

# Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien\*

Von Holger Bonin, Wolfram Kempe und Hilmar Schneider\*\*

**Zusammenfassung:** Das heutige System der sozialen Mindestsicherung verhindert in Deutschland die Ausbildung eines Niedriglohnsektors. Dies ist eine wesentliche Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter. Dieser Beitrag stellt zwei häufig genannte Maßnahmen zur Überwindung sozialstaatlicher Beschäftigungsschwellen einander gegenüber. Am Beispiel eines aktuellen, symptomorientierten Vorschlags für Lohnsubventionen durch Absenkung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf niedrige Einkommen wird gezeigt, dass Förderung kleiner Markteinkommen durch Kombilöhne die Erwerbsbeteiligung nur unwesentlich erhöht. Zugleich können Mitnahmeeffekte entstehen, mit denen unerwünschte Arbeitszeitwirkungen und hohe fiskalische Kosten verbunden sind. Ein alternativer, ursachenorientierter Ansatz ist die Senkung des sozialen Leistungsniveaus durch Workfare. Eine Abschätzung des Einkommenspotentials von Transferbeziehern auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels veranschaulicht, dass sich mit der Verpflichtung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger zu sozial nützlicher Arbeit bei unverändertem Niveau der sozialen Mindestsicherung deutlich positive Beschäftigungseffekte erzielen lassen.

**Summary:** The German system of generous subsistence payments to the unemployed generates disincentives for labor supply, preventing employment at low wages. This has generated substantial unemployment of the low skilled. This paper discusses the quantitative effects of two frequent proposals to overcome the work barriers set up by the welfare state. Using a recent concept for raising in-work income through cutting social insurance contributions at low wages as an example, we illustrate that wage subsidies have negligible impact on labor force participation. In addition, the policy might have costly side effects, as it creates part-time incentives beyond the target group of low-qualified workers. As an alternative, we assess the labor market impact of a workfare strategy. The potential wages of transfer recipients, based on data from the German Socio-Economic Panel, suggest that combining social transfers with the obligation to work could substantially improve labor market performance of employable low-skilled persons.

## 1 Einleitung

Seit den 70er Jahren ist in Deutschland mit jedem konjunkturellen Abschwung das Niveau der Arbeitslosigkeit in der Tendenz gestiegen. Gleichzeitig ist ein immer größerer Anteil der Arbeitslosen langzeitarbeitslos. Nach der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (2001) waren Ende September 2001 33,5 % der gemeldeten Arbeitslosen länger als ein Jahr, 18,2 % sogar länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung. Von dieser Entwicklung sind Arbeitsuchende, die am Arbeitsmarkt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, besonders betroffen: Rund

\* Manuskript abgeschlossen im September 2002.

\*\* Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Postfach 7240, 53072 Bonn, E-Mail: bonin@iza.org, kempe@iza.org, schneider@iza.org

37 % der Arbeitslosen verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies ist weit mehr als der Anteil der Geringqualifizierten an der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Häufig wird die hohe Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte als Ergebnis einer fundamentalen Verschiebung der Arbeitskräfte nachfrage zugunsten besser qualifizierter Beschäftigter gesehen, die durch technischen Fortschritt oder die Globalisierung erklärt werden kann.<sup>1</sup> Ein alternativer Erklärungsansatz geht von einem Verdrängungswettbewerb aus, wobei ein Überangebot höher Qualifizierter zu einem *crowding out* von niedriger Qualifizierten führt (vgl. Cockx und Dejemeppe 2002). Während die Beschäftigungsfolgen dieser Entwicklungen in einigen Ländern, insbesondere in den USA, durch relativ sinkende Löhne am unteren Rand der Qualifikationsskala aufgefangen wurden, ist diese Preisreaktion in Deutschland ausgeblieben. Daher musste sich die Beschäftigungsmenge im gering qualifizierten Segment verringern (vgl. Steiner und Mohr 2000). Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes im Niedriglohnsegment sind hohe soziale Mindeststandards, die die Lohnuntergrenze für reguläre Marktarbeit nach oben verschieben. Hinzu kommt, dass Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf die entsprechenden Transferansprüche angerechnet werden. Hierdurch wird in Deutschland die Entstehung eines Niedriglohnsektors im regulären Arbeitsmarkt, in dem gering qualifizierte Arbeitslose eine Beschäftigung finden könnten, behindert. Wenn überhaupt, bildet sich ein solches Beschäftigungssegment in der Schattenwirtschaft.

Dieses strukturelle Problem ließe sich grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen überwinden. Die eine Alternative besteht darin, das Einkommenspotential gering qualifizierter Arbeitsloser durch Weiterbildung zu erhöhen. Diese Strategie ist relativ anspruchsvoll, weil sie eine sorgfältige Abstimmung mit dem sich rasch wandelnden Bedarf der Unternehmen voraussetzt. In der Praxis stößt die Qualifizierbarkeit der Langzeitarbeitslosen zudem an Grenzen. Überdies beschränken sich viele Maßnahmen lediglich auf den Erhalt der Arbeitsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen. Daher überrascht es kaum, dass für Deutschland ein langfristiger Beschäftigungserfolg Arbeitsloser durch Qualifizierung empirisch nicht eindeutig belegt ist (vgl. zusammenfassend Fitzenberger und Hujer 2002 sowie Schneider et al. 2000). Die andere, im Vergleich zur Qualifizierung anspruchslosere Handlungsalternative besteht darin, die Aufnahme von Erwerbsarbeit gegenüber der Existenzsicherung durch Sozialtransfers attraktiver zu machen. Dies kann z. B. dadurch erreicht werden, dass niedrige Markteinkommen mit Hilfe von staatlichen Zuschüssen deutlich über das Einkommensniveau bei Arbeitslosigkeit angehoben werden. Eine andere Möglichkeit ist, die sozialen Transferleistungen so weit zu reduzieren, dass mit der Aufnahme regulärer Erwerbsarbeit für Geringqualifizierte trotz niedriger Markteinkommen eine Verbesserung der individuellen Wohlfahrt verbunden ist.

In Deutschland haben die politischen Entscheidungsträger Einschnitte bei sozialen Transferleistungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten bisher vermieden. Bevorzugt werden Maßnahmen, die auf eine Stärkung der Arbeitsanreize durch staatliche Aufstockung niedriger Einkommen zielen. In diesem Beitrag wird gezeigt, dass ein Subventionsansatz nennenswerte Beschäftigungseffekte nur unter Aufwendung erheblicher öffentlicher Mittel erreichen kann. Dazu werden beispielhaft die Effekte eines spezifischen Subventionsmodells analysiert, das auf einem Nachlass auf die Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommensbereich beruht. Wirksamere Anreize gehen von

<sup>1</sup> Zur Hypothese des *skill-biased technological change* vgl. z. B. Johnson (1997) und Katz und Murphy (1992), zur Globalisierungs-Hypothese etwa Acemoglu (1999).

Reformkonzepten aus, die den Leistungsumfang der sozialen Existenzsicherung einschränken. Dies wird in diesem Beitrag anhand eines Workfare-Ansatzes, der Arbeitsanforderungen an die Transferempfänger stellt, ebenfalls illustriert.

Im Einzelnen ist der Beitrag wie folgt gegliedert. In nächsten Abschnitt werden die institutionellen Ursachen für das in Deutschland bestehende Beschäftigungsproblem Geringqualifizierter herausgearbeitet. Auf dieser Basis analysiert Abschnitt 3 die Beschäftigungswirkungen einer Förderung des Niedriglohnsektors durch Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im unteren Einkommensbereich. Abschnitt 4 untersucht analog die Arbeitsmarkteffekte von Workfare. Abschnitt 5 beschließt den Beitrag mit wirtschaftspolitischen Empfehlungen.

