

IZA DP No. 587

Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien

Holger Bonin
Wolfram Kempe
Hilmar Schneider

September 2002

Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien

Holger Bonin

IZA Bonn

Wolfram Kempe

IZA Bonn

Hilmar Schneider

IZA Bonn

Discussion Paper No. 587
September 2002

IZA

P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-210
Email: iza@iza.org

This Discussion Paper is issued within the framework of IZA's research area *Welfare State and Labor Market*. 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 limited liability company (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) supported by the Deutsche Post AG. 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. The current research program deals with (1) mobility and flexibility of labor, (2) internationalization of labor markets, (3) welfare state and labor market, (4) labor markets in transition countries, (5) the future of labor, (6) evaluation of labor market policies and projects and (7) general labor economics.

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 on the IZA website (www.iza.org) or directly from the author.

ABSTRACT

Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien

Das heutige System der sozialen Mindestsicherung verhindert in Deutschland die Ausbildung eines Niedriglohnssektors. 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 Einkommenspotenzials 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.

Wage Subsidies vs. Workfare: On the Effectiveness of Alternative Strategies to Promote Low-Skilled Employment in Germany

The German system of generous subsistence payments to the unemployed generates disincentives for labor supply, preventing employment at low wages. This creates 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 of raising in-work income through cutting social insurance contributions at low earnings 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 the low qualified. As an alternative, we assess the labor market impact of a workfare strategy. The potential wages of transfer recipients, estimated on the basis of the German Socio-Economic Panel, suggest that combining social transfers with the obligation to work could substantially improve labor market performance of the employable low-skilled.

JEL Classification: J68, J38, H24, J22

Keywords: low-wage subsidies, workfare, labor supply, Germany

Corresponding author:

Hilmar Schneider
Institut zur Zukunft der Arbeit
P.O. Box 7240
D-53072 Bonn
Germany
Tel.: +49 228 3894 121
Fax: +49 228 3894 180
Email: schneider@iza.org

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 Prozent der gemeldeten Arbeitslosen länger als ein Jahr, 18,2 Prozent sogar länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung. Von dieser Entwicklung sind Arbeitssuchende, die am Arbeitsmarkt nur einen relativ geringen Lohn erzielen können, besonders betroffen: rund 37 Prozent 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 Arbeitskräftenachfrage zu Gunsten besser qualifizierter Beschäftigter gesehen, die durch technischen Fortschritt oder die Globalisierung erklärt werden kann.¹ Ein alternativer Erklärungsansatz geht von einem Verdrängungswettbewerb aus, wobei ein Überangebot höher Qualifizierter zu einem *crowding out* von niedriger Qualifizierten führt.² Während die Beschäftigungsfolgen dieser Entwicklungen in einigen Ländern, insbesondere in den Vereinigten Staaten, 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.³ Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Anpassungsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarkts im Niedriglohnsegment sind hohe soziale Mindeststandards, die die Lohnuntergrenze für reguläre Marktarbeit nach oben verschieben. Hierdurch wird in Deutschland die Entstehung eines Niedriglohnsektors, in dem gering qualifizierte Arbeitslose eine Beschäftigung finden könnten, behindert.

Dieses strukturelle Problem ließe sich grundsätzlich auf zwei verschiedenen Wegen überwinden. Die eine Alternative besteht darin, das Einkommenspotenzial gering qualifizierter Arbeitsloser durch Weiterbildung zu erhöhen. Diese Strategie ist relativ anspruchsvoll, weil sie eine sorgfältige Abstimmung mit dem sich rasch wandelnden Bedarf der Un-

¹ Zur Hypothese des *skill-biased technological change* vgl. zum Beispiel Johnson (1997) und Katz und Murphy (1992), zur Globalisierungshypothese etwa Acemoglu (1999).

² Vgl. Cockx und Dejemeppe (2002).

³ Vgl. Steiner und Mohr (2000).

ternehmen voraussetzt. In der Praxis stößt die Qualifizierbarkeit der Langzeitarbeitslosen zudem an Grenzen. Viele Maßnahmen beschränken sich 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.⁴ Die andere, im Vergleich zur Qualifizierung anspruchlosere Handlungsalternative besteht darin, die Aufnahme von Erwerbsarbeit gegenüber der Existenzsicherung durch Sozialtransfers attraktiver zu machen. Dies kann zum Beispiel 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 soweit 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 bislang 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 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. Im 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.

