

Michaelis, Jochen; Spermann, Alexander

Working Paper

Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland

MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 2009,20

Provided in Cooperation with:

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

Suggested Citation: Michaelis, Jochen; Spermann, Alexander (2009) : Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland, MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 2009,20, Philipps-University Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/30122>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

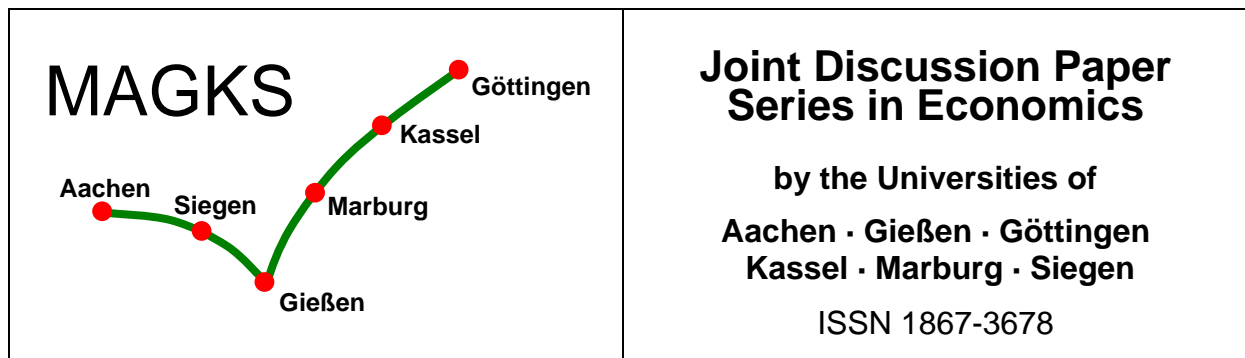
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



No. 20-2009

Jochen Michaelis und Alexander Spermann

**Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und
Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland**

Jochen Michaelis
Universität Kassel
Nora-Platiel-Str. 4, D-34127 Kassel
E-mail: michaelis@wirtschaft.uni-kassel.de

Alexander Spermann
Universität Freiburg, ZEW, IZA, Randstad
Helfman-Park 8, D-65760 Eschborn
E-mail: alexander.spermann@de.randstad.com

This paper can be downloaded from
http://www.uni-marburg.de/fb02/makro/forschung/magkspapers/index_html%28magks%29

Coordination: Bernd Hayo • Philipps University Marburg • Faculty of Business Administration &
Economics • Universitätsstr. 24, D-35032 Marburg
Tel: ++49-6421-2823091, Fax: ++49-6421-2823088 e-mail: hayo@wiwi.uni-marburg.de

42. Forschungsseminar Radein 2009
15.02.2009 bis 22.02.2009

Geringqualifizierte Arbeit, Marktlöhne und Sozialpolitik: Konzepte für Deutschland*

Jochen Michaelis¹ und Alexander Spermann²

Inhalt

1. Einleitung.....	2
2. Ausgangslage.....	2
3. Welche Marktseite soll adressiert werden?	8
4. Reformvorschläge in der deutschen Kombilohn-Diskussion	13
4.1. Das ifo-Kombilohnmodell.....	13
4.2. Das Kombilohnmodell des Sachverständigenrats	14
4.3. Lohnsubventionen an Arbeitgeber: Die Magdeburger Alternative	16
4.4. Weitere Modelle zur Reform des Niedriglohnsektors.....	17
5. Workfare.....	18
6. Fazit und Ausblick.....	26
Literatur	27

* Wir danken den Teilnehmern des 42. Radein-Seminars für wertvolle Anregungen und Hinweise. Insbesondere haben wir von den Anmerkungen unseres Korreferenten, Uwe Vollmer, profitieren können.

¹ Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, D-34127 Kassel, Tel.: ++49(0)561-804-3562; E-mail: michaelis@wirtschaft.uni-kassel.de.

² Universität Freiburg, ZEW, IZA, Randstad, Helfman-Park 8, D-65760 Eschborn, Tel.: ++49(0)6196-408-1904; E-mail: alexander.spermann@de.randstad.com.

1. Einleitung

In diesem Beitrag wird die Grundsicherungsdiskussion der letzten zehn Jahre in Deutschland zusammengefasst. Diese Diskussion wurde in den neunziger Jahren unter dem Stichwort ‚Bürgergeld‘ und in den letzten Jahren unter dem Stichwort ‚Kombilohn‘ geführt. Bei der Bürgergeld Diskussion stand die Vereinfachung des sozialen Sicherungssystems im Mittelpunkt. Die über hundert verschiedenen Transfers an Haushalte sollten ersatzlos zugunsten eines einzigen Transfers gestrichen werden: dem Bürgergeld. Dabei sollten die Höhe und die Anrechnung eigenen Einkommens der Bürgergeldempfänger anreizfreundlich ausgestaltet werden. Die in *Spermann* (2001) ausführlich dargestellte Bürgergeld Diskussion führte zu mehreren Modellversuchen mit bürgergeldverwandten Instrumenten, die bundesweite Einführung wurde dagegen angesichts hoher errechneter fiskalischer Belastungen verworfen. In den letzten Jahren lebte die Bürgergeld Diskussion unter dem Namen Kombilohn erneut auf – vor dem Hintergrund hoher Langzeitarbeitslosigkeit. Unter dem Stichwort Kombilohn werden sowohl Einkommenszuschüsse an Arbeitnehmer (in der Regel innerhalb des bestehenden Grundsicherungssystems) als auch Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber verstanden.

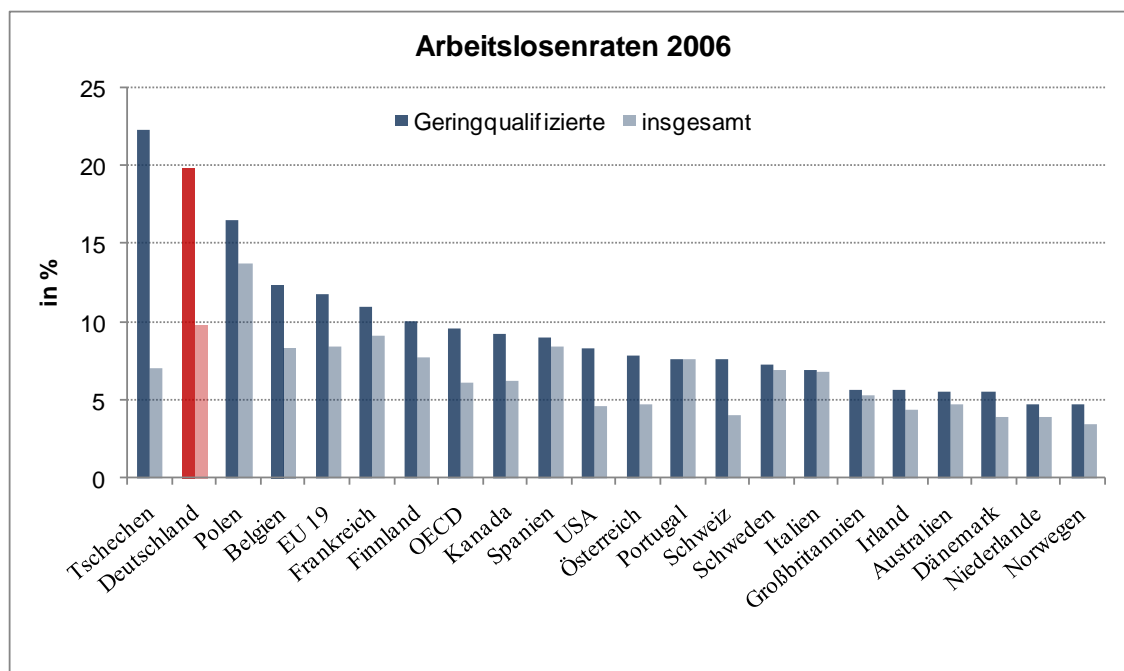
Dieser Beitrag ist folgendermaßen gegliedert. Im Kapitel 2 wird zunächst die Ausgangslage skizziert. Dies umfasst zum einen die wichtigsten Charakteristika des bundesdeutschen Arbeitsmarktes mit Fokus auf den Niedriglohnbereich, zum anderen die im Status quo der Grundsicherung ‚eingebaute‘ Arbeitslosenfälle als Spiegelbild der hohen Transferentzugsrate. Die verschiedenen Reformvorschläge, die dieses Problem adressieren, setzen entweder primär auf der Arbeitsangebots- oder aber primär auf der Arbeitsnachfrageseite an. Ob unter arbeitsmarktökonomischen Gesichtspunkten einer Marktseite klar der Vorzug gegeben werden kann, und wenn ja welcher, ist Gegenstand von Kapitel 3. Im Kapitel 4 werden die verschiedenen Kombilohnmodelle vorgestellt und diskutiert. Zu nennen sind das ifo-Kombilohnmodell, der Vorschlag des Sachverständigenrats und die Magdeburger Alternative, weitere Ansätze werden kursorisch angesprochen. Kapitel 5 setzt sich eingehend mit dem vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) favorisierten Ansatz des Workfare auseinander, wobei die theoretischen Wirkungsmechanismen, die Möglichkeiten der politischen Umsetzbarkeit sowie die internationalen Erfahrungen mit diesem Konzept vorgestellt werden. Kapitel 6 fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2. Ausgangslage

Seit rund 25 Jahren hat sich das Bild kaum verändert: Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte sind die Sorgenkinder des bundesdeutschen Arbeitsmarktes. Trotz aller Reformbemühungen ist man gerade auch im Vergleich zum Ausland zurückgefallen; gut 56 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland suchten 2007 bereits über ein Jahr nach einer Stelle, verglichen mit weniger als 30 Prozent im OECD-Durchschnitt (*OECD* 2008). Und es sind nicht die Diplom-Ingenieure, die nach einem Job suchen. Rund 40 Prozent der Arbeitslosen sind Personen ohne Abschluss der Sekundarstufe II, d.h. ohne Abitur oder abgeschlossene Berufsausbildung. Tab. 1 zeigt die Arbeitslosig-

keit Geringqualifizierter im internationalen Vergleich, Deutschland nimmt hier eine unrühmliche Spitzenposition ein.

Tab. 1: Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter im internationalen Vergleich (2006)



Quelle: OECD (2008)

Dass die Arbeitslosenrate unter den Geringqualifizierten in praktisch allen Ländern der OECD deutlich höher ist als die durchschnittliche Arbeitslosenrate, wird gemeinhin auf den technischen Fortschritt zurückgeführt, der nicht qualifikationsneutral wirkt, sondern niedrigere Qualifikationen benachteiligt (Acemoglu 2002). Des Weiteren sorgt die forcierte weltwirtschaftliche Integration von bevölkerungsreichen Ökonomien wie Indien oder die VR China für einen verschärften Lohndruck nach unten, gerade die Einkommensposition der gering qualifizierten Arbeitnehmer droht zu erodieren. Diese beiden Entwicklungen treffen die Industrieländer – mehr oder weniger – gleich, mithin sind sie kein Spezifikum, das die in Tab. 1 dokumentierte bundesdeutsche Sonderstellung zu erklären vermag.

Die Antwort auf den Rückgang der relativen Nachfrage nach geringen Qualifikationen fiel insbesondere in den USA anders aus als in Westeuropa. Während in den USA dem Lohndruck weitgehend nachgegeben wurde, was bei einer relativ stabilen Beschäftigung zu einer zunehmenden Lohnungleichheit geführt hat, war die westeuropäische Antwort zunächst ein Festhalten am Lohnniveau unter Inkaufnahme einer reduzierten Beschäftigung. Während Länder wie Dänemark, Schweden oder die Niederlande alsbald arbeitsmarktpolitische Instrumente gefunden haben, um – auch für die Geringquali-

fizierten – zur Vollbeschäftigung zurückzukehren (vgl. bspw. Andersen und Svarer (2007) für Dänemark und Nickell und van Ours (2000) für die Niederlande), ist Deutschland mit den Hartz-Gesetzen vergleichsweise spät auf diese Spur eingebogen. Eine gewisse Erosion der Löhne im unteren Bereich ist jedoch auch für Deutschland zu konstatieren. Seit spätestens Mitte der 90er Jahre ist die Ungleichheit der Einkünfte aus Arbeitnehmertätigkeit gewachsen (vgl. Dustmann et al. 2007), der Niedriglohnsektor hat sich ausgebreitet.

Tab. 2: Verteilung der Stundenlöhne der Arbeitnehmer

Arbeitnehmer ¹ mit niedrigen Bruttolöhnen in Deutschland 2006						
	bis 4,50	bis 7,50	bis 8,00	bis 4,50	bis 7,50	bis 8,00
	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro
	Anteil an allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe in %			Anzahl in 1000		
Vollzeitbeschäftigte ²	1	7	9	210	1390	1820
Teilzeitbeschäftigte ²	2	11	12	90	540	630
Beschäftigte in Mini- oder Midijobs und andere geringfügig Beschäftigte	6	42	47	140	940	1070
Erwerbstätige Rentner, registrierte Arbeitslose, Schüler und Studenten	22	50	53	400	930	980
Insgesamt	3	12	15	800	3720	4430
1 Ohne Auszubildende, Ein-Euro-Jobber, Wehr- oder Zivildienstleistende, Personen in Behinderten-Einrichtungen und Personen in Altersteilzeit ohne leistende Arbeitszeit.						
2 Ohne erwerbstätige Rentner, Arbeitslose, Schüler und Studenten.						

