzeichnungen in denen der damalige Parteichef der FPÖ die Bereitschaft zum Machtmissbrauch und zur Veruntreuung von Steuergeldern erkennen ließ.

Zu einem „Umbau“ der Funktionsweise des österreichischen Arbeitsmarktregimes kam es auch unter türkis-blau nicht. Dennoch ist eine Verschärfung des Sanktionsregimes zu beobachten, wodurch die workfareistische Ausprägung des österreichischen Arbeitsmarktregimes (Atzmüller 2009) verstärkt wurde. Seit Antritt der Bundesregierung sind die sanktionsbedingten Sperren in der ALV stark angestiegen (Theurl 2019). Diese sind im Kontext des erhöhten politischen Drucks der Bundesregierung gegenüber dem AMS zu betrachten – die exzessiven Disziplinierungsmaßnahmen blieben jedoch über die Türkis-Blaue Legislaturperiode hinaus bestehen und wird von den Landesgeschäftsführer*innen des AMS weitergeführt. Das, obwohl wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hinweisen, dass diese Maßnahmen arbeitsmarktpolitisch unwirksam sind (Rainer/Fink/Mahringer 2016).

Der „Abbau“ Sozialstaatlicher Leistungen wird in der Budgetpolitik der Türkis-Blauen Bundesregierung deutlich (Brait/Kranawetter 2018). Im Bereich des Arbeitsmarktpolitischen Budgets kam es zu Kürzungen der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Stark betroffen waren Ausgaben für die Finanzierung von Deutschkursen, der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und anderen

[1] Die Bundesregierung brachte eine Gesetzesänderung ein, die eine Ausdehnung der Höchstarbeitszeit auf 12 Stunden pro Tag und 60 Stunden in der Woche legalisiert (Risak 2018)

Maßnahmen, die für die (arbeitsmarktpolitische) Integration von Asyl- und Subschutzberechtigte vorgesehen waren. An deren Stelle traten die Arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben der damaligen Bundesministerin Hartinger-Klein (FPÖ), Asyl- und Subschutzberechtigte überregional als Erntehelfer*innen zu vermitteln (Hartinger-Klein 2019). Gleichzeitig wurde die Bedarfsorientierte Mindestsicherung abgeschafft und durch eine Sozialhilfe Neu ersetzt, die unter anderem Leistungskürzungen für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen vorsieht (ein Überblick über die Debatte findet sich in KuWe-Debattenforum 1/2019).

Ebenso kam es zu einem Stopp der Aktion 20.000. Dabei handelte es sich um eine beschäftigungspolitische Maßnahme, die darauf abzielte, Arbeitsplätze für ältere Langzeitarbeitslose über 50 zu schaffen. Die Idee einer staatlichen Jobgarantie, also staatlich finanzierten Arbeitsplätzen zur Erreichung von Vollbeschäftigung, kann dem (Post)Keynesianischen Paradigma verortet werden. Somit steht die Forderung klar einer neoklassischen und neoliberalen Weltanschauung gegenüber und kann als Gegentrend zum Abbau von Sozialleistungen verstanden werden. Zentral dabei ist, dass die Teilnahme an einem solchen Programm freiwillig ist und nachhaltige, gute Arbeitsplätze geschaffen werden. Ansonsten würden sie sich nicht von workfareistischen Maßnahmen, wie z.B. den sogenannten „1 Euro Jobs“ die in Deutschland im Zuge der Hartz IV Reformen eingeführt wurden, unterscheiden.

Die Aktion 20.000 in Österreich hat diese beiden Kriterien erfüllt. Vor dem Hintergrund steigender und persistenter Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich infolge der Finanzkrise 2007, handelte es sich um eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitische Maßnahme um älteren Langzeitbeschäftigungslosen wieder eine Chance am Arbeitsmarkt zu geben. Erste Evaluierungen zeigen positive Effekte der Maßnahme (Figerl/Tamesberger/Theurl 2019). Dennoch wurde die Aktion frühzeitig eingestellt.