## 2 Verminderte Arbeitsanreize durch soziale Existenzsicherung

Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation sind unter den Empfängern von Leistungen der sozialen Existenzsicherung – in erster Linie Arbeitslosen- und Sozialhilfe – deutlich überrepräsentiert. Da diese Sozialleistungen u. a. eine Lohnersatzfunktion bei Arbeitslosigkeit haben, spiegelt dies zum einen das höhere Arbeitsplatzrisiko dieser Bevölkerungsgruppe wider. Zum anderen schafft die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems in Deutschland Beschäftigungsschwellen für Personen mit geringen Marktlöhnen. Der Sozialstaat trägt damit selbst dazu bei, dass sich unter den Transferempfängern die Geringqualifizierten sammeln.

Diese Feststellung stützt sich auf die Beobachtung, dass die Aufnahme einer Erwerbsarbeit für Geringverdiener unter den heute geltenden Bedingungen wenig attraktiv ist, weil das erzielbare Nettoeinkommen selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung nur wenig über dem Transferanspruch aus Arbeitslosen- oder Sozialhilfe liegt. Hierdurch geht das gesamte untere Einkommenssegment auf dem offiziellen Arbeitsmarkt verloren. Tätigkeiten, deren Wertschöpfung zu gering ist, um ein Einkommen deutlich oberhalb der sozialen Existenzsicherung zu rechtfertigen, werden von den Arbeitslosen nicht angenommen. Dies beeinflusst bei dynamischer Betrachtung auch die Arbeitsnachfrage. Unternehmen können Arbeitsplätze, deren Wertschöpfung unterhalb der durch das soziale Sicherungssystem aufgerichteten Mindestlohnschwelle liegt, nicht mehr besetzen. Darum werden Arbeitsplätze für Geringqualifizierte dauerhaft abgebaut, etwa durch vermehrten Kapitaleinsatz oder Produktionsverlagerung ins Ausland. Dass dieser Prozess den Niedriglohnsektor in Deutschland ausgetrocknet hat, lässt sich u. a. daran erkennen, dass die für die einfachsten Tätigkeiten vorgesehnen untersten Tarifgruppen inzwischen kaum noch besetzt sind (vgl. SVR 2000: Tab. 29).

Abbildung 1 veranschaulicht das vom derzeitigen sozialen Sicherungssystem ausgelöste Anreizproblem für gering qualifizierte Arbeitskräfte an einem Beispiel. Gezeigt ist, wie sich das monatliche Nettoeinkommen von kinderlosen Alleinstehenden mit geringem (Bruttostundenlohn: 7 Euro) und durchschnittlichem Einkommenspotential (Bruttostundenlohn: 13 Euro) in Abhängigkeit von der Wochenarbeitszeit entwickelt. Ausgehend vom derzeitigen Rechtsstand werden dabei die Einkommenswirkungen von Sozialhilfe und Wohngeld, der Lohnsteuer (einschließlich des Solidaritätszuschlags) und der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt.<sup>2</sup>

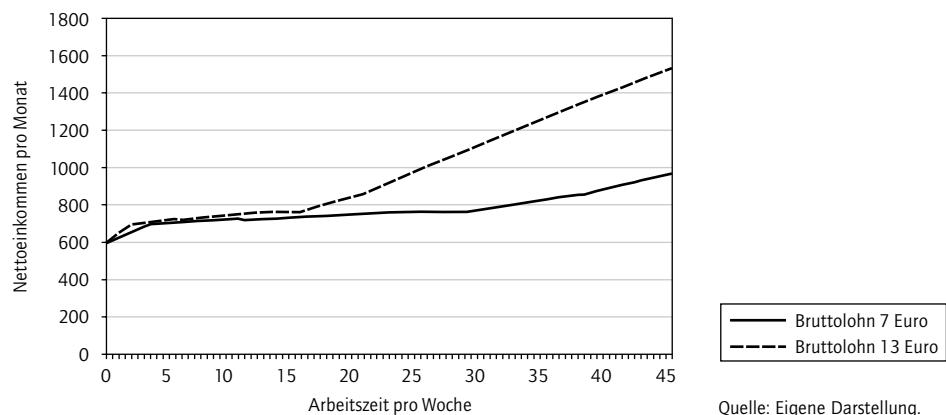
**2** Unterstellt werden durchschnittliche Mietbelastung und Wohnsitz in Westdeutschland. Kapitaleinkommen sind ausgeschlossen.

Abbildung 1

**Monatsnettoeinkommen in Abhängigkeit von der wöchentlichen Arbeitszeit**

**bei niedrigem und mittlerem Bruttostundenlohn**

**Kinderloser Alleinstehender in Westdeutschland ohne Kapitaleinkommen mit durchschnittlicher Mietbelastung**



Quelle: Eigene Darstellung.

In Deutschland garantiert die öffentliche Hand auch bei Nichtbeschäftigung durch Sozialhilfe das soziale Existenzminimum.<sup>3</sup> Kennzeichnend ist hierbei, dass zusätzlich zur Sozialhilfe erzielte Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf das soziale Mindesteinkommen ange rechnet werden. Sobald der Erwerbstätigengenfreibetrag (in Höhe von einem Viertel des Sozialhilferegelssatzes) überschritten ist, steigt die Grenzbelastung des Erwerbseinkommens auf 85 %, nach Erreichen einer Einkommensobergrenze (im betrachteten Fall rund 760 Euro) sogar auf 100 %. Daher verlaufen die Budgetlinien in Abbildung 1 in beiden betrachteten Fällen zunächst annähernd waagerecht. Durch Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung lässt sich das zur Verfügung stehende Nettoeinkommen praktisch nicht erhöhen. Der Anreiz für Beschäftigungen mit geringem Zeiteinsatz verschwindet demnach beinahe völlig.

Die Breite des Arbeitszeitfensters, in dem das verfügbare Einkommen durch eine Ausweitung der Arbeitszeit nicht oder kaum gesteigert werden kann, hängt entscheidend vom Lohnsatz ab, der auf dem Arbeitsmarkt erzielt werden kann. In unserem Beispiel überschreitet der Durchschnittsverdiener die vom Transfersystem aufgerichtete Beschäftigungsschwelle bereits bei einer Arbeitszeit von rund 20 Wochenstunden. Bei längerer Beschäftigung nimmt das verfügbare Einkommen rasch zu, weil die Grenzbelastung des Bruttoeinkommens durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge deutlich geringer ist als die marginale Entzugsrate der Transfereinkommen bei wenigen Arbeitsstunden. Bei (allein stehenden) Personen mit mittlerem Einkommenspotential dürfte der Anspruch auf soziale Existenzsicherung daher in erster Linie die Bereitschaft zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit negativ beeinflussen.

**3** Für den betrachteten Haushaltstyp liegt das soziale Existenzminimum (Regelsatz einschließlich Wohngeld) bei 594 Euro. Mögliche Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung bei Erwerbslosigkeit werden nicht berücksichtigt. Insofern bildet Abbildung 1 die Budgetrestriktion eines Arbeitslosen ab, der vor der Entscheidung steht, eine Arbeit aufzunehmen oder nicht. Allerdings sind für diese Entscheidung noch die eventuellen Fixkosten der Arbeitsaufnahme relevant.