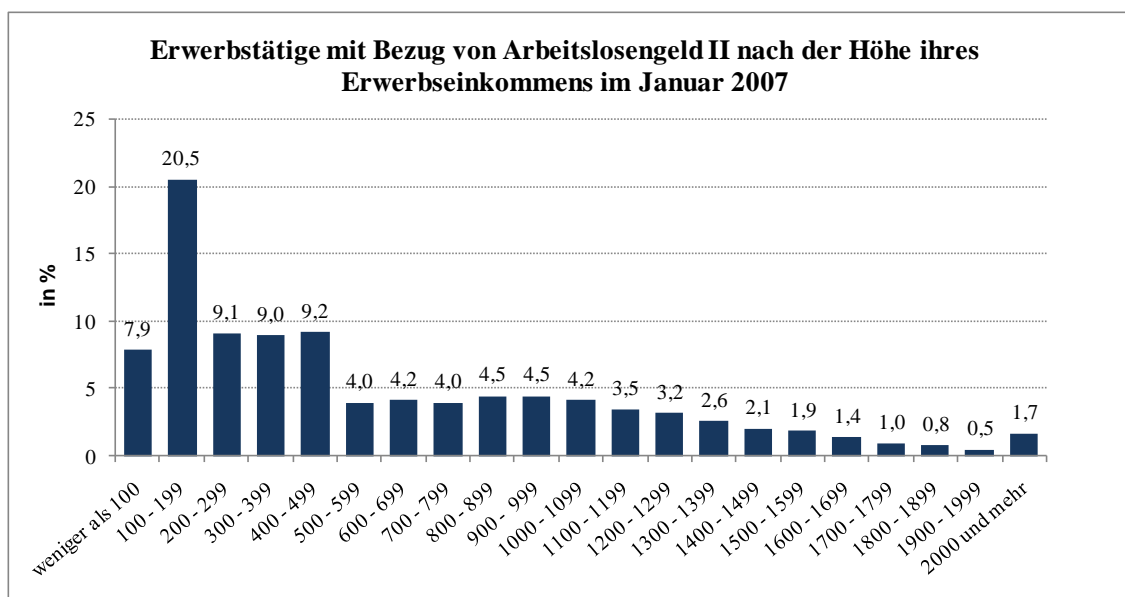
Quelle: DIW (2008)

Eine Momentaufnahme der Verteilung der Stundenlöhne im Niedriglohnbereich für das Jahr 2006 liefert Tab. 2. Rund 1 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, das sind etwa 210.000 Personen, muss sich mit einem Bruttostundenlohn von weniger als 4,50 Euro begnügen. Unter die Grenze von 7,50 Euro fallen 7 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, etwa 1,4 Millionen Personen. Bei den Teilzeitbeschäftigten sind die entsprechenden Anteile mit 2 bzw. 11 Prozent ein wenig höher. Nun ist nicht jeder Vollzeitbeschäftigte auch Alleinverdiener in einer Familie bzw. Bedarfsgemeinschaft, sprich oftmals stehen weitere Einkommensquellen zur Finanzierung des Lebensunterhalts zur Verfügung. Berücksichtigt man den Haushaltskontext und konzentriert sich auf die Arbeitnehmer, in deren Haushalten weder weitere Personen Erwerbseinkommen noch gesetzliche Unterstützungszahlungen beziehen, so reduziert sich die Zahl der Vollzeitbeschäftigten mit einem Stundenverdienst von weniger als 7,50 Euro (Monatsverdienst von weniger als 1200 Euro) auf 600.000 Personen oder 3 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten. In den Worten des DIW (2008): Hilfebedürftigkeit trotz Vollzeitbeschäftigung ist in Deutschland kein Massenphänomen. Eine aktuelle Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und

Berufsforschung (IAB) auf der Basis des Panels ‚Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘ (PASS) bestätigt diese Einschätzung (vgl. *Dietz et al. 2009*).

Reicht das Erwerbseinkommen zur Grundsicherung nicht aus, so besteht ein Anrecht auf eine Aufstockung des Einkommens über den Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II). Gemäß den Daten des SOEP gab es 2006 etwa 1,5 Millionen Erwerbstätige, die in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, die ALG II bezog (sog. Aufstocker). Die Interpretation dieser Zahl ist gemeinhin zwiespältig. Auf der einen Seite wird diese Zahl als Indiz genommen für zu geringe Löhne, die es nicht erlauben, trotz Jobs den Lebensunterhalt zu verdienen. Auf der anderen Seite lässt sich aber festhalten, dass immerhin 1,5 Millionen ALG II-Bezieher erwerbstätig sind und zumindest einen Teil des Lebensunterhalts via Arbeitseinkommen bestreiten. Die IAB-Studie von *Dietz et al. (2009)* kommt für das erste Halbjahr 2007 auf 1,3 Millionen Aufstocker.

Tab. 3: Erwerbstätige mit Bezug von ALG II nach der Höhe ihres Erwerbseinkommens



Quelle: *DIW (2008)*

Wie die auf Daten der Bundesagentur für Arbeit basierende Tab. 3 zeigt, erzielen knapp 8 Prozent aller erwerbstätigen ALG II-Bezieher ein monatliches Bruttoeinkommen von bis zu 100 Euro. Diese 100 Euro werden nicht mit dem ALG II verrechnet, sie stehen als zusätzliches Nettoeinkommen den Personen zur Verfügung. Weitere knapp 21 Prozent erhalten ein Monatseinkommen von bis zu 200 Euro, mehr als die Hälfte der erwerbstätigen ALG II-Empfänger kommt nicht über ein Bruttoeinkommen von mehr als 500 Euro pro Monat. Diese Zahlen belegen klar, die Mehrzahl der Aufstocker sind nicht (Vollzeit-)Erwerbstätige, die mit Hilfe des ALG II ihr Erwerbseinkommen aufstocken, sondern umgekehrt, das ALG II wird um das Erwerbseinkommen ergänzt. Im Re-

gelfall handelt es sich bei den Aufstockern also um Personen, die sich bei verminderter Arbeitszeit ein Zubrot verdienen. Nicht auszuschließen ist zudem, dass zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Entlohnung als ‚Tarnkappen-Verträge‘ (vgl. Genz und Spermann 2007) dienen, also der Absicherung von über den Hinzuverdienst hinausgehender Schwarzarbeit. Da die Erwerbstätigkeit dann zum Teil legal ausgeführt wird, lässt sich ein Missbrauch mit Kontrollen nur schwer nachweisen (vgl. hierzu auch Luchtmeyer und Ziemendorff 2007).

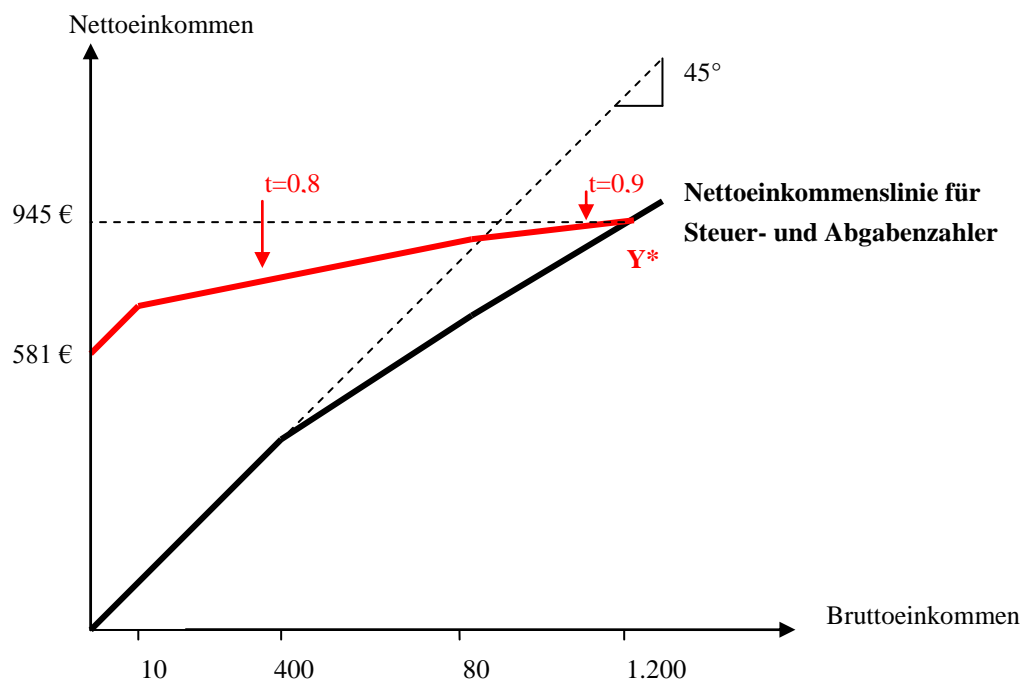


Abb. 1: Status quo, Single, Westdeutschland

Das Verharren der ALG II-Bezieher in Teilzeitarbeit bzw. völliger Erwerbslosigkeit ist nicht verwunderlich angesichts der Anrechnungsregeln von Hinzuverdiensten auf das ALG II. Es ist nicht Josef Ackermann, der den höchsten Grenzsteuersatz zu zahlen hat. Dessen Grenzbelastung von 47 Prozent entspricht in etwa der Hälfte der Grenzbelastung eines ALG II-Beziehers, dessen Bruttoeinkommen von bspw. 800 auf 1200 Euro pro Monat steigt. Von diesen zusätzlichen 400 Euro brutto verbleiben 40 Euro netto, d.h. die Grenzbelastung (Transferentzugsrate) ist gleich 90 Prozent. Es ist illustrativ, sich den Status quo für ALG II-Empfänger in einem vereinfachten Brutto-/Nettoeinkommenschaubild (Abb. 1) zu verdeutlichen.

Das ALG II ist steuerfinanziert und wird erst nach einer Einkommens- und Vermögensprüfung an Haushalte gewährt. Das Grundsicherungsniveau liegt für einen Single in Westdeutschland bei durchschnittlich 581 Euro. Dieser Betrag setzt sich aus der Regel-

leistung in Höhe von 351 Euro (dem Arbeitslosengeld II) und den Kosten der Unterkunft und Heizung von 230 Euro zusammen. Erzielt der Hilfeempfänger ein eigenes Einkommen, so bleiben die ersten 100 Euro anrechnungsfrei. Zwischen 100 und 800 Euro beträgt die Transferentzugsrate 80% ($t = 0,8$) und zwischen 800 und 1200 Euro werden 90% des Zuverdienstes auf den Hilfsanspruch angerechnet ($t = 0,9$). In dieser vereinfachten Beispielrechnung, in der Sozialabgaben und Einkommensteuer berücksichtigt sind, erhalten Singles mit einem eigenen Bruttoverdienst bis zu 1200 Euro ergänzendes ALG II; detaillierte Darstellungen des Status quo finden sich bei *Sinn et al. 2006* und *Sachverständigenrat 2006* sowie *Koch et al. (2009)*.

Bei einer Familie mit zwei Kindern (Westdeutschland) liegt das Grundsicherungs-niveau mit 1489 Euro deutlich höher. Es setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für zwei Erwachsene (je 316 Euro), für zwei Kinder unter 14 Jahren (je 211 €) und den Kosten der Unterkunft und Heizung in Höhe von durchschnittlich 435 Euro. Die Zuverdienstmöglichkeiten berechnen sich nach obigem Schema, wobei die 90%-ige Anrechnung bei einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern bis 1500 Euro gilt. Oberhalb dieses Bruttoeinkommens wird zusätzliches Einkommen voll angerechnet. Bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 2400 Euro besteht Anspruch auf ergänzendes ALG II. Im Einkommensbereich zwischen 1500 und 2400 Euro beträgt das Nettoeinkommen rund 1809 Euro (Grundsicherung 1489 plus anrechnungsfreie 100 plus $0,2 \times (800 - 100)$ plus $0,1 \times (1500 - 800)$).

Es zeigt sich sehr deutlich, dass insbesondere für Familien der Ausstieg aus dem Transfersystem selbst bei großen Anstrengungen schwierig ist. Nehmen beide Partner Vollzeitstellen an, bei denen sie 6 Euro je Stunde verdienen, erzielen sie bei einer 40 Stunden-Woche monatlich etwa 1920 Euro – an ergänzendem ALG II führt selbst bei voller Erwerbstätigkeit beider Partner kein Weg vorbei, solange die verdienten Stundenlöhne nicht deutlich höher sind. Angesichts geringer anrechnungsfreier Einkommensbereiche in Kombination mit hohen Transferentzugsraten ist es daher nicht verwunderlich, wenn die Betroffenen nicht aus der Armutsfalle oder der Arbeitslosenfalle oder der Minijob- und Teilzeitjobfalle (*Spermann 2006*) herauskommen.

Nicht aus diesen Fallen herauszukommen, ist eine Sache. Kaum minder fatal erscheint jedoch die Sogwirkung dieser Fallen. Wenn Einkommenssteigerungen aus Sicht der Arbeitnehmer wenig lukrativ sind wegen der Transferentzugsrate, sind Einkommensminderungen wenig gravierend, da sie durch die Aufstockung nahezu vollständig kompensiert werden. Angenommen, der Erst- (und Allein-)Verdiener in einer Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren habe einen Job, der mit 15 Euro pro Stunde entlohnt wird. Dies ergibt ein monatliches Bruttoeinkommen von 2400 Euro. Reduziert er nun seine Arbeitszeit von 40 auf 30 Stunden pro Woche, so sinkt sein Bruttoeinkommen zwar auf 1800 Euro, aber netto bleibt das Haushaltseinkommen infolge der Aufstockung unverändert. Das unveränderte Einkommen kann jetzt aber mit mehr Freizeit und mehr Zeit für die Familie kombiniert werden. So werden Aufstocker regelrecht systembedingt produziert. Bildlich gesprochen (vgl. Abbildung 1): Wer durch den Gang zum Job-Center von der schwarzen Nettoeinkommenslinie der Steuer- und Abgabenzahler einmal auf die rote Nettoeinkommenslinie der ALG II-Empfänger ‚gesprungen‘ ist, der könnte sich auf dieser roten Linie nach links bewegen und sich nutzenmäßig besser

stellen, weil das Ausmaß an Freizeit zunimmt und das verfügbare Einkommen nicht oder nur geringfügig sinkt.