4. Internationale Beispiele „beyond activation“

Nicht nur Wohlfahrtsstaaten und soziale Sicherungssysteme haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten massiv verändert, sondern auch die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt sind andere als in den 1970ern. Gründe dafür sind unter anderem eine sich verändernde Erwerbsbevölkerung, etwa durch die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen, Migration, Digitalisierung und die sich wandelnde Arbeitswelt an sich. Der “neoliberal turn” in den 1980er Jahren hat die Verantwortung für soziale Risiken und Arbeitslosigkeit verstärkt in den Bereich des Individuums verschoben. “Workfare” und “Aktivierung” zielten darauf ab, Menschen möglichst “fit” für die Anforderungen des Arbeitsmarkts zu machen. Sozialstaatliche Leistungen wurden immer enger an die Bereitschaft, jede Form von Erwerbsarbeit anzunehmen, geknüpft (Griesser 2009; Obinger, 2006).

Nichtsdestotrotz besteht in vielen europäischen Ländern seit Jahren steigende oder auf hohem Level stagnierende Langzeitarbeitslosigkeit. Es gibt also zahlreiche Menschen, die trotz der bestehenden staatlichen Maßnahmen keine Erwerbsarbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden - sei es, weil sie zu dessen Bedingungen beispielsweise aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen nicht arbeiten können, oder weil ihr “Marktwert” durch niedrige Ausbildung oder hohes Alter zu gering ist. Ein möglicher Lösungsansatz hierfür ist eine staatliche Jobgarantie bzw. der Staat als “employer of last resort” (s.a. Tcherneva, 2012). Diese Idee wird in manchen europäischen Ländern im kleinen Rahmen erprobt und einige Beispiele werden im Folgenden vorgestellt.

Gemeinsam ist allen Programmen, dass sie auf bestimmte Regionen beschränkt sind und dementsprechend in enger Zusammenarbeit mit Gemeinden und regionalen Betrieben

umgesetzt werden, auf bestimmte Gruppen - meist nach Dauer der Arbeitslosigkeit - abzielen, nur “zusätzliche” Jobs, die in keinem Konkurrenzverhältnis zur Privatwirtschaft stehen, schaffen und vor allem für die Teilnehmenden freiwillig sind. Das Kriterium der Freiwilligkeit ist ein zentraler Unterschied zu workfare Modellen. Die Betroffenen sollen die Wahl haben, ob sie am staatlichen Programm teilnehmen oder stattdessen weiterhin passive Leistungen beziehen wollen.

4.1. Frankreich

Frankreich erprobt seit knapp drei Jahren in insgesamt 16 Regionen ein Pilotprojekt für eine regionale Jobgarantie. Mit dem Programm soll der persistenten Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden - mehr als 40% aller französischen Arbeitslosen sind länger als 12 Monate ohne Job. Bei den sogenannten „Territoires zéro chômeur de longue durée”- „Kommunen ohne Langzeitarbeitslosigkeit“ handelt es sich um staatlich finanzierte Beschäftigungsmöglichkeiten für alle, die auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht mehr Fuß fassen können. Damit findet ein arbeitsmarktpolitischer Strategiewechsel statt: anstelle der lange verfolgten Aktivierungspolitik, also dem Versuch, Arbeitslose mittels Qualifizierung “fit” für den Arbeitsmarkt zu machen, wird der Fokus auf die Fähigkeiten der arbeitssuchenden Menschen und die Bedarfe der jeweiligen Kommunen gelegt. Finanziert wird die Maßnahme weitestgehend über einen Passiv-Aktiv Transfer, also über Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die die Betroffenen ohnehin erhalten hätten (Fondation Jean Jaurés, 2019; TZCLD 2019a).

Ziel dieses arbeitsmarktpolitischen Experiments ist es zu zeigen, dass es möglich ist, auf regionaler Ebene sinnvolle (im Sinne gesellschaftlich nützlicher) Arbeitsplätze zu schaffen, die unbefristet sind, Nutzen stiften und keine Mehrkosten verursachen. Um welche Jobs es sich genau handelt, wird jeweils in den Regionen unter Miteinbeziehung möglichst aller relevanter AkteurInnen entschieden. Beispiele umfassen kommunale Dienstleistungen, administrative Unterstützung lokaler Unternehmen, Hilfsarbeiten in der Landwirtschaft, Re- und Upcycling und andere Arbeiten im Sinne der ökologischen Transformation. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Experiment sind positiv, aller Voraussicht nach wird es verlängert und in weiteren Regionen umgesetzt (TZCLD 2019b).

