
Jobgarantie – Ja zu großen Würfeln

Rezension von: Pavlina R. Tcherneva
(2020). *The Case for a Job Guarantee*.
Cambridge, Polity Press. 140 Seiten.
Taschenbuch. 12 EUR.
ISBN 978-1-5095-4210-9.

„Suppose you heard that, in a strong economy, the optimal level of children who wanted to but were unable to receive primary and secondary education was 5 percent; or that there was a natural level of starvation equal to 5 percent of the population; or that 5 percent of people would ideally remain without shelter“ (23). Was in anderen Politikfeldern zu einem Aufschrei führen würde, wird in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bereits seit vielen Jahren als Normalität akzeptiert. Wir sind an hohe Arbeitslosenzahlen gewöhnt, die Schuld daran wird von KommentatorInnen häufig bei den Arbeitslosen selbst gesucht. Dagegen stellt sich Pavlina Tcherneva mit ihrem 2020 erschienenen Buch „The Case for a Job Guarantee“.

Vordergründig ist das Ziel einer Jobgarantie schnell erklärt: „to provide a decent job at decent pay to all jobseekers who come a-knocking“ (3). Doch hinter dem Konzept stecken laut Tcherneva Ideen, die die gegenwärtige Sozialpolitik, den Arbeitsalltag und die Bedeutung von Lohnarbeit und Arbeitslosigkeit grundlegend transformieren können. Mit der Jobgarantie wird die insbesondere in den USA verbreitete Auffassung hinterfragt, dass individuelle Notlagen, verfallene Innenstädte sowie Umweltzerstörung bedauerliche, aber unvermeidbare Kollateral-

schäden einer kapitalistischen Marktwirtschaft sind. Das Buch nähert sich dieser gar nicht so radikalen Idee in sechs Kapiteln von unterschiedlichen Seiten an und positioniert die Jobgarantie als logische Ergänzung zum Green New Deal, die dafür sorgt, dass die ökologische Transformation sozial und ökonomisch gerecht gestaltet wird.

Ein Gedankenexperiment

In den USA sind die mittleren Real-einkommen der unteren 90% zwischen 1997 und 2017 um 2,2% gesunken, während die Einkommen der obersten 10% um 24,2% gestiegen sind, die der obersten 0,01% gar um 60,5%. Auf Krisen folgten in den letzten Jahrzehnten immer langsamere wirtschaftliche Erholungen, insbesondere brauchen die Arbeitsmärkte immer länger, um Jobs auf Vorkrisenniveau anzubieten. Darunter leiden in den USA insbesondere junge Menschen, Arme, Menschen mit Behinderung, Schwarze, Veteraninnen und Veteranen sowie ehemalige GefängnisinsassInnen. Bei teils extrem niedrigen Mindestlöhnen reicht ein einzelner Job vielen Menschen nicht mehr, um über die Runden zu kommen.

Die Autorin lädt an dieser Stelle des Buchs zu einem Gedankenexperiment ein (17f): „Imagine that you go back to the unemployment office but this time, in addition to every other resource it offers, it also produces a list of local public service jobs, each offerings a basic wage (say \$15/hour), healthcare, and affordable quality childcare. You can choose from full- and part-time options. [...] These are local job opportunities in the municipality or local non-profits (finally, a shorter commute), but they are federally funded (not that you care, a

paycheck is a paycheck)“. Welche Auswirkungen hätte eine Jobgarantie auf die eigene Stadt oder Gemeinde? Die Nachbarschaft wird saniert, um die Schule der Kinder wird ein Gemeinschaftsgarten angelegt, die Stadtbibliothek bietet zusätzliche Veranstaltungen und Programme an, und die Wanderwege und Seezugänge werden öfters sauber und instand gehalten. Die Jobgarantie nutzt uns also allen etwas, selbst wenn wir nicht direkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Die Kosten des Status quo