Anders ist die Situation des Geringverdieners, der den Transfereinkommensbereich erst bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mehr als 30 Stunden verlässt. Im dargestellten Beispiel kann dieser bei Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung von 38,5 Stunden monatlich nur rund 270 Euro netto mehr verdienen, als er bei Arbeitslosigkeit an Transfers erhält; schöpft er den Erwerbstätigtenfreibetrag der Sozialhilfe aus, beträgt der Einkommenszuwachs sogar nur 200 Euro. Dieser geringe Einkommensgewinn wird durch anfallende Kosten der Einkommenserzielung noch weiter vermindert. Um sich gegenüber dem sozialen Mindesteinkommen spürbar zu verbessern, müssten Geringverdiener demnach einen überdurchschnittlichen Zeiteinsatz auf dem Arbeitsmarkt erbringen, etwa indem sie dauerhaft (bezahlte) Überstunden leisten.<sup>4</sup> Ob sie dies tun, hängt von der Präferenzstruktur ab: Für die Bereitschaft, eine Arbeit aufzunehmen, ist nicht nur das mit dem Arbeitseinsatz erzielbare Einkommen (bzw. der damit finanzierte Konsum) relevant, sondern auch der zeitliche Umfang der Arbeit selbst, da ein Verlust an Freizeit aus Sicht der Individuen wohlfahrtsmindernd ist. In welchem Maß gering qualifizierte Arbeitslose bereit sind, für einen vergleichsweise geringen Einkommenszuwachs Freizeit in erheblichem Umfang aufzugeben, ist eine nur empirisch zu entscheidende Frage. Im Regelfall dürfte die Entscheidung gegen die Aufnahme einer umfangreichen Erwerbstätigkeit ausfallen, weil die Einkommenselastizität des Arbeitsangebots relativ gering ist.<sup>5</sup>

Anders gesagt: Damit für gering qualifizierte Arbeitslose die Aufnahme einer Beschäftigung bei normaler Arbeitszeit attraktiv ist, müssten sie einen Stundenlohn erhalten, der – wie beim in Abbildung 1 betrachteten Durchschnittsverdiener – einen deutlichen Abstand gegenüber den zur Existenzsicherung gewährten Sozialtransfers gewährleistet. Ein solcher Lohn ist für diese Beschäftigtengruppe wegen ihrer geringen Produktivität am Arbeitsmarkt jedoch nicht zu erzielen. Dies ist das durch die geltenden Normen des sozialen Mindesteinkommens verursachte Anspruchslohnproblem. Es verhindert Beschäftigung zu geringen Marktlöhnen oder verlängert zumindest den Verbleib Geringqualifizierter in Arbeitslosigkeit.<sup>6</sup> Dabei muss es nicht unbedingt zu einem passiven Verharren in Arbeitslosigkeit kommen. Solange das Strafrisiko relativ gering ist, besteht für niedrig qualifizierte Geringverdiener ein – empirisch nicht zu vernachlässigender – Anreiz, den durch die Anrechnungsregeln des sozialen Transfersystems verursachten horizontalen Einkommensbereich durch Beschäftigung in der Schattenwirtschaft zu umgehen (vgl. hierzu Mummert und Schneider (2001)).

### 3 Die Ineffektivität von Kombilöhnen – ein Beispiel

Als Reaktion auf die sich verfestigende Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter wird in Deutschland seit längerem eine Debatte darüber geführt, wie das sozialstaatliche Anreizproblem überwunden werden kann. Im Mittelpunkt stehen dabei Vorschläge, die an der materiellen Lage der Betroffenen ansetzen. Da eine Senkung des sozialen Grundsiche-

**4** Bei Stundenlöhnen unter 7 Euro sind Nettoeinkommen oberhalb des sozialen Existenzminimums bei realistischem Zeiteinsatz kaum noch zu erzielen. Dies gilt insbesondere für Haushalte mit Kindern, für die das soziale Mindesteinkommen pro erwerbsfähigem Mitglied höher ist als im hier dargestellten Fall des Alleinstehenden.

**5** Vgl. Blundell und MacCurdy (1999). Die im folgenden Abschnitt diskutierten Simulationsergebnisse beruhen auf einer empirischen Schätzung der Einkommenselastizitäten des Arbeitsangebots im Haushaltkontext.

**6** Je höher der Anspruchslohn, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitloser Lohnangebote erhält, die oberhalb dieser Schwelle liegen. Die Wartezeit, die in Abhängigkeit von Transferleistungen verbracht wird, verlängert sich, mit dem Risiko, dass mit längerem Verbleib in Arbeitslosigkeit die Beschäftigungsfähigkeit schwindet.

rungsniveaus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes zuwiderläuft, werden vor allem Konzepte entwickelt, die auf eine staatliche Förderung geringer Arbeitseinkommen abziehen, um die Beschäftigungsschwellen bei den Geringqualifizierten zu überwinden.

Die verschiedenen Vorschläge für Subventionen an Geringverdiener können unter dem Schlagwort des *Kombilohns* erfasst werden. Sie unterscheiden sich danach, ob der Staat den Stundenlohn oder das Monatseinkommen subventioniert. Die Förderung kann allen Beschäftigten im Niedriglohnsektor oder nur Transferempfängern gewährt werden und an das individuelle oder das Haushaltseinkommen gekoppelt sein (für eine Systematik vgl. Kaltenborn 2001). Ein strukturell anderes Förderprinzip beruht darauf, die extreme Marginalbelastung niedriger Erwerbseinkommen durch veränderte Anrechnungsregeln im Transfersystem zu verringern (vgl. z. B. Spermann 1999). Wie beim inzwischen bundesweit eingeführten Mainzer Modell werden nicht selten mit den zur Diskussion gestellten Konzepten neben arbeitsmarktpolitischen Zielen weitere, meist familien- oder sozialpolitische Ziele verfolgt. Solche Konstruktionen verteuren nicht nur die Umsetzung der Programme. Wie so häufig dürfte die Vermischung wirtschaftspolitischer Ziele innerhalb einer Maßnahme auch auf diesem Feld nicht zur gebotenen Transparenz der Politik beitragen.<sup>7</sup>

In jüngster Zeit konzentriert sich die politische Debatte um Lohnsubventionen auf die indirekte staatliche Unterstützung der Geringqualifizierten durch eine allgemeine Absenkung der Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen für die Bezieher niedriger Einkommen. Forderungen dieser Art sind nicht zuletzt Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Wahlprogramme der Volksparteien. Ein gleitender Einstieg in die Sozialversicherungspflicht erscheint auch deshalb attraktiv, weil er auf der Arbeitgeberseite zur Senkung der Lohnnebenkosten beiträgt und damit die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit stärkt. Im Folgenden sollen die möglichen Wirkungen dieser Strategie auf das Arbeitsangebot und die öffentlichen Haushalte aufgezeigt werden. Stellvertretend wird hierzu der auf das Arbeitsangebot ausgerichtete Teil eines umfassenden Modells zur Förderung des Niedriglohnsektors betrachtet, das vor kurzem durch das Arbeitsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen entwickelt wurde.<sup>8</sup> Die qualitativen Ergebnisse der hier vorgestellten Analyse gelten jedoch auch für andere Konzepte der Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen auf der Arbeitnehmerseite. Sie lassen sich weitgehend analog auch auf andere Formen von Kombilöhnen übertragen.

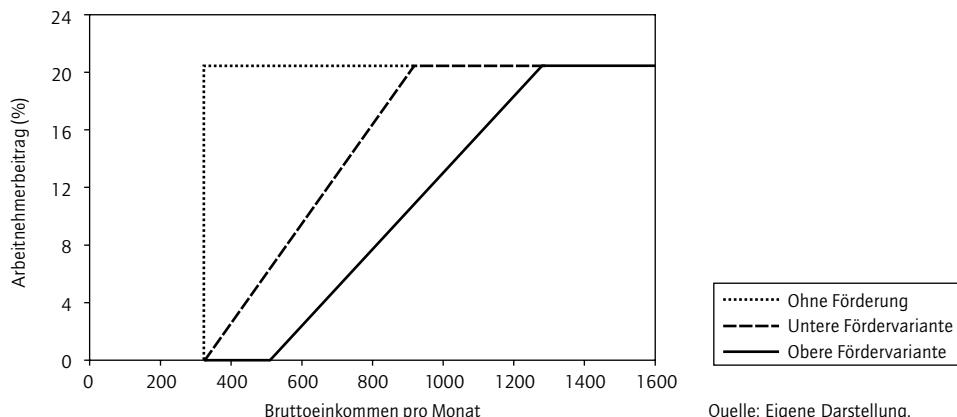
Abbildung 2 illustriert die spezifische Ausgestaltung des in verschiedenen Varianten vorliegenden Förderkonzepts, das im Wesentlichen auf einem linearen Anstieg des Gesamtbeitragssatzes zu den gesetzlichen Sozialversicherungen im Bereich unterer Einkommen beruht. Die untere Fördervariante setzt an der derzeitigen Geringfügigkeitsgrenze (325 Euro) mit einer vollständigen Subvention der Beitragszahlungen ein. Die Subvention läuft bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 920 Euro aus. In der großzügigeren oberen Fördervariante werden Sozialversicherungsbeiträge bis zu einem Einkommen von 510 Euro vom Staat übernommen. Der lineare Anstieg der Beitragssätze ist so gestaltet, dass die volle Beitragspflicht erst bei einem Monatsverdienst von 1 280 Euro ausläuft.