Wenig diskutiert wird in Deutschland die Erwerbsunfähigkeitsfalle – auch, weil Erwerbsunfähigkeit quantitativ im europäischen Vergleich eine relative geringe Rolle spielt. Erwerbsunfähige finden sich in Deutschland unter Rentenbeziehern und/oder unter Sozialhilfeempfängern nach SGB XII. Zurzeit ist das Grundsicherungsniveau für Erwerbsunfähige exakt genauso hoch wie für Sozialhilfeempfänger: Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe betragen in West- und Ostdeutschland 351 Euro für einen Single – zusammen mit den Kosten der Unterkunft, die stark regional und individuell schwanken wird das kulturelle Existenzminimum abgedeckt. Sollte das Hilfeniveau für Erwerbsfähige abgesenkt werden, z.B. um 30%, wie es der *Sachverständigenrat* (2006) in seinem Sondergutachten zum Kombilohn fordert, dann ergibt sich ein Anreiz den Status Erwerbsunfähigkeit zu erwerben, um das ursprüngliche Hilfeniveau weiterhin zu erhalten. Da diese Verhaltensreaktion von Hilfeempfängern aber auch in Ländern mit ausgeprägter Aktivierungsstrategie durch Fordern und Fördern beobachtbar ist (z.B. Niederlande, Dänemark) muss die Erwerbsunfähigkeitsfalle auch dann betrachtet werden, wenn keine generelle ALG II-Kürzung realisiert wird.

Bei der Ausgestaltung der Grundsicherung müssen die Konsequenzen auf diese Fallen durchdacht werden. Dementsprechend muss eine solche Reform mit größter Vorsicht und Sorgfalt auf den Weg gebracht werden – auch wegen unvollständiger empirischer Erkenntnisse und Unwägbarkeiten der Verhaltensreaktionen der Menschen.

3. Welche Marktseite soll adressiert werden?

Sieht man die Hauptursache der geringen Beschäftigung der Geringqualifizierten in fehlenden Anreizen für eine Arbeitsaufnahme, so muss man in erster Linie die Arbeitsangebotsseite stärken. Führt man hingegen die geringe Zahl von Arbeitsplätzen auf zu hohe (Mindest-) Bruttolohnkosten zurück, so sind primär auf die Arbeitsnachfrage wirkende Kostensenkungen problemadäquat. Die Alternativen sollen anhand des neoklassischen Arbeitsmarktmodells illustriert werden (Abb. 2).

In der Ausgangssituation herrsche Arbeitslosigkeit in Höhe der Strecke AB, verursacht durch einen über den Gleichgewichtslohn liegenden und bspw. durch das Sozialsystem generierten Mindestlohnsatz \bar{w} . Eine Absenkung der Lohnnebenkosten in Form reduzierter Beiträge zur Sozialversicherung impliziert eine Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve, die Beschäftigung steigt bei unverändertem Lohn auf N_2 . Derselbe Beschäftigungseffekt lässt sich erzielen, wenn das Arbeitsangebot auf N_2^S steigt und – besonders wichtig – der Lohn auf w_2 sinkt. Zumindest auf dem ersten Blick erscheint Punkt B dem Punkt C überlegen, denn bei derselben Beschäftigung ist der Lohn höher. Und zudem: Weil es keiner Lohnsenkung bedarf, ist der politische Widerstand geringer, die Nachfrageausweitung mittels Senkung der Lohnnebenkosten dürfte leichter durchsetzbar sein in der politischen Arena.

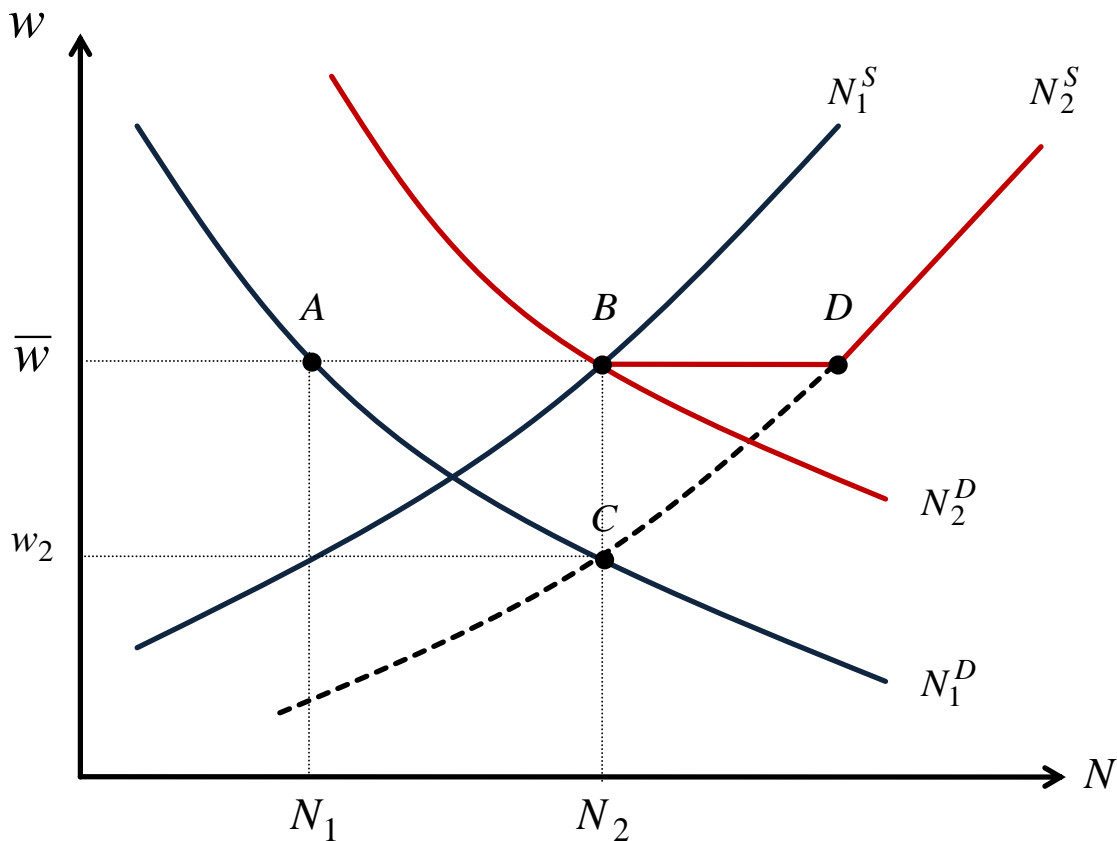


Abb. 2: Neoklassisches Arbeitsmarktmodell

Die Politik forciert Arbeitsanreize muss sich zudem einem scheinbaren Paradox stellen. Wenn die Ausgangssituation durch Arbeitslosigkeit, also einem Arbeitsangebotsüberschuss gekennzeichnet ist, warum soll dann abermals das Arbeitsangebot erhöht werden? Anders formuliert, welchen Sinn macht die Verlängerung der marktlängeren Seite? In Abb. 2 wäre dies eine Bewegung von B nach D, bei unverändertem Mindestlohn steigt das Arbeitsangebot, der positiv geneigte Part der Arbeitsangebotskurve verschiebt sich nach rechts. Die marktkürzere Seite, also die Arbeitsnachfrage, bleibt unberührt, die Beschäftigung ändert sich nicht.

Die Ausweitung des Arbeitsangebots generiert nur dann einen positiven Beschäftigungseffekt, wenn sie mit einer Lohnsenkung einhergeht. Dann aber liegt die Kritik nahe, wonach Maßnahmen zur Forcierung des Arbeitsangebots nur eine ‚verklaustrierte‘ Forderung nach bzw. Durchsetzung von Lohnsenkungen darstellen. Um auf diesen Kritikpunkt adäquat eingehen zu können, muss zwischen Lohnansprüchen und tatsächlichen Löhnen unterschieden werden. Da dies jedoch den Rahmen des neoklassischen Modells sprengt, ist auf das Konzept von Lohn- und Preissetzungsfunktionen zurückzugreifen (vgl. Abb. 3).

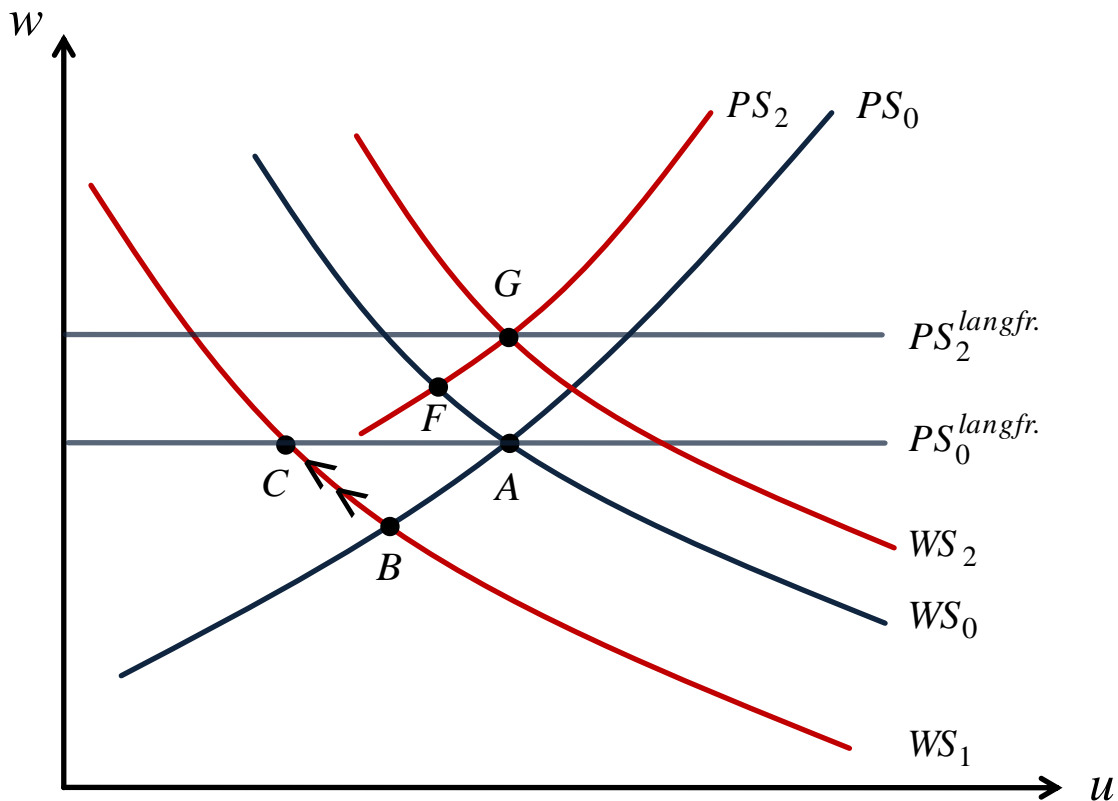


Abb. 3: Lohn- und Preissetzungsfunktionen

Die WS-Kurve beschreibt den von den Lohnsetzern geforderten Reallohn („target real wage“), als Spiegelbild der verschlechterten Beschäftigungschancen sinkt der target real wage mit der Arbeitslosenrate u . Als Lohnsetzer fungieren Gewerkschaften, aber auch einzelne Arbeitnehmer (suchtheoretischer Ansatz). Die PS-Kurve beschreibt den von den Unternehmen konzidierten und aus dem Gewinnmaximierungskalkül resultierenden Reallohn („feasible real wage“). Zu unterscheiden ist zwischen einer kurz- und einer langfristigen PS-Kurve. Die kurzfristige PS-Kurve hat eine positive Steigung, da in der kurzen Frist die übrigen Produktionsfaktoren wie hochqualifizierte Arbeit und Kapital als konstant angenommen sind und infolge abnehmender Grenzerträge des Faktors geringqualifizierte Arbeit zunehmende Grenzkosten zu konstatieren sind. Die lange Frist zeichnet sich dadurch aus, dass auch die übrigen Produktionsfaktoren auf ihr gewinnmaximales Niveau angepasst werden können. Liegen konstante Skalenerträge vor, so resultieren konstante Grenzkosten. Die langfristige PS-Kurve wird zu einer Waagerechten, d.h. der feasible real wage ist unabhängig vom Beschäftigungsvolumen und damit unabhängig von der Arbeitsmarktsituation (vgl. Landmann und Jerger 1999).

Die Konsequenz des Szenarios ‚konstante Grenzkosten‘ ist weitreichend. Eine Verringerung der Lohnansprüche geht nicht einher mit einer Verringerung der nach Abschluss der Anpassungsprozesse tatsächlich gezahlten Löhne. Wenn durch Maßnahmen

wie die Absenkung des Regelsatzes beim ALG II oder durch die Implementierung von Workfare die Lohnansprüche vermindert werden, dann wird dies kurzfristig („on impact“) die tatsächlichen Löhne reduzieren. Aber die Lohnsenkung wird nicht von Dauer sein, denn die induzierten Anpassungsprozesse neutralisieren die anfängliche Lohnreduktion.

Dies soll anhand von Abb. 3 illustriert werden. In der Ausgangssituation gelte Punkt A, der Schnittpunkt zwischen der Lohnsetzungskurve WS_0 , der kurzfristigen Preissetzungskurve PS_0 und der langfristigen Preissetzungskurve PS_0^{langfr} . Eine Absenkung des target real wage als Konsequenz der skizzierten angebotsseitigen Maßnahmen verschiebt die WS-Kurve nach unten (WS_1), die tatsächlichen Löhne für geringqualifizierte Arbeit sinken, die Nachfrage nach Geringqualifizierten steigt, es stellt sich Punkt B ein. Der vermehrte Einsatz geringqualifizierter Arbeiter erhöht nun aber den Grenzerlös der übrigen Produktionsfaktoren, bspw. den Grenzerlös der Hochqualifizierten. In Punkt B gilt nunmehr, dass der Grenzerlös der Hochqualifizierten deren Reallohn übersteigt, konsequenter weise steigt die Nachfrage nach Hochqualifizierten. Die höhere Beschäftigung hat wiederum Rückwirkungen auf den Grenzerlös der Geringqualifizierten, denn der ist eine positive Funktion des Einsatzes der übrigen Produktionsfaktoren. Der feasible real wage der Geringqualifizierten steigt an, was eine Verschiebung der kurzfristigen PS-Kurve nach oben bedeutet. Es kommt zu einer Bewegung entlang der WS_1 -Kurve nach links oben, die bei Unterstellung von konstanten Skalenerträgen in Punkt C endet. Punkt C liegt auf der langfristigen Preissetzungskurve. Das neue Gleichgewicht zeichnet sich durch dasselbe Lohnniveau aus wie der Startpunkt A, aber die Arbeitslosenrate der Geringqualifizierten ist geringer.

