

IZA DP No. 2399

Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn

Holger Bonin
Hilmar Schneider

October 2006

Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn

Holger Bonin

IZA Bonn

Hilmar Schneider

IZA Bonn and DIW Berlin

Discussion Paper No. 2399
October 2006

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0

Fax: +49-228-3894-180

Email: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

ABSTRACT

Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn

In the debate on in-work benefits in Germany it is often overlooked that such subsidies may only be effective if basic minimum income is remarkably decreased for those who are employable. However, proposals following this principle will hardly achieve political consensus as can be derived from reactions to the model of ifo or the board of economic advisors. IZA is therefore proposing workfare as an effective alternative, which may accomplish a strong incentive for the acceptance of low paid jobs without having to cut the current welfare level. Simulations based on a micro-econometric labor supply model show that this could add to the workforce an additional number of 800,000 workers. Roughly the same effect could be achieved by the ifo model, however, at the expense of massive cuts of disposable income for welfare recipients. Hence, workfare turns out as an efficient alternative. Moreover, there is no useful combination between in-work benefits based on the current welfare level and workfare.

JEL Classification: J68, J38, H24, J22

Keywords: in-work benefits, low-wage subsidies, labor supply, discrete choice, Germany

Corresponding author:

Hilmar Schneider
IZA
P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany
E-mail: schneider@iza.org

Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn

In der Diskussion um die Einführung von Kombilöhnen wird häufig übersehen, dass diese nur dann effektiv sind, wenn das Niveau Grundsicherung bei Nichtbeschäftigung abgesenkt wird. Die öffentliche Reaktion auf entsprechende Vorschläge des ifo-Instituts oder das soeben erschienene Konzept des Sachverständigenrats zeigt jedoch, dass hierüber kaum politischer Konsens zu erzielen sein dürfte. Das IZA propagiert deswegen schon seit längerem eine wirksame Alternative, mit der sich die notwendige Steigerung der Anreize zur Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten erzielen lässt, ohne das heutige Niveau der Grundsicherung in Frage zu stellen. Diese auch als Workfare bezeichnete Alternative beruht auf dem einfachen Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Simulationsrechnungen zeigen, dass damit langfristig mehr als 800.000 zusätzliche Jobs geschaffen werden könnten. Etwa der gleiche Beschäftigungseffekt ließe sich zwar auch mit dem Kombilohnmodell des ifo-Instituts erzielen, doch nur um den Preis von starken materiellen Einschnitten für die Betroffenen. Workfare erweist sich damit als die effizientere Alternative. Zwischen Workfare und Kombilöhnen gibt es im Übrigen keinen Kompromiss. In der Kombination mit Kombilöhnen wird das Workfare-Prinzip ausgehebelt. Die Politik muss sich folglich für einen der beiden Wege entscheiden.

Ausgangslage der politischen Diskussion

Die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland ist in erster Linie ein Problem des unterentwickelten Niedriglohnsektors. Negative Erwerbsanreize des sozialen Sicherungssystems sorgen für hohe implizite Mindestlöhne. Die derzeitige materielle Absicherung der Arbeitslosen bewirkt, dass es sich für Menschen, die nur einen geringen Marktlohn erzielen können, häufig nicht lohnt, einer regulären Erwerbstätigkeit nachzugehen. Liegt der Marktlohn nicht weit genug über dem staatlich garantierten Grundeinkommen in Form von Arbeitslosengeld II

zuzüglich Wohnkostenzuschüssen und sonstigen Beihilfen, ist es ökonomisch durchaus rational, keine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

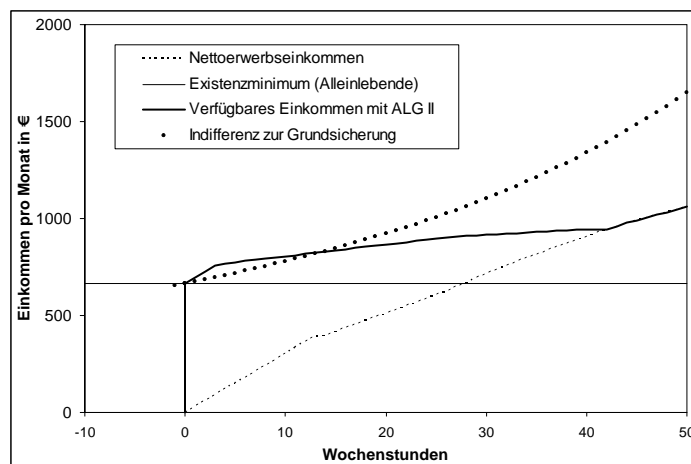
Die Betroffenen stehen vor dem Problem, dass jedes von ihnen erzielte Erwerbseinkommen zum weitaus größten Teil auf den Unterstützungsanspruch angerechnet wird. Zur Illustration: Ein alleinstehender Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), der nicht arbeitet, kommt gegenwärtig bei einem durchschnittlichen Wohnkostenzuschuss von 320 Euro auf ein monatliches Einkommen von etwa 665 Euro. Würde er beispielsweise für sieben Euro brutto in der Stunde vollzeit arbeiten, beliefe sich sein verfügbares Nettoeinkommen derzeit auf gut 900 Euro. Dies reicht als Arbeitsanreiz häufig nicht aus: Der zusätzliche Aufwand beträgt in unserem Beispiel 170 Stunden pro Monat, der zusätzliche Ertrag liegt bei gut 240 Euro im Monat. Das entspricht einem marginalen Stundenlohn von lediglich 1,40 Euro.