Klingt utopisch und zu teuer? Diesem Argument begegnet Tcherneva im zweiten Kapitel mit der Beschreibung des hohen Preises, den wir für die Beibehaltung des Status quo bereits jetzt zahlen. Neben der Zusammenfassung verschiedener soziologischer und psychologischer Studien zu den Folgen von Arbeitslosigkeit verweist sie dabei insbesondere auf Anne Case und Angus Deaton und ihr jüngstes Werk „Deaths of Despair and the Future of Capitalism“ (2020): Arbeitslosigkeit führt zu einer höheren Sterblichkeit, höheren Raten von Alkoholismus und Opioid-Abhängigkeit, Depressionen, Suiziden, Angststörungen. Diese Analyse ist nicht neu. Marie Jahoda, Paul Felix Lazarsfeld und Hans Zeisel haben bereits 1933 in ihrer bahnbrechenden Studie über die Arbeitslosen von Marienthal über die sozialpsychologischen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit geschrieben: Arbeitslosigkeit führt zu Resignation, nicht zur Revolution.

Die Autorin weist zudem darauf hin, dass Jugendarbeitslosigkeit, Kriminalität und rechtsextreme Einstellungen korrelieren und dass in den USA insbesondere ehemalige Gefängnisinsas-

sinnen große Schwierigkeiten haben, Lohnarbeit zu finden. Ebenso werden Menschen mit Behinderung systematisch von Erwerbsmöglichkeiten ausgeschlossen – ein Befund, der auch für Österreich gilt und den die Volksanwaltschaft eindringlich kritisiert (2019).

Diese massiven Kosten werden in unseren Volkswirtschaften selbst in Zeiten von Hochkonjunktur aufgrund eines „Mythos“ hingenommen und gerechtfertigt: durch das Konzept der *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* (NAIRU). Zentralbanken fürchten, dass eine zu niedrige Arbeitslosenquote zu hoher oder sich beschleunigender Inflation führen könnte. Dabei haben weder die Fed noch europäische Institutionen zuverlässige Theorien zu Inflation. Die NAIRU wird ständig angestrebt, überschätzt, und dann nachjustiert. Im Falle der Eurokrise 2012 wurde in Spanien selbst eine Arbeitslosenrate von 26,6% von der Europäischen Kommission als „natural rate of unemployment“ bestätigt, nur um sie dann sukzessive nach unten zu korrigieren, als sich die spanische Wirtschaft doch besser entwickelte als erwartet.

Ein neuer Gesellschaftsvertrag

Tcherneva adressiert mit ihrem Buch primär die US-Öffentlichkeit. Sie erinnert an den New Deal und die Erfolge der öffentlichen Beschäftigungsprogramme zur Bekämpfung der Weltwirtschaftskrise. Letztere wollte US-Präsident Roosevelt am Ende des Zweiten Weltkriegs mit einem Recht auf Arbeit in seiner *Economic Bill of Rights* dauerhaft gesetzlich verankern. Dies scheiterte am Widerstand des Parlaments, die Jobgarantie wird somit als „missing piece of the Roosevelt Revolution“ (44)

gesehen. Dass die Idee keinesfalls so radikal ist, wie ihre KritikerInnen gerne behaupten, veranschaulicht die Autorin anhand verschiedener Beispiele. Denn auch im turbokapitalistischen Amerika gibt es eine Gewährleistung eines allgemeinen Zugangs zu öffentlicher Bildung, flächendeckend öffentliche Bibliotheken, vor Gericht das Recht auf eine Pflichtverteidigerin oder einen Pflichtverteidiger, und die Bankeinlagen aller US-AmerikanerInnen sind seit 1933 bis zu einer gewissen Summe versichert. Ähnlich dem öffentlichen Bildungssystem ist die Jobgarantie ein öffentliches Angebot, sie garantiert auf freiwilliger Basis Beschäftigung im öffentlichen Dienst zum Mindestlohn.

Mit einer Jobgarantie wird der Mindestlohn effektiv durchgesetzt. Denn solange es unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, ist der Lohn einer Person, die keinen Job findet, gleich null. Ein gesetzlicher Mindestlohn und dessen Erhöhung sind daher in letzter Konsequenz zahnlos, solange der Staat beschäftigungslosen Personen keinen Arbeitsplatz zum Mindestlohn garantieren kann. Auch andere Mindeststandards können durch eine Jobgarantie effektiver durchgesetzt werden, z.B. eine niedrigere wöchentliche Normalarbeitszeit. Zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen, intensive Betreuung und Trainings sollen die Chancen der TeilnehmerInnen erhöhen, aus der Jobgarantie heraus eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden.

