

Bonin, Holger; Falk, Armin; Schneider, Hilmar

Article

Workfare – praktikabel und gerecht

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bonin, Holger; Falk, Armin; Schneider, Hilmar (2007) : Workfare – praktikabel und gerecht, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 04, pp. 33-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164392>

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.

nicht mehr als 4 Mrd. € betragen. Dabei sind mögliche Einsparungen aus der Streichung des befristeten Zuschlags und des Wegfalls der Privilegien für Mini- und Midijobs noch nicht berücksichtigt. Geht man dann – wie erhofft – von Änderungen des Arbeitsnachfrage- und Arbeitsangebotsverhaltens mit dem Ergebnis positiver Arbeitsmarkteffekte im Niedriglohnbereich aus, würde sich bei zusätzlicher Beschäftigung in dem geförderten Einkommenssegment der Zuschussbedarf zwangsläufig erhöhen. Dem gegenüber stünden aber geringere Zahlungen für das ALG II, so dass längerfristig mit einer Reduzierung der anfänglichen Belastung zu rechnen sein dürfte.

Eine weitere offene Frage betrifft die Beschäftigungseffekte des Ansatzes. Zunächst ist zu erwarten, dass sich die Beschäftigungschancen für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt vergrößern. Außerdem könnte sich die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen durch den Sozialversicherungszuschuss erhöhen, da sie trotz niedrigerer Bruttolöhne netto mehr auf dem Konto hätten. Kommt es auf diese Weise zu Bruttolohnsenkungen, verringern sich auch die Arbeitskosten und die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich zieht an. A priori können jedoch keine Aussagen über die Arbeitsangebotseffekte gemacht werden. Ob und inwieweit der Ansatz zu einer zumindest teilweisen Selbstfinanzierung führt, ist ebenfalls weitergehenden Modellrechnungen vorbehalten. Die fiskalischen Effekte des Ansatzes und seine Wirkungen auf das Arbeitsangebot werden zurzeit im Auftrag der Bundesregierung untersucht.

Literatur

- Böfinger, P., M. Dietz, S. Genders und U. Walwei (2006), *Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich*, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SWMA), August.
- Cichorek, A., S. Koch und U. Walwei (2005), *Arbeitslosengeld II. Höhere Arbeitsanreize geplant*, IAB-Kurzbericht Nr. 7/13.5.
- Jirjahn, U., S. Koch, Chr. Pfeifer und G. Tsertsvadze (2006), *Kombilohn in Hamburg. Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg*, IAB-Kurzbericht Nr. 20/27.11.
- Kalina, Th. und C. Bosch (2006), *Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?*, IAT-Report 2006-03.
- Koch, S. und U. Walwei (2006), »Hinzuverdienstregelung im SGB II: Quo vadis?«, *Wirtschaftsdienst* 86(7), 423–427
- OECD (2006), *OECD Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Incomes*, Paris.
- Rhein, Th. und M. Stamm (2006), *Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige*, IAB-Forschungsbericht Nr. 12.
- Rhein, Th., H. Gartner und G. Krug (2005), *Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert*, IAB-Kurzbericht Nr. 3/10.3.
- Schöb, R. und J. Weimann (2004), *Arbeit ist machbar*, Janos Stekovic Verlag, Döbel.



Holger Bonin*



Armin Falk*



Hilmar Schneider*

Workfare – praktikabel und gerecht

Der Schlüssel zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland liegt in der Schaffung von Erwerbsanreizen für Geringqualifizierte. Kombilöhne eignen sich dafür schlecht. Beim bestehenden Niveau der Grundsicherung scheitern sie an den Grenzen der Finanzierbarkeit. Effektive und finanzierbare Kombilohnmodelle verlangen eine Absenkung der Grundsicherung. Diese ist jedoch – mit oder ohne Kombilohn – politisch kaum durchsetzbar. Dagegen ist das auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung beruhende Workfare-Modell effektiv, obwohl es auf eine Absenkung der Grundsicherung und Kombilohn-elemente prinzipiell verzichtet. Eine Kopplung der sozialen Grundsicherung an die Pflicht zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht das Angebot auf dem weitgehend ausgetrockneten Markt

* Dr. Holger Bonin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter, Prof. Dr. Armin Falk ist Direktor des Gebiets »Forschung« und Dr. Hilmar Schneider ist Direktor des Gebiets »Arbeitsmarktpolitik« am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts »Workfare statt Welfare – Anreizwirkungen und Akzeptanz«, das seit 2004 auf der Grundlage des DFG-Schwerpunktprogramms »Flexibilitätspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten« (SPP 1169) finanziert wird.