In dieser Falle stecken vor allem Menschen ohne abgeschlossene Berufsbildung, aber auch Menschen, deren formale Qualifikation durch lange Arbeitslosigkeit entwertet wurde. Hierbei handelt es sich keinesfalls um ein Randphänomen. Legt man die Zahl der erwerbsfähigen Bezieher von Arbeitslosengeld II zugrunde, dann sind derzeit knapp drei Millionen der registrierten Arbeitslosen von dem geschilderten Problem betroffen. Das entspricht einem Anteil von zwei Dritteln an allen registrierten Arbeitslosen.

Soziale Grundsicherung und impliziter Mindestlohn

Wie gravierend die Auswirkungen der Grundsicherung auf die Erwerbsanreize im unteren Einkommensbereich sind, verdeutlicht die folgende Grafik. Darin ist der Verlauf des verfügbaren Einkommens eines Alleinstehenden in Abhängigkeit vom Umfang der geleisteten Arbeitsstunden bei einem Stundenlohn von sieben Euro dargestellt. Der Verlauf ergibt sich unter Berücksichtigung von Transferansprüchen (Arbeitslosengeld II plus Wohnkostenzuschuss) sowie Steuer- und Abgabepflicht. Zum Vergleich ist für die gleiche Person der entsprechende Nettoerwerbseinkommensverlauf wiedergegeben.

Erwerbsanreize der Grundsicherung



Anmerkungen: angenommener Bruttostundenlohn 7 Euro; Bemessungsjahr 2006

Aus der Grafik geht hervor, dass sich das verfügbare Einkommen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kaum erhöht, solange das damit erzielte Erwerbseinkommen unter dem Grundsicherungsniveau bleibt. Zwar steigt das Nettoerwerbseinkommen mehr oder weniger proportional zur Zahl der gearbeiteten Stunden an, doch das zusätzlich erzielte Erwerbseinkommen wird weitgehend mit dem Transferanspruch verrechnet. Die Differenz zwischen Erwerbseinkommen und verfügbarem Einkommen entspricht de facto einem Kombilohn.

Ökonomisch betrachtet, lohnt sich im vorliegenden Fall die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit nicht. Dies verdeutlicht die als gepunktete Linie eingezeichnete Indifferenzkurve. Sie vereinigt im vorliegenden Fall alle Punkte, die den gleichen

Nutzen stiften wie die Option, gar nicht zu arbeiten und ausschließlich von der Grundsicherung zu leben. Dahinter steht die Vorstellung, dass Menschen für die Zeit, die sie zur Erzielung von zusätzlichem Einkommen aufwenden müssen, entsprechend kompensiert werden möchten. Deswegen ist der Nutzen eines Einkommens, das jemand ohne Gegenleistung erzielen kann (Arbeitslosengeld II) größer als der Nutzen des gleichen Einkommens, sofern es nur unter Aufwendung von 40 Arbeitsstunden pro Woche erzielt werden kann. Das Nettoeinkommen, das unter Aufwendung von 40 Arbeitsstunden pro Woche den gleichen Nutzen stiftet wie die Grundsicherung, muss folglich mehr oder weniger deutlich über dem Grundsicherungsniveau liegen.¹

Die Betroffenen stecken in der sogenannten „Sozialstaatsfalle“. Wer am Markt nur einen geringen Stundenlohn erzielen kann, könnte zwar für die eigene Existenzsicherung sorgen und würde dabei sogar ein höheres Einkommen erzielen als in der Grundsicherung, aber es lohnt sich nicht, weil dieses Einkommen nicht weit genug über der Grundsicherung liegt.