**7** Zur ursprünglichen Konzeption des Mainzer Modells vgl. Gerster et al. (1999). Zur Kostenbegrenzung bleibt das Konzept in der Praxis auf neu entstehende Arbeitsverhältnisse beschränkt und wird auch hier nur mit Ermessensspielraum der zuständigen Ämter angewendet.

**8** Für eine umfassende Darstellung dieses Konzepts sowie für eine ausführliche Diskussion der nachfolgend behandelten Simulationsergebnisse vgl. Schneider et al. (2002b).

Abbildung 2

### Beitragssätze zur gesetzlichen Sozialversicherung im NRW-Modell



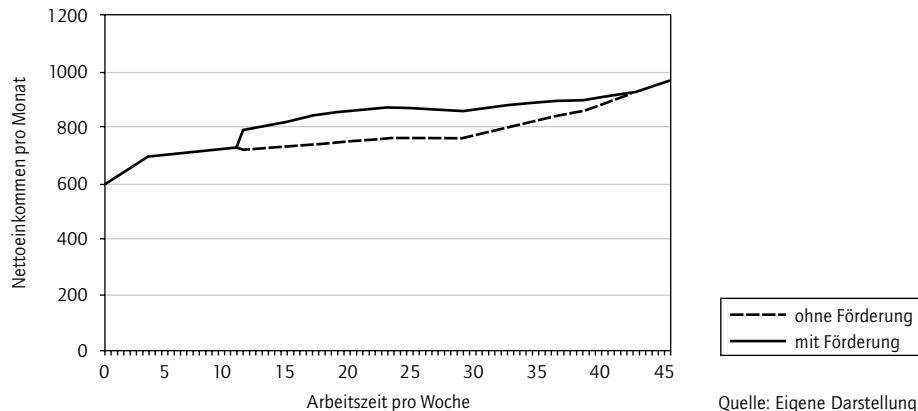
Angesichts linearer Subventionstarife erscheint diese Förderpolitik leicht nachvollziehbar. Bei genauerer Betrachtung lässt das Konzept jedoch wichtige Fragen offen. So ist ungeklärt, wie sich die reduzierten Beitragszahlungen auf die einzelnen Zweige der Sozialversicherung verteilen. Dies ist nicht unerheblich, da mit Beitragszahlungen Versicherungsansprüche erworben werden. Wird etwa der Rentenversicherungsbeitrag für Geringverdiener abgesenkt und führt dies im Alter zu einem entsprechend geringeren Rentenanspruch, verringert sich bei einer rationalen (intertemporalen) Entscheidung der Arbeitsanreizeffekt der Subvention. Werden dagegen volle Rentenansprüche gewährt, entstehen langfristig zusätzliche Kosten, die bei der fiskalischen Bewertung der Maßnahme in Rechnung gestellt werden müssen. Eine faktische Senkung der Sozialversicherungsbeiträge vermindert zudem die finanzielle Transparenz der Subvention. Die Verlagerung einer – versicherungsfremden – arbeitsmarktpolitischen Aufgabe in die Sozialversicherungshaushalte würde die Zahlung von Bundeszuschüssen verlangen. Schließlich erhöht eine Beitragssenkung bei heutiger Rechtslage das für den Sozialhilfe- und Wohngeldanspruch relevante Nettoeinkommen. Damit wäre – in Abhängigkeit von der marginalen Transferenzugsrate – die Subvention zu großen Teilen unwirksam; um die gebotene Nichtanrechnung zu gewährleisten, müssten ihre Einkommenswirkungen nachträglich wieder korrigiert werden.

Angesichts dieser Probleme erscheint es angemessener, die Beitragszahlungen der Geringverdiener de facto unverändert zu lassen und stattdessen durch Sozialämter oder Steuerbehörden eine vom Bruttoeinkommen ausgehende Subvention auszuzahlen, deren Tarifverlauf sich an dem in Abbildung 2 gezeigten Schema orientiert. Mit einer solchen Konstruktion nähert sich das hier betrachtete Förderkonzept dem Mainzer Modell, das ebenfalls linear abnehmende Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen auf niedrige Einkommen vorsieht, die sich jedoch am Haushalteinkommen orientieren.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Für die zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte ist es nicht unerheblich, ob die Subvention am individuellen oder am Haushalteinkommen ansetzt. Vgl. Bonin et al. (2002).

Abbildung 3

**Budgeteffekte der oberen Fördervariante des NRW-Modells bei niedrigem Bruttostundenlohn (7 Euro)**  
Kinderloser Alleinstehender in Westdeutschland ohne Kapitaleinkommen mit durchschnittlicher Mietbelastung



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3 zeigt, wie die obere Fördervariante die Budgetrestriktion des oben betrachteten Geringverdiener verändert. Es wird unterstellt, dass die Subvention nicht auf das Transfer-einkommen angerechnet wird. Wie gewünscht, erhält der gering qualifizierte Arbeitnehmer auch noch bei einer Vollzeittätigkeit einen Lohnzuschuss. Der maximale Förderbetrag wird allerdings deutlich früher erreicht (bei 21 Stunden). Ob die unabhängig von der gewählten Beschäftigungsdauer relativ geringe Subventionshöhe ausreicht, um derzeit nicht beschäftigte Transferempfänger zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bewegen, ist eine Frage der Gewichtung von Einkommen und Arbeitszeit (bzw. Freizeit) durch die Betroffenen. Die diesbezüglichen individuellen Präferenzen müssen dabei im Familienzusammenhang untersucht werden, weil die sozialen Transferleistungen, die für das zu überwindende Anreizproblem verantwortlich sind, Haushalten und nicht Individuen gewährt werden.

Die folgenden Simulationsergebnisse beruhen auf einem statischen neoklassischen Modell des Arbeitsangebots im Haushaltskontext,<sup>10</sup> dessen strukturelle Form mit Hilfe von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) geschätzt wurde. Dabei wurden die potentiellen Marktlöhne der Nichtbeschäftigen mit Hilfe einer selektionskorrigierten Lohnschätzung (Heckman 1979) ermittelt. Tabelle 1 fasst die hochgerechneten Wirkungen der hier betrachteten Lohnsubventionen auf die Beschäftigung zusammen. Wie erhofft hebt die Förderpolitik die Markteinkommen einer Reihe von Personen ohne Beschäftigung über den Anspruchslohn, so dass das Arbeitsangebot zunimmt. Der Partizipationseffekt wächst dabei mit der Höhe der Förderung. In der unteren Variante beträgt das zusätzliche Arbeitsangebot netto 37 300 Personen, in der oberen Variante 104 000 Personen. Selbst in diesem

**10** Vgl. van Soest (1995). Dieses Modell vereinfacht die empirische Analyse bei durch das Steuer- und Transfer-system generierten komplexen Budgetverläufen dadurch, dass die Haushaltsglieder vor eine diskrete Zahl von Handlungsoptionen gestellt werden. Aufbauend auf den individuellen Bruttostundenlöhnen ist jede Möglichkeit durch eine Kombination von Arbeitszeiten und Nettoeinkommen charakterisiert, die in die Nutzenfunktion des Haushalts eingeht. Haushalte wählen die Kombination, die ihnen das größtmögliche Nutzenniveau verschafft.

Tabelle 1

**Arbeitsangebotseffekte einer Beitragssatzsubvention**

Veränderungen gegenüber dem Status quo

	Männer	Frauen	Netto
Untere Fördervariante	–4 800	42 100	37 300
Obere Fördervariante	–7 500	111 500	104 000

Quelle: Schneider et al. (2002b).