⁴ Vgl. zusammenfassend Fitzenberger und Hujer (2002) und Schneider et al. (2000).

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 unter anderem eine Lohnersatzfunktion bei Arbeitslosigkeit haben, spiegelt dies zum einen das höhere Arbeitsplatzrisiko dieser Bevölkerungsgruppe wieder. Darüber hinaus 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 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, etwa durch vermehrten Kapitaleinsatz oder Produktionsverlagerung ins Ausland, dauerhaft abgebaut. Dass dieser Prozess den Niedriglohnsektor in Deutschland ausgetrocknet hat, lässt sich unter anderem daran erkennen, dass die für die einfachsten Tätigkeiten vorgesehenen untersten Tarifgruppen inzwischen kaum noch besetzt sind (SVR 2000: Tabelle 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 Einkommenspotenzial (Bruttostundenlohn: 13 Euro) in Abhängigkeit von der Wochenarbeitszeit entwickelt. Ausgehend vom derzeitigen Rechtstand werden dabei die Einkommenswirkungen von Sozialhilfe und

Wohngeld, der Lohnsteuer (einschließlich des Solidaritätszuschlags) und der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt.⁵

In Deutschland garantiert die öffentliche Hand auch bei Nichtbeschäftigung durch Sozialhilfe das soziale Existenzminimum.⁶ Kennzeichnend ist hierbei, dass zusätzlich zur Sozialhilfe erzielte Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf das soziale Mindesteinkommen angerechnet werden. Sobald der Erwerbstätigenfreibetrag (in Höhe von einem Viertel des Sozialhilferegelsatzes) überschritten ist, steigt die Grenzbelastung des Erwerbseinkommens auf 85 Prozent, nach Erreichen einer Einkommensobergrenze (im betrachteten Fall rund 760 Euro) sogar auf 100 Prozent. Daher verlaufen die Budgetlinien in Abbildung 1 in beiden betrachteten Fällen zunächst annähernd waagrecht. Durch Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung lässt sich das zur Verfügung stehende Nettoeinkommen praktisch nicht erhöhen. Der Anreiz für Beschäftigungen mit geringem Zeiteinsatz verwindet 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 (alleinstehenden) Personen mit mittlerem Einkommenspotenzial dürfte der Anspruch auf soziale Existenzsicherung daher in erster Linie die Bereitschaft zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit negativ beeinflussen.

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 netto

⁵ Unterstellt werden durchschnittliche Mietbelastung und Wohnsitz in Westdeutschland. Kapitaleinkommen sind ausgeschlossen.

⁶ Für den betrachteten Haushaltstyp liegt das soziale Existenzminimum (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.

monatlich nur rund 270 Euro mehr verdienen als er bei Arbeitslosigkeit an Transfers erhält; schöpft er den Erwerbstätigenfreibetrag der Sozialhilfe aus, beträgt der Einkommenszuwachs sogar nur 200 Euro. Dieser geringe Einkommengewinn 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.⁷ 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 finanzierbare 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.⁸

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.⁹ Dabei muss es nicht unbedingt zu einem passiven Verharren in Arbeitslosigkeit kommen. Solange das Strafrisiko relativ gering ist, besteht für niedrig qualifizierte

⁷ 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.

⁸ Vgl. Blundell und MaCurdy (1999). Die im folgenden Abschnitt diskutierten Simulationsergebnisse beruhen auf einer empirischen Schätzung der Einkommenselastizitäten des Arbeitsangebots im Haushaltskontext.

⁹ Je höher der Anspruchslohn, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsloser 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.