Gleichzeitig stoßen diejenigen, die ungeachtet dieser Anreizproblematik ihre Arbeitskraft auf dem Markt anbieten auf ein knappes Angebot entsprechender Jobs, denn längst hat dieser Markt mit Ausweichreaktionen auf das geringe Interesse an einfach bezahlten Tätigkeiten reagiert: Auf Unternehmensebene finden Produktionsverlagerungen ins Ausland und forcierte Automatisierungsprozesse statt. Private Haushalte ziehen es vor, einfache Dienstleistungen in Eigenleistung zu erbringen statt sie am Markt nachzufragen. Ein Teil der Nachfrage verlagert sich in die Schwarzarbeit. Das eigentliche Problem liegt mithin in einem Wohlfahrtsstaat, der in gut gemeinter Absicht falsche Anreize setzt.

¹ Der Verlauf der Indifferenzkurve ist hypothetisch und beruht auf einfachen Plausibilitätsüberlegungen. Bei dem dargestellten Verlauf wäre es für die meisten Menschen optimal, 40 Stunden pro Woche zu arbeiten.

Kombilöhne ohne Absenkung der Grundsicherung: Ein beschäftigungspolitischer Irrweg

Es erscheint nahe liegend, das Problem mit Hilfe von Kombilöhnen zu lösen. Der Kombilohn sorgt dafür, dass das Einkommen von jemandem, der am Markt nur einen geringen Stundenlohn erzielen kann, so weit erhöht wird, dass ein positiver Erwerbsanreiz resultiert. Dabei wird aber häufig übersehen, dass der Kombilohn auch auf diejenigen wirkt, die im Status Quo bereits erwerbstätig sind. Dies gilt vor allem für Kombilohnmodelle, die am heutigen Niveau der Grundsicherung festhalten. Diese Form des Kombilohns findet sich bereits heute in Gestalt von Mini- und Midijobs, Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen auf die Grundsicherung, des sogenannten Einstiegsgelds und diversen Eingliederungszuschüssen für Langzeitarbeitslose. Die damit geschaffenen Anreize reichen aber offenbar nicht aus, um das Problem von heute über vier Millionen Arbeitslosen wirksam zu bekämpfen. Dies könnte zu dem Schluss verleiten, dass die finanziellen Anreize durch Kombilöhne noch großzügiger als heute ausgestaltet werden müssten, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Damit wären jedoch zunehmend kontraproduktive Wirkungen auf die bereits Erwerbstätigen zu befürchten. Je großzügiger ein Kombilohn auf die bestehende Grundsicherung aufsetzt, umso attraktiver wird es für Erwerbstätige, die eigene Arbeitszeit zu reduzieren, um einen Transferanspruch zu erlangen. Der Anreiz zur Arbeitszeitreduzierung resultiert vor allem daraus, dass sich die Subvention in aller Regel am Monatseinkommen festmacht. Er wäre theoretisch vermeidbar, wenn sich die Subvention am Stundenlohn bemessen würde. In der Praxis dürfte dies jedoch leicht zu unterlaufen sein, da Teilzeitarbeitsverhältnisse pro forma als Vollzeitarbeitsverhältnisse deklariert werden könnten, um die Subventionsberechtigung zu erlangen. Ein Kombilohn vernichtet daher nicht nur Arbeitszeit, sondern führt – was viel entscheidender ist – zu Ausfällen bei Steuern und Sozialbeiträgen, die zur Gegenfinanzierung benötigt werden.

Insgesamt sind die mit Kombilöhnen einhergehenden Mitnahmeeffekte so erheblich, dass sie staatlicherseits vernünftigerweise nicht finanziert werden

sollten. So würde beispielsweise die Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen bis zu einem Bruttoeinkommen von 1300 Euro zwar lediglich gut 100.000 zusätzliche Arbeitnehmer zur Erwerbsaufnahme motivieren, die dafür aufzuwendenden Kosten einschließlich der staatlichen Einnahmeherausfälle würden sich dagegen auf 4,1 Mrd. Euro pro Jahr belaufen. Umgelegt auf den einzelnen zusätzlich Beschäftigten Arbeitnehmer ergibt das einen Betrag von knapp 40.000 Euro pro Jahr.²

Durch eine Beschränkung auf bestimmte Zielgruppen lassen sich die Mitnahmeeffekte bestenfalls einschränken. Modelle, die beispielsweise eine Beschränkung der Subvention auf Neueinstellungen vorsehen wollten, würden unweigerlich zu Drehtüreffekten auf dem Arbeitsmarkt führen, um die Förderung durch Entlassung und Neueinstellung arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitig in Anspruch nehmen zu können.