Die positive Botschaft dieser Analyse: Angebotsseitige Maßnahmen, die auf eine Absenkung des Lohnanspruchs zielen, erlauben eine höhere Beschäftigung ohne Lohn einbuße. Das Manko dieser Strategie ist eindeutig der Zeitbedarf, der unter Umständen vonnöten ist, bis die kurzfristige Lohnreduktion über den beschriebenen Kanal wieder kompensiert wird. Weil im Anpassungsprozess geringere Löhne zu akzeptieren sind, erfordert diese Strategie ein gewisses Durchhaltevermögen seitens der Wirtschaftspolitik; sehr kurzfristige Erfolge sind eher nicht zu erwarten.

Ein zweiter Wirkungskanal, der auch auf der Arbeitsangebotsseite anzusiedeln ist, der aber nicht in erster Linie über eine Absenkung des Lohnanspruchs abläuft, besteht in einer Intensivierung der Suchprozesse der (Langzeit-)Arbeitslosen. Die verschiedenen Hartz-Reformen sowie die in Kapitel 4 und 5 vorzustellenden Reformvorschläge enthalten als Kernelement allesamt Maßnahmen, die die Zielgruppe dazu anhalten soll, verstärkt nach freien Jobs zu suchen. Bei gegebener Zahl von offenen Stellen und gegebener Zahl von Arbeitssuchenden entscheidet die Suchintensität der Akteure über die Zahl der Neueinstellungen (vgl. *Petrongolo* und *Pissarides* 2001). Die Unternehmen verfügen über einen größeren Pool von Bewerbern, die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Stellenbesetzung innerhalb einer Periode steigt an. Und nimmt die Zahl der erfolgreichen Matches zu, so steigt die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, die Arbeitslosigkeit geht zurück. Mittels der Forcierung der Flows auf dem Arbeitsmarkt gelingt also ein Anstieg der Beschäftigung. Auch hier bestätigt sich, dass ein Eingriff auf der

marktlängeren Seite, also dem Arbeitsangebot, beschäftigungsfördernd wirkt (vgl. hierzu auch *Boeri und van Ours* 2008).

Eine Forcierung der Flows hat über den beschriebenen statischen Beschäftigungseffekt auch eine dynamische Komponente. Infolge der sinkenden durchschnittlichen Verweildauer in Arbeitslosigkeit fällt der Rückgang des Humankapitals, den die Arbeitslosen während der beschäftigungslosen Zeit hinnehmen müssen, geringer aus. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität derjenigen, die von der Arbeitslosigkeit in den Job wechseln, steigt an, was wiederum die Grenzkosten der Produktion reduziert. Zum einen kann dadurch der im Anpassungsprozess zu konstatierende Lohnrückgang kleiner ausfallen, zum anderen kommt es zu einer Beschleunigung des Anpassungsprozesses. Beides dürfte die politische Durchsetzbarkeit angebotsseitiger Reformen deutlich erleichtern.

Unter Hinweis auf die Komplexität und Dauer der Anpassungsprozesse propagiert insbesondere die ‚Magdeburger Alternative‘ (*Schöb und Weimann* 2003, 2005) eine Senkung der Lohnnebenkosten via staatliche Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge. In Abb. 3 entspricht dies einer Verschiebung sowohl der kurz- als auch der langfristigen Preissetzungsfunktion nach oben, der *feasible real wage* steigt im Ausmaß der ‚Lohnsubvention‘. Das neue kurzfristige Gleichgewicht (Punkt F) ist gekennzeichnet durch einen höheren Lohn und eine geringere Arbeitslosenrate. Wohl nicht zuletzt auch aufgrund der unmittelbar nachvollziehbaren ökonomischen Logik erfreuen sich Forderungen nach reduzierten Lohnnebenkosten großer Beliebtheit. Allerdings zeigt ein etwas intensiverer Blick in die einschlägige Literatur, zu nennen sind hier u.a. *Pissarides* (1996), *Daveri und Tabellini* (2000), *Nickell* (2004), *Michaelis und Birk* (2006) und *Petrucci und Phelps* (2009), dass sowohl die Theorie als auch die Empirie diesen Optimismus in der Wirkungsweise dieser Maßnahme kaum rechtfertigen können.

Ein erster Punkt betrifft die Notwendigkeit, die staatliche Subvention finanzieren zu müssen. Erfolgt die Gegenfinanzierung über eine gleichfalls die Grenzkosten der Unternehmen betreffende Steuer, bspw. die Kapitalertragssteuer, so liegt der neutralisierende Effekt auf der Hand. Werden stattdessen die Lohnsteuer oder die Konsumsteuern erhöht, so kommt es sofort zu einem äqui-proportionalen Anstieg des *target real wage*, der den Beschäftigungseffekt zunichte macht (vgl. *Pflüger* 1997). Selbst wenn man diese Finanzierungsfrage außer Acht lässt, ist aus der Modellierung von Lohnverhandlungsprozessen hinlänglich bekannt, dass die Erhöhung der Unternehmensgewinne infolge reduzierter Lohnnebenkosten durch die Lohnsetzer genutzt wird, einen höheren Lohn durchzusetzen. Die ‚Vergrößerung des Kuchens‘ kommt nicht primär den Unternehmen zugute, die Gewerkschaften (bzw. die einzelnen Arbeitnehmer) eignen sich die zusätzlichen Ressourcen in Form höherer Löhne an, womit der ursprünglich positive Beschäftigungseffekt mittel- bzw. langfristig neutralisiert wird (vgl. *SVR* 2006). In Abb. 3 verschiebt sich die Lohnsetzungskurve zu WS_2 , das neue langfristige Gleichgewicht wird durch Punkt G wiedergegeben. Die Senkung der Lohnnebenkosten wird langfristig für eine Eins-zu-Eins-Erhöhung der an die Arbeitnehmer gezahlten Löhne genutzt. Die Arbeitskosten sind zwischen Ausgangspunkt A und neuem langfristigen Gleichgewicht G unverändert, folglich resultiert kein positiver Beschäftigungseffekt, die Arbeitslosenrate bleibt unberührt. Ein für die empirische Literatur repräsentatives Ergebnis findet sich

bei *Nickell* (2004), der unter Verwendung von OECD-Daten zu dem Ergebnis kommt, dass die Lohnnebenkosten zwar einen signifikanten Beitrag für die Erklärung der Beschäftigungsentwicklung haben, dass die quantitative Bedeutung aber zu gering ist, um bspw. das europäische Arbeitslosigkeitsproblem der 80er und 90 Jahre adäquat erklären zu können. Konsequenter Weise kann die Reduktion der Lohnnebenkosten zwar vielleicht einen durchaus signifikanten Beitrag zur Beschäftigungserhöhung liefern, aber ‚Wunderdinge‘ sind nicht zu erwarten.

4. Reformvorschläge in der deutschen Kombilohn-Diskussion

4.1. Das ifo-Kombilohnmodell

Anfang des Jahres 2006 legte das Münchener ifo-Institut den Vorschlag einer Aktivierenden Sozialhilfe aus dem Jahre 2002 neu auf – unter dem Titel ifo-Kombilohnmodell (vgl. *Sinn et al.* 2006). Das ifo-Modell ist dem US-amerikanischen ‚Earned Income Tax Credit‘-Programm entlehnt, es kombiniert das Armutslückenkonzept nach Friedman mit der Idee gemeinnütziger Arbeit (Workfare-Element). Im Wesentlichen enthält der ifo-Vorschlag folgende Elemente:

- Verringerung der Transferentzugsrate auf maximal 71 Prozent
- Anhebung der Hinzuverdienstgrenze auf 500 Euro
- Absenkung der Grundsicherung in Form der Streichung des Regelsatzes bei Nichtannahme eines kommunalen Arbeitsangebots; Wohnkostenzuschüsse und kinderbezogene Transfers sind von Kürzungen ausgenommen
- Verpflichtung der Kommunen, flächendeckend ein Beschäftigungsangebot für erwerbsfähige Personen zu schaffen, die dafür einen Lohn in Höhe des heutigen Regelsatzes erhalten; die Kommunen können die Betroffenen bei sich selbst beschäftigen oder zu einem frei aushandelbaren Honorarsatz bspw. über Zeitarbeitsfirmen in die private Wirtschaft weitervermitteln
- Streichung der Regelungen für Mini- und Midijobs.

Im Vergleich zum Status quo werden die Hinzuverdienstgrenzen deutlich angehoben. Die ersten 500 Euro Arbeitseinkommen werden nicht mehr auf die staatlichen Transfers angerechnet, hinzu kommt eine 20-prozentige Lohnsubvention auf die ersten 200 Euro Einkommen. Übersteigt das Einkommen 500 Euro, so werden der Lohnzuschuss und die Transfers abgeschmolzen. Die Transferentzugsrate beträgt jenseits der 500 Euro-Grenze konstant 71 Prozent, sodass von jedem zusätzlich verdienten Euro knapp 30 Cent übrig bleiben. Die spät einsetzende und zudem vergleichsweise moderate Transferentzugsrate sorgt dafür, dass sich der Transferentzug über einen großen Einkommensbereich erstreckt, für Alleinstehende enden die Transfers erst jenseits eines Bruttoeinkommens von rund 1700 Euro, für ein Ehepaar (eine Erwerbsperson) mit zwei Kindern bei rund 2900 Euro pro Monat.

Da das ifo-Modell den Mindestlohncharakter staatlicher Sozialleistungen beseitigt, ist gemäß *Sinn et al.* (2006) zu erwarten, dass sich die Lohnstruktur hinreichend weit aufspreizt, um die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnsektor auf das friktionelle Minimum abzusenken. Die Autoren rechnen mit bis zu 3,2 Millionen zusätzlich Beschäftigten. Bei

Unterstellung einer Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von -1 ergibt sich eine hierfür notwendige Absenkung des Bruttolohns von rund 33 Prozent.

Gegen das ifo-Kombilohnmodell werden mehrere Kritikpunkte angeführt. Insbesondere muss seine Durchsetzbarkeit angezweifelt werden: Die starke Absenkung des Arbeitslosengeldes II von heute auf morgen gilt als politisch und gesellschaftlich nicht mehrheitsfähig, was die Reaktionen auf diesen Vorschlag widerspiegeln. Die Auswirkungen einer Verminderung des Grundsicherungsniveaus im vorgeschlagenen Umfang auf das verfügbare Einkommen der Transferhaushalte wäre immens, Schätzungen gehen von einem Rückgang von 14,5 Milliarden Euro aus (*Bonin und Schneider 2006*). Auch die notwendige Absenkung der Bruttolöhne um ein Drittel innerhalb kurzer Zeit erscheint tarifpolitisch schwer durchsetzbar, wenngleich über die in Kapitel 3 beschriebenen Mechanismen die Lohnreduktion nur temporärer Natur ist und wieder ausgeglichen wird. Aber der Anpassungsprozess kann lang sein, ein starker politischer Durchhaltewille wäre vonnöten.

Weiterhin wird befürchtet, dass die gemeinnützige Beschäftigung angesichts des unflexiblen Arbeitsmarktes in Deutschland eine sehr große Bedeutung erhalten dürfte – mit der Konsequenz eines fiskalisch sehr teuren zweiten Arbeitsmarktes und negativen Auswirkungen auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse (Verdrängungseffekte). Dementsprechend sind die versprochenen hohen Beschäftigungsgewinne und fiskalischen Entlastungen zweifelhaft – auch, weil ihnen keine Mikrosimulation zugrunde liegt. *Schneider und Bonin (2006)* schätzen die Effekte auf Basis des mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodells des *Sachverständigenrates (2006)*. Sie ermitteln ein zusätzliches Beschäftigungspotenzial in Höhe von 908.000 Personen, aber nur um den Preis einer erheblichen Einkommensverschlechterung. Die genannten Punkte tragen dazu bei, dass der Vorschlag in der aktuellen Debatte über Kombilöhne keine Rolle mehr spielt.

4.2. Das Kombilohnmodell des Sachverständigenrats

Ähnlich wie das ifo-Institut schlägt auch der *Sachverständigenrat (2006)* in seiner im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Expertise ein Kombilohnmodell vor, das das Armutslückenkonzept mit der Pflicht zu gemeinnütziger Arbeit verbindet. Allerdings sind die Änderungen zum Status Quo hier weitaus weniger umfangreich, was einerseits zwar zu deutlich geringeren erwarteten Beschäftigungseffekten führt, andererseits aber die Durchsetzungschancen dieses Vorschlags im politischen Prozess erhöht.

Das Modell umfasst folgende Kernelemente:

- Einführung einer Geringfügigkeitsschwelle bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten
- Absenkung des ALG II-Regelsatzes für erwerbsfähige Transferempfänger (351 Euro) um 30 Prozent bei gleichzeitiger Absenkung der Transferentzugsrate
- Durch die Annahme staatlich bereitgestellter Arbeitsgelegenheiten können Transferempfänger die Kürzung des Regelsatzes vermeiden
- Reform der Mini- und Midi-Jobs.