Fall ist der Beitrag der Lohnsubvention zur Lösung des Beschäftigungsproblems sehr gering. Netto verringert sich die Zahl der Nichtbeschäftigen in der Stichprobe gegenüber der Ausgangslage hochgerechnet um lediglich 2,3%.<sup>11</sup> Modellgemäß wird angenommen, dass die zusätzlichen Arbeitsanbieter tatsächlich vom Arbeitsmarkt absorbiert werden. Die dafür erforderliche Arbeitsnachfrage kann als gegeben betrachtet werden, da die Marktrestriktion ausschließlich auf der Arbeitsangebotsseite gesehen wird.

Die Subvention hat allerdings auch unerwünschte Nebenwirkungen. Tabelle 1 ist das zunächst überraschende Resultat zu entnehmen, dass das Arbeitsangebot von Männern netto abnimmt. Dies ist das Ergebnis eines Koordinationsprozesses innerhalb der Haushalte: Paare stimmen ihr Arbeitsangebot so aufeinander ab, dass wenigstens einer der Partner die Subvention in Anspruch nehmen kann. Die Nutznießer der Einkommensförderung sind überwiegend Frauen, weil sie in der Tendenz geringere Stundenlöhne haben. In einigen – wenigen – Fällen zieht sich der besser verdienende Ehemann sogar vom Arbeitsmarkt zurück, wenn das Haushaltsnettoeinkommen danach ausreichend bleibt.

Der kontraktive Effekt ist so stark, dass die Lohnsubvention das Arbeitsvolumen insgesamt reduziert. Dies liegt daran, dass die am Monatseinkommen orientierte Subventionsstrategie auch Personen erreicht, die gar nicht zur Zielgruppe der Geringqualifizierten gehören. Höherqualifizierte mit besserem Einkommen können ebenfalls in den geförderten Einkommensbereich gelangen, indem sie ihre Arbeitszeit reduzieren. Dies ist insbesondere für Zweitverdiener mit relativ niedrigem Einkommen attraktiv, weil ein erheblicher Zugewinn an Freizeit realisiert werden kann, während die Mitnahme der Subvention den Rückgang des Haushaltseinkommens bei Teilzeitarbeit begrenzt. Neu auf den Arbeitsmarkt tretende Arbeitskräfte fangen den mit dieser Verhaltensänderung verbundenen Rückgang des Arbeitsvolumens nicht auf, weil auch sie häufig keine Vollzeitbeschäftigung anstreben. Hier wirkt sich aus, dass selbst Geringqualifizierte nur dann eine substanzielle Subvention erhalten, wenn sie eine Teilzeitbeschäftigung annehmen (vgl. Abbildung 3). Tabelle 2 verdeutlicht das skizzierte Verhaltensmuster anhand der Wirkungen der oberen Fördervariante auf die optimale Arbeitszeitkategorie. Deutlich ist erkennbar, dass bei Paaren wie Alleinstehenden die Bewegung zur Teilzeitbeschäftigung sowohl von unten als auch von oben stattfindet. Bei Alleinstehenden gewinnt die Teilzeitkategorie (netto) annähernd ebenso viel durch Beschäftigte, die ihre Arbeitszeit einschränken, wie durch Personen, die neu auf den Arbeitsmarkt treten. Bei Paaren stärkt die Lohnsubvention ein Muster innerfamiliärer Arbeitsteilung, bei dem der männliche Partner einer Vollzeitbeschäftigung und der weibliche Partner einer – staatlich geförderten – Teilzeitbeschäftigung nachgeht.

**11** Ähnlich geringe Beschäftigungseffekte wurden auch für andere Konzepte zur Subventionierung niedrig entlohnter Beschäftigung simuliert. Vgl. z. B. Schneider et al. (2002a), Kaltenborn (2000) und Buslei et al. (1999).

Tabelle 2

**Arbeitszeiteffekte einer Beitragssatzsubvention**  
Veränderungen gegenüber dem Status quo – obere Reformvariante

		Keine Beschäftigung	Teilzeit bis 25 Stunden	Vollzeit über 25 Stunden	Insgesamt
Paare		Frauen			
Männer	Keine Beschäftigung	-23 800	39 800	-5 700	10 300
	Teilzeit bis 25 Stunden	4 100	5 100	4 300	13 500
	Vollzeit über 25 Stunden	-5 100	65 000	-37 800	-23 800
Gesamt		-70 700	109 900	-39 200	0
Alleinstehende		-43 600	86 000	-42 400	0

Quelle: Schneider et al. (2002b).

Die in Tabelle 2 dargestellten Verhaltensreaktionen bleiben nicht ohne Folgen für die fiskalische Wirkung der Lohnsubventionen. Durch den Rückzug relativ gut Verdienender aus Vollzeitbeschäftigung entstehen Ausfälle bei Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen, die durch die vergrößerte Zahl der Arbeitsanbieter nicht aufgefangen werden. Insofern wäre es falsch zu glauben, dass sich eine staatliche Förderung des Niedriglohnsektors durch Zusatzeinnahmen selber trägt. Im Gegenteil: Im Fall der oberen (unteren) Födervariante beträgt der Einnahmeverlust bei Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen rund 870 Mill. (470 Mill.) Euro. Hinzu kommen die direkten Kosten der Subvention. Diese belaufen sich in der unteren Variante des Förderkonzepts auf 1,1 Mrd. Euro, in der oberen Variante auf 3,3 Mrd. Euro jährlich. Die bei den Transfersausgaben erzielten Einsparungen sind dagegen vergleichsweise bescheiden.

Setzt man die Gesamtkosten der Lohnsubventionen für die öffentlichen Haushalte in Relation zum erzielten Arbeitsangebotseffekt (vgl. Tabelle 1), dann ist die hier untersuchte Strategie unabhängig vom vorgesehenen Niveau der Förderung finanziell ineffizient. Rein rechnerisch müssen für jede Person, die mit Hilfe der Förderung die Arbeitsangebotsschwelle überschreitet, je nach Variante zwischen 40 000 und 45 000 Euro aufgewendet werden. Dies ist mehr als das direkte Jahreseinkommen der Geförderten. Diese ungünstige Relation ist auch darauf zurückzuführen, dass die hier betrachtete Politik zielgruppenunspezifischer Förderung massive Mitnahmeeffekte erzeugt. Annähernd 90 % der Aufwendungen für die Lohnsubvention erreichen Arbeitskräfte, die sich bereits in der Ausgangssituation im geförderten Einkommensbereich aufhalten bzw. ihre Arbeitszeit unerwünscht reduzieren. Eine einfache Möglichkeit, die Zielgruppe der Geringqualifizierten zu erreichen und die fiskalische Effizienz der Maßnahme zu verbessern, bestünde darin, die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge auf Vollzeitarbeitsverhältnisse zu beschränken. In diesem Fall würden sich die Kosten für jede zusätzliche Arbeitskraft auf unter 20 000 Euro reduzieren. Im Gegenzug wäre der Beschäftigungseffekt dieser Politik allerdings denkbar gering. Selbst in der oberen Födervariante würde das Arbeitskräfteangebot um gerade 31 000 Personen zunehmen.

#### 4 Workfare als bessere Alternative

Fasst man die Simulationsergebnisse des letzten Abschnitts zusammen, so erscheint die Subventionierung von Niedriggeinkommen zur Schaffung von Beschäftigungsanreizen für

Geringqualifizierte nicht empfehlenswert. Zwar erhöht eine solche Politik grundsätzlich die Erwerbsbereitschaft. Insgesamt jedoch kehren nur wenige Personen auf den Arbeitsmarkt zurück. Kommt es zu Mitnahmeeffekten, stehen die Kosten der Subvention zudem in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu den Beschäftigungseffekten. Das Versagen von Niedriglohnsubventionen beruht auf zwei Faktoren:

1. Das hohe Niveau der sozialen Absicherung führt dazu, dass der Abstand zwischen den Anspruchslöhnen der gering qualifizierten Erwerbslosen und dem am Markt tatsächlich erzielbaren Einkommen relativ groß ist. Moderate Lohnsubventionen reichen nicht aus, diese Lücke zu schließen.
2. Im Durchschnitt sind die potentiellen Marktlöhne der Erwerbslosen zwar geringer als diejenigen der Erwerbstäigen, aber im Allgemeinen nicht so gering, dass die Lohnsubvention bei einer Vollzeitbeschäftigung noch nennenswerten Umfang hat. Daher kann sich der angestrebte Anreizeffekt kaum entfalten.