In der Vision der Autorin ließe sich die Jobgarantie mit anderen progressiven Zielen kombinieren. Undokumentierte ImmigrantInnen kann mit einer Programmteilnahme der Weg zur Staatsbürgerschaft eröffnet werden. Und durch das Angebot hochwertiger

Kinderbetreuung im Programm reduzieren sich die Betreuungspflichten von Familien, wodurch insbesondere mehr Frauen die Möglichkeit haben, Lohnarbeit nachzugehen, ohne doppelt belastet zu werden.

Und wer bezahlt?

Kapitel 4 beginnt mit einer Kurzeinführung in die Modern Money Theory (MMT), deren Vertreterin Tcherneva ist. Unabhängige Staaten haben die Macht, eine eigene Währung als öffentliches Monopol durchzusetzen. Geld ist somit ein „Geschöpf des Staates“, Steuern wiederum entziehen es der Zirkulation. Durch die Verpflichtung, Steuern in der Landeswährung abzuführen, wird das Monopol durchgesetzt. Steuern dienen somit auf Bundesebene primär der Umverteilung und als Anreizsysteme, nicht jedoch der Finanzierung von Bundesausgaben, solange die Währung unabhängig (also z.B. nicht an den Dollar oder einen Goldstandard gekoppelt) ist. Eine Jobgarantie in den USA hängt folglich nicht von den finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, sondern von der Verfügbarkeit realer Ressourcen ab.

In der Eurozone haben Länder wie Österreich ihre Währungssouveränität an die EZB abgegeben. Aufgrund der Maastricht-Kriterien kann eine Jobgarantie daher derzeit nicht ohne weiteres eingeführt werden. Darauf geht Tcherneva im vorliegenden Buch nicht ein. Doch die Vorschläge reichen aktuell von der Einführung eines Euro-Finanzministeriums oder der Finanzierung durch Eurobonds (Cruz-Hidalgo et al. 2019; Ehnts 2020), der Zahlung der Jobgarantie-Löhne in einer zweiten nationalen Währung (quasi MMT light;

Wray 2013) bis hin zu einer schrittweisen Einführung, die dank Multiplikatoreffekten und Wachstumsimpulsen des Programms zu einer sinkenden Staatsschuldenquote führen würde (Watts et al. 2017). Sollte eine Jobgarantie nur für Langzeitarbeitslose eingeführt werden, könnte sich diese zudem auf Dauer selbst finanzieren, da ein Teil der TeilnehmerInnen in reguläre Beschäftigung wechseln und so von LeistungsbezieherInnen zu Lohnsteuer- und SV-BeitragszahlerInnen werden würde. Das bestätigen ebenso Analysen des Beschäftigungsprogramms Aktion 20.000 in Österreich (Walch und Doro-feenko 2020).

Neben der makroökonomischen Finanzierungsfrage diskutiert die Autorin auch andere finanzielle Vorteile einer Jobgarantie. Als automatischer Stabilisator wirkt die Jobgarantie antizyklisch und kann so verhindern, dass sich Massenentlassungen in Rezessionen durch Nachfrageeinbrüche selbst verstärken. Damit werden Konjunkturschwankungen abgeschwächt und die wirtschaftliche Stabilität erhöht. Die Jobgarantie entlastet zudem andere Positionen des Staatshaushalts. So haben die USA eine der größten Gefängnispopulationen weltweit, bei durchschnittlichen Kosten pro GefängnisinsassIn von 33.000 \$ im Jahr 2015. Da es zwischen Arbeitslosigkeit und Rückfall in die Kriminalität einen Zusammenhang gibt, könne eine Jobgarantie Menschen vor Straffälligkeit bewahren und so das Justizbudget entlasten. Sonstige Ausgaben zur Armutsbekämpfung würden ebenfalls sinken. Berechnungen des Levy Economics Institute haben ergeben, dass bereits ein garantierter Vollzeit Arbeitsplatz pro Familie 63% aller armen Kinder über die Armutsgrenze heben würde.