Kombilöhne mit Absenkung der Grundsicherung: Ein Etikettenschwindel

Größere Aufmerksamkeit haben daher die Kombilohnvorschläge des ifo-Instituts³ und des Sachverständigenrats⁴ gefunden. Anders als die bestehenden Kombilohnvarianten gehen sie mit einer mehr oder weniger drastischen Senkung der Grundsicherung einher. Beide Modelle tragen damit den Ursprüngen des Kombilohns Rechnung. „Erfinden“ wurde der Kombilohn nämlich in den USA als Instrument, um dem Working-Poor-Problem begegnen zu können.

² Vgl. H. Schneider, K.F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew, W. Kempe: Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, IZA Research Report No. 5 2002

³ Vgl. H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel, M. Werding, ifo-Schnelldienst, Heft 2, 2006, S. 3-24

⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden, 2006

Das Modell des Sachverständigenrats sieht vor, den heutigen Regelsatz für den Lebensunterhalt (345 Euro) um 30% zu kürzen. Im Gegenzug wird für Bruttoerwerbseinkommen zwischen 200 und 800 Euro die Transferentzugsrate von gegenwärtig 80% auf 50% abgesenkt. Damit verbleiben dem Verdiener in dieser Einkommenszone von jedem zusätzlich verdienten Euro 50 Cent. Bruttoerwerbseinkommen bis 200 Euro werden allerdings voll mit dem Transferanspruch verrechnet, um Anreize einer lediglich marginalen Beschäftigung zu vermeiden. Daher wird die Geringfügigkeitsschwelle von gegenwärtig 400 auf 200 Euro abgesenkt und zugleich die Midijobzone auf den Bereich von 200 bis 800 Euro ausgeweitet. In dieser Zone steigt der Beitragssatz der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung linear von 0 auf das volle Niveau.

Das ifo-Modell sieht für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die keine Beschäftigung ausüben, eine Absenkung der Grundsicherung auf das Niveau des heutigen Wohngeldanspruchs vor. Dies bedeutet eine komplette Streichung des Regelbedarfs zum Lebensunterhalt. Eine weitere Verschärfung gegenüber den heute geltenden Regelungen kann sich ergeben, wenn der individuelle Wohngeldanspruch unter den tatsächlichen Aufwendungen für die Miete liegt. Kindern wird im ifo-Modell unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern ein Regelbedarf zum Lebensunterhalt in Höhe des heutigen Kindergelds gewährt. Die durch die Regelsatzabsenkung frei werdenden Mittel werden umgeschichtet, um erwerbsfähige Hilfebezieher in Beschäftigung stärker zu unterstützen. Bei Erwerbseinkommen bis 200 Euro erhalten Erwerbsfähige neben einer Erstattung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung eine Steuergutschrift in Höhe von 20% des Bruttoerwerbseinkommens. Bei Erwerbseinkommen zwischen 200 und 500 Euro bleibt dieser gutgeschriebene Betrag konstant. Die Grenzbelastung des Einkommens beträgt in dieser Zone gut 20% (Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung). Bei Einkommen oberhalb von 500 Euro wird die Steuergutschrift so abgeschmolzen, dass die Grenzbelastung des Haushaltseinkommens 70% beträgt. Dabei wird die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer berücksichtigt. Die Einkommens-

höhe, bei der die Steuergutschrift ausläuft, ist in Abhängigkeit von der Einkommensteuerbelastung des Haushalts individuell verschieden. Für einen Single liegt die entsprechende Grenze bei einem Bruttoeinkommen von etwa 1.750 Euro. Gering Qualifizierte können damit selbst bei einer Vollzeittätigkeit noch von der Subvention profitieren, wenn auch in begrenztem Umfang. Bei Haushalten mit mehreren Erwerbspersonen werden die genannten Einkommensgrenzen entsprechend vervielfacht. Für Personen, die trotz der höheren Erwerbsanreize keine Beschäftigung am Markt finden, sieht das ifo-Modell die Option von öffentlich geförderten Arbeitsgelegenheiten vor.

Der Sachverständigenrat rechnet bei seinem Modell mit einem Beschäftigungseffekt von bis zu 350.000 zusätzlichen Beschäftigten. Das Modell des ifo-Instituts reklamiert mit bis zu 1,2 Mio. Beschäftigten sogar ein noch weit höheres Potenzial für sich. Dessen Zahlen sind allerdings nicht unmittelbar mit denen des Sachverständigenrats vergleichbar, weil sie auf einer anderen Sachlogik beruhen.