Das Programm steht allen langzeitarbeitslosen Menschen in einer Region zur Verfügung ohne Vorauswahl durch die zuständigen Arbeitsmarktbehörden und ist freiwillig. Die entstandenen Arbeitsplätze sollen Arbeit und Weiterbildung kombinieren, Sicherheit durch unbefristete Verträge schaffen und zusätzliche Arbeitsplätze in der Region generieren. Umgesetzt wird es teils von bestehenden Arbeitsmarktintegrationsbetrieben, die in Frankreich im Rahmen der Sozial- und Solidarwirtschaft eine lange Tradition haben, teils von Gemeinden und Kommunen. Es besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit, eigene Unternehmen auf Basis der vorhandenen Fähigkeiten der Menschen zu gründen.

4.2. Deutschland (bundesweit)

Seit der Umsetzung der “Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt” seit 2002, besser bekannt unter “Hartz Reformen”, gilt Deutschland als Vorreiter für workfare Ansätze in Kontinentaleuropa. Vor allem die Einführung des Arbeitslosengelds II (“Hartz IV”) nach einem Jahr Bezug von Arbeitslosengeld ist hier maßgeblich. Die Höhe des Bezugs wurde massiv gekürzt und gleichzeitig an strenge Auflagen hinsichtlich Arbeitswilligkeit und Bedürftigkeit gebunden. Vor allem Hartz IV führte zu einem massiven Anstieg des Niedriglohnsektors. Gleichzeitig zeigt sich, dass es kein wirksames Mittel zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ist (s.a. Dörre, 2013). In den letzten Jahren wurden verstärkt

Stimmen laut, Hartz IV wieder abzuschaffen oder zumindest grundlegend zu reformieren. Im Koalitionspakt der aktuellen schwarz-roten Bundesregierung findet sich daher auch ein Übereinkommen zur Etablierung eines sozialen Arbeitsmarkts und Alternativen zu Hartz IV.

Auf dieser Basis beschloss der Deutsche Bundestag im Herbst 2018 ein neues Konzept zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit. Das Programm "MitArbeit" hat zum Ziel, langzeitarbeitslose Menschen wieder in dauerhafte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen. Es besteht aus zwei hinsichtlich der Zielgruppe und Förderhöhe unterschiedlichen Förderschienen anstellen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales o. J.):

- Teilhabe am Arbeitsmarkt: Zielgruppe dieses Förderprogramms sind Personen über 25 Jahre, die in den letzten 7 Jahren mindestens 6 Jahre lang Arbeitslosengeld II („Hartz IV") bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig beschäftigt waren. Arbeitgeber*innen, die Personen aus dieser Zielgruppe anstellen, erhalten in den ersten beiden Jahren einen Gehaltszuschuss von 100% des Mindestlohns oder des tatsächlichen Lohns, sofern der Arbeitgeber tarifgebunden ist. In den folgenden Jahren reduziert sich die Förderung um 10 Prozentpunkte. Die maximale Förderdauer beträgt fünf Jahre.
- Eingliederung Langzeitarbeitsloser: Hier ist die Zielgruppe größer, nämlich Personen, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind. Hier fördert der Bund 75% des Lohns im ersten Jahr und 50% im zweiten Jahr. Zusätzlich können die Arbeitnehmer*innen Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen

Geplant ist darüber hinaus eine Nachbeschäftigungspflicht von 6 Monaten nach Ende der Förderung. Für die Förderungen hat die Bundesregierung bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode 4 Milliarden Euro zugesagt. Sowohl private Unternehmen als auch soziale Träger und öffentliche Organisationen sind förderberechtigt.

Für die Evaluation der Förderschienen wurden jeweils unterschiedliche Zielgrößen definiert: „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" hat die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. den Übergang in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis zum Ziel. „Teilhabe am Arbeitsmarkt" dagegen wird explizit auf Basis der Verbesserung der sozialen Teilhabe evaluiert und nicht entlang strikt arbeitsmarktpolitischer Kriterien.

