

Snowe, Dennis; Brown, Alessio; Merkl, Christian

Article

Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Snowe, Dennis; Brown, Alessio; Merkl, Christian (2007) : Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 04, pp. 37-41

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164393>

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.

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.

Das schlechtere Abschneiden von Kombilöhnen ist auf wesentlich höhere Mitnahmeeffekte und höhere Lohnforderungen (Lohneffekte) zurückzuführen. Die gegen Einstellungsgutscheine häufig vorgebrachten Drehtüreffekte stellen hingegen kein großes makroökonomisches Problem dar, denn hier überwiegen die positiven Klebeeffekte.

Deshalb könnten Einstellungsgutscheine 120 000 Arbeitsplätze schaffen, ohne das staatliche Budget langfristig zu belasten. Die Gutscheine können sich selbst finanzieren, indem die gestiegene Beschäftigung die Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung reduziert und die Steuereinnahmen erhöht.

Ein Ausgabenprogramm in Höhe von 2 Mrd. € für Einstellungsgutscheine für Langzeitarbeitslose würde 400 000 neue Arbeitsplätze schaffen, Kombilöhne jedoch nur 16 000.

Nach unserem Konzept werden den Arbeitgebern bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten Einstellungsgutscheine ausgehändigt, die die Lohnkosten befristet während der ersten Zeit der Beschäftigung senken. Diese befristeten Lohnzuschüsse müssten – anders als in allen anderen Vorschlägen – mit der Dauer der Arbeitslosigkeit steigen und mit der Dauer der Beschäftigung und mit dem Qualifikationsgrad sinken.

Dieses Programm ist realisierbar, ohne die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose zu reduzieren. Die Niedrigqualifizierten und die Langzeitarbeitslosen, die am unteren Ende der Einkommensskala stehen, können durch den Wiedereintritt in das Erwerbsleben ihre Produktivität und ihr Einkommen steigern.

Dieser Beitrag ist wie folgt gegliedert. Nach einer kurzen Darstellung der Motivation werden in einem ersten Schritt der modelltheoretische Rahmen und die Simulationsergebnisse erläutert. Der folgende Abschnitt leitet die wirtschaftspolitischen Implikationen für effektive Beschäftigungssubventionen in Deutschland ab. Der anschließende Abschnitt stellt den Bezug zu wichtigen existierenden Reformvorschlägen dar.

Beschäftigungssubventionen

Die Suche nach effektiven Instrumenten zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit ist eines der primären Ziele der Beschäftigungspolitik in den Ländern der OECD. Unsere Studie analysiert auf verschiedene Zielgruppen gerichtete Subventionen nicht nur im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirkung, sondern auch auf die Implikationen für Einkommensungleichheit und den Staatshaushalt. Dieser Ansatz ist in wirtschaftspolitischer Hinsicht besonders bedeutend, denn viele Maßnahmenvorschläge

werden im politischen Prozess blockiert, weil sie die Einkommensungleichheit erhöhen.

Entsprechend dieser Kriterien (Beschäftigungswirkung, Einkommensungleichheit, Staatshaushalt) untersuchen wir für Deutschland gezielt die Frage, welche Zielgruppe für Beschäftigungssubventionen am besten geeignet ist und welche Subventionshöhe selbstfinanzierend wäre. Darauf gibt es in der existierenden Debatte bisher keine einvernehmlichen Antworten.

Allgemein lassen sich zwei breite wirtschaftspolitisch relevante Zielgruppen unterscheiden: einerseits Arbeitnehmer mit niedrigeren Einkommen und niedriger Qualifikation und andererseits Langzeitarbeitslose.

Speziell vergleichen wir die folgenden Subventionen:

- Kombilöhne (dauerhafte Lohnsubventionen) für Niedrigverdiener,
- Einstellungsgutscheine (befristete Lohnsubventionen für Neueinstellungen) für Niedrigqualifizierte (NQA),
- Einstellungsgutscheine für Langzeitarbeitslose (LZA).

Modellansatz und Simulation

Die Modellierung erfolgt anhand eines mikroökonomisch fundierten und dynamischen theoretischen Modells, in dem die Arbeitnehmer entsprechend ihrer exogen gegebenen Qualifikation in drei Sektoren eingeteilt sind: Hoch-, Mittel- und Niedrigqualifizierte.¹ Darüber hinaus können sich Arbeitnehmer in verschiedenen Arbeitsmarktzuständen befinden, insbesondere Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Kurz- und Langzeitbeschäftigung. Ihre Produktivität kann mit der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit sinken und der Dauer ihrer Beschäftigung steigen. Die Produktivität eines Arbeitnehmers ist somit von der jeweiligen Qualifikationsgruppe und von der Beschäftigungsentwicklung abhängig.