Der Sachverständigenrat argumentiert auf der Grundlage eines mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodells. Die Beschäftigungseffekte ergeben sich als Summe aus simulierten individuellen nutzenmaximierenden Entscheidungen vor dem Hintergrund veränderter monetärer Erwerbsanreize. Das Modell setzt somit voraus, dass es keine Beschränkungen auf der Nachfrageseite gibt. Die benötigten Jobs entstehen, weil mit Hilfe des Kombilohns mehr Menschen als vorher bereit sind, zu entsprechend geringen Löhnen zu arbeiten. Das ifo-Institut argumentiert dagegen nachfrageseitig. Die Absenkung der Grundsicherung bewirke eine Absenkung des Lohnniveaus für Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen und dies wiederum führe zu einer erhöhten Arbeitsnachfrage in diesem Segment. Unter heuristischen Gesichtspunkten wird eine kurzfristige Lohnsenkung um 5% als realistisch angesehen, langfristig eine um 15%. Kurzfristig ergibt sich daraus unter der Annahme einer völlig lohnelastischen Arbeitsnachfrage ein geschätzter Zuwachs an Beschäftigung im Niedriglohnssektor, der

zwischen 340.000 in der Kurzfristvariante und 1,2 Mio. in der Langfristvariante liegen kann.

Simuliert man die potenziellen Beschäftigungswirkungen des ifo-Modells mit dem gleichen mikroökonomischen Ansatz, der den Schätzungen des Sachverständigenrates zugrunde liegt, ergibt sich ein Beschäftigungseffekt von gut 900.000 Personen.⁵ Öffentlich geförderte Arbeitsgelegenheiten werden dabei praktisch nicht in Anspruch genommen. Die Schätzungen berücksichtigen Einschränkungen der Beschäftigungsfähigkeit. Als nicht beschäftigungsfähig gelten Personen, die einen Pflegefall im Haushalt betreuen, Schwerbehinderte, sowie Personen, die Kinder betreuen (mindestens 1 Kind unter 3 Jahren, oder mindestens zwei Kinder unter 6 Jahren oder mindestens drei Kinder unter 12 Jahren). Für nicht beschäftigungsfähige Personen ändert sich gemäß dem ifo-Modell gegenüber dem Status quo nichts.

Bei genauerer Betrachtung der Simulationsergebnisse zeigt sich, dass die propagierte Beschäftigungswirkung sowohl des Modells des Sachverständigenrates als auch des ifo-Instituts letztlich aus der Absenkung der Grundsicherung resultiert, die beim Sachverständigenrat deutlich moderater ausfällt als beim Modell des ifo-Instituts. Der weitaus überwiegende Teil der Hilfeempfänger, die in Folge der veränderten Erwerbsanreize eine Beschäftigung aufnehmen, wählt nämlich eine Vollzeitbeschäftigung. Vollzeittätigkeiten werden jedoch im Modell des Sachverständigenrates so gut wie gar nicht, im ifo-Modell in den meisten Fällen nur mit sehr geringen Beträgen staatlich gefördert. Dies bedeutet: das Kombilohn-Element, das in beiden Fällen die stärksten Anreize bei niedrigen und mittleren Monatseinkommen entfaltet, ist praktisch unwirksam. Die Präferenzen der von der Absenkung der Grundsicherung Betroffenen gestalten sich offenbar so, dass, sobald die mit der Aufnahme einer Arbeit verbundenen Fixkosten überwunden sind, zusätzlichem Einkommen gegenüber zusätzlicher Freizeit ein relativ hohes Gewicht zugewiesen wird. Daher bevorzugen die Betroffenen

⁵ Die Schätzung des dafür zugrunde gelegten mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodells beruht auf der Welle 2005 des Sozio-ökonomischen Panels. Einzelheiten sind dem zitierten Gutachten des Sachverständigenrates zu entnehmen.

Vollzeittätigkeiten gegenüber den stärker geförderten, mit einer geringeren Arbeitsbelastung verbundenen Teilzeittätigkeiten im Kombilohnbereich.