Während im Status quo die ersten 100 Euro Einkommen nicht mit den Transfers verrechnet werden, schlägt der SVR vor, die ersten 200 Euro vollständig auf die Sozialleistung anzurechnen (Transferentzugsrate von 100%). Die Begründung ist plausibel:

Jobs, die in erster Linie dem Aufstocken des ALG II dienen, sind nicht besonders förderungswürdig, insbesondere dienen sie nicht als Sprungbrett in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Ähnlich wie beim ifo-Kombilohnmodell schlägt auch der SVR eine Absenkung des Regelsatzes vor, geht dabei aber deutlich weniger drastisch vor. Entsprechend kleiner sind die Arbeitsanreize und die Finanzierungsspielräume für eine Absenkung der Transferentzugsrate. Konkret soll für Bruttoeinkommen zwischen 200 und 800 Euro die Transferentzugsrate von derzeit 80 auf 50 Prozent gesenkt werden. Arbeitseinkommen zwischen 800 und 1200 Euro (bzw. 1500 Euro bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern) werden wie bisher zu 90 Prozent auf das ALG II angerechnet, darüber hinaus gehende Einkommen zu 100 Prozent. Für Einkommen jenseits der 800 Euro-Grenze ändert sich im Vergleich zum Status quo also praktisch nichts, Ziel des SVR ist mithin in erster Linie die Aufnahme von (Teilzeit-)Jobs im Bereich bis zu 800 Euro, die eine nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

In dieselbe Richtung geht die vorgeschlagene Reform der Mini- und Midi-Jobs. Die Grenze für geringfügig entlohnte Beschäftigungen (Mini-Jobs), die nach dem SGB IV von der Sozialversicherungspflicht befreit sind, soll von 400 auf 200 Euro sinken. Dafür erhalten die sozialversicherungspflichtigen Midi-Jobs mehr Gewicht: die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung steigen innerhalb der ausgedehnten Gleitzone zwischen 200 und 800 Euro von 0 auf ca. 21,5% (bisher: von 4% auf 21,5% zwischen 400 und 800 Euro) an, dadurch sinkt in diesem Bereich die Abgabenbelastung.

Transferempfänger können gemäß dem SVR-Vorschlag die 30%ige Reduktion des Regelsatzes verhindern, indem sie eine staatlich bereitgestellte Arbeitsgelegenheit annehmen. Dabei soll eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden gelten. Für den Verzicht einer Regelsatz-Reduktion um rund 120 Euro sind ungefähr 120 Stunden pro Monat zu erbringen, woraus sich ein Nettostundenlohn von einem Euro ergibt. Die Zahl der Personen, die die Kürzung der Regelleistung ohne Inanspruchnahme des zweiten Arbeitsmarkts akzeptiert, dürfte folglich recht hoch sein. Dies aber schafft die gewünschten Finanzierungsspielräume in Form verminderter Transfers, die zusätzlichen Ausgaben für bereitzustellende Jobs dürften sich in sehr engen Grenzen halten. Die deutlich geringere Zahl staatlich bereitgestellter Arbeitsgelegenheiten wird vom SVR explizit als Pluspunkt im Vergleich zum ifo-Kombilohnmodell angesehen, wo die scheinbar höheren Einsparungen infolge der völligen Streichung des Regelsatzes eventuell überkompensiert werden durch den stärkeren Bedarf an staatlich bereitgestellten Arbeitsgelegenheiten (vgl. SVR 2006, S. 91).

Bei vollständiger Umsetzung der Vorschläge rechnet der SVR auf Grundlage eines mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodells mit einer langfristigen Beschäftigungszunahme in Höhe von ungefähr 350.000 Personen, was deutlich unter den erwarteten Effekten des ifo-Modells liegt. Der Grund ist die geringere Absenkung des Regelsatzes. Die positiven Beschäftigungseffekte dürften sich zudem auf Teilzeit-Jobs fokussieren, denn jenseits der 800 Euro-Grenze beinhaltet der SVR-Vorschlag praktisch keine Änderung gegenüber dem Status quo. Mit einem Verlassen der Teilzeitjobfalle ist somit nicht zu rechnen. Und umgekehrt: Die oben angesprochene Sogwirkung, wo Reduktionen der Arbeitszeit nicht einhergehen mit signifikanten Reduktionen des Nettolohns und folglich ein Anreiz für den Übergang in den Transferbereich besteht, wird nicht vermindert.

Ähnlich wie beim ifo-Modell sind auch beim SVR-Vorschlag die Absenkung des Grundsicherungsniveaus, wenn auch in geringerem Umfang, und die damit einhergehenden zu erwartenden Probleme bei der Umsetzung ein wesentlicher Kritikpunkt. Die Vielzahl der (teils überzogenen) ablehnenden Äußerungen aus den Reihen der Politik bei der Vorstellung der Expertise verdeutlicht, dass ein solcher Schritt in weiten Teilen der Bevölkerung offenbar als unverhältnismäßiger Einschnitt in die Fürsorgepflicht des Staates empfunden wird und damit dem Gedanken der ‚sozialen Gerechtigkeit‘ zuwiderläuft.

4.3. Lohnsubventionen an Arbeitgeber: Die Magdeburger Alternative

Im Rahmen von Kombilohnmodellen werden Lohnsubventionen gezahlt an Arbeitnehmer, mit dem Ziel, Erwerbsanreize zu schaffen und sie zur Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses zu motivieren. Alternativ können Lohnsubventionen auch an der kürzeren Marktseite, der Arbeitsnachfrage, ansetzen. Diese Variante propagiert unter anderem der Nobelpreisträger für Wirtschaft des Jahres 2006, Edmund S. Phelps. Danach erhalten die Arbeitgeber für jeden neu eingestellten Niedriglohnempfänger eine staatliche Beihilfe (*Phelps* 1994); auf diese Weise werden die Arbeitskosten gesenkt und der niedrigen Produktivität des Arbeitnehmers Rechnung getragen. Dies schafft Anreize für die Unternehmen zu erhöhter Arbeitsnachfrage und führt zu mehr Beschäftigung unter Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen.

In Deutschland werden unbefristete Lohnsubventionen an die Arbeitgeber vertreten von den Ökonomen *Schüb* und *Weimann* (2003, 2005) – im Rahmen ihres Konzepts ‚Magdeburger Alternative‘. Ihr Vorschlag enthält folgende Maßnahmen:

- Unbefristete Entlastung der Arbeitgeber von den Sozialversicherungsbeiträgen; wer einen ALG II-Empfänger zu einem Gehalt unter einer Förderhöchstgrenze einstellt, erhält die gesamten Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil, zurückerstattet.
- Um die erwarteten Drehtüreffekte (Entlassung von nicht subventionierten Arbeitnehmern zugunsten von geförderten Arbeitnehmern) zu vermindern, sollen nur die Sozialabgaben der im Vergleich zu einem Stichtag zusätzlich eingestellten Arbeitnehmer übernommen werden (Stichtagsregelung).
- Um Anreize zur Auslagerung von Arbeitsplätzen zu vermindern, sehen *Schüb* und *Weimann* eine doppelte Erstattung vor, d.h. bei Einstellung eines ALG II-Empfängers werden dem Unternehmen nicht nur die Beiträge für diesen Beschäftigten erstattet, sondern darüber hinaus auch für einen bereits vor dem Stichtag beschäftigten Arbeitnehmer.
- Lehnt ein arbeitsfähiger ALG II-Empfänger eine zumutbare Arbeit ab, so wird er mit einem partiellen oder vollständigen Entzug der staatlichen Unterstützung sanktioniert.

Die Autoren erwarten von ihrem Reformvorschlag langfristig bis zu 1,8 Millionen zusätzlich Beschäftigte, auch wenn ein Mindestlohn eingeführt wird. Fiskalisch sollen 3-6 Milliarden Euro eingespart werden – je nach Annahmen über die zu erwartenden Verdrängungseffekte.

Die Magdeburger Alternative ist zielgruppenorientiert: die Förderung erhält nur, wer einen bisherigen ALG II-Empfänger neu einstellt. Zur Verminderung eines möglichen Missbrauchs in Form von Mitnahme- und Drehtüreffekten werden mit der Stichtagsregelung und der doppelten Erstattung zwar Vorkehrungen getroffen, aber diese Bestimmungen erhöhen den administrativen Aufwand, der mit der Gewährung von Beihilfen und der Überprüfung der Förderungsvoraussetzungen verbunden ist, immens (*Sachverständigenrat* 2006). Zudem könnte die Stichtagsregelung durch die Neugründung von Firmen umgangen werden (*Sinn et al.* 2006); diese könnten dann für die gesamte Belegschaft Lohnsubventionen erhalten, was ihnen Wettbewerbsvorteile verschafft. Des Weiteren sagt in einer dynamischen Wirtschaft mit wachsenden und schrumpfenden Branchen die Anzahl der Beschäftigten zu einem in der Vergangenheit liegenden Stichtag wenig aus. Wachsende Branchen werden bevorzugt, da sie das Förderkriterium problemlos erfüllen, schrumpfende Branchen dürften hingegen regelmäßig trotz großer Anstrengungen am Zusätzlichkeitskriterium scheitern (vgl. *Erlei* 2007). Und ein weiterer Punkt: Da die Förderung auf die unterste Lohngruppe beschränkt ist und bei Übergang in eine höhere Lohngruppe entfällt, wird der Aufstieg der Arbeitnehmer innerhalb des Unternehmens erheblich erschwert.

Die Anpassungsreaktionen der Tarifpartner infolge der Subventionierung in Form erlassener Sozialversicherungsbeiträge werden bei der Magdeburger Alternative nur unzureichend berücksichtigt. Alle in Kapitel 3 genannten Punkte kommen hier voll zum Tragen. Die Autoren sehen durchaus die Gefahr, dass die Subventionierung eine Einladung zu Tarifierhöhungen darstellt. Um eine Lohnkompression zu vermeiden, schlagen sie vor, die Lohnsubvention nur dann weiterhin für die unterste Tariflohngruppe zu gewähren, wenn deren Nettoeinkommen nicht stärker steigt als das durchschnittliche Nettoeinkommen aller Arbeitnehmer (*Schöb und Weimann* 2003, S. 11). Die Defizite dieses Vorschlags liegen auf der Hand. Zum einen passen sie nicht in das Bild einer dynamischen Wirtschaft, wo Relativlohnänderungen, also Verschiebungen der Lohnstruktur bspw. infolge von Weiterbildung oder als Resultat von Effizienzlohnerwägungen an der Tagesordnung sind. Zudem erscheint die administrative Umsetzung wiederum extrem komplex.

4.4. Weitere Modelle zur Reform des Niedriglohnsektors

Die fachwissenschaftliche oder zumindest die öffentliche Diskussion hat sich weitgehend auf die drei skizzierten Ansätze konzentriert. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Vielzahl weiterer Vorschläge, die hier nur schlagwortartig genannt werden können (vgl. *ifo-schnelldienst* 2007 für einen detaillierten Überblick).

Das Kieler Institut für Weltwirtschaft propagiert zeitlich befristete Subventionen für Unternehmen, die Langzeitarbeitslose neu einstellen (Einstellungsgutscheine). Weil unbefristete Lohnsubventionen entsprechende Lohneffekte hervorrufen, sind sie nach Auffassung von *Brown et al.* (2006) wirkungslos im Vergleich zu befristet vergebenen Gutscheinen. Die Höhe der Gutscheine steigt mit der Länge der Arbeitslosigkeit des Einzustellenden, sie nimmt mit dem Qualifikationsgrad des Langzeitarbeitslosen ab, und sie reduziert sich im Laufe der Beschäftigungsphase. Gemäß den Simulationsrechnungen des Kieler Instituts wären die Gutscheine auf lange Sicht selbstfinanzierend,

und es würden ca. 120.000 Stellen schaffen. Zudem vermindert sich die Einkommensungleichheit, was die politische Durchsetzbarkeit des Vorschlags erleichtern kann.

Das Modell von *Bofinger et al.* (2006) sieht vor, das derzeitige Niveau des ALG II beizubehalten. Jedem Erwerbstätigen wird ein abgabenfreies Grundeinkommen gewährt, bis zu einem Bruttoarbeitseinkommen von 750 Euro wird der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung vollständig vom Staat getragen, der Erwerbstätige erhält eine Steuergutschrift (negative Einkommensteuer). Übersteigen die Einkünfte dieses Grundeinkommen, wird der Zuschuss in einer Gleitzone wieder abgeschmolzen. Um kleine Teilzeitbeschäftigungen nicht fördern zu müssen, wird die Bezuschussung an die Wochenarbeitszeit gekoppelt. Der volle Zuschuss fließt nur bei Tätigkeiten von mehr als 30 Wochenstunden, er halbiert sich bei Tätigkeiten zwischen 15 und 30 Stunden pro Woche, unter 15 Stunden entfällt er. Simulationen von *Bonin et al.* (2007) kommen zu dem Ergebnis, dass das Konzept 3,7 Milliarden Euro kostet, jedoch nur 21.000 zusätzliche Vollzeitjobs bringt. Aufgrund massiver Mitnahmeeffekte kostet jeder auf diese Weise zusätzlich entstehende Job den Staat rund 175.000 Euro.

Schlussendlich sind die Bürgergeld-Konzepte zu nennen, die in verschiedenen Varianten vorgebracht werden. Auf recht große Resonanz gestoßen sind dabei das Solidarische Bürgergeld von *Althaus* (2007) und *Werner* (2007) sowie das Bedingungslose Grundeinkommen von *Hohenleitner* und *Straubhaar* (2007). Hauptgrund für die große Resonanz dürfte die Einfachheit der Kernidee sein: Jede Person, ob Mann, Frau oder Kind, erhält ohne jede Voraussetzung und ohne Gegenleistung einen Geldbetrag, der das soziokulturelle Existenzminimum abdeckt. Im Vorschlag von *Althaus* erhält jede volljährige Person 600 Euro und jedes Kind 300 Euro monatliches Grundeinkommen. Neben dem Grundeinkommen bekommt jede Person unabhängig vom Alter und sonstigen Merkmalen 200 Euro Gesundheitsprämie. Im Gegenzug sind alle Einkommen vom ersten Euro bis 1600 Euro pro Monat mit 50 Prozent zu versteuern, womit sich in diesem Einkommensbereich eine Negativsteuer ergibt. Erst für Einkommen über monatlich 1600 Euro besteht eine positive Steuerschuld, die diese Grenze überschreitenden Einkommen werden mit einem einheitlichen Steuersatz von 25 Prozent belegt. Das so konzipierte Bürgergeld ist eine nahezu vollständige Abkehr vom heutigen Steuer- und Transfersystem, insbesondere werden die Rentenversicherung, die Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung aufgelöst. Der *Sachverständigenrat* (2007) hat sich eingehend mit diesen Vorschlägen auseinandergesetzt, und er kommt zu einem recht vernichtendem Urteil: Dieses Modell weist eine Finanzierungslücke von über 200 Mrd. Euro auf, ist folglich schlicht nicht finanzierbar, die Arbeitsmarkteffekte sind nicht seriös abschätzbar, der politische Wille für eine solche Radikalreform ist nicht vorhanden. Kurzum, es handele sich um ein sozialpolitisches Wunschkonzert abseits der Realitäten.