Geringverdiener ein – empirisch nicht zu vernachlässigender – Anreiz, den durch die Anrechnungsregeln des sozialen Transfersystems verursachten horizontalen Einkommensbereich durch Beschäftigung in der Schattenwirtschaft zu umgehen.¹⁰

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 Grundsicherungsniveaus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes zuwiderläuft, werden vor allem Konzepte entwickelt, die auf eine staatliche Förderung geringer Arbeitseinkommen abzielen, 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 Niedriglohnssektor oder nur Transferempfängern gewährt werden und an das individuelle oder das Haushaltseinkommen gekoppelt sein.¹¹ Ein strukturell anderes Förderprinzip beruht darauf, die extreme Marginalbelastung niedriger Erwerbseinkommen durch veränderte Anrechnungsregeln im Transfersystem zu verringern.¹² 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 verteuern nicht nur die Umsetzung der Programme. Wie meistens dürfte die Vermischung wirtschaftspolitischer Ziele innerhalb einer Maßnahme auch auf diesem Feld nicht zur gebotenen Transparenz der Politik beitragen.¹³

In jüngster Zeit konzentriert sich die politische Debatte um Lohnsubventionen auf die indirekte staatliche Unterstützung der Geringqualifizierten durch eine allgemeine Ab-

¹⁰ Vgl. hierzu Mummert und Schneider (2001).

¹¹ Für eine Systematik vgl. Kaltenborn (2001).

¹² Vgl. zum Beispiel Spermann (1999).

¹³ Zur ursprünglichen Konzeption des Mainzer Modells vgl. Gerster et al. (1999). Zur Kostenbegrenzung bleibt das Konzept in der Praxis auf neue entstehende Arbeitsverhältnisse beschränkt und wird auch hier nur mit Ermessensspielraum der zuständigen Ämter angewendet.

senkung 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 geringqualifizierter 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.¹⁴ 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 Gesamtbeitragsatzes 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 1280 Euro ausläuft.

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

¹⁴ Für eine umfassende Darstellung dieses Konzepts, sowie für eine ausführliche Diskussion der nachfolgend behandelten Simulationsergebnisse, vgl. Schneider et al. (2002b).

langfristig zusätzliche Kosten, die bei der fiskalischen Bewertung der Maßnahme in Rechnung gestellt werden müssen. Eine faktische Senkung der Sozialversicherungsbeiträge vermindert zudem die finanzpolitische 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 Transferezugsrate – 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 auszuführen, 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.¹⁵

Abbildung 3 zeigt, wie die obere Fördervariante die Budgetrestriktion des oben betrachteten Geringverdieners verändert. Es wird unterstellt, dass die Subvention nicht auf das Transfereinkommen 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.

¹⁵ Für die zu erwartenden Arbeitsangebotseffekte ist es nicht unerheblich, ob die Subvention am individuellen oder am Haushaltseinkommen ansetzt. Vgl. Bonin et al. (2002).

Die folgenden Simulationsergebnisse beruhen auf einem statischen neoklassischen Modell des Arbeitsangebots im Haushaltskontext,¹⁶ dessen strukturelle Form mit Hilfe von Daten des Sozio-oekonomischen Panels geschätzt wurde. Dabei wurden die potenziellen Marktlöhne der Nichtbeschäftigten 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, in der oberen Variante 104.000 Personen. Selbst in diesem Fall ist der Beitrag der Lohnsubvention zur Lösung des Beschäftigungsproblem sehr gering. Netto verringert sich die Zahl der Nichtbeschäftigten in der Stichprobe gegenüber der Ausgangslage hochgerechnet um lediglich 2,3 Prozent.¹⁷

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 erreichen. In einigen – wenigen – Fällen zieht sich der besser verdienende Ehemann sogar vom Arbeitsmarkt zurück, wenn das Haushaltsnettoeinkommen danach ausreichend bleibt.

Insgesamt ist der kontraktive Effekt 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

¹⁶ Vgl. van Soest (1995). Dieses Modell vereinfacht die empirische Analyse bei durch das Steuer- und Transfersystem generierten komplexen Budgetverläufen dadurch, dass die Haushaltsmitglieder 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.

¹⁷ Ähnlich geringe Beschäftigungseffekte wurden auch für andere Konzepte zur Subventionierung niedrig entlohnter Beschäftigung simuliert. Vgl. zum Beispiel Schneider et al. (2002a), Kaltenborn (2000) und Buslei et al. (1999).

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 substantielle 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.