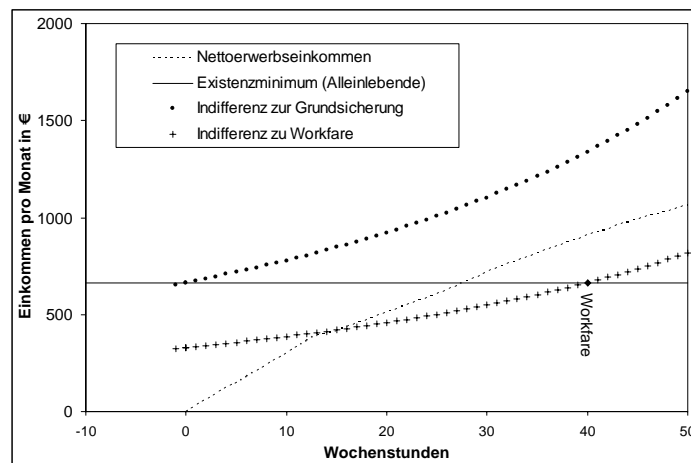
Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass Kombilohnmodelle nur dann wirksam funktionieren, wenn sie mit einer Absenkung der Grundsicherung einhergehen. Die Absenkung der Grundsicherung stellt zugleich jedoch ein ernstzunehmendes politisches Hindernis bei der Umsetzung dar. Damit stellt sich die Frage nach einer wirksamen und politisch leichter durchsetzbaren Alternative.

Workfare, die wirksamere Alternative

Um einen dauerhaften und vollständigen Übergang aus dem Transfersystem in die Erwerbstätigkeit im regulären Arbeitsmarkt zu fördern, muss sich der Sozialstaat von der bedingungslosen Gewährung der Grundsicherung verabschieden. Das ist eine Lehre, die man auch aus den Erfahrungen von Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden oder Dänemark ziehen kann, wo inzwischen ein Ausweg aus der jeweiligen Arbeitsmarktkrise gefunden worden ist. Leistungen der Grundsicherung sollten künftig an erwerbsfähige Personen nur noch dann gewährt werden, wenn eine Gegenleistung durch Arbeit erbracht wird. Dieses in den USA erstmals eingeführte Prinzip des sogenannten „Workfare“ sorgt dafür, dass der Anreiz, gering bezahlte Arbeit anzunehmen, massiv ansteigt. Wird die Bereitschaft zur Annahme von Stellenangeboten und zur Ausübung von Workfare-Jobs zur Bedingung für den Bezug von Arbeitslosengeld II, so werden einfach bezahlte Tätigkeiten im regulären Arbeitsmarkt auch ohne ergänzende Kombilöhne wieder attraktiv und die Belastung des sozialen Sicherungssystems geht merklich zurück. Der große Vorteil des Workfare-Konzepts besteht gerade darin, dass es zu einer beträchtlichen Verbesserung der Erwerbsanreize führt, selbst wenn das Niveau der Grundsicherung unangetastet bleibt. Das Workfare-Prinzip stellt das Niveau der Grundsicherung ausdrücklich nicht in Frage, sondern leistet einen Beitrag zu seinem Fortbestand durch seine Konzentration auf die tatsächlich Bedürftigen.

Die Wirkung von Workfare lässt sich anhand der nachfolgenden Grafik veranschaulichen. Workfare bedeutet in seiner reinen Form, dass der Staat ein Beschäftigungsangebot für diejenigen unterbreitet, die ihre Bedürftigkeit geltend machen. Das damit verbundene Einkommen entspricht der Höhe des sozialen Existenzminimums. Faktisch bedeutet es, die Option der gegenleistungsfreien Grundsicherung durch die Option einer Grundsicherung für eine Vollzeittätigkeit zu ersetzen. (Die Indifferenzkurve für die Grundsicherung ist in der Grafik nur aus Referenzgründen eingezeichnet. Als Handlungsoption existiert sie im Falle von Workfare naturgemäß nicht mehr).

Erwerbsanreize von Workfare



Anmerkungen: angenommener Bruttostundenlohn 7 Euro; Bemessungsjahr 2006

Relevant für die Erwerbsentscheidung sind die verfügbaren Alternativen zum Workfare-Job. Wer gezwungen ist, das Grundsicherungseinkommen durch eine Gegenleistung in Form von Arbeitszeit zu erzielen, wird im Regelfall bereit sein, jede Tätigkeit im freien Markt anzunehmen, die bei gleichem Zeiteinsatz besser entlohnt ist als der Workfare-Job und im Gegensatz zu diesem auch Wiedereingliederungs- und Entwicklungsperspektiven bietet. Auf diese Weise führt Workfare zu einer deutlichen Absenkung des impliziten Mindestlohns. De facto sinkt er auf das Niveau der Grundsicherung, was einem Bruttostundenlohn von etwa fünf Euro für einen Alleinstehenden entspricht. Im Status quo liegt der implizite Mindestlohn dagegen, wie oben gezeigt, etwa beim Zweieinhalbfachen. Das dazwischen liegende Spektrum wird durch Workfare erschlossen. In der

Konsequenz gewinnen Arbeitsplätze an Attraktivität, die bislang angesichts des zu geringen Lohnabstands zum Transferanspruch aufgrund des individuellen Zeit-Nutzen-Kalküls gar nicht erst in Betracht gezogen worden sind.