4.3. Berlin

Berlin hat im Juli 2019 ein eigenes Jobgarantie Programm mit dem Namen "Solidarisches Grundeinkommen" gestartet. Hier handelt es sich um staatlich finanzierte, sozialversicherungspflichtige Jobs für vorerst fünf Jahre, Ziel ist eine Entfristung. Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt sollen gefördert bzw. ermöglicht werden. Das Berliner Programm setzt früher an als das bundesweite Gesetz. Zielgruppe sind alle Arbeitslosen, die zwischen 12 Monaten und 3 Jahren arbeitslos sind. Dementsprechend ist es den Betroffenen möglich, sich nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit für ALG II Bezug oder Teilnahme am Solidarischen Grundeinkommen zu entscheiden. So soll Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig verhindert werden (Bach und Schupp, 2018; Senatskanzlei Berlin 2019).

Das Programm versteht sich daher explizit als Alternative zu Hartz IV und als Baustein für ein neues Sozialstaatsmodell. Die fiskalischen Kosten belaufen sich laut Berechnungen des DIW auf rund 500 Millionen Euro jährlich für 100 000 Beschäftigte. Dieses Volumen wird wohl nicht so bald erreicht werden, in einem ersten Schritt sind 250 Jobs geschaffen worden, die Vermittlung von interessierten Bewerber*innen läuft derzeit (Senatskanzlei Berlin 2019).

Kritik kommt von verschiedenen Seiten: Der Verein Mein Grundeinkommen stört sich vor allem am Namen, da “Grundeinkommen” suggeriert, es handle sich um ein bedingungsloses Grundeinkommen, also ein arbeitsfreies Einkommen für alle Bürger*innen . Auch die Bundesagentur für Arbeit übt Kritik, allerdings an der sehr breit angelegten Zielgruppe. Das Argument ist, dass bei Menschen, die erst verhältnismäßig kurz arbeitslos sind, Qualifizierung und Weiterbildung zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zielführender seien als staatlich geförderte Jobs (Wolff 2019).

4.4. Schweden

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit sind in Schweden vergleichsweise geringere Probleme als in den meisten anderen europäischen Ländern. Dennoch ist gerade Jugendarbeitslosigkeit ein Thema, dem die schwedische Regierung mit dem “youth guarantee” Programm entgegenwirken will. Dabei handelt es sich aber weniger um eine Jobgarantie im oben skizzierten Sinne bzw. wie in den anderen dargestellten Ländern, sondern um eine gezielte Unterstützung für Jugendliche bei der Jobsuche.

Junge Menschen zwischen 16 und 24 Jahren, die mehr als drei Monate arbeitssuchend gemeldet sind, können an der youth job guarantee teilnehmen. Die ersten drei Monate fokussieren auf Beratung und Unterstützung hinsichtlich Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, danach können diese Angebote mit Arbeitserfahrung und/ oder Weiterbildung kombiniert werden. Je nach Bedarf können die Teilnehmer*innen diese Möglichkeit auch schon früher in Anspruch nehmen. Vor allem Regionen und Gemeinden werden stark in das Programm integriert (Government Offices of Sweden, 2015).

Ein wichtiger Aspekt des Programms ist es, dass der Staat explizit die Verantwortung für die Qualifizierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt für junge Menschen übernimmt. Diese Herangehensweise entspricht der schwedischen Tradition eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats und neueren Tendenzen hin zu „social investment“ – Sozialausgaben werden nicht als Ausgaben, sondern viel mehr als Investition in die Zukunft gesehen (Bonoli 2012).

5. Fazit

Der Um- und Abbau von Wohlfahrtsstaaten der letzten Jahrzehnte in Folge des „neoliberal turns“ hat weitreichende Konsequenzen vor allem für sozial Schwache mit sich gebracht. Armut und Arbeitslosigkeit wurden in den Bereich der individuellen Verantwortung geschoben und Arbeit bzw. die Aufnahme von Arbeit um jeden Preis als Disziplinierungsmaßnahme etabliert. Das Problem von hoher und persistenter Langzeitarbeitslosigkeit wurde dabei nicht nur nicht gelöst, sondern im Gegenteil oft verschärft.