Nach erfolgter Lohnverhandlung zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern treffen letztere gewinnmaximierend Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen, indem sie die aktuelle und zukünftig erwartete Produktivität mit den Löhnen vergleichen.

Dieses Modell wird mit Daten kalibriert, um die Arbeitsmarktsituation in Deutschland realistisch widerzuspiegeln. Damit wird die Reaktion auf die Beschäftigungssubventionen simuliert. Der Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass Verhaltensänderungen der Akteure explizit in Betracht gezogen werden und deren Folgen prognostiziert werden können.

¹ Die Größe der jeweiligen Qualifizierungsgruppen ist exogen vorgegeben. Für eine endogene Modellierung vgl. Oskamp und Snower (2006).

Dadurch hebt sich die Analyse von vielen anderen Prognosen ab, bei dem die Effekte nur in buchhalterischer Art berechnet und Verhaltensänderungen vernachlässigt werden (vgl. Lucas 1976, Kritik).

Beschäftigungssubventionen können langfristig selbstfinanzierend sein, indem sie einerseits die Beschäftigung und somit die Steuereinnahmen erhöhen und andererseits die Arbeitslosigkeit und somit die Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung reduzieren.² In einem ersten Schritt wird folglich analysiert, welche Subventionen das Potential haben, langfristig selbstfinanzierend zu sein. Im zweiten Schritt wird dann untersucht, welche Beschäftigungswirkungen realisiert werden können, wenn der Staat darüber hinaus einen bestimmten Betrag für Beschäftigungssubventionen aufbringt. Dies wird beispielhaft für ein Arbeitsmarktprogramm³ mit einem Volumen von 2 Mrd. € dargestellt. Bei allen Programmen treten zwischenzeitlich höhere transitorische Defizite auf, die innerhalb von zwei bis drei Jahren fast komplett verschwinden.⁴

Kombilöhne, die dauerhaft für die Bezieher niedriger Einkommen bezahlt werden, sind in Deutschland nicht selbstfinanzierend. Die Simulation zeigt, dass selbstfinanzierende Einstellungsgutscheine mit der Zielgruppe Langzeitarbeitslose zu einer höheren Beschäftigung und Einkommensgleichheit führen als mit der Zielgruppe Niedrigqualifizierte. Während für Langzeitarbeitslose mit niedriger Qualifikation ein Einstellungsgutschein in Höhe von 17% der Arbeitskosten langfristig selbstfinanzierend ist, liegt dies für Langzeitarbeitslose mit mittlerer Qualifikation bei 8% der Arbeitskosten. Diese Maßnahme, die langfristig keine zusätzlichen Ausgaben beansprucht und zudem die Einkommensgleichheit⁵ verbessert, würde die Arbeitslosigkeit langfristig um 3% senken, d.h. es wären etwa 120 000 zusätzliche Stellen zu erwarten. Für die Arbeitslosigkeit niedrig qualifizierter Langzeitarbeitsloser würde dies eine Senkung um etwa 9% bedeuten (vgl. Übersicht 1).

Exemplarisch wird analysiert, welche Arbeitsmarkteffekte durch ein zusätzliches jährliches Ausgabenvolumen von 2 Mrd. € langfristig erzielt werden können. Auch hier zeigt sich,

² Dies gilt, ohne die absolute Höhe der Arbeitslosenunterstützung zu verändern.

³ Das Ausgabenprogramm bezieht sich auf die zusätzlichen Nettoausgaben (zusätzliche Ausgaben minus zusätzliche Einnahmen).

⁴ Um die simulierten Effekte oder darüber hinaus gehende Effekte zu gewähren, muss die Annahme von Arbeitsangeboten mit den bestehenden Sanktionsmöglichkeiten sichergestellt werden.

⁵ Die Einkommensgleichheit wird durch den Gini-Koeffizienten gemessen.