für einfache Tätigkeiten. Die zur Umsetzung des Konzepts öffentlich bereit zu haltenden einfachen Arbeitsplätze können durch eine Vergabe von Rechten zur Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfeempfänger an private Arbeitsgeber im Gebotsverfahren geschaffen werden, ohne bestehende Einfacharbeitsplätze zu verdrängen. Das Workfare-Prinzip ist nicht nur effizient und praktikabel, sondern wird, wie Experimente unter kontrollierten Bedingungen zeigen, von den meisten Menschen auch als gerecht empfunden.

Anreizprobleme bei Geringqualifizierten

Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland ist vor allem ein Problem des unterentwickelten Niedriglohnsektors. Beim heutigen Niveau der sozialen Grundsicherung ist es für Geringqualifizierte häufig nicht lohnend, in größerem Umfang einer Beschäftigung nachzugehen. Für diese Gruppe ist der Abstand zwischen dem am Markt erzielbaren Einkommen und dem Transferanspruch zu gering, um den mit der Beschäftigung verbundenen Verlust an frei disponibler Zeit zu kompensieren.

Eine einfache Rechnung veranschaulicht das bestehende Anreizproblem: Ein alleinstehender ALG-II-Empfänger ohne Arbeit erhält ein Transfer Einkommen von rund 650 € monatlich. Unterstellt man einen – für Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder Langzeitarbeitslose mit entwerteten Qualifikationen hohen – Bruttostundenlohn von 7 €, läge das Nettoeinkommen bei Vollzeitätigkeit um 900 €. Wegen des entfallenden Transferanspruchs beträgt der effektive Stundenlohn also weniger als 1,50 €. Die wenigsten dürften zu diesem Lohnsatz bereit sein zu arbeiten.

Kombilöhne: unwirksam, teuer oder nicht durchsetzbar

Ein Weg, den Abstand zwischen Markteinkommen und sozialem Transferanspruch zu erhöhen, läge in der Qualifikation der Arbeitslosen. Allerdings sind die Erfahrungen mit den bisherigen Programmen zur beruflichen Qualifizierung wenig ermutigend. In jedem Fall braucht eine Qualifizierungsstrategie einen langen Atem.

Eine andere Möglichkeit, den Abstand zwischen Transfer- und Markteinkommen zu vergrößern, besteht in einer Verringerung der Belastung des Bruttoeinkommens aus einfachen Tätigkeiten. Hierzu stehen verschiedene Kombilohnmodelle in der Diskussion. Sieht man auf die Ergebnisse vorliegender Evaluationsstudien, erscheinen Kombilöhne aber grundsätzlich als ungeeignetes Instrument.

Kombilohnmodelle, die am heutigen Niveau der sozialen Grundsicherung festhalten, sind nämlich entweder unwirk-

sam oder unfinanzierbar. Finanzierbare Modelle wie das Mainzer Modell setzen den Förderbetrag niedrig an (oder begrenzen ihn auf einen stark eingeschränkten Personenkreis). Bei einer geringen Aufstockung des Markteinkommens wird der durch die Grundsicherung bestimmte Anspruchslohn jedoch entsprechend selten überschritten. Der potentielle Beschäftigungseffekt ist mithin gering. Mit großzügig ausgestalteten, flächendeckenden Kombilohnmodellen lassen sich dagegen zwar merkliche Beschäftigungseffekte erzeugen; die Förderung ist aber ineffizient, weil Mitnahme und eventuell Drehtüreffekte zu hohen Kosten führen. Im Ergebnis liegen die Aufwendungen für jeden neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Beschäftigten um ein Vielfaches über dem von diesen Beschäftigten zu erzielenden Markteinkommen.

Dieser Diagnose widerspricht nicht, dass Ex-ante-Simulationen einigen Kombilohnmodellen, etwa den Konzepten des Sachverständigenrats und des ifo Instituts, eine relativ hohe Beschäftigungswirksamkeit bei geringen Kosten bescheinigen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass die Beschäftigungswirkung größtenteils nicht auf den Kombilohn, sondern auf die in diesen Modellen zugleich vorgesehene Absenkung der sozialen Grundsicherung zurückgeht. Offensichtlich lässt sich ein ausreichender Abstand zwischen Transfer- und Markteinkommen bei gegebenen Löhnen auch dadurch erreichen, dass das Niveau der Grundsicherung verschlechtert wird. Eine substanzielle Kürzung des sozialen Sicherungsniveaus dürfte aber politisch auf kaum zu überwindende Hürden stoßen.