Die Politik von „Workfare“ verändert die gesellschaftliche Bedeutung von Arbeit und teilt Menschen ein Gruppen ein: diejenigen mit und die ohne Arbeit. Dabei ignoriert sie neben strukturellen Problemen, wie etwa die Verteilung von Arbeit, auch den grundlegenden Wandel der Arbeitswelt. Um diesem zu begegnen braucht es neue, mutige und innovative Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik, die den Stellenwert der Arbeit in der Gesellschaft und deren Relevanz für soziale Teilhabe anerkennen, ohne Arbeitslosigkeit und deren Folgen in den Verantwortungsbereich des Individuums zu schieben.

Eine staatliche Jobgarantie kann ein erster Schritt in diese Richtung sein – weg von einem individualisierten Verständnis des Problems und Arbeit als Disziplinierungsmaßnahme hin zur Anerkennung von politischer und gesellschaftlicher Verantwortung sowie einer positiven Neudefinition von Arbeit.

---

6. Literatur

Atzmüller, Roland (2006): „Workfare“ statt sozialer Sicherheit? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien unter New Labour. Wirtschaft und Gesellschaft 32 (2) 2006, S. 191-208.

Atzmüller, Roland (2009): Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik. In: Kurswechsel, 4, 24-34.

Atzmüller, Roland (2018): Aktivierung der Arbeit im Workfare-Staat. Arbeitsmarktpolitik und Ausbildung nach dem Fordismus. Westfälisches Dampfboot, Münster.

Bach, S., Schupp, J. (2018). Solidarisches Grundeinkommen: alternatives Instrument für mehr Teilhabe. DIW Aktuell 8/2018.

Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach, Journal of Social Policy 26 (3): 351–72.

Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In: Morel, N., & Palier, B. (Hg.) (2011). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*. Policy Press, S. 181-204.

Brait, Romana/Kranawetter, Pia (2018): Schwarz-blaue Budgetpolitik – damals und heute. Inszenierung zur Verschleierung ihrer Klientelpolitik. KuWe 3/2018, S. 56-65.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o.J.). Sozialer Arbeitsmarkt, abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Sozialer-Arbeitsmarkt/sozialer-arbeitsmarkt.html

Dörre, K. (2013). Bewährungsproben für die Unterschicht – Soziale Wirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. forum arbeit 3/2013, S. 6-8.

Dimmel, Nikolaus (2009): Sozialhilfepolitik – Welfare to Work. Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik? Kurswechsel 4/2009, S. 35 – 45.

Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“, Berliner Journal für Soziologie, Vol. 17, Heft 2 (2007), S. 189–209.

Esping-Andersen, Gosta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity Press.

Eppel, Rainer; Fink, Martina; Mahringer, Helmut (2016): Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen.

Figerl, Jürgen/Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2019): Wiedereinführung der Aktion 20.000 dringend notwendig. Blog A&W, 27. Juni 2019. Online: https://awblog.at/wiedereinfuehrung-aktion-20000/ (Letzter Zugriff 24.09.2019)

Fink, Marcel (2006): Zwischen „Beschäftigungsrekord“ und „Rekordarbeitslosigkeit“: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik unter Schwarz-Blau/Orange. In: Emmerich Tálos (Hg.): Schwarz-blau. Eine Bilanz des "Neu-Regierens". Wien: Lit, S. 170–187.

Fondation Jean Jaures (2019). Expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée. https://jean-jaures.org/nos-productions/experimentation-territoriale-zero-chomeur-de-longue-duree (Letzter Aufruf am 09.09.2019).

Government Offices of Sweden (2015): Youth employment policies in Sweden – the Swedish response to the Council recommendation on establishing a Youth Guarantee. https://www.government.se/reports/2014/04/youth-employment-policies-in-sweden--the-swedish-response-to-the-council-recommendation-on-establishing-a-youth-guarantee/ (Letzter Aufruf am 23.09.2019).

Griesser, M. (2009). Editorial. In: Beigewum (Hg.): State(s) of Workfare. Wandel der Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Kurswechsel 4/2009, S. 3-12.

Hartinger-Klein, Beate (2019): Arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben 2019. BMASK.

Hall PA, Soskice D. (2001). Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press.

Harvey, David (2007): R*äume der Neoliberalisierung: Theorie der ungleichen Entwicklung.* VSA, Hamburg 2007.