5. Workfare

Das Dilemma aller Kombilohn-Modelle ist schnell skizziert: eine substantielle Reduktion der Transferentzugsrate ist ohne Absenkung der Grundsicherung nicht finanzierbar. Ersteres ist ökonomisch notwendig, um Anreizeffekte für das Arbeitsangebot zu

generieren; letzteres ist unpopulär und verhindert die Umsetzung der ökonomisch sinnvollen Lösung. Die Weigerung der Politik, über weitere Absenkungen der Grundsicherung auch nur nachzudenken, ist nur zu verständlich, denn allein die Herstellung des heutigen Status quo über die Hartz-Gesetze hat mit ‚Die Linke‘ eine neue Partei hervorgerufen und maßgeblich zur Abwahl der Schröder-Regierung beigetragen. Seitens der Ökonomen wäre es daher angebracht, eine solche Weigerung als politische Nebenbedingung schlicht zu akzeptieren.

Das Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) nimmt die fehlende politische Durchsetzbarkeit von Kombilohn-Modellen zum Anlass, einen alternativen Ansatz zu propagieren, das Workfare-Konzept (vgl. *Bonin et al. 2003*; *Bonin und Schneider 2006*). Dessen Kernidee: Der Staat formuliert eine Arbeitspflicht, d.h. Erwerbsfähige müssen als Gegenleistung für Grundsicherungsleistungen eine bestimmte Zahl von Stunden arbeiten. Der Staat stellt entsprechende Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung, im Falle einer Ablehnung eines solchen Jobs verfällt der Anspruch auf die Grundsicherung. Mit diesem Vorschlag greift das IZA Ansätze auf, wie sie in anderen Ländern zum Teil seit vielen Jahren praktiziert werden.

Das Workfare-Konzept proklamiert zwei große Vorteile: Erstens, die Reduktion des Anspruchslohns gelingt ohne Reduktion der Grundsicherungsleistungen, und zweitens, weil das Konzept von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als gerecht empfunden wird, ist dessen allgemeine Akzeptanz und mithin dessen Chancen auf politische Umsetzbarkeit höher als bei den skizzierten Kombilohn-Modellen. Hinsichtlich des zweiten Punkts, der breiten öffentlichen Zustimmung, kann man auf ausländische Erfahrungen verweisen (vgl. z.B. die Länderstudien in *Eichhorst et al. 2008*), aber auch auf einschlägige Laborexperimente.

Diesbezüglich sehr illustrativ ist die Studie von *Falk und Huffman (2007)*. Sie betonen die Bedeutung des Reziprozitätsgedankens, d.h. die meisten Menschen empfinden unkooperatives Verhalten als unfair und sind bereit es zu sanktionieren auch unter Aufbringung eigener Kosten. Kooperatives Verhalten hingegen wird als fair eingestuft und belohnt. Übertragen auf das Workfare-Konzept: Wer soziale Leistungen ohne Gegenleistung in Anspruch nimmt, obwohl er zu einer solchen Gegenleistung grundsätzlich in der Lage wäre, verhält sich unkooperativ. Weil derjenige versucht auf Kosten der Gemeinschaft zu leben, ist es seitens der Gemeinschaft nur angemessen, wenn ihm die Unterstützung entzogen wird. In dem Experiment von Falk und Huffman wurden die Probanden vor die Alternativen Workfare und eine gegenleistungsfreie Form der Grundsicherung gestellt. Mehrere Gruppen à drei Personen mussten Arbeiten verrichten, für die sie entsprechend entlohnt werden. Vor Aufnahme der Arbeit galt es innerhalb jeder Dreiergruppe abzusprechen, wie man reagiert, wenn ein Mitglied der Gruppe ‚arbeitslos‘ wird und von den übrigen Mitgliedern unterstützt werden muss. Zur Wahl stand zum einen eine Unterstützung ohne Gegenleistung und zum anderen eine Unterstützung nur bei Erbringung einer Arbeitspflicht. Alle (!) Dreiergruppen haben sich ex ante, also bevor bekannt war, ob bzw. wer innerhalb der Gruppe arbeitslos wird, für die Workfare-Alternative entschieden. In einem Fragebogen nach Abschluss des Experiments wurden die Gründe für die Zustimmung zur Arbeitspflicht eruiert. Rund 16 Prozent derjenigen, die für Workfare votiert haben, haben dies primär aus Eigennutz getan;

sie wollten die Kosten für die Unterstützung sparen für den wahrscheinlichen Fall, dass sie sich in der Rolle als Arbeiter wiederfinden. Die überwiegende Mehrheit, 56 Prozent der Workfare-Befürworter, nennt primär soziale Motive wie Fairness, soziale Normen sowie den Wunsch ein Trittbrettfahrer-Verhalten zu sanktionieren. Weitere 15 Prozent nennen sowohl Eigennutz als auch soziale Motive. *Falk und Huffman (2007)* schlussfolgern aus ihrem Experiment, dass das Workfare-Konzept von einer breiten Mehrheit getragen wird, gerade weil sowohl die eigennutzorientierten als auch die sozial motivierten Akteure die Arbeitspflicht als fair einschätzen. Die Motive für die Unterstützung mögen divergieren, die Einschätzung über die Vorteilhaftigkeit des Instruments als solches ist gleich.

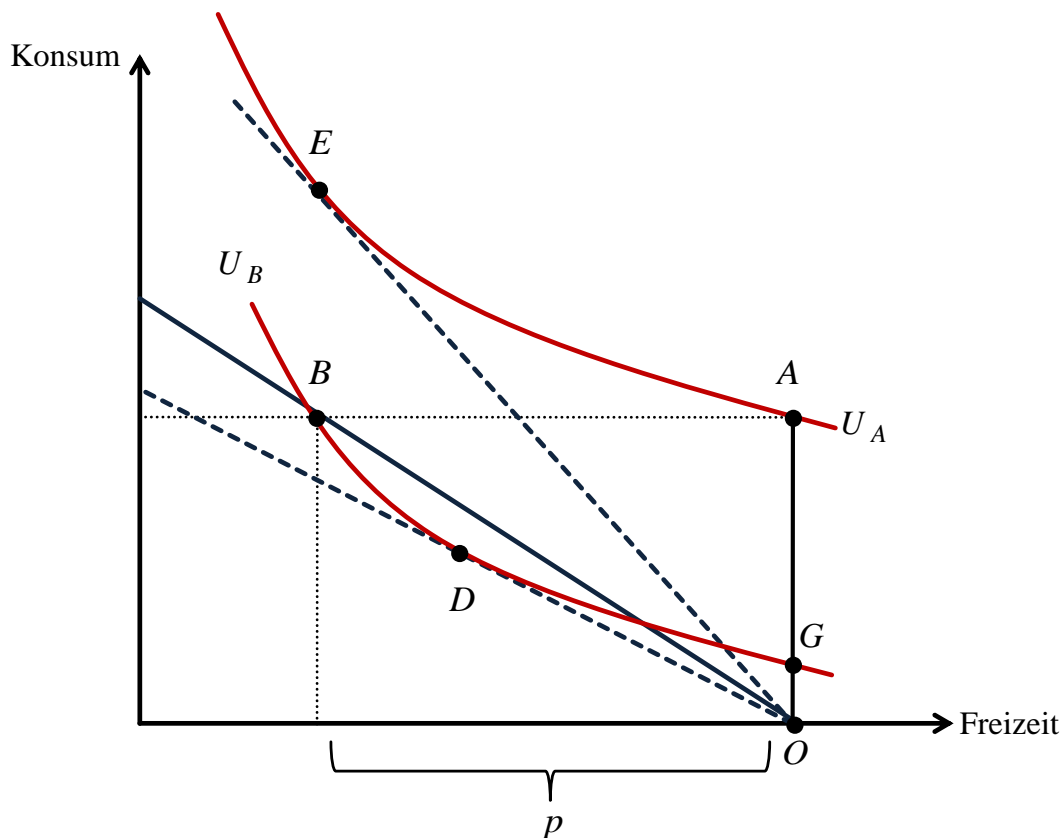


Abb. 4: Workfare im Konsum/Freizeit-Diagramm

Die Absenkung des Anspruchslohns über das Eingreifen in das Zeitbudget der Akteure wird vom IZA und anderen Befürwortern des Workfare-Konzepts immer wieder betont. Die ökonomische Logik soll anhand von Abb. 4 verdeutlicht werden.

Im Status quo erhält ein Arbeitsloser ein Grundsicherungsniveau (ALG II) in Höhe von OA. Da diese Zahlung ohne Auflagen gewährt wird, realisiert sich Punkt A mit

dem Nutzenniveau U_A . Welchen Lohn muss der Arbeitslose auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielen, damit er nutzenmäßig gleichgestellt bleibt gegenüber dem Punkt A? Dieser Lohn markiert den Lohnanspruch im Status quo. In Abb. 4 ist der Lohnanspruch gegeben durch die Steigung der im Punkt O beginnenden Geraden, die die Indifferenzkurve U_A gerade tangiert, also die Steigung der Geraden OE. Entspricht der Marktlohn gerade dieser Höhe, so wählt der Betreffende den Optimalpunkt E, das sich einstellende Nutzenniveau ist identisch mit dem Nutzenniveau bei Arbeitslosigkeit und dem Transfer OA. Die geringere Freizeit in E im Vergleich zu A wird kompensiert durch einen höheren Konsum.

Durch die Implementierung von Workfare stellt sich die Situation für den ALG II-Empfänger anders dar. Angenommen, die Zahlung von OA wird nur gewährt, wenn im Gegenzug eine Arbeitsleistung im Umfang von p erbracht wird. Beim IZA-Vorschlag ist p gleich einem 8-Stundentag, d.h. als Arbeitspflicht wird eine Vollzeitbeschäftigung eingefordert. Durch die Auflage vermindert sich die Freizeit um p bei gleichem Konsum, es stellt sich Punkt B mit dem Nutzenniveau U_B ein. Infolge der Beschneidung ihres Zeitbudgets verschlechtern sich die Arbeitslosen durch die Einführung von Workfare. Durch Punkt B geht eine Lohngerade, die implizit den Lohn für die Workfare-Beschäftigung spiegelt. In der öffentlichen wie auch der wissenschaftlichen Diskussion wird dieser Lohn meist als Untergrenze genannt, den ein Arbeitsloser mindestens erzielen muss, um einen Anreiz für die Arbeitsaufnahme zu haben. Für einen Single sind dies ca. 4 Euro (160 Stunden à 4 Euro pro Stunde = 640 Euro Monatseinkommen), für den Alleinverdiener in einer vierköpfigen Familie sind dies ca. 10 Euro pro Stunde. Weil die Opportunitätskosten der Arbeitszeit im ersten Arbeitsmarkt nicht mehr in der entgangenen Freizeit sondern im Workfare-Arbeitseinsatz bestehen, wird die Aufnahme eines Jobs oberhalb des impliziten Workfare-Lohnsatzes attraktiv (vgl. *Bonin et al. 2003*, und *Erlei 2007*).

Wie aus Abb. 4 ersichtlich, wird der Anspruchslohn infolge von Workfare aber noch stärker sinken. Derjenige Lohn, der das Individuum nutzenmäßig gleichstellt mit dem Referenzpunkt B im Workfare-System, ist gegeben durch die Steigung der Geraden OD. Und die Steigung dieser Geraden ist stets kleiner als die Steigung von OE (falls D ein Tangentialpunkt mit U_B ist, ist die Steigung gleich). Das ökonomische Argument ist klar: Durch die Vorgabe eines exogenen Zeitbudgets als Arbeitspflicht entfällt die Zeiteinteilung als Optimierungsparameter. Gegeben den impliziten Workfare-Lohnsatz wäre es – bei der in Abb. 4 eingezeichneten Konstellation – nutzenmaximal, mehr Freizeit zu genießen unter Inkaufnahme eines verminderten Konsums. Verlaufen die Indifferenzkurven flacher (geringere Freizeitpräferenz), sodass U_B die Budgetgerade OD nicht von oben sondern von unten schneidet, ergibt sich ein ähnliches Bild. In diesem Fall ist es nutzenmaximal die Arbeitszeit auszudehnen, um mehr konsumieren zu können. Weil die Optimalpunkte in der Regel durch das exogene Zeitbudget nicht erreichbar sind, resultiert für die Lockerung der Restriktion ein positiver Preis in Form eines nunmehr unter dem impliziten Workfare-Lohn liegenden Lohnanspruchs. Die oben genannten Zahlen von 4 bzw. 10 Euro pro Stunde markieren also keineswegs die Untergrenze des Lohnanspruchs. Vor dem Hintergrund dieser Argumentation ist nicht nachvollziehbar, warum *Schöb (2007)* die Auffassung vertritt, dass es eines zwanzigprozentigen Lohnab-

stands braucht, um eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt im Vergleich zur Workfare-Stelle attraktiv zu machen. Vielmehr sollte es umgekehrt sein, die Stelle im ersten Arbeitsmarkt kann finanziell weniger attraktiv sein, wenn sie die Aufhebung der Zeitbudgetrestriktion erlaubt.

Die Weigerung eine Workfare-Stelle anzutreten, wird mit dem Streichen der Grundversicherung sanktioniert. In der Regel dürfte diese Sanktion hinreichend sein, um die Betroffenen zur Teilnahme am Workfare-System anzuhalten. Auf theoretischer Ebene ist die Participation constraint, also die Mindesthöhe der Sanktion unschwer zu bestimmen. Der Betreffende darf sich durch die Weigerung nicht besserstellen, d.h. in Abb. 4 darf bei Nichtteilnahme das Nutzenniveau U_B nicht überschritten werden. Das Einkommen bzw. die Mindestsicherung im Fall der Verweigerung der Arbeitspflicht muss keineswegs auf null sinken, es muss nur kleiner sein als \overline{OG} , die für die Teilnahme am Workfare-System erforderliche Mindestsanktion ist \overline{AG} .