Das knappe Fazit muss also lauten: Kombilohnmodelle sind entweder unwirksam, unfinanzierbar oder politisch nicht durchsetzbar.

Workfare als Ausweg

Statt Kombilöhnen bietet sich an, die soziale Transferleistung bei erwerbsfähigen Hilfeempfängern grundsätzlich an eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu koppeln. Dieses als Workfare bekannte Prinzip wurde ursprünglich als sozialpolitisches Instrument in den USA eingeführt, um dem Problem der working poor zu begegnen. Im Kontext des deutschen Sozialsystems würde Workfare die Anreize, eine gering entlohnte Marktarbeit anzunehmen, entscheidend verbessern.

Wer gezwungen ist, das Transfer Einkommen zur sozialen Grundsicherung durch eine Gegenleistung in Form sozial nützlicher Tätigkeit zu erzielen, wird bereit sein, Tätigkeiten am freien Markt auch dann anzunehmen, wenn sie bei gleichem Zeitaufwand nur geringfügig mehr einbringen als das Grundsicherungsniveau. Das Workfare-Modell senkt daher den Anspruchslohn stark ab. Im Prinzip sinkt er auf das Ni-

veau der Grundsicherung, was bei Alleinstehenden einem Bruttostundenlohn von rund 5 € entspricht. In der Konsequenz können Arbeitgeber niedrig produktive Arbeitsplätze anbieten und besetzen, für die Transferempfänger aufgrund ihres individuellen Nutzenkalküls bisher nicht zur Verfügung stehen.

Workfare kann völlig auf eine ergänzende finanzielle Förderung niedriger Einkommen in Form von Kombilöhnen verzichten. Ein willkommener Nebeneffekt ist, dass den Hilfeempfängern durch die Verpflichtung auf sozial nützliche Tätigkeiten die Möglichkeit zur Schwarzarbeit genommen wird. Der wichtigste Vorteil ist jedoch, dass eine deutliche Entlastung der Sozialkassen erreicht wird, ohne das Niveau der sozialen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die zur Aufnahme einer sozial nützlichen Tätigkeit bereit sind, anzutasten. Das Workfare-Prinzip stellt das heutige Niveau der Grundsicherung ausdrücklich nicht in Frage, sondern leistet einen Beitrag zu seinem Fortbestand durch Konzentration auf die tatsächlich Bedürftigen.

Workfare und Ein-Euro-Jobs

Die mit der Hartz-Reform eingeführten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) enthalten im Kern bereits den Workfare-Gedanken. Er hat bislang jedoch kaum Wirkung entfaltet.

Zum einen wird das neue Instrument von den Sozialbehörden nur sehr zurückhaltend eingesetzt. Die Arbeitsgelegenheiten werden vor allem denjenigen angeboten, die freiwillig einen Ein-Euro-Job übernehmen wollen. Bei Freiwilligkeit der Arbeitsgelegenheiten werden jedoch erwerbsfähige Hilfeempfänger, die am Markt ein Einkommen oberhalb der Grundsicherung erzielen könnten, systematisch verfehlt. Diese Praxis wird durch richterliche Entscheidungen gegen einen breiteren Einsatz des Instruments der Arbeitsgelegenheiten im Sinne von Workfare gestützt.

Zum anderen wird das Angebot der Arbeitsgelegenheiten durch die Kombination von sozialer Grundsicherung und geringfügiger Beschäftigung ausgehebelt, wie die steigende Zahl von ALG-II-Beziehern, die nebenher in geringem Umfang erwerbstätig sind (»Aufstocker«), zeigt. Erstens können sich ALG-II-Bezieher der Zumutung der Verpflichtung zur Annahme eines Ein-Euro-Jobs vollständig entziehen, indem sie eine Beschäftigung am Markt in geringem Umfang nachweisen. Zweitens liegt das verfügbare Einkommen mit einer geringfügigen Beschäftigung durch großzügige Regeln zur Einkommensanrechnung oberhalb des Einkommens in der Arbeitsgelegenheit. Es existiert also de facto ein Kombilohn, der Teilzeittätigkeit gegenüber einer unsubventionierten Vollzeittätigkeit fördert. Wenn das Workfare-Prinzip funktionieren soll, muss der Sozialstaat

aber auf die Förderung marginaler Beschäftigung von Hilfeempfängern verzichten.