Hermann, Christoph (2007): Neoliberalism in the European Union. In: FORBA Discussion Paper 3.

Isaakje, A. (2017). Welfare State Regimes: a Literature Review. IRiS Working Paper Series No. 18/2017. University of Birmingham.

Jessop, Bob (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State ? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy ; in : Studies in Political Economy, no. 40, spring 1993, 7-39

Knotz, Carlo (2014): How Tight Are the Screws? Obligations and Sanctions for the Unemployed in OECD Countries, 1980-2012. Paper prepared for the InGRID Expert Workshop on „Development and Dissemination of Social Policy Indicators“ in Stockholm, Novermber 19-21, 2014.

Leibfried, S. (1992). Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community, in Z. Ferge and J. E. Kolberg (Hg.): Social Policy in a Changing Europe. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Obinger Herbert (2006): Modelle sozialer Sicherung und sozialpolitische Entwicklungstrends im internationalen Vergleich In: Sepp Wall-Strasser (Hrsg.), Tatort Sozialstaat. Angriffe auf das Netz von Generationen. Wien: ÖGB Verlag, 125-146.

Peck, Jamie (2001): Workfare states. New York, NY: Guilford Press.

Preglau, Max (2002): Das Solidarprojekt Sozialstaat – gestern, heute und morgen. In: SWS-Rundschau, 43(3), 353-368.

Risak, Martin (2018): 12-Stunden-Tag: Können ArbeitnehmerInnen ihn künftig noch ablehnen? A&W Blog, 19. Juni 2018. Online: https://awblog.at/12-stunden-tag-ablehnungsrecht/ [20.09.2019]

Senatskanzlei Berlin (2019). Solidarisches Grundeinkommen auf den Weg gebracht. https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.825150.php (Letzter Aufruf am 09.09.2019).

Siaroff, A. (1994). Work, Welfare and Gender Equality: a New Typology, in D. Sainsbury (ed.) Gendering Welfare States, pp. 82–100. London: Sage.

Tamesberger, Dennis/Stelzer-Orthofer, Christine (2018): Die arbeitsmarktpolitische Agenda der schwarz-blauen Regierung: Symbolische Politik oder radikaler Umbau? WISO, Jg. 41, 2018 (3), S. 15-43.

Tálos, Emmerich (2006): Politik in Schwarz – Blau/Orange. Eine Bilanz. In: Tálos, Emmerich (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neuen-Regierens“. Wien/Münster: LIT Verlag, 326-344.

Tcherneva, P. R. (2012). Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change. Levy Economics Institute Working Paper No. 732.

Theurl, Simon (2018a): Arbeitsmarktpolitik Reloaded: Hartz IV für Österreich. In: *KuWe* 3, S. 75–82.

Theurl, Simon (2018b): Was bringt mehr Druck auf Erwerbslose? Eine kritische Betrachtung der Hartz-Reformen. In: *WISO* 1, S. 20–32.

Theurl, Simon (2019): Wie exzessives Sanktionieren von Arbeitslosen den Versicherungsschutz untergräbt. Blog Arbeit und Wirtschaft, 4. März 2019. Online: https://awblog.at/exzessives-sanktionieren-von-arbeitslosen/ (Letzter Aufruf am 24.09.2019)

TZCLD (2019a). Le modèle économique. https://www.tzcld.fr/decouvrir-lexperimentation/le-modele-economique/ (Letzter Aufruf am 09.09.2019).

TZCLD (2019b). Les territoires. https://www.tzcld.fr/decouvrir-lexperimentation/les-territoires/ (Letzter Aufruf am 09.09.2019).

Wolff, J. (2019). Das „Solidarische Grundeinkommen“ wäre der falsche Weg. IAB Forum 13. Juni 2019. https://www.iab-forum.de/das-solidarische-grundeinkommen-waere-der-falsche-weg/ (Letzter Aufruf am 09.09.2019).

Zeilinger, Bernhard/Reiner, Christian (2019): Trajectories of Reforming European Welfare State Policies under the Post-2008 Socio-Economic Governance Regime. In: Wöhl, Stefanie/ Springler, Elisabeth/Pachel, Martin (2019): The State of the European Union. Fault lines in European integration. Springer VS.