Simuliert man Arbeitsangebotsentscheidungen unter Workfare-Bedingungen mit Hilfe des oben zur Bewertung der Kombilohnmodelle herangezogenen Arbeitsangebotsmodells, so ergibt sich ein Anstieg der Erwerbsbereitschaft um 1,1 Mio. Personen. Davon können ca. 800.000 ein Markteinkommen erzielen, das oberhalb der Grundsicherung liegt und die deshalb in eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt gehen. Für 300.000 Personen muss dagegen dauerhaft ein Angebot von Workfare-Jobs geschaffen werden, weil sie kein höheres Markteinkommen erzielen können als ihnen in der Grundsicherung ohnehin zusteht. Hinzu kommt eine unbestimmte Zahl an Workfare-Jobs, die im Rahmen der Fluktuation am Arbeitsmarkt vorübergehend bereit gehalten werden müssen, um das Konzept glaubwürdig umsetzen zu können. Alles in allem dürfte die Größenordnung langfristig kaum das heutige Niveau an Arbeitsgelegenheiten und sonstigen Beschäftigungsmaßnahmen übersteigen. Dass es hier zu Verdrängungseffekten im regulären Arbeitsmarkt kommen könnte, ist nicht völlig auszuschließen. Das allein ist aber noch kein Argument gegen Workfare. Die Verdrängungseffekte des jetzigen Systems sind weitaus massiver und haben allein in den letzten vier Jahren zur Vernichtung von fast 2 Mio. sozialversicherungspflichtigen Jobs geführt.

Workfare und ifo-Modell im Vergleich

Vergleicht man lediglich den Beschäftigungseffekt, erscheint das ifo-Modell dem Workfare-Modell auf den ersten Blick leicht überlegen. Dieser Eindruck relativiert sich jedoch, wenn zusätzlich die Einkommenswirkungen in Betracht gezogen werden. Zwar sinkt das verfügbare Einkommen der betroffenen Haushalte im Durchschnitt in beiden Konzepten gegenüber dem Status Quo, im ifo-Modell fällt diese Absenkung mit insgesamt 14,5 Mrd. Euro jedoch weitaus drastischer aus als im Workfare-Modell des IZA mit 3,4 Mrd. Euro. Die Absenkung im Workfare-

Modell resultiert aus dem Wegfall der heutigen Lohnsubventionen. Im ifo-Modell schlägt sich dagegen die deutliche Verschlechterung der Grundsicherung durch den abgesenkten Regelbedarf und die Beschränkung der Mietzuschüsse auf den Wohngeldanspruch nieder. Der nur leicht höhere Beschäftigungseffekt im ifo-Modell wird folglich durch eine mehr als viermal stärkere Verschlechterung der Einkommensbedingungen der betroffenen Haushalte erzielt. Es ist daher zu vermuten, dass der etwas höhere Beschäftigungseffekt im ifo-Modell in erster Linie aus der stärkeren Einkommensverschlechterung resultiert.

Dies lässt sich durch einen Modellvergleich belegen, bei dem auch im Workfare-Konzept die gleiche Regelung zu den Wohnkostenzuschüssen simuliert wird, wie sie im ifo-Modell vorgesehen ist. Unter diesen Bedingungen ergibt sich im Workfare-Modell des IZA ein Beschäftigungseffekt von 1,2 Mio. Personen, verbunden mit einem Rückgang der dauerhaft benötigten Workfare-Jobs von 300.000 auf 70.000. Bei gleich bleibendem Marktlohnpotenzial führt die Absenkung der Grundsicherung also dazu, dass Workfare-Jobs drastisch an Attraktivität verlieren. Der höhere Beschäftigungseffekt bei vergleichbarem Sicherungsniveau zeigt überdies, dass das Workfare-Modell dem ifo-Konzept überlegen ist.

Workfare und ifo-Modell im Vergleich*

	ifo-Modell	Workfare	
		mit heutiger Grundsicherung	mit Grundsicherung des ifo-Modells
Beschäftigungseffekt am Markt	908.000	828.000	1.130.000
Dauerhaft benötigte Workfare-Jobs	0	302.000	72.000
Verfügbares Einkommen der Transferhaushalte	-14,5 Mrd.	-3,4 Mrd.	-7,2 Mrd.
Öffentliche Einsparungen	35,4 Mrd.	31,8 Mrd.	41,1 Mrd.