Workfare ist praktikabel

Simuliert man die Wirkung des Workfare-Konzepts mit Hilfe eines empirischen Arbeitsangebotsmodells, ergibt sich für Deutschland ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung um 1,1 Mill. Personen. Danach können von den erwerbsfähigen Hilfeempfängern etwa 800 000 ein monatliches Markteinkommen oberhalb der sozialen Grundsicherung erzielen. Sie werden sich deshalb um eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt bemühen. 300 000 Personen nehmen dagegen das Angebot einer sozial nützlichen Tätigkeit wahr, da ihre Produktivität nicht ausreicht, um ein Markteinkommen zu erzielen, das höher ist als das Transfereinkommen.

Weil die Wiederbelebung des regulären Arbeitsmarkts für Geringqualifizierte Zeit braucht, müsste in der Übergangsphase allerdings eine höhere Zahl sozial nützlicher Tätigkeiten zur Verfügung stehen, um das Workfare-Prinzip glaubwürdig umzusetzen. Auch darüber hinaus wäre eine größere Zahl dieser Arbeitsplätze erforderlich, um der Fluktuation bei den Transferempfängern Rechnung zu tragen. Alles in allem dürften langfristig aber kaum mehr sozial nützliche Arbeitsplätze benötigt werden, als heute Arbeitsgelegenheiten und sonstige Beschäftigungsmaßnahmen existieren.

Dennoch muss vor der Einführung von Workfare die Frage beantwortet werden, wie die erforderliche Anzahl der für die erwerbsfähigen Hilfeempfänger bereit zu haltenden Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden kann. In der öffentlichen Diskussion über das Workfare-Konzept wird hier meist davon ausgegangen, dass die entsprechenden Arbeitsplätze von den Kommunen kommen. Die kommunale Schaffung von Arbeitsgelegenheiten ist aber durchaus kritisch. Es könnte zu Verdrängungseffekten am regulären Arbeitsmarkt kommen. Es ist für die Kommunen schwierig, in ihrem Bereich eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zu finden, die nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten.

Allerdings sind mögliche Verdrängungseffekte durch geschaffene Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich kein ausreichendes Argument gegen das Workfare-Konzept. Die Frage muss eigentlich lauten, ob die bei Workfare verbundenen Verdrängungseffekte größer sind als im derzeitigen sozialen Sicherungssystem. Auch das heutige System hat nämlich massive Wirkungen auf den regulären Arbeitsmarkt. Dies zeigt sich etwa am dramatischen Rückgang der Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zwischen 2001 und 2005. Verdrängungseffekte ließen sich letztlich nur vollständig vermeiden, indem die soziale Grundsicherung

völlig abgeschafft wird. Dies wäre aber weder politisch durchsetzbar noch ökonomisch sinnvoll.

In der kommunalen Praxis sind bereits durchaus wirksame Mechanismen etabliert, um Verdrängungseffekte durch öffentliche Arbeitsgelegenheiten so weit wie möglich zu reduzieren. An dieser Feststellung ändern auch die immer wieder vorgebrachten Negativbeispiele nichts. Trotzdem sollte bei einer konsequenten Umsetzung des Workfare-Prinzips verstärkt der private Sektor zur Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsgelegenheiten herangezogen werden.

Private Unternehmen und private Haushalte könnten das Recht erhalten, Grundsicherungsempfänger zu einem Lohn unterhalb des Transferanspruchs Vollzeit zu beschäftigen. Der jeweils gezahlte Lohn würde mit öffentlichen Mitteln so aufgestockt, dass die Leistungsbezieher ein Einkommen exakt auf dem Niveau der Grundsicherung erhalten. Hierbei ergibt sich allerdings das Problem, dass Arbeitgeber einen Anreiz haben, den Lohn für Arbeiten, deren Marktwert bei Vollzeittätigkeit unter dem Niveau der Grundsicherung liegt, zu Lasten der öffentlichen Kassen zu drücken. Dieses Problem lässt sich aber durch ein marktgerechtes Verfahren zur Zuteilung des Rechts zur Beschäftigung von Empfängern der sozialen Grundsicherung effizient lösen.