Die in Tabelle 2 offen liegenden Verhaltensreaktionen bleiben nicht ohne Folgen für die fiskalpolitische Beurteilung 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 Niedriglohnssektors durch Zusatzeinnahmen selber trägt. Im Gegenteil: Im Fall der oberen (unteren) Fördervariante beträgt der Einnahmenverlust bei Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen rund 870 Mio. (470 Mio.) 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 nicht zielgruppenspezifischer Förderung massive Mitnahmeeffekte erzeugt. Annähernd 90 Prozent 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, bestände darin, die Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge auf Vollzeitverhältnisse 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 Fördervariante 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 Niedrigeinkommen 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:

- 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.
- Im Durchschnitt sind die potenziellen Marktlöhne der Erwerbslosen zwar geringer als diejenigen der Erwerbstätigen, 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 Risiken verbunden ist.

Ein Erfolg versprechenderer 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 verbessern, dass das – unveränderte – soziale Mindesteinkommen nur als Gegenleistung für Beschäftigung gewährt wird, falls der Betroffene erwerbsfähig ist.¹⁸ Jedem transferberechtigten Erwerbslosen wird dazu eine sozial nützliche, öffentliche (Vollzeit-)Beschäftigung angeboten, für die er einen von der Familienzusammensetzung abhängigen Sozialhilfeloohn 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.

Weil sozial nützliche Arbeit bei gleichbleibendem 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 Betroffene werden versuchen, diesen Nutzenverlust soweit wie möglich zu verringern. Dies ist immer dann möglich, wenn der Stundenlohnsatz am regulären Arbeitsmarkt den Sozialhilfeloohnsatz für sozial nützliche Arbeit überschreitet. Geringverdiener werden deshalb auf Sozialhilfe verzichten, sobald sich eine reguläre Beschäftigungsmöglichkeit bietet.

Im Allgemeinen wären die Sozialhilfeloöhne 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.¹⁹ 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 Qualifizierungsmaß-

¹⁸ Der Begriff *Workfare* geht auf ein entsprechendes Pilotprojekt in den Vereinigten Staaten 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).

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

nahmen verbinden. Ansonsten wäre Sozialhilfeempfängern 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.

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 potenzielle 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 für diese Zielgruppe die potenziellen Erwerbseinkommen geschätzt, um die Beschäftigungswirkungen des Konzepts zu ermitteln.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit bildet die im letzten Abschnitt analysierte Stichprobe die Grundlage unserer Berechnungen.²⁰ Betrachtet werden nicht erwerbstätige Sozialhilfeempfänger im 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 Verdiener 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.²¹ Hierbei können die im Bundessozialhilfegesetz 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

²⁰ Das SOEP ist für die zur Bewertung von Workfare notwendige Detailanalyse 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.

²¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Workfare ein individueller Wohlfahrtsverlust verbunden ist und daher Anreize bestehen, eine Erwerbsunfähigkeit vorzutauschen. In der Praxis wäre vor allem bei der Feststellung gesundheitlicher Einschränkungen ein strenger, möglichst objektiver Maßstab anzulegen.

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 Prozent der erwerbslosen weiblichen Sozialhilfeempfänger sind durch ein Kleinkind, 29,6 Prozent durch ein Kind im Vorschulalter und 5,2 Prozent durch einen Pflegefall im Haushalt eingeschränkt. Männliche Sozialhilfeempfänger sind stärker von individuellen Erwerbshemmnissen betroffen. 12,6 Prozent 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 würden, 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 Prozent 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 Prozent der betrachteten Transferempfänger nicht berührt:²² 240.000 Personen erhalten auch weiterhin das soziale Existenzminimum, ohne zu Beschäftigung verpflichtet zu sein. Für alle übrigen Betroffenen ist dagegen individuell zu prüfen, ob ihr potenzielles 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 Erwerbstä-

²² 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.