**Übersicht 1
Selbstfinanzierende Programme**

Selbstfinanzierende Programme	Einstellungsgutscheine für LZA
Neu geschaffene Arbeitsplätze	120 000
Prozentuale Reduzierung der Arbeitslosigkeit	3%
Prozentuale Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit	6%
Prozentuale Reduzierung des Gini-Koeffizienten	0,5%

Quelle: Institut für Weltwirtschaft.

dass es am effektivsten ist, die Mittel für Einstellungsgutscheine für Langzeitarbeitslose zu verwenden. Laut Simulation könnte ein solches Programm die Langzeitarbeitslosigkeit um 20% und die gesamte Arbeitslosigkeit um 10% reduzieren, d.h., es wäre mit rund 400 000 zusätzlichen Beschäftigten zu rechnen.

Würden die Mittel dagegen nur auf Einstellungsgutscheine für niedrig qualifizierte Arbeitslose konzentriert, so läge die Reduzierung der Langzeitarbeitslosen nur bei 14% und der Rückgang der gesamten Arbeitslosigkeit bei rund 7%. Dies entspräche etwa 280 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Ein klassischer Kombilohn (Subventionierung aller Niedrigverdiener) würde die Arbeitslosigkeit laut Simulation nur um 0,4% reduzieren. Das entspräche weniger als 16 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Hintergrund sind unter anderem die oben erwähnten Mitnahmeeffekte und die Erhöhung des Lohns für Beschäftigte.

Bei allen drei Beschäftigungssubventionen würde die Einkommensungleichheit abnehmen. Bemerkenswerterweise verringert sich die Einkommensungleichheit (gemessen durch den Gini-Koeffizienten) bei den Einstellungsgutscheinen für Langzeitarbeitslose am meisten. Zwar erhöhen letztere die Einkommen der niedrig qualifizierten Arbeitsplatz-

**Übersicht 2
Zwei-Milliarden-Programme**

Zwei-Milliarden-Programme	Einstellungsgutscheine		Kombilohn
	für LZA	für NQA	
Neu geschaffene Arbeitsplätze	400 000	280 000	16 000
Prozentuale Reduzierung der Arbeitslosigkeit	10%	7%	0,4%
Prozentuale Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit	20%	14%	0,8%
Prozentuale Reduzierung des Gini-Koeffizienten	1,6%	0,8%	1,3%

Quelle: Institut für Weltwirtschaft.

besitzer um mehr, dies wird aber bei Einstellungsgutscheinen durch den wesentlich höheren Beschäftigungseffekt überkompensiert.

Mitnahme- und Lohneffekte sind dafür verantwortlich, dass Einstellungsgutscheine in unserer Simulation immer mehr Beschäftigung schaffen als die üblichen Kombilöhne. *Mitnahmeeffekte* beziehen sich auf Subventionszahlung für Arbeitnehmer, die auch ohne Subvention beschäftigt gewesen wären. Bei Kombilöhnen sind die Mitnahmeeffekte viel höher, denn unter den Niedrigverdienern ist die Zahl derer, die auch ohne Zuschüsse beschäftigt worden wären, viel größer. In anderen Worten: Ein Großteil der Mittel wird für Arbeitnehmer ausgegeben, die sowieso beschäftigt gewesen wären. Das verbessert zwar deren Einkommenssituation, bei gegebener Budgetrestriktion reduzieren die Mitnahmeeffekte aber die Beschäftigungswirkungen. Einstellungsgutscheine zielen dagegen erstens auf Arbeitslose und zweitens zielgenau auf die Gruppen ab, die niedrige Einstellungswahrscheinlichkeiten aufweisen, die Mitnahmeeffekte sind damit wesentlich geringer.

Da Lohnverhandlungen in Deutschland von »Insidern« (Inhaber von Arbeitsplätzen)⁶ dominiert werden, würde eine dauerhafte Lohnsubvention (unabhängig davon, ob sie arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitig bezahlt wird) für Niedrigqualifizierte in den Lohnverhandlungen entsprechend berücksichtigt werden (*Lohneffekte*). Dadurch würde sich das Gehalt der Niedrigqualifizierten erhöhen, was insbesondere die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen reduziert, die aufgrund von langer Arbeitslosigkeit eine geringere Produktivität aufweisen.