Die Umsetzung im Detail

Die Autorin bemüht sich, nicht nur konkrete Vorschläge für die Umsetzung zu präsentieren, sondern auch gängige Vorurteile und Kritik zu entkräften. Die Jobgarantie soll weder gewerkschaftlich organisierte Infrastrukturprojekte umsetzen und damit Lohn-dumping betreiben noch essentielle Funktionen des Staats übernehmen und deren Qualität damit von der Konjunktur abhängig machen. Die Inanspruchnahme der Jobgarantie ist dezidiert freiwillig und daher kein neoliberales Workfare-Programm. Sie soll durch den Bundeshaushalt finanziert, aber lokal administriert werden. Die Umsetzung soll nicht durch Subventionen an profitorientierte Unternehmen erfolgen, sondern durch die Schaffung öffentlicher Arbeitsplätze in Kommunen und in Non-Profit-Organisationen. Gesetzlich soll vorgesehen sein, dass Löhne und Gehälter im Rahmen der Jobgarantie regelmäßig entsprechend den Produktivitätssteigerungen erhöht werden. Zur Gestaltung von Projekten und der Schaffung ausreichend vieler Jobs schlägt Tcherneva einen partizipativ-demokratischen Ansatz vor. Die Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften und Kommunen sollen durch Umfragen und direkten Input der BürgerInnen festgestellt werden. Die notwendigen Projekte können dann in einem demokratischen Beteiligungsprozess entwickelt werden.

Welche Arbeitsplätze sollen durch die Jobgarantie angeboten werden? Unter dem Schlagwort „National Care Acts“ schlägt Tcherneva drei Arten von Beschäftigung vor. Erstens können Jobs dem Umweltschutz und der Bewältigung der Folgen der Klimakrise dienen. Darunter versteht die Autorin

Jobs in den Bereichen Hochwasserschutz, Parkpflege, Artenschutz, lokale nachhaltige Fischerei und Landwirtschaft, Gemeinschaftsgärten, Katastrophenschutz, Wärmedämmung und Ähnliches. Zweitens können mithilfe der Jobgarantie Gemeinden revitalisiert werden. Darunter fallen z.B. Jobs in der Flurbereinigung, Recycling-Initiativen, Schaffung von Coworking-Spaces, Werkzeugverleih, Bau und Instandhaltung von Spielplätzen, Restaurierung historischer Sehenswürdigkeiten, Gemeinetheater, Fahrgemeinschaften und Oral-History-Projekte. Und drittens sollen sich TeilnehmerInnen der Jobgarantie der Pflege und Betreuung von Menschen widmen. Darunter fasst die Autorin Unterstützung bei der Altenpflege, Nachmittagsbetreuung von Kindern, Essen auf Rädern, Programme für gefährdete Jugendliche, für ehemalige GefängnisinsassInnen und für Menschen mit Behinderung, Hilfsarbeiten für LehrerInnen, TrainerInnen, Bibliotheken etc. Im Falle von ehemaligen GefängnisinsassInnen und Menschen mit Behinderung können Personen aus diesen Gruppen befähigt werden, andere Betroffene zu unterstützen.

Die Jobgarantie ist produktiv, weil sie den Verlust an Produktivität durch Beschäftigungslosigkeit beseitigt. Auf die These, dass der technologische Fortschritt zunehmend mehr Berufe obsolet machen wird, erwidert Tcherneva (108): „Jobs are disappearing not because the robots are marching in, but because management, in pursuit of aggressive cost cutting, has pitted workers against machines“. Manche gefährliche Jobs wie Lkw-FahrerIn oder in der Fleischverarbeitung in Fabriken können gar nicht schnell genug automatisiert werden. Den vielen Möglich-

keiten, wie wir gesellschaftlich aufeinander schauen und unsere Gemeinden unterstützen können, sind hingegen kaum Grenzen gesetzt. Tcherneva ist daher überzeugt, dass genügend Jobs geschaffen werden können, um die Jobgarantie umzusetzen.