tigkeit, 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 zwei Prozent könnten kein Nettoeinkommen erzielen, das oberhalb des sozialen Existenzminimums liegt.²³ 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 Potenzial. Gelänge es, durch adäquate Betreuungseinrichtungen die Erwerbsfähigkeit von Hilfeemp- fängern mit Kindern im Vorschulalter herzustellen, könnten zusätzlich annähernd 100.000 Erwerbslose aktiviert werden. Auch bei älteren Transferempfängern besteht ein relativ großes Aktivierungspotenzial. Von den 45 900 über 55 Jahre alten erwerbslosen Sozialhil- feempfängern streben 84 Prozent noch eine reguläre Beschäftigung an, wenn sie vor die Alternative einer sozial nützlichen Arbeit gestellt werden. Dies zeigt, dass ältere Erwerbs- lose durch die Bereitstellung einer sozialen Mindestsicherung nicht leichtfertig aus dem Arbeitsmarkt heraus genommen werden sollten. In den meisten Fällen verfügen diese noch über ausreichend große Produktivität, um ihre Existenz durch eine niedrig entlohnte Tätig- keit selbstständig zu sichern.

Weil die meisten erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger wegen geringerer Lohnan- sprüche 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 Da-

²³ Diese Zahl unterschätzt möglicherweise den Bedarf an sozialen Ersatzarbeitsplätzen. Dies wäre dann der Fall, wenn die tatsächlichen Kosten der Arbeitsaufnahme den hier unterstellten Pauschbetrag übersteigen. Zudem ist es möglich, dass die hier verwendete Lohnschätzung das potenzielle Markteinkommen der So- zialhilfeempfänger wegen Auslassung nicht beobachtbarer Charakteristika systematisch überschätzt.

ten ergibt ein Einsparpotenzial von 8,3 Mrd. Euro, selbst wenn die Kriterien der Erwerbsfähigkeit weit gefasst werden. Zwei Fünftel hiervon sind Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohngeld. Höhere Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen erreichen eine ähnliche Größenordnung. Mit 1,4 Mrd. Euro sind die zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen relativ gering: die Markteinkommen der im Niedriglohnsektor beschäftigten ehemaligen Sozialhilfebezieher unterliegen vielfach nur einer geringen Besteuerung.

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 Beschäftigungspotenzial. 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 zum Beispiel 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 konstituierende 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 al-

lerdings 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. In: *American Economic Review*, Vol. 89, 1259-1278.
- Blundell, Richard und Thomas MaCurdy (1999), Labor Supply: A Review of Alternative Approaches. In: Orley Ashenfelter und David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Amsterdam, 1559-1591..
- Bonin, Holger, Wolfram Kempe und Hilmar Schneider (2002), Household Labor Supply Effects of Low-Wage Subsidies in Germany. In: *Schmollers Jahrbuch – Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, erscheint demnächst.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001), *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 2001*. Nürnberg.
- 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. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 3, 175-188.
- Feist, Holger (2000), Hilfe zur Arbeit: Theorie und Lehren aus den USA. In: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, Vol. 51, 105-125.
- Fitzenberger, Bernd und Reinhold Hujer (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 3, 139-158.
- Gerster, Florian und Ingolf Deubel (1999), Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. In: *Wirtschaftsdienst*, Vol. 79, 39-43.
- Heckman, James (1979), Sample Selection Bias as a Specification Error. In: *Econometrica*, Vol. 47, 153-161.
- Johnson, George (1997), Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts. In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 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. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, 35-78.
- Mummert, Annette und Friedrich Schneider (2001), The German Shadow Economy: Parted in a United Germany? In: *Finanzarchiv*, Vol. 58, 286-316.
- SVR – 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. 3/2000. 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-deNew und Wolfram Kempe (2002b), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*. IZA Research Report, Nr. 5, Bonn.
- Spermann, Alexander (1999), Fighting Long-Term Unemployment with Targeted Employment Subsidies: Benefit Transfer Programme (BTP) versus Targeted Negative Income Tax. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Vol. 218, 647-657.
- Spies, Henk, Heather Trickey und Roelof Hortulanus (2001), The Rise of Compulsory Labour Market Policies in Europe: Backgrounds, Delivery and Effects. In: *Competition and Change*, Vol. 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.
- van Soest, Artur, Structural Models of Family Labor Supply: A Discrete Choice Approach. In: *Journal of Human Resources*, Vol. 30, 63-87.