Während diese beiden Effekte die Beschäftigungswirkungen von Kombilöhnen reduzieren, werden gegen Einstellungsgutscheine häufig die so genannten *Drehtüreffekte* vorgebracht (vgl. z.B. Sachverständigenrat 2006, 42): Arbeitnehmer werden nur für die Förderungsdauer eingestellt und dann entlassen, oder sie ersetzen andere (nicht geförderte) Arbeitnehmer. Diese Argumentation verkennt, dass Neueingestellte durch ihre Beschäftigung oft erheblich an Produktivität und Arbeitseinsatz gewinnen und durch ihre angeeignete Arbeitsroutine mit niedrigeren Einstellungs- und Ausbildungskosten verbunden sind. Dadurch sind sie für den Arbeitgeber am Ende der Förderungsdauer oft wesentlich attraktiver, als sie es ohne Subvention zu Beginn gewesen wären (*direkte Klebeeffekte*). Obwohl Unternehmen kurzfristig einen Anreiz haben könnten, die subventionierten Langzeitarbeitslosen nach der Förderungsdau-

er wieder zu entlassen, entsteht für den Arbeitsmarkt generell dennoch mehr Beschäftigung. Denn dadurch würden nach Ablauf der Förderung, aus den ursprünglich Langzeitarbeitslosen ein Kurzarbeitsloser mit einer weitaus höheren Wiedereinstellungswahrscheinlichkeit (*indirekte Klebeeffekte*).⁷

»Drehtüreffekte« sind langfristig viel kleiner als kurzfristig und stellen kein großes makroökonomisches Problem dar. Deren Berücksichtigung in der Simulation (in Form von abnehmenden Grenzerträgen) schmälert die selbstfinanzierende Subvention nur geringfügig (zum Beispiel würde die selbstfinanzierende Subvention für niedrig qualifizierte Langzeitarbeitslose von 17 auf 15% der Lohnkosten sinken).

Wirtschaftspolitische Implikationen

Aus der Simulationsstudie leiten wir folgende Prinzipien für die effektive und kosteneffiziente praktische Umsetzung von Beschäftigungsgutscheinen ab:

1. Der Gutschein sollte auf Langzeitarbeitslose abzielen. Dies bedeutet, dass die Höhe des Gutscheins mit der Länge der Arbeitslosigkeit steigen sollte.
2. Außerdem sollte die Höhe des Gutscheins im Laufe der Beschäftigungsphase abnehmen.
3. Darüber hinaus sollte die Höhe des Gutscheines mit dem Qualifikationsgrad des Langzeitarbeitslosen abnehmen.⁸
4. Die unter 1., 2. und 3. beschriebene Entwicklung sollte auf keinen Fall Sprünge aufweisen, sondern kontinuierlich zu- bzw. abnehmen, da sonst Fehlanreize entstehen würden.
5. Die entsprechenden Einstellungsgutscheine sollten befristet vergeben werden.⁹
6. Es ist wichtig, dass parallel zu einem entsprechenden Programm, die existierenden Sanktionsmöglichkeiten zur Annahme von Arbeit genutzt werden.¹⁰

⁶ Etwa 85% der westdeutschen Beschäftigten arbeiten in einem Unternehmen, das entweder einem Branchen- oder Flächentarifvertrag unterliegt, beziehungsweise sich daran orientiert (Stand: Jahr 2000, vgl. Kohaut und Schnabel 2003). Selbst ohne Tarifvertrag ist der Einfluss von »Insidern« wesentlich größer als der von »Outsidern«.

⁷ Beide Klebeeffekte wurden z.B. bei der Evaluierung des Hamburger Modells nachgewiesen (vgl. Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze und Koch 2006).

⁸ Ein höherer Qualifikationsgrad impliziert eine höhere Einstellungswahrscheinlichkeit und damit höhere Mitnahmeeffekte. Zur Quantifizierung des Qualifikationsgrades könnte der letzte Lohn diskontiert um die Dauer der Arbeitslosigkeit herangezogen werden.

⁹ Wir modellieren mit einer Laufzeit von einem Jahr.

¹⁰ Unserer Meinung nach sollte darüber hinaus keine Ermessensentscheidung durch einen Fallmanager stattfinden. Das Argument, auf diese Weise Mitnahmeeffekte vermeiden zu können, ist etwas irreführend. Die Erfahrung in anderen Ländern zeigt, dass Fallmanager ein Interesse an einer erfolgreichen Implementierung eines derartigen Programms haben. Dadurch kann der Fehlanreiz entstehen, dass insbesondere solche Langzeitarbeitslose subventioniert werden, die ohnehin besser vermittelbar gewesen wären. Bei einer Fokussierung auf gewisse Altersgruppen besteht die Gefahr, dass solche mit einer niedrigen Einstellungssensitivität gewählt werden. Da die empirische Literatur für Deutschland dazu sehr dünn ist, würden wir deswegen von einer derartigen Fokussierung abraten.