Um spürbare Beschäftigungserfolge zu erzielen, müssten höhere Lohnsubventionen bis in den mittleren Einkommensbereich hinein gewährt werden. Dies wäre aber ein massiver staatlicher Eingriff in das bestehende Lohngefüge, der ohne Zielgruppenbindung zudem mit hohen fiskalischen Kosten verbunden ist.

Ein mehr Erfolg versprechender Ansatz zielt auf eine Neugestaltung der Rahmenbedingungen des sozialen Sicherungssystems. Da eine Absenkung des sozialen Mindesteinkommens sozialstaatlichen Prinzipien widerspricht, bieten sich Maßnahmen an, die am Zeitbudget der gering qualifizierten Erwerbslosen ansetzen. Das Grundprinzip einer solchen Politik, das unter dem Schlagwort *Workfare* bekannt geworden ist, besteht darin, die Arbeitsanreize der Transferempfänger dadurch zu verändern, dass das – unveränderte – soziale Mindesteinkommen nur als Gegenleistung für Beschäftigung gewährt wird, sofern der Betroffene erwerbsfähig ist.<sup>12</sup> Jedem transferberechtigten und arbeitsfähigen Erwerbslosen wird dazu eine sozial nützliche, öffentliche (Vollzeit-)Beschäftigung angeboten, für die er einen von der Familienzusammensetzung abhängigen Sozialhilfelohn erhält. Dieser Lohn konkurriert unmittelbar mit dem Marktlohn, den der Sozialhilfeempfänger bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung erzielen würde, weil der Zeiteinsatz für beide Tätigkeiten identisch ist. Dies führt zu einer drastischen Verringerung der Anspruchslöhne von Sozialhilfeempfängern.<sup>13</sup>

Weil sozial nützliche Arbeit bei gleich bleibendem Einkommen die Freizeit des Betroffenen einschränkt, werden Transferempfänger durch Workfare schlechter gestellt, so dass dieses Konzept nicht auf freiwilliger Basis etabliert werden kann. Rational handelnde Be-

**12** Der Begriff „Workfare“ geht auf ein entsprechendes Pilotprojekt in den USA zurück (Feist 2000). In der Zwischenzeit hat Workfare Einzug in die sozialen Mindestsicherungssysteme einer Reihe von Staaten gefunden. Für einen Überblick mit europäischem Schwerpunkt vgl. Spies et al. (2001). Ähnliche Vorschläge werden von Sinn (2002) und dem BMWi (2002) diskutiert.

**13** Der Ansatz unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht ganz wesentlich von der bereits bestehenden rechtlichen Möglichkeit der Kürzung von Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz. Erstens stellt Workfare eine unausweichliche Option dar. Zweitens ist die Bezahlung strikt am Sozialhilfeneveau ausgerichtet und geht nicht darüber hinaus. Drittens wirkt Workfare präventiv. Es muss also nicht – wie vielfach im Status quo – ein bereits gewährter Anspruch in einem möglicherweise langwierigen und kostspieligen Verfahren wieder zurückgenommen werden, sondern er entsteht gar nicht erst, wenn ein Betroffener das unterbreitete Jobangebot ausschlägt. So wird auch ein Unterlauf der Kürzungsmöglichkeit durch Neuantragsstellung verhindert, die die derzeit vorhandene Regelung nahezu wirkungslos macht (vgl. Schneider et al. 2002a).

troffene werden versuchen, diesen Nutzenverlust so weit wie möglich zu verringern. Dies ist immer dann möglich, wenn der Stundenlohnsatz am regulären Arbeitsmarkt den Sozialhilfelohnsatz für sozial nützliche Arbeit überschreitet. Geringverdiener werden deshalb auf Sozialhilfe verzichten, sobald sich eine reguläre Beschäftigungsmöglichkeit bietet.

Im Allgemeinen wären die Sozialhilfelöhne sehr gering. Legt man das soziale Mindesteinkommen für einen Alleinstehenden ohne Kinder auf eine sozial nützliche Vollzeitbeschäftigung um, ergibt sich ein impliziter Stundenlohn von rund 3,50 Euro.<sup>14</sup> Nur für diejenigen Sozialhilfeempfänger, die selbst diese Nettolohnschwelle am regulären Arbeitsmarkt wegen zu geringer Produktivität nicht überschreiten, müsste der Staat dauerhaft sozial nützliche Arbeitsplätze bereitstellen und gegebenenfalls mit Qualifizierungsmaßnahmen verbinden. Ansonsten wäre Sozialhilfeempfängern eine öffentliche Beschäftigung nur für die Dauer der Suche nach regulärer Beschäftigung bereitzustellen. In der Anfangsphase könnte dies in größerem Umfang erforderlich sein. Der Arbeitsmarkt benötigt Zeit, auf die vermehrte Präsenz von Geringverdienern mit entsprechenden Arbeitsplätzen zu reagieren. Auf mittlere Sicht dürfte das Workfare-Konzept jedoch mit erheblichen Einsparungen für die Kommunen verbunden sein.<sup>15</sup>

Welche Beschäftigungserfolge mit einer Workfare-Reform erzielt werden können, ist eine empirische Frage, deren Beantwortung entscheidend davon abhängt, in welchem Umfang die heute erwerbslosen Empfänger sozialer Mindesteinkommen überhaupt erwerbsfähig sind. Darüber hinaus kommt es auf die potentielle Produktivität der erwerbsfähigen Transferbezieher auf dem Arbeitsmarkt an. Im Folgenden soll zunächst die Zahl der mit Workfare erreichbaren erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger abgeschätzt werden. In einem zweiten Schritt werden die potentiellen Erwerbseinkommen der verbleibenden Zielgruppe geschätzt, um die Beschäftigungswirkungen dieses Konzepts zu ermitteln.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit bildet die im letzten Abschnitt analysierte Stichprobe die Grundlage unserer Berechnungen.<sup>16</sup> Betrachtet werden nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger in Alter von 20 bis 60 Jahren, die keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen. Sozialhilfeempfänger, die nur ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, werden ebenfalls ausgeschlossen. Bei Paaren mit nur einem Verdienst wird jeweils nur der erwerbslose Partner berücksichtigt. Unter diesen Einschränkungen ergeben sich für das Jahr 2000 als Ausgangsgröße hochgerechnet 616 400 Sozialhilfeempfänger ohne Beschäftigung.

Da Workfare nur erwerbsfähige Leistungsbezieher erreichen kann, entsteht die Schwierigkeit, die Zumutbarkeit von Beschäftigung abzugrenzen.<sup>17</sup> Hierbei können die im Bundes-

**14** Der in Abbildung 1 betrachtete Geringverdiener mit einem Lohnsatz von 7 Euro würde also wieder eine reguläre Beschäftigung aufnehmen. In der Praxis wären analog zu den Beschäftigungen gemäß §§ 19 und 20 Bundessozialhilfegesetz, zu denen Hilfeempfänger schon heute herangezogen werden, Mehraufwandsentschädigungen erforderlich. Der Sozialhilfeloon muss so gewählt werden, dass das bestehende soziale Mindesteinkommen nach Abzug der Werbungskosten erreicht wird.

**15** Von der klassischen ABM unterscheidet sich das Workfare-Konzept entscheidend in der Bezahlung. Da ABM-Tätigkeiten i.d.R. mit einem Einkommen oberhalb des Transferanspruchs einhergehen, tragen sie nicht unbedingt zum Abbau der Negativanreize des Transfersystems bei. Die Attraktivität von Workfare-Arbeitsplätzen dürfte deutlich unter der von ABM-Tätigkeiten liegen. Ganz nebenbei dürfte Workfare ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Schwarzarbeit darstellen.