Tabelle 1

Arbeitsangebotseffekte einer Beitragssatzsubvention

Veränderungen gegenüber 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).

Tabelle 2

Arbeitszeiteffekte einer Beitragssatzsubvention

Veränderungen gegenüber Status quo – Obere Reformvariante

Paare		Frauen			Gesamt
		Keine Beschäftigung	Teilzeit bis 25 Stunden	Vollzeit über 25 Stunden	
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	-51.000	65.000	-37.800	-23.800
Gesamt		-70.700	109.900	-39.200	0
Alleinstehende		Keine Beschäftigung	Teilzeit bis 25 Stunden	Vollzeit über 25 Stunden	0
		-43.600	86.000	-42.400	

Quelle: Schneider et al. (2002b).

Tabelle 3

**Erwerbsfähigkeit nicht erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger
Jahr 2000**

	Männer	Frauen	Gesamt
Sozialhilfeempfänger insgesamt	234.700	381.700	616.400
Davon (in Prozent)	0,6	8,6	5,5
mit Kind unter 3 Jahren ^a			
mit Kind von 3 - 6 Jahren ^a	6,9	29,6	21,0
mit Pflegefall im Haushalt ^a	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
Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger	170.300	206.100	376.400

^a Bei Paaren Zurechnung zur Frau.

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

Abbildung 1

Monatsnettoeinkommen in Abhängigkeit von der wöchentlichen Arbeitszeit bei niedrigem und mittlerem Bruttolohn

Kinderloser Alleinstehender in Westdeutschland ohne Kapitaleinkommen mit durchschnittlicher Mietbelastung