Die Widerstände von KapitalistInnen und deren Interessenverbänden gegen Vollbeschäftigungspolitik, vor der Michał Kalecki warnte, dürfen nicht unterschätzt werden. Dennoch konnten im letzten Jahrhundert bereits Mindestlöhne, Arbeitszeitverkürzung, das Verbot von Kinderarbeit und die Einführung der Sozialversicherung erkämpft werden. Tcherneva zeigt im abschließenden Kapitel, dass öffentliche Beschäftigung in Umfragen von einer überwältigenden Mehrheit der US-Bevölkerung befürwortet wird. Die Jobgarantie „embeds social justice into the climate response“ (119) und kann daher als Grundstein einer modernen Economic Bill of Rights dienen.

Denkanstoß für eine neue Wirtschafts- und Sozialpolitik

Der Wohlfahrtsstaat erlebt ein Comeback: Spätestens seit der Covid-Krise wird die zentrale Bedeutung automatischer Stabilisatoren in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wieder breiter diskutiert. Auch in den USA zeugen Präsident Bidens „Build Back Better“-Pläne von einer Abkehr von neoliberalen Reformideen zugunsten einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Armut reduzieren und die Mittelklasse stärken soll. Pavlina Tcherneva zählt zum Kreis der heterodoxen ÖkonomInnen der Modern Money Theory (MMT), die schon seit Jahren gegen Austeritätspolitik und für die Macht der „public purse“ eintreten und in der amerikani-

schen politischen Debatte zunehmend an Einfluss gewinnen. Mit diesem handlichen Büchlein liefert sie nun eine niederschwellige Einführung in eine Forderung, die nicht nur bei vielen MMT-ÖkonomInnen beliebt ist.

Das Buch ist für ein nichtwissenschaftliches Publikum geschrieben und richtet sich primär an die amerikanische Öffentlichkeit. Dennoch bietet es auch für den europäischen Kontext spannende Denkanstöße. In Österreich wird die Jobgarantie bisweilen v.a. als Maßnahme für Langzeitarbeitslose diskutiert. Die Vorschläge im Buch zeigen, dass größere Würfe in der Sozialpolitik denkbar und möglich sind. Die Autorin verbindet die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit mit der Dringlichkeit, die Klimakrise zu bewältigen. Dabei formuliert sie ganz pragmatisch, wie eine Jobgarantie im bestehenden System umgesetzt werden kann. Nach Jahrzehnten neoliberaler Arbeitsmarktpolitik wirkt die Forderung nach einer Jobgarantie utopisch. Tcherneva zeigt, dass sie das nicht sein muss.

Daniel Haim

Literatur

- Case, Anne/Deaton, Angus (2020). *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Cruz-Hidalgo, Esteban/Ehnts, Dirk H./Tcherneva, Pavlina R (2019). *Completing the Euro: The Euro Treasury and the Job Guarantee*. *Revista de Economía Crítica* 27, 100–111.
- Ehnts, Dirk H. (2020). *Geld und Kredit: eine €-päische Perspektive*. 3. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Marburg, Metropolis Verlag.
- Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans (1975). *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*. Berlin, Suhrkamp.
- Volksanwaltschaft (2019). *Keine Chance auf Arbeit – Die Realität von Menschen mit Behinderung*. Sonderbericht der Volksanwaltschaft. Online verfügbar unter [https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht MmB 2019 29.11.19.11](https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/30c01/Sonderbericht_MmB_2019_29.11.19.11) (abgerufen am 30.8.2021).
- Walch, Dominik/Dorofeenko, Viktor (2020). *Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000*. Wien, IHS.
- Watts, Martin/Sharpe, Timothy P./Juniper, James (2017). *The Job Guarantee and Eurozone Stabilisation*. In: Michael J. Murray/Mathew Forstater (Hg.). *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham, Springer International Publishing, 89–115.
- Wray, L. Randall (2013). *The Euro Crisis and the Job Guarantee: A Proposal for Ireland*. In: Michael J. Murray/Mathew Forstater (Hg.). *The Job Guarantee and Modern Money Theory: Realizing Keynes's Labor Standard*. Cham, Springer International Publishing, 161–77.