Ein geeignetes Zuteilungsverfahren wäre die geschlossene Auktion nach Höchstpreis. Hierbei würden private Arbeitgeber den Kommunen zunächst ein nicht-öffentliches Arbeitsplatzangebot mit dem vorgesehenen Lohn unterbreiten. Nach Abschluss der Auktion kämen so viele Gebote in der Reihenfolge des Lohns – beginnend mit dem höchsten Angebot – zum Zuge, wie Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger benötigt werden. Auf diesem Weg riskieren Arbeitgeber, die den Lohn in der Arbeitsgelegenheit unter den tatsächlichen Marktwert drücken wollen, bei der Auktion leer auszugehen. Ein Konkurrent könnte ein höheres Lohngebot abgeben, um den Arbeitsplatz besetzen zu können. Im Ergebnis würde für jede Tätigkeit ein marktgerechter Lohn gezahlt, der mindestens dem Lohn in der Schwarzarbeit entspricht. Da die Arbeitsgelegenheiten nach einem marktmäßigen Verfahren und nicht durch Zuteilung geschaffen werden, sind Verdrängungseffekte nahezu ausgeschlossen. Weniger präzise und daher anfälliger für Verdrängungseffekte wäre die Lohnfestsetzung durch kommunale Dienstleistungsagenturen. Diese dürften aber in der Praxis weniger Vorbehalte auslösen als das Instrument der Auktion.

Workfare ist gerecht

Für die praktische Umsetzung ist die politische Akzeptanz von entscheidender Bedeutung. Hier weist das Workfa-

re-Konzept einen klaren Vorteil gegenüber Vorschlägen auf, die eine Absenkung der Grundsicherung vorsehen. Workfare wird überdies von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als gerecht empfunden. Diese Erkenntnis baut auf dem Reziprozitätsgedanken auf. Die meisten Menschen sind reziprok. Sie erleben unkooperatives Verhalten als unfair, kooperatives Verhalten dagegen als fair. Sie sind bereit, unfaires Verhalten zu sanktionieren und faires Verhalten zu belohnen, selbst wenn dies mit Kosten verbunden ist.

Wer soziale Leistungen ohne Gegenleistung in Anspruch nimmt, obwohl er zu einer solchen Gegenleistung in der Lage wäre, bürdet der Solidargemeinschaft negative externe Effekte in Form von Kosten auf. Es handelt sich dabei um eine Störung der Gegenseitigkeit, die als unkooperativ und unfair wahrgenommen wird. Die Gegenleistung stellt somit die Gegenseitigkeit wieder her und wird deshalb als fair und gerecht empfunden. Sie erfüllt dabei eine Doppelfunktion, da sie ganz nebenbei einen Test auf die Kooperationsbereitschaft der Hilfebedürftigen darstellt. Wer sich der Gegenleistung ohne substantiellen Grund entzieht, gibt sich als unkooperativ zu erkennen und verwirkt damit auch das Recht auf die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft.

Inzwischen liegen zahlreiche empirische Studien vor, die die Relevanz des Reziprozitätsphänomens eindrucksvoll belegen. So wurde beispielsweise mit Hilfe eines Feldexperiments nachgewiesen, dass die Spendenbereitschaft steigt, wenn der Spendensammler seine Bitte um Unterstützung mit einem kleinen Präsent verbindet (vgl. Falk 2007). Je wertvoller dieses Präsent ausfällt, desto größer ist die Spendenbereitschaft. Hierbei handelt es sich um positive Reziprozität. Sie besteht in der positiven Erwidierung einer Zuewendung durch einen anderen. Daneben gibt es auch negative Reziprozität, die darin besteht, unkooperatives oder unfreundliches Verhalten zu sanktionieren. So lässt sich beispielsweise mit Hilfe von Laborexperimenten zeigen, dass Menschen unkooperatives Verhalten bestrafen, selbst wenn es für den Bestrafenden mit Kosten verbunden ist (vgl. Fehr und Gächter 2000). In einer groß angelegten Befragung im Rahmen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) haben Dohmen, Falk, Huffman und Sunde (2006) erstmalig die Bedeutung und Determinanten von Reziprozität auf einer repräsentativen Basis erforscht. Eine überwältigende Mehrheit der Befragten äußert sich zustimmend zur Bereitschaft, sich positiv oder negativ reziprok zu verhalten.