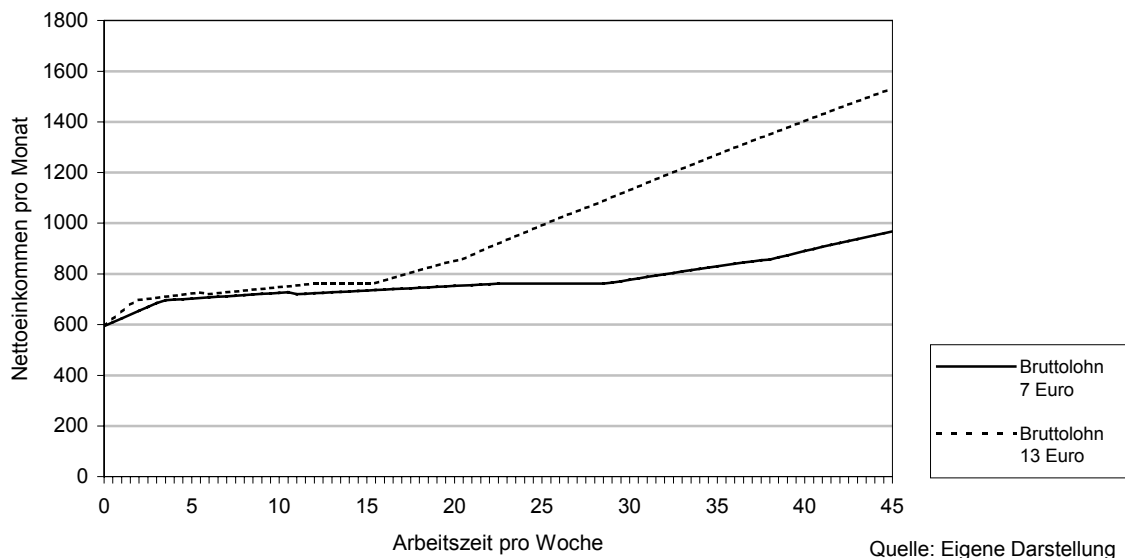


Abbildung 2

Beitragssätze zur Gesetzlichen Sozialversicherung im NRW-Modell

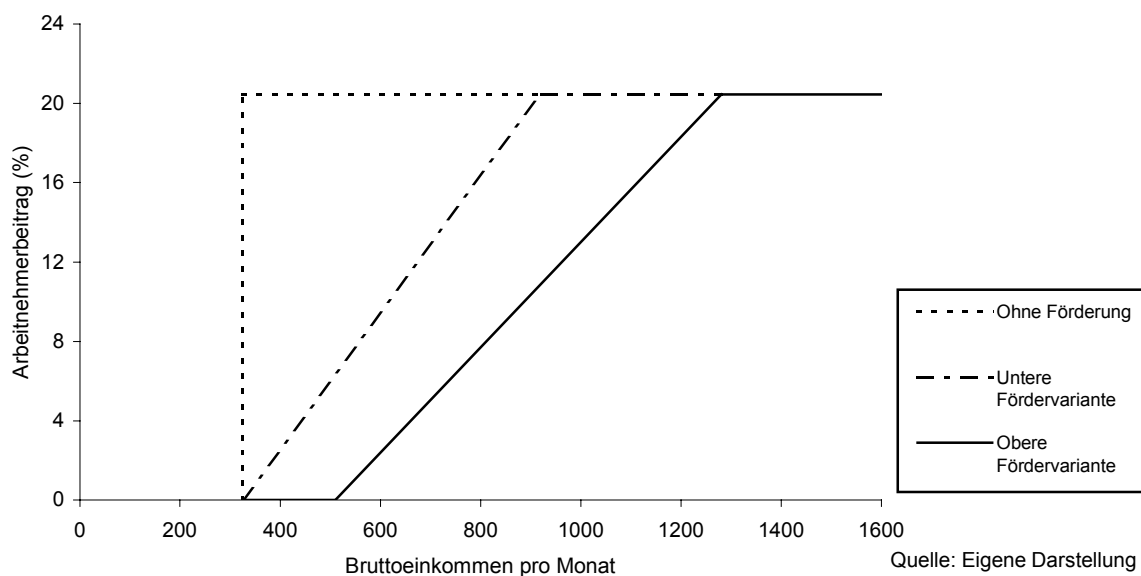


Abbildung 3

Budgeteffekte der oberen Fördervariante des NRW-Modells bei niedrigem Bruttostundenlohn (7 Euro)

Kinderloser Alleinstehender in Westdeutschland ohne Kapitaleinkommen mit durchschnittlicher Mietbelastung



IZA Discussion Papers

No.	Author(s)	Title	Area	Date
572	C. Y. Co I. N. Gang M.-S. Yun	Self-Employment and Wage Earning: Hungary During Transition	4	09/02
573	R. T. Riphahn O. Serfling	Item Non-Response on Income and Wealth Questions	6	09/02
574	R. Kuhn S. Stillman	Understanding Interhousehold Transfers in a Transition Economy: Evidence from Russia	4	09/02
575	H. Antecol D. A. Cobb-Clark S. J. Trejo	Human Capital and Earnings of Female Immigrants to Australia, Canada, and the United States	5	09/02
576	M. Fertig C. M. Schmidt H. Schneider	Active Labor Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy?	6	09/02
577	K. Ariga G. Brunello	Are the More Educated Receiving More Training? Evidence from Thailand	2	09/02
578	I. N. Gang F. L. Rivera-Batiz M.-S. Yun	Economic Strain, Ethnic Concentration and Attitudes Towards Foreigners in the European Union	1	09/02
579	I. N. Gang M.-S. Yun	Decomposing Inequality Change in East Germany During Transition	4	09/02
580	I. N. Gang J. Landon-Lane M.-S. Yun	Gender Differences in German Upward Income Mobility	1	09/02
581	P. Cahuc F. Malherbet	Unemployment Compensation Finance and Labor Market Rigidity	5	09/02
582	P. Cahuc C. Gianella D. Goux A. Zylberberg	Equalizing Wage Differences and Bargaining Power: Evidence from a Panel of French Firms	6	09/02
583	P. Cahuc F. Fontaine	On the Efficiency of Job Search with Social Networks	5	09/02
584	C. J. Heinrich P. R. Mueser K. R. Troske	Welfare to Temporary Work: Implications for Labor Market Outcomes	3	09/02
585	M. Cervellati U. Sunde	Human Capital Formation, Life Expectancy and the Process of Economic Development	3	09/02
586	P. Díaz-Vázquez D. Snower	On-the Job Training and the Effects of Insider Power	3	09/02
587	H. Bonin W. Kempe H. Schneider	Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien	3	09/02