**16** Das SOEP ist für die zur Bewertung von Workfare notwendige Detaillanalyse der Sozialhilfeempfänger nur bedingt geeignet, weil die Fallzahlen relativ gering sind. Die hier vorgelegten Ergebnisse sind daher lediglich als grobe Annäherung an die möglichen Wirkungen von Workfare zu verstehen.

**17** Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Workfare ein individueller Wohlfahrtsverlust verbunden ist und daher Anreize bestehen, eine Erwerbsunfähigkeit vorzutäuschen. In der Praxis wäre vor allem bei der Feststellung gesundheitlicher Einschränkungen ein strenger, möglichst objektiver Maßstab anzulegen.

Tabelle 3

**Erwerbsfähigkeit nicht erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger  
im Jahre 2000**

	Männer	Frauen	Insgesamt
<b>Sozialhilfeempfänger insgesamt</b>	<b>234 700</b>	<b>381 700</b>	<b>616 400</b>
Davon (in %)			
mit Kind unter 3 Jahren <sup>1</sup>	0,6	8,6	5,5
mit Kind von 3 bis 6 Jahren <sup>1</sup>	6,9	29,6	21,0
mit Pflegefall im Haushalt <sup>1</sup>	0,0	5,2	3,2
mit Schwerbehinderung über 80 %	8,6	3,8	5,6
mit schlechtem Gesundheitszustand	12,6	8,8	10,2
mit einschränkender Behinderung	10,7	10,9	10,8
über 55 Jahre	12,0	4,6	7,4
<b>Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger</b>	<b>170 300</b>	<b>206 100</b>	<b>376 400</b>

<sup>1</sup> Bei Paaren Zurechnung zur Frau.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels.

sozialhilfegesetz zur Teilnahme an *Hilfe zur Arbeit* genannten Kriterien der Arbeitsfähigkeit dienen. Faktoren, die eine geminderte Erwerbsfähigkeit begründen, sind demnach insbesondere die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen sowie körperliche oder geistige Einschränkungen. Leider enthält das SOEP keine guten Informationen über mögliche gesundheitliche Einschränkungen der Befragten. Nachfolgend werden daher, um die Erwerbsfähigkeit der nicht beschäftigten Sozialhilfeempfänger abzuschätzen, neben objektiven Kriterien wie festgestellter hochgradiger Schwerbehinderung auch subjektive Einschätzungen zur Güte des Gesundheitszustands und Angaben über Behinderungen, die eine Bewältigung des Alltags erschweren, verwendet.

Tabelle 3 zeigt die für die erwerbslosen Sozialhilfeempfänger der Stichprobe hochgerechneten Fallzahlen bei Merkmalen, die eine Minderung der Erwerbsfähigkeit begründen könnten. Die empirische Bedeutung der verschiedenen Faktoren variiert erheblich. Hinderungsgründe, die mit der Erfüllung von Pflichten im Haushalt verbunden sind, haben insgesamt größere Bedeutung als ein schlechter Gesundheitszustand. Einem traditionellen Rollenbild entsprechend betreffen diese überwiegend Frauen: 8,6 % der erwerbslosen weiblichen Sozialhilfeempfänger sind durch ein Kleinkind, 29,6 % durch ein Kind im Vorschulalter und 5,2 % durch einen Pflegefall im Haushalt eingeschränkt. Männliche Sozialhilfeempfänger sind stärker von individuellen Erwerbshemmnissen betroffen. 12,6 % der Betroffenen schätzen ihren Gesundheitszustand als schlecht ein. Wegen der demographischen Struktur der Sozialhilfebezieher profitierten Männer auch häufiger, wenn ältere Erwerbslose von Workfare mit der Begründung ausgenommen wurden, dass diese Personengruppe zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu hohe Hürden zu überwinden hätte. Eine Altersgrenze von 55 Jahren verkleinert die Zielgruppe für Workfare um 45 900 Personen. 61,4 % davon sind Männer. Um eine plausible Untergrenze für die Zahl der durch Workfare aktivierbaren Transferempfänger anzugeben, sei unterstellt, dass ein beliebiger der in Tabelle 3 betrachteten Gründe für eine Erwerbsminderung ausreicht. Unter dieser Annahme wird der Sozialhilfestatus von rund 39 % der betrachteten Transferempfänger nicht berührt:<sup>18</sup> 240 000 Personen er-

**18** Bei der Interpretation von Tabelle 3 ist zu beachten, dass mehrere Erwerbsminderungsgründe bei einer Person gleichzeitig vorliegen können. Daher lassen sich die Prozentwerte nicht einfach addieren.

halten auch weiterhin das soziale Existenzminimum, ohne zu einer Beschäftigung verpflichtet zu sein. Für alle übrigen Betroffenen ist dagegen individuell zu prüfen, ob ihr potentielles Nettoeinkommen bei Vollzeitbeschäftigung am regulären Arbeitsmarkt den jeweiligen Sozialhilfeanspruch übersteigt.

Dieser Vergleich lässt sich auf Basis der haushaltsspezifischen Transferansprüche bei Erwerbslosigkeit und des haushaltsspezifischen verfügbaren Einkommens bei Erwerbstätigkeit, die bereits für die Simulationsrechnungen im vorigen Abschnitt geschätzt wurden, relativ einfach durchführen. Um die mit Aufnahme einer sozial nützlichen Beschäftigung verbundenen Kosten auszugleichen, wird der Sozialhilfelohn dabei noch um einen Pauschalbetrag erhöht, der sich an der steuerlichen Werbungskostenpauschale orientiert. Trotz dieser Zusatzzahlung erweist sich die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für die weit aus überwiegende Zahl der Betroffenen als attraktiv. Lediglich rund 2 % könnten kein Nettoeinkommen erzielen, das oberhalb des sozialen Existenzminimums liegt.<sup>19</sup> Nach dieser Rechnung wäre der Bedarf an öffentlich bereitzustellenden Arbeitsplätzen also zumindest langfristig vermutlich sehr gering. Auch angesichts der Tatsache, dass in Deutschland bereits heute ähnlich ausgestattete Ersatzarbeitsplätze (ABM, *Hilfe zur Arbeit*) in großem Umfang existieren, ist eine Überforderung der Sozialhilfeträger durch Workfare nicht zu erwarten.

Die positiven Beschäftigungseffekte durch Workfare lassen sich noch steigern, wenn es gelingt, die Zumutbarkeitsgrenzen nach außen zu verschieben. Insbesondere Maßnahmen, die bei Sozialhilfeempfängern mit Kindern ansetzen, bergen ein großes Potential. Gelänge es, durch adäquate Betreuungseinrichtungen die Erwerbsfähigkeit von Hilfeempfängern mit Kindern im Vorschulalter herzustellen, könnten zusätzlich annähernd 100 000 Erwerbslose aktiviert werden. Auch bei älteren Transferempfängern besteht ein relativ großes Aktivierungspotential. Von den 45 900 über 55 Jahre alten erwerbslosen Sozialhilfeempfängern streben 84 % noch eine reguläre Beschäftigung an, wenn sie vor die Alternative einer sozial nützlichen Arbeit gestellt werden. Dies zeigt, dass ältere Erwerbslose durch die Beurteilung einer sozialen Mindestsicherung nicht leichtfertig aus dem Arbeitsmarkt herausgenommen werden sollten. In den meisten Fällen verfügen diese noch über ausreichend große Produktivität, um ihre Existenz durch eine niedrig entlohnte Tätigkeit selbstständig zu sichern.