Im IZA-Vorschlag entspricht die Arbeitspflicht einer Vollzeitbeschäftigung. Dies ist ein Extrem-Szenario, das unseres Erachtens aufgrund sogleich zu skizzierender Nachteile als ‚zu extrem‘ anzusehen ist. In Abb. 4 ist die Variation der Arbeitspflicht als Variation des Parameters p aufzufassen. Eine Absenkung von p verschiebt den Workfare-Punkt B nach rechts in Richtung Status quo-Punkt A, die Reduktion des Nutzenniveaus durch Implementierung von Workfare fällt kleiner aus. Die den Lohnanspruch spiegelnde Steigung der Geraden OD ist größer, d.h. die Reduktion des Lohnanspruchs durch Workfare fällt kleiner aus. Auf der anderen Seite sinkt gleichfalls die als Participation constraint zu formulierende Mindestsanktion im Falle der Weigerung der Annahme einer Workfare-Stelle.

Die Formulierung einer Vollzeitbeschäftigung als Arbeitspflicht hat insbesondere zwei gravierende Nachteile: Erstens, sie vermindert die für die Jobsuche zur Verfügung stehende Zeit über Gebühr und untergräbt damit ggf. eigene Anstrengungen zur Suche einer Stelle am ersten Arbeitsmarkt. Und zweitens, der Anspruch an Zahl und Qualität der vom Staat zur Verfügung zu stellenden Workfare-Arbeitsgelegenheiten ist umso höher, je höher die Arbeitspflicht. Zumindest in einer Einführungsphase erscheint das Erfordernis einer Vollzeitbeschäftigung zu ambitioniert.

Die Rückwirkungen von Workfare auf das Suchverhalten der Arbeitslosen werden in einigen jüngeren Arbeiten eingehender analysiert. Aufbauend auf *Fredriksson* und *Holmlund* (2006) kommen *Andersen* und *Svarer* (2008) zu dem Ergebnis, dass verschiedene Teilgruppen des Arbeitsmarkts unterschiedlich mit ihrem Suchverhalten reagieren werden infolge von Workfare. Zum einen wirkt der locking in-Effekt: Die Teilnehmer an Workfare haben schlicht weniger Zeit für eine aktive Jobsuche, was ihre Versuche in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren vermindert. Bei einer hohen Arbeitspflicht ist dieser Effekt stark ausgeprägt, bspw. ist das Einreichen von Urlaub oder einer Arbeitsbefreiung für jedes Bewerbungsgespräch eine Hürde, die sonst nur bei der job to job-Suche auftritt. In die umgekehrte Richtung wirkt der threat-Effekt: Um nicht eventuell einer Arbeitspflicht nachkommen zu müssen, werden die nicht in Workfare befindlichen Arbeitslosen, in Deutschland wären dies die Bezieher von ALG I, verstärkt nach Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt suchen, ihre Suchintensität steigt. Wie *Andersen* und *Svarer* (2008) zeigen, hängt das Vorzeichen des Nettoeffekts maßgeblich vom Um-

fang der Arbeitspflicht ab. Für eine geringe Arbeitspflicht dominiert der threat-Effekt, die aggregierte Suchintensität und die Beschäftigung steigen. Übersteigt die Arbeitspflicht einen bestimmten Schwellenwert, wird der Nettoeffekt negativ, d.h. die aggregierte Suchintensität und ceteris paribus die Beschäftigung sinken.

Empirische Studien zur Bedeutung des threat-Effekts zeichnen ein einheitliches Bild: Er ist maßgeblich verantwortlich für die in aller Regel positive Beschäftigungswirkung von Workfare-Systemen (vgl. bspw. *Barth et al. 2003*; *Rosholm und Svarer 2008*; *Dahlberg et al. 2009*). Selbst wenn die Workfare-Stelle keine Steigerung des Humankapitals bewirkt, der post treatment-Effekt also gegen null tendiert, generiert Workfare zusätzliche Beschäftigung. Weil dieser Effekt durch eine zu hohe Arbeitspflicht kontrariert werden kann, erscheint der IZA-Vorschlag einer Vollzeit-Arbeitspflicht eher kontraproduktiv, die Pflicht zu einer Halbtags-Beschäftigung dürfte nicht minder effektiv sein, zumal der threat-Effekt auch bei einem geringeren Arbeitsumfang wirkt.

Eine Verminderung des Umfangs der Arbeitspflicht geht zudem auf den zweiten großen Kritikpunkt am Workfare-Konzept ein: In einem unflexiblen Arbeitsmarkt müssen ggf. in großem Umfang gemeinnützige Beschäftigungsverhältnisse bereitgestellt werden. Diese Arbeitsgelegenheiten müssen zumindest teilweise dauerhaft angelegt sein, insbesondere für Geringqualifizierte, deren Marktlohn bei Vollzeittätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt. Auf der Basis von Modellsimulationen geht das IZA davon aus, dass rund 300.000 ALG II-Bezieher mangels entsprechender Produktivität auf ein dauerhaftes Angebot staatlicher Workfare-Jobs angewiesen sind. Etwa 800.000 erwerbsfähige ALG II-Bezieher können ein über dem Grundsicherungsniveau liegendes Markteinkommen erzielen, womit sie in den ersten Arbeitsmarkt wechseln werden. Diese Prognose beschreibt jedoch allenfalls das neue langfristige Gleichgewicht, der Anpassungsprozess wird ausgeblendet. Aber dieser Prozess darf für die politische Umsetzbarkeit nicht vernachlässigt werden, denn zumindest bei einer big bang-Strategie, sprich sofortige Implementierung einer Vollzeitarbeitspflicht werden deutlich mehr Stellen vom Staat anzubieten sein. Die Hauptlast dürften kommunale Beschäftigungsgesellschaften tragen, aber gerade auf kommunaler Ebene ist aufgrund vermeintlicher Verdrängungseffekte mit den größten Widerständen zu rechnen.

Verdrängungseffekte stehen seit jeher im Mittelpunkt der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Stets steht die Befürchtung im Raume, positive Beschäftigungseffekte bei der Programmgruppe gingen zulasten regulärer Beschäftigung, die Verdrängung sei u.U. gar vollständig, sodass es sich letztlich um ein Nullsummenspiel handelt. Die diesbezügliche Literatur zeichnet zwar kein homogenes Bild, aber einige Grundaussagen sind möglich: Erstens, die Verdrängungseffekte sind auf mikroökonomischer Ebene größer als auf Makroebene, zweitens, kurzfristig sind sie deutlich größer als langfristig, und drittens, das Ausmaß der Verdrängung hängt stark von den Details des jeweiligen Programms ab (vgl. *Calmfors 1994*, *Blank 2002* sowie *Dixon und Rimmer 2006*).

Insbesondere der erstgenannte Punkt ist für die politische Umsetzbarkeit des Workfare-Konzepts kritisch. Die administrative Umsetzbarkeit bzw. Handhabung macht es erforderlich, die zusätzlichen Workfare-Arbeitsgelegenheiten primär auf kommunaler

Ebene anzusiedeln. Dort treten sie in unmittelbare Konkurrenz zu lokalen Anbietern, seien es private Unternehmen oder öffentlich Bedienstete. Jeder an eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft vergebene Auftrag, so die These, geht den bisherigen Anbietern verloren, insbesondere bei den unteren Tarifgruppen komme es zu einer Verdrängung regulärer Arbeitsplätze. Dieses Szenario ist gerade in der kurzen Frist durchaus realistisch, in der Tat können private Gewerbetreibende wie etwa Gartenbaubetriebe öffentliche Aufträge verlieren und dadurch Arbeitsplätze vor Ort verloren gehen. Aber vorausgesetzt, die Workfare-Jobs sind für die Kommune kostengünstiger als die Vergabe an einen privaten Anbieter, spart die Kommune finanzielle Mittel, die anderweitig eingesetzt werden können. Werden die Mittel lokal nachfragewirksam, so mag die Beschäftigung bei den Gartenbaubetrieben sinken, aber dies wird kompensiert durch zusätzliche Beschäftigung bspw. bei den lokalen Baufirmen. Realistischerweise wird jedoch ein Teil der eingesparten Mittel nicht vor Ort nachfragewirksam, sondern diffundiert über die gesamte Volkswirtschaft. Makroökonomien haben daher die Tendenz, diesen Punkt in seiner Bedeutung zu unterschätzen: Irgendwo ‚im Rest der Volkswirtschaft‘ werden die Mittel nachfragewirksam und kompensieren für einen etwaigen Beschäftigungsverlust ‚vor Ort‘. Während die Gewinner diffus über die Ökonomie verstreut sind und sich nur schwer identifizieren lassen, sind die Verlierer auf lokaler Ebene konzentriert, zudem ist der Einkommensverlust pro Verlierer sehr hoch. Dies ist die typische Konstellation für das erfolgreiche Wirksamwerden von politischen Widerständen gegen kommunale Beschäftigungsgesellschaften. So macht *Schöb* (2002) die fehlende Rückendeckung von Kommunalpolitikern und der ortsansässigen Wirtschaft für das letztliche Scheitern des ‚Leipziger Modells‘ verantwortlich. Die Stadt Leipzig hatte 1995 beschlossen, jedem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger vom Sozialamt eine Arbeitsmöglichkeit im städtischen ‚Betrieb für Beschäftigungsförderung‘ anzubieten. Bei Ablehnung dieses Jobangebots wurde die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt. Es zeigte sich, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger innerhalb kurzer Zeit deutlich reduziert werden konnte. Allerdings avancierte der Betrieb schnell zu einem der größten Arbeitgeber der Stadt, was seitens der lokalen Wirtschaft als ‚unfaire‘ Konkurrenz angesehen wurde. Auch unter Hinweis auf die Verdrängungseffekte wurde das Experiment schließlich eingestellt.

Die im Zuge der Hartz-Reformen eingeführten Ein-Euro-Jobs enthalten im Prinzip Workfare-Elemente. Allerdings lässt sich von dem mitunter als eher bescheiden eingestuften Erfolg dieses Instrument – rund 300.000 ALG II-Empfänger haben solch einen Job – nicht eins zu eins auf den mutmaßlichen (Miss-)Erfolg eines flächendeckenden Workfare schließen. Begründung: Das Instrument der Ein-Euro-Jobs wird von den Sozialbehörden nur zurückhaltend eingesetzt, zudem haben diese Jobs eher freiwilligen Charakter, nicht zuletzt, da sie durch Aufnahme einer subventionierten Teilzeitbeschäftigung (Aufstocker) vermieden werden können. Subventionierte Teilzeit-Jobs versprechen ein höheres Einkommen und mehr Freizeit als Workfare-Jobs auf Vollzeitbasis. Letztere sind inferior und können in einem parallelen System mit Kombilohnelementen der Grundsicherung nicht konkurrieren (*Bonin und Schneider* 2006).

Zwei weitere Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit von Workfare sind zu nennen. Erstens, werden gemeinnützige Tätigkeiten als Freude und nicht als Arbeitsleid bzw.

Freizeitentzug empfunden, dann entfällt der zentrale Wirkungsmechanismus des Workfare-Systems (vgl. Koch et al. 2005). Und zweitens, die Interaktion mit dem System der Grundsicherung für Erwerbsunfähige ist zu beachten. Hier kann eine Arbeitspflicht nicht eingefordert werden, es muss bedingungslos Sozialhilfe gewährt werden. Transferempfänger haben daher einen verstärkten Anreiz, Erwerbsunfähigkeit zu deklarieren und so der Arbeitspflicht zu entgehen. Der Anreiz ist umso höher, je geringer der Einkommensabstand zwischen der Grundsicherung für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige ist. Auf diese Weise entsteht eine Ausweichmöglichkeit, mittels derer die Anreizstrukturen von Workfare unterlaufen werden können.

Die Studie von Autor und Duggan (2006) zum drastischen Anstieg der Erwerbsunfähigkeit in den USA verdeutlicht die Dimension des Problems. Zwischen 1985 und 2006 erhöhte sich der Anteil erwerbsunfähiger Personen dort von 2,2 auf 4,1 Prozent. Laut der Studie kann dieser Anstieg nur zu einem kleinen Teil durch Faktoren wie Altersstruktur oder Gesundheitszustand der Arbeitnehmer erklärt werden. Eine weitaus wichtigere Rolle spielen in diesem Zusammenhang veränderte institutionelle Rahmenbedingungen. So wurde die offizielle Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch Reformen im Jahr 1984 liberaler gestaltet; des Weiteren stieg die Höhe der Sozialleistungen (relativ zum Lohnniveau) an. Wenn institutionelle Rahmenbedingungen eine entscheidende Determinante der Erwerbsunfähigkeitszahlen sind, ist zu erwarten, dass auch der Ausbau des Workfare-Systems bedeutende (Fehl-)Anreize zur Deklaration von Erwerbsunfähigkeit setzen würde. Erfahrungen in den Niederlanden stützen diese These (Hassink et al. 1997).

Internationale Erfahrungen mit Workfare

In den USA wurde 1996 während der Präsidentschaft Clinton eine radikale Umstellung des Wohlfahrtssystems in Richtung Workfare durchgeführt. Damit konnte in einer Zeit des konjunkturellen Aufschwungs die Zahl der Sozialhilfeempfänger stark reduziert werden. Einen gelungenen Überblick zur empirischen Evidenz von Workfare-Programmen bieten Grogger und Karoly (2005). Es zeigt sich in nahezu allen Analysen, dass die Einforderung der Arbeitspflicht einen positiven Effekt auf den Beschäftigungsstatus der Programmteilnehmer (zu einem festgelegten Zeitpunkt nach dem Bezug von Unterstützungszahlungen) hat. Weiterhin deuten die ausgewerteten Studien darauf hin, dass die Anwendung von Workfare auch einen positiven Einfluss auf die Löhne der Unterstützungsempfänger nach der Teilnahme an dem Arbeitsmarktprogramm hat.