Um die politische Akzeptanz von Workfare direkt zu überprüfen, haben Falk, Huffman und Mierendorff (2006) ein Laborexperiment durchgeführt, bei dem die Probanden vor die Alternativen Workfare und eine gegenleistungsfreie Form der Grundsicherung gestellt wurden. Bei dem Experiment sollten die Probanden Arbeiten verrichten, für die sie nach Stück-

zahl entlohnt wurden. Bevor sie damit beginnen konnten, wurden sie in Dreiergruppen eingeteilt und jede Gruppe mit der Entscheidung konfrontiert, wie sie damit umgehen würde, wenn eines der Gruppenmitglieder »arbeitslos« würde. In diesem Fall mussten die Arbeitenden einen Teil ihres Einkommens für die Alimentierung des Arbeitslosen aufwenden. Zur Entscheidung stand zum einen die Option, dass das arbeitslose Mitglied ohne Verpflichtung zur Gegenleistung alimentiert wurde, und zum anderen die Option, diesem eine – wenn auch reduzierte – Arbeitspflicht aufzuerlegen. Für die Arbeitenden hatte die Wahl der Option weder einen besonderen finanziellen Vorteil noch einen besonderen finanziellen Nachteil. Für den Arbeitslosen war mit der Arbeitspflicht ebenfalls kein finanzieller Vorteil verbunden. Trotzdem entschieden sich alle Gruppen mit überwältigender Mehrheit für die Option mit der Arbeitspflicht.

Das Ergebnis des Laborexperiments ist auch deshalb von großer Bedeutung, weil die Probanden im Experiment die Entscheidung über die Arbeitspflicht zu einem Zeitpunkt trafen, bei dem sie noch nicht wussten, wie sie selbst davon betroffen sein würden. Mit anderen Worten gelingt es im Experiment, die Teilnehmer zur Offenbarung »objektiver« Gerechtigkeitsvorstellungen zu bewegen, ganz im Sinne des Rawl'schen Schleiers der Ungewissheit.

Dass in der öffentlichen Diskussion um Workfare häufig anders argumentiert wird, dürfte aber nicht nur etwas mit persönlicher Betroffenheit zu tun haben, sondern auch mit der Intransparenz der Zahlungsströme und damit der externen Effekte. Nicht zuletzt spielen hier auch sachfremde Interessen eine gewichtige Rolle. Insbesondere von gewerkschaftlicher Seite wird das Workfare-Konzept abgelehnt, weil ein allgemeiner Anstieg des Drucks auf die Löhne befürchtet wird. Dass ein gerechtes Sicherungssystem zu einer massiven Entlastung der Arbeitseinkommen von Lohnnebenkosten führen würde, weil aus Leistungsbeziehern wieder Steuer- und Beitragszahler würden, wird an dieser Stelle leider allzu häufig übersehen. Hier besteht nach wie vor ein massives Vermittlungsproblem, dessen sich vor allem die Politik endlich annehmen sollte.

Literatur

- Dohmen, T., A. Falk, D. Huffman und U. Sunde (2006), *Homo Reciprocans: Survey Evidence on Prevalence, Behavior and Success*, IZA DP 2205.
 Falk, A. (2007), »Gift-Exchange in the Field«, erscheint in *Econometrica*.
 Falk, A., D. Huffman und K. Mierendorff (2006), »Incentive Effects and Political Acceptability of Workfare«, mimeo, IZA.
 Fehr, E. und S. Gächter (2000), »Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments«, *American Economic Review* 90(4), 980–994.



Alessio Brown*



Christian Merkl*



Dennis Snower*

Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne

In jüngster Zeit wurde eine Vielzahl von Kombilohnvorschlägen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gemacht (vgl. z.B. Sinn et al. 2006; Sachverständigenrat 2006). Diese sollen Abhilfe bei der persistenten Langzeitarbeitslosigkeit und den hohen Arbeitslosenraten bei Niedrigqualifizierten schaffen. In einer Studie analysieren wir die Auswirkungen verschiedener Kombilohnmaßnahmen auf die Beschäftigung, die Einkommensverteilung und den Staatshaushalt in Deutschland (vgl. Brown, Merkl und Snower 2006). Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die üblicherweise diskutierten Kombilohnmodelle (dauerhafte Lohnsubventionen für Niedrigverdiener) weder ein effektives Instrument zur Schaffung von Beschäftigung in Deutschland noch das beste Instrument zur Bekämpfung der Einkommensungleichheit sind. Einstellungsgutscheine (befristete Lohnsubventionen für Neueinstellungen) für Langzeitarbeitslose oder niedrig qualifizierte Arbeitnehmer sind weitaus wirkungsvoller.

* Alessio Brown und Christian Merkl sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft und der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Prof. Dennis Snower, Ph.D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft und Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.