Weil die meisten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger wegen geringerer Lohnansprüche Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden könnten, lassen sich durch Workfare nach einer zum Aufbau des Niedriglohnsektors nötigen Übergangsfrist massive Nettoeinsparungen erzielen. Eine Modellrechnung auf Grundlage der hier verwendeten Daten ergibt ein Einsparpotential von 8,3 Mrd. Euro, selbst wenn die Kriterien der Erwerbsfähigkeit weit gefasst werden. Zwei Fünftel hiervon sind Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohn- geld. Höhere Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen erreichen eine ähnliche Größenordnung. Mit 1,4 Mrd. Euro relativ gering sind die zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen: die Markteinkommen der im Niedriglohnsektor beschäftigten ehemaligen Sozialhilfebezieher unterliegen vielfach nur einer geringen Besteuerung.

**19** Diese Zahl unterschätzt möglicherweise den Bedarf an sozialen Ersatzarbeitsplätzen. Dies wäre dann der Fall, wenn die tatsächlichen Kosten der Arbeitsaufnahme den hier unterstellten Pauschalbetrag übersteigen. Zudem ist es möglich, dass die hier verwendete Lohnschätzung das potentielle Markteinkommen der Sozialhilfeempfänger wegen Auslassung nicht beobachtbarer Charakteristika systematisch überschätzt.

## 5 Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik

Auch wenn die im letzten Abschnitt durchgeführten Modellrechnungen mit einiger Unsicherheit behaftet sind, erscheint eine arbeitsmarktpolitische Strategie, die auf Workfare basiert, im Vergleich mit einer Subventionierung von Geringverdienern auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts konzeptionell aus mehreren Gründen überlegen:

- Sozial nützliche Arbeit als Gegenleistung für soziale Existenzsicherung erschließt ein sehr großes Beschäftigungspotential. Für die weitaus meisten erwerbsfähigen Transferempfänger wird die Aufnahme einer regulären Beschäftigung lohnend, weil sie bei gleicher Arbeitszeit ein höheres Nettoeinkommen erzielen können.
- Es wird eine klar definierte Zielgruppe erreicht. Fiskalisch ineffiziente Mitnahmeeffekte werden vermieden.
- Sozial nützliche Arbeit als Vollzeitbeschäftigung umgeht die Teilzeitfalle, die durch Subventionen auf Basis niedriger Einkommen entstehen kann.
- Die Pflicht zu sozial nützlicher Tätigkeit verringert den Sozialhilfemissbrauch. Workfare kann Schwarzarbeit nicht beseitigen, verhindert aber, dass (illegal) Beschäftigte das Sozialsystem ungerechtfertigt in Anspruch nehmen.

Trotz dieser Vorteile ist die politische Umsetzung von Workfare in vielen Ländern starken gesellschaftlichen Widerständen ausgesetzt, wie sie z. B. bei der Debatte über den von der britischen Labour-Regierung verfolgten *New Deal* zu Tage getreten sind (Dolton und Balfour 2002). Die für den Erfolg von Workfare erforderliche Schlechterstellung erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger liefert eine Erklärung für die geringe gesellschaftliche Akzeptanz des Konzepts. Darüber hinaus widerspricht Workfare der Interessenlage von Gewerkschaften und der bereits Beschäftigten. Wenn durch Aktivierung von Sozialhilfeempfängern ein Niedriglohnsektor entsteht, sinkt die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer. Der Lohndruck, der hiervon auf die Insider des Arbeitsmarkts ausgeht, ist allerdings gewollt, falls die Arbeitsmarktpolitik ernsthaft das Ziel der Beschäftigungssteigerung verfolgt.

Auch nach einer Entscheidung für Workfare verlangt das Konzept einiges politisches Durchhaltevermögen. In der Praxis werden die Arbeitgeber nicht sofort auf die neuen institutionellen Rahmenbedingungen reagieren und in ausreichender Zahl wenig produktive Arbeitsplätze für die neu auf den Arbeitsmarkt strebenden Erwerbslosen anbieten. Während einer Übergangsphase wären dann deutlich mehr sozial nützliche Arbeitsplätze bereitzustellen, als es die in diesem Beitrag angestellte Rechnung zeigt. Anlaufschwierigkeiten des Niedriglohnsektors sind jedoch kein Argument gegen das Prinzip von Workfare, das, im Gegensatz zu einer Subventionierung von Geringverdienern, zumindest mittelfristig einer großen Zahl von Arbeitslosen die Rückkehr in reguläre Beschäftigung ermöglichen könnte.

## Literaturverzeichnis

- Acemoglu, Daron (1999): Changes in Unemployment and Wage Inequality: An Alternative Theory and Some Evidence. *American Economic Review*, 89, 1259–1278.
- Blundell, Richard und Thomas MaCurdy (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches. In: Ashenfelter, Orley und David Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, 3A. Amsterdam, 1559–1591.
- Bonin, Holger, Wolfram Kempe und Hilmar Schneider (2002): Household Labor Supply Effects of Low-Wage Subsidies in Germany. *Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* (im Erscheinen).
- Bundesanstalt für Arbeit (2001): *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 2001*. Nürnberg.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*. Dokumentation Nr. 512. Berlin.
- Buslei, Hermann und Viktor Steiner (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden.
- Cockx ,Bart und Muriel Dejemeppe (2002): *Do the Higher Educated Unemployed Crowd Out the Lower Educated Ones in a Competition for Jobs*. IZA-Discussion Paper Nr. 541. Bonn.
- Dolton, Peter und Yvonne Balfour (2002): Der New Deal, „Welfare to Work“-Programme in Großbritannien. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3, 175–188.
- Feist, Holger (2000): Hilfe zur Arbeit: Theorie und Lehren aus den USA. *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, 51, 105–125.
- Fitzenberger, Bernd und Reinhold Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3, 139–158.
- Gerster, Florian und Ingolf Deubel (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. *Wirtschaftsdienst*, 79, 39–43.
- Heckman, James (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. *Econometrica*, 47, 153–161.
- Johnson, George (1997): Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts. *Journal of Economic Perspectives*, 11, 41–54.
- Kaltenborn, Bruno (2000): *Reformkonzepte für die Sozialhilfe: Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekte*. Baden-Baden.
- Kaltenborn, Bruno (2001): *Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht*. IAB-Werkstattbericht Nr. 14/01. Nürnberg.
- Katz, Lawrence und Kevin M. Murphy (1992): Changes in Relative Wages, 1963–1987: Supply and Demand Factors. *Quarterly Journal of Economics*, 107, 35–78.
- Mummert, Annette und Friedrich Schneider (2001): The German Shadow Economy: Parted in a United Germany? *Finanzarchiv*, 58, 286–316.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000): *Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*. Jahresgutachten 2000/2001. Stuttgart.
- Schneider, Hilmar, Annette Bergemann, Olaf Fuchs, Wolfram Kempe und Jürgen Kolb (2000): *Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen*. IWH-Sonderheft Nr. 3. Halle.
- Schneider Hilmar, Cornelia Lang, Martin T. W. Rosenfeld, Wolfram Kempe und Jürgen Kolb (2002a): *Anreizwirkungen der Sozialhilfe auf das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich*. Baden-Baden.

- Schneider, Hilmar, Klaus F. Zimmermann, Holger Bonin, Karl Brenke, John Haisken-De New und Wolfram Kempe (2002b): *Beschäftigungspotentiale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*. IZA Research Report Nr. 5. Bonn.
- Sinn, Hans-Werner (2002): Die Höhle in der Eigernordwand – Eine Anmerkung zum Mainzer Modell oder zum Wohlfahrtsstaat an sich. *ifo-Schnelldienst*, 3, 20–25.
- Spermann, Alexander (1999): Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTP) versus Targeted Negative Income Tax. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 218, 647–657.
- Spies, Henk, Heather Trickey und Roelof Hortulanus (2001): The Rise of Compulsory Labour Market Policies in Europe: Backgrounds, Delivery and Effects. *Competition and Change*, 5, 295–414.
- Steiner, Viktor und Robert Mohr (2000): Industrial Change, Stability of Relative Earnings, and Substitution of Unskilled Labor in West Germany. In: Wiemer Salverda, Claudio Lucifora und Brian Nolan (Hrsg.): *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*. London, 169–190.
- van Soest, Artur (1995): Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach. *Journal of Human Resources*, 30, 63–87.