In Großbritannien wurde 1998 der ‚New Deal for Young People‘ eingeführt. Teilnehmer können zwischen vier Optionen wählen, wenn sie nach viermonatiger Suche noch keine Arbeitsstelle gefunden haben. Diese Optionen umfassen eine staatlich subventionierte Vollzeitbeschäftigung in der privaten Wirtschaft, eine Ausbildungs- oder Trainingsmaßnahme auf Vollzeitbasis, ein Praktikum im freiwilligen Sektor oder einer Beschäftigung in der ‚Environmental Task Force‘. Laut Dorsett (2006), der die Wirkungen der optionalen Maßnahmen getrennt evaluiert, ist eine subventionierte Vollzeitbeschäftigung in der Privatwirtschaft die effektivste Möglichkeit, den Wiedereinstieg der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt zu forcieren.

Grundsätzlich lassen sich zwei Typen von Workfare-Programmen unterscheiden: Work first-Programme betonen die Arbeitserfahrung im privaten Arbeitsmarkt, Human Capital-Programme stellen Qualifizierungsmaßnahmen in den Mittelpunkt. *Bloom et al.* (2003) untersuchen, wie sich verschiedene Aspekte der Implementierung eines Arbeitsmarktprogramms auf die Effektivität des Programms auswirken. Danach wirkt sich ein klarer Fokus auf die schnelle Aufnahme einer neuen Beschäftigung positiv auf den Erfolg eines Arbeitsmarktprogramms aus. Ausbildungsmaßnahmen zeichnen sich hingegen durch kurzfristig negative Effekte auf den Erfolg eines Programms aus. *Greenberg et al.* (2004) kommen auf der Basis einer Meta-Analyse von 64 Welfare-to-Work Programmen in den USA zu dem Ergebnis, dass Work first-Programme die Einkommen der Teilnehmer im Vergleich zu Humankapitalprogrammen um das Zweieinhalbfache innerhalb von sechs Jahren nach der Teilnahme erhöhen. *Ochel* (2005) fasst eine Vielzahl empirischer Studien zur Wirkung von Workfare-Programmen in den USA, Großbritannien, Dänemark, den Niederlanden und Deutschland zusammen. Die Ergebnisse bestätigen das Bild, dass Work first-Programme am effektivsten sind.

King und Mueser (2005) betonen, dass Beschäftigungsverhältnisse, die als Folge von Arbeitsmarktprogrammen an vormalig Arbeitslose vermittelt wurden, instabiler sind und schlechter bezahlt werden als gewöhnliche Beschäftigungsverhältnisse in derselben Branche. Die Autoren bezweifeln weiterhin, dass sich gezielte Investitionen in das Humankapital der Arbeitslosen positiv auf Stabilität und Entlohnung der später eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse auswirken könnten. Sie begründen dies damit, dass die Effizienz derartiger Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen bisher noch nicht überzeugend empirisch belegt werden konnte. Laut einer von den Autoren selbst durchgeführten empirischen Analyse wird der Erfolg bzw. das Scheitern der Programmteilnehmer auf dem Arbeitsmarkt hauptsächlich durch ‚stabile und im Großen und Ganzen unveränderbare persönliche Charakteristiken‘ (*King und Mueser* 2005, S. 168) bedingt.

6. Fazit und Ausblick

Die Diskussion der Reformvorschläge in der deutschen Kombilohndiskussion hat gezeigt, dass hohe Beschäftigungseffekte und fiskalische Einsparungen im Wesentlichen durch die Absenkung des Grundsicherungsniveaus zu erwarten sind. Mikrosimulationsstudien zeigen – wenig überraschend –, dass die Beschäftigung umso mehr zunimmt und der Staat um so mehr einspart, je höher die Absenkung des Grundsicherungsniveaus ausfällt. Will man jedoch zusätzliche finanzielle Anreize in ein System mit hohem Grundsicherungsniveau einführen, dann sind sehr hohe fiskalische Belastungen in der Einführungsphase zu erwarten. Es ist schwer vorstellbar, dass die hohen Einführungskosten durch zusätzliche Beschäftigung und den damit verbundenen staatlichen Einnahmen überkompensiert werden können.

Schwierig wird die Kombilohndiskussion erst dann, wenn man Reformen ohne Absenkung des Grundsicherungsniveaus umsetzen will. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei Wege beschreiten. Entweder wird die Arbeitspflicht der Hilfeempfänger massiv eingefordert. Im Extremfall wird auf alle Kombilohnelemente verzichtet und aus-

schließlich gemeinnützige Beschäftigung als Gegenleistung eingefordert (Workfare). Oder es werden Lohnsubventionen an Arbeitgeber gezahlt.

Aber auch diese beiden Wege sind nicht unproblematisch. So ist bei einem reinen Workfare-Konzept, das in einen unflexiblen Arbeitsmarkt eingeführt wird, zu befürchten, dass hohe fiskalische Lasten durch einen dauerhaften und umfangreichen gemeinnützigen Sektor entstehen. Weiterhin ist ein Sog in Richtung Erwerbsunfähigkeit zu erwarten, wenn die Hilfeleistungen bei Erwerbsunfähigkeit nicht deutlich unter der bei Erwerbsfähigkeit liegen. Dagegen sind bei ausschließlicher Fokussierung auf die Senkung der Arbeitskosten der Unternehmen durch Lohnsubventionen zu befürchten, dass Mitnahme- und Verdrängungseffekte eine zunehmende Rolle spielen – und letztlich ein erheblicher Teil der Stellen im Niedriglohnbereich dauerhaft subventioniert werden muss.

Trotz aller Schwierigkeiten: Die Reform der Grundsicherung muss weiter vorangetrieben werden. Viel versprechend könnte eine Kombination von positiv evaluierten Workfare-, Kombilohn- und Lohnsubventionselementen sein, wobei sich deren Wirkungen durch Ausnutzen von Komplementaritäten sogar noch verstärken ließen. Einschränkung ist zu vermerken, dass die existierenden Evaluationsverfahren, stets nur einen Teil der zu erwartenden Wirkungen abschätzen können – der Politik bleibt eine Restunsicherheit nicht erspart.

Literatur

- Acemoglu, Daron* (2002), Technical Change, Inequality, and the Labor Market, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, S. 7-72.
- Althaus, Dieter* (2007), Das Solidarische Bürgergeld, in: *Michael Borchard* (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee*, Stuttgart, S. 1-12.
- Andersen, Torben* und *Michael Svarer* (2007), Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark, in: *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, H. 3, S. 389-429.
- Andersen, Torben* und *Michael Svarer* (2008), The Role of Workfare in Striking a Balance Between Incentives and Insurance in the Labour Market, *CESifo Working Paper No. 2267*.
- Autor, David* und *Mark Duggan* (2006), The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, H. 3, S. 71-96.
- Barth, Don, Jeffrey Smith, Mark Berger* und *Brett Noel* (2003), Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves?, in: *American Economic Review*, Vol. 93, S. 1313-27.
- Blank, Rebecca* (2002), Evaluating Welfare Reform in the United States, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, S. 1105-66.
- Bloom, Howard, Carolyn Hill* und *James Riccio* (2003), Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments, in: *Journal of Policy Analysis & Management*, Vol. 22, H. 4, S. 551-75.
- Boeri, Tito* und *Jan van Ours* (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press.

- Bofinger, Peter, Martin Dietz, S. Genders und Ulrich Walwei* (2006), Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Bonin, Holger, Wolfram Kempe und Hilmar Schneider* (2003), Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 72, H. 1, S. 51-67.
- Bonin, Holger und Hilmar Schneider* (2006), Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 86, H. 10, S. 645-50.
- Bonin, Holger, U. Rinne und Hilmar Schneider* (2007), Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des Bofinger/Walwei-Konzepts zur Neuordnung des Niedriglohnbereichs, IZA Research Report No. 11, Bonn.
- Brown, Alessio, Christian Merkl und Dennis Snower* (2006), Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies, Kiel Working Paper No. 1302.
- Calmfors, Lars* (1994), Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis for Crucial Design Features, in: OECD Economic Studies, Vol. 22, S. 7-47.
- Dahlberg, Matz, Kajsa Johansson und Eva Mörk* (2009), On Mandatory Activation of Welfare Recipients, IZA-Discussion Papers No. 3947.
- Daveri, Francesco und Guido Tabellini* (2000), Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, in: Economic Policy, Vol. 30, S. 47-104.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW* (2008), Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Vol. 75, H. 04, S. 33-41.
- Dietz, Martin, Gerrit Müller und Mark Trappmann* (2009), Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2009, Nürnberg.
- Dixon, Peter und Maureen Rimmer* (2006), The Displacement Effect of Labour-Market Programs: MONASH Analysis, in: The Economic Record, Vol. 82, S26-S40.
- Dorsett, Richard* (2006), The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men, in: Labour Economics, Vol. 13, H. 3, S. 405-22.
- Dustmann, Christian, Johannes Ludsteck und Uta Schönberg* (2007), Revisiting the German Wage Structure, IZA Discussion Papers No. 2685.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann und Regina Konle-Seidl* (Hrsg.) (2008), Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, Berlin.
- Erlei, Mathias* (2007), Kombilöhne als Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich, in: *Renate Ohr* (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 318, Berlin, S. 35-68.
- Falk, Armin und David Huffman* (2007), Studying Labor Market Institutions in the Lab: Minimum Wages, Employment Protection, and Workfare, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol 163, S. 30-45.
- Fredriksson, Peter und Bertil Holmlund* (2006), Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare?, in: International Tax and Public Finance, Vo. 13, S. 565-85.
- Genz, Hermann und Alexander Spermann* (2007), Das Mannheimer Grundsicherungsmodell – der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeldes II, ZEW Discussion Paper No. 07-002, Mannheim.

- Greenberg, David, Karl Ashworth, Andreas Cebulla und Robert Walker* (2004), Do Welfare-to-Work Programmes Work for Long?, in: *Fiscal Studies*, Vol. 25, H. 1, S. 27-53.
- Grogger, Jeffrey und Lynn Karoly* (2005), *Welfare Reform-Effects of a Decade of Change*, Cambridge, London.
- Hassink, Wolter, Jan van Ours und Geert Ridder* (1997); Dismissal through Disability, in: *De Economist*, Vol. 145, H. 1, S. 29-46.
- Hohenleitner, Ingrid und Thomas Straubhaar* (2007), Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte, in: *HWWI* (Hrsg.), *Bedingungsloses Grundeinkommen und Solidarisches Bürgergeld – mehr als sozialutopische Konzepte*, Hamburg, S. 4-90.
- ifo-schnelldienst* (2007), Sonderausgabe “Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich”, Vol. 60, Nr. 4, München.
- Jerger, Jürgen und Oliver Landmann* (1999), *Beschäftigungstheorie*, Berlin.
- King, Christopher und Peter Mueser* (2005), *Welfare and Work: Experiences in Six Cities*, Kalamazoo, Michigan.
- Koch, Susanne, Gesine Stephan und Ulrich Walwei* (2005), Workfare: Möglichkeiten und Grenzen“, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Vol. 2, S. 419-40.
- Koch, Susanne, Peter Kupka und Joß Steinke* (2009), *Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe*, IAB-Bibliothek 315, Nürnberg.
- Luchtmeyer, Hendrik und Johannes Ziemendorff* (2007), Aufstocker – Kein Indiz für ein Niedriglohnproblem“, in: *Wirtschaftsdienst*. Vol. 87, H. 12, S. 794-99.
- Michaelis, Jochen und Angela Birk* (2006), Employment and Growth Effects of Tax Reforms, in: *Economic Modelling*, Vol. 23, S. 909-25.
- Nickell, Stephen* (2004), *Taxes and Employment*, CEP Discussion Paper No. 634, London.
- Nickell, Stephen und Jan van Ours* (2000), The Netherland and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?, in: *Economic Policy*, Vol. 30, S. 135-80.
- Ochel, Wolfgang* (2005), Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries, in: *International Social Security Review*, Vol. 58, H. 4, S. 67-93.
- OECD* (2008), *Employment Outlook*, Paris.
- Petrongolo, Barbara und Christopher Pissarides* (2001), Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, S. 390-431.
- Petrucchi, Alberto und Edmund Phelps* (2009), Two-Sector Perspectives on the Effects of Payroll Tax Cuts and Their Financing, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 93, S. 176-90.
- Pflüger, Michael* (1997), On the Employment Effects of Revenue-Neutral Tax Reforms, in: *Finanzarchiv, Neue Folge*, Band 54, H. 4, S. 430-46.
- Phelps, Edmund* (1994), *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest, and Assets*, Cambridge (MA).
- Pissarides, Christopher* (1998), The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure, in: *European Economic Review*, Vol. 42, S. 155-83.
- Rosholm, Michael und Michael Svarer* (2008), The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, in: *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 110, H. 2, S. 385-401.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2006), Arbeitslosengeld II reformieren – Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2007), Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden.*
- Schöb, Ronnie (2002), Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine Nachbetrachtung?, in: ifo-schnelldienst, Vol. 55, H. 4, S. 19-25.*
- Schöb, Ronnie (2007), Soziale Grundsicherung und Beschäftigung, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der FU Berlin, Volkswirtschaftliche Reihe, Nr. 2007/12.*
- Schöb, Ronnie und Joachim Weimann (2003), Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 4, H. 1, S. 1-16.*
- Schöb, Ronnie und Joachim Weimann (2005), Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, 4. Aufl., Döbel.*
- Sinn, Hans-Werner, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel und Martin Werding (2006), Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, in: ifo-schnelldienst, Vol. 59, H. 2, S. 6-27.*
- Spermann, Alexander (2001), Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften Bd. 104, Frankfurt am Main.*
- Spermann, Alexander (2006), Basic Income Reform in Germany: Better Gradualism than Cold Turkey, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Vol. 57, S. 113-30.*
- Werner, Götz (2007), Einkommen für alle, Köln.*