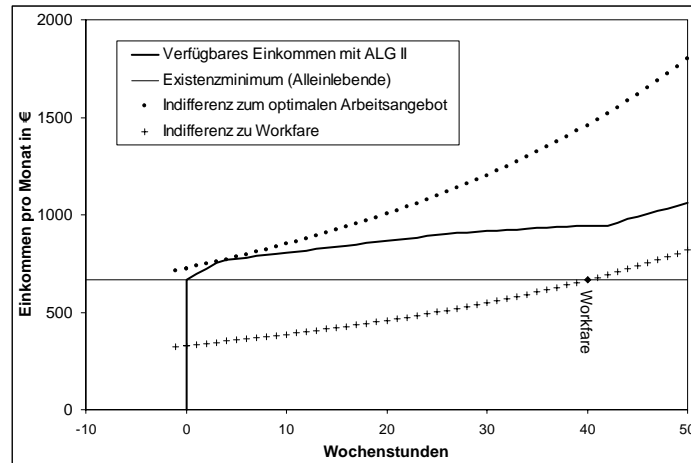
* Anm.: Die Ergebnisse beruhen auf einer Simulation mit Hilfe des mikro-ökonomischen Arbeitsangebotsmodells, das auch den Berechnungen des Sachverständigenrats zugrunde lag (a.a.o.)

Praktische Umsetzung von Workfare

Die im Zuge der Hartz-Reform eingeführten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) enthalten im Kern bereits den Workfare-Gedanken. In der Praxis hat er bislang jedoch kaum Wirkung entfalten können. Das hängt zum einen damit zusammen, dass das entsprechende Instrumentarium von den Sozialbehörden nur sehr zurückhaltend eingesetzt wird. Die Anwendung beschränkt sich im Wesentlichen auf diejenigen, die freiwillig einen Ein-Euro-Job übernehmen wollen. Das ist mutmaßlich die Gruppe, die am Markt ohnehin kein besseres Einkommen realisieren kann. Das Ziel, die übrigen Transferempfänger zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit am freien Markt zu bewegen, wird durch die Handhabung als freiwilliges Instrument aber nicht erreicht. Der Grund für die Zurückhaltung liegt nicht zuletzt in einer Reihe von richterlichen Entscheidungen, die den Sozialbehörden eine konsequente Umsetzung im Sinne des Workfare-Prinzips bislang praktisch unmöglich machen.

Zum anderen können die heutigen Arbeitsgelegenheiten ihren Zweck auch deshalb nicht erfüllen, weil sie sich in einem ungleichen Wettbewerb mit den Kombilohnelementen der Grundsicherung befinden. Grafisch kann man dies durch eine Kombination der beiden vorangehenden Darstellungen illustrieren. Solange das verfügbare Einkommen durch subventionierte Teilzeittätigkeit höher ist als das Workfare-Einkommen, erzeugt das System einen starken Anreiz, die subventionierte Teilzeittätigkeit einer unsubventionierten Vollzeittätigkeit vorzuziehen.

Ungleiche Konkurrenz zwischen Kombilohn und Workfare



Anmerkungen: angenommener Bruttostundenlohn 7 Euro; Bemessungsjahr 2006

Grundsicherung, Kombilohn und Workfare lassen sich offensichtlich schlecht miteinander kombinieren. Im vorliegenden Fall hebt der Kombilohn das Workfare-Prinzip schlichtweg aus. Damit ermöglicht man es den Betroffenen, sich den Zumutungen der Gegenleistung für die Grundsicherung zu entziehen, indem sie in geringem Umfang einer (hoch subventionierten) Erwerbstätigkeit nachgehen. Genau das lässt sich gegenwärtig an der rasant steigenden Zahl der so genannten Aufstocker beobachten, also ALG-II-Beziehern, die nebenher in geringem Umfang erwerbstätig sind. Workfare funktioniert nur, wenn marginale Tätigkeiten nicht allzu hoch subventioniert werden. Der Sozialstaat muss sich hier entscheiden.

Dennoch wäre eine solche Modifizierung unseres bestehenden Grundsicherungssystems keineswegs eine „Revolution“, sondern ein systematischer evolutionärer Schritt, der die eingeleiteten Sozialreformen wesentlich voranbrächte. Statt weiter über Kombilöhne und deren „Flankenschutz“ durch gesetzliche Mindestlohnbestimmungen nachzudenken, sollten die dafür notwendigen erheblichen Ressourcen sinnvoller für die Entlastung des Faktors Arbeit eingesetzt werden, von der wiederum die Problemgruppe der Geringqualifizierten besonders profitieren würde. Workfare bietet dazu im Vergleich zu Kombilöhnen eine effiziente Alternative.