Bezug zu existierenden Reformvorschläge

In der Debatte um Kombilöhne und um eine Reform der Arbeitslosenunterstützung werden in Deutschland derzeit insbesondere drei Vorschläge betrachtet:

- der Vorschlag zur Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts, vgl. Sinn et al. (2006),
- das Gutachten des Sachverständigenrates (2006), sowie
- der Vorschlag zur »Workfare« vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), siehe Bonin und Schneider (2006).

Die ersten beiden Ansätze schlagen im Wesentlichen eine Absenkung des Niveaus für Arbeitslosengeld (ALG) II und eine gleichzeitige dauerhafte Lohnsubvention für Arbeitnehmer vor. Sie unterscheiden sich im Hinblick auf die Niveauabsenkung und die Ausgestaltung der Lohnsubvention.

Der dritte Vorschlag verlangt die Ausübung staatlicher Tätigkeit (»Workfare-Jobs«) zur Bedingung für den Bezug von ALG II. Dadurch soll der Anreiz zur Aufnahme von Arbeit im regulären Markt erhöht werden, da *ceteris paribus* Workfare-Jobs nur eine Entlohnung in Höhe des ALG II führen.

Auch in unserer Simulation würde eine Absenkung des Unterstützungsniveaus zu einer niedrigeren Lohnsetzung und folglich zu höheren Einstellungs- und niedrigeren Kündigungsraten führen und damit das Beschäftigungsniveau steigern. Betrachtet man diese Politikmaßnahme isoliert, so ist die Zusatzbeschäftigung nur um den Preis höherer Einkommensungleichheit zu bekommen. Die Absenkung des Unterstützungsniveaus wird einen Teil der Arbeitslosen zurück in Beschäftigung bringen und damit besser stellen. Insbesondere die Arbeitslosen müssten jedoch mit einem niedrigeren Einkommen als zuvor auskommen.¹¹

Wenn eine Absenkung des Unterstützungsniveaus politisch erwünscht ist, sollte sie deswegen besser mit Einstellungsgutscheinen für Langzeitarbeitslose kombiniert werden, da dies mit höheren Beschäftigungseffekten verbunden ist und sogar die Einkommensungleichheit stärker reduziert.

Das Konzept des »Workfare« der IZA erhöht zwar den Anreiz für Arbeitnehmer, einen privaten Arbeitsplatz anzunehmen, jedoch ist anzumerken, dass mit diesem Konzept verschiedene Probleme verbunden sind:

- Der Staat muss ausreichend Beschäftigung organisieren und zur Verfügung stellen. Dies kann mit einem er-

heblichen organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden sein.

- Es besteht die Gefahr, dass privatwirtschaftliche Tätigkeiten verdrängt werden, insbesondere im Handwerk oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen.
- In anderen Ländern (z.B. Großbritannien und die Niederlande) war die Einführung von »Workfare« mit einer massiven Abwanderung in die Erwerbsunfähigkeit verbunden. Diese Entwicklung schönt zwar die Statistiken, löst aber das Problem nicht.

Zusammenfassung

Kombilöhne sind ungeeignet zur Schaffung von Beschäftigung. Einstellungsgutscheine können dagegen – in begrenztem Maße – einen moderaten und politisch durchsetzbaren Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze leisten. Wunder sollten allerdings nicht erwartet werden, dafür wird der »große Wurf« benötigt: Eine umfassende Arbeitsmarktreform, die im gegebenen politischen Rahmen jedoch schwierig realisierbar ist.

Literatur

- Bonin, H. und H. Schneider (2006), »Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn«, IZA Discussion Paper No. 2399, Institut zur Zukunft der Arbeit.
- Brown, A., Chr. Merkl und D.J. Snower (2006), »Comparing the Effectiveness of Employment Subsidies«, Kiel Working Paper No. 1302, Institut für Weltwirtschaft, <http://www.ifw-kiel.de/pub/kap/2006/kap1302.htm>.
- Jirjahn, U., Chr. Pfeifer, G. Tsertsvadze und S. Koch (2006), *Kombilohn in Hamburg: Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg*, IAB Kurzbericht (20).
- Kohaut, S. und C. Schnabel (2003), »Tarifverträge – nein danke!? Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223(3), 312–331.
- Lucas, R. (1976), »Econometric Policy Evaluation: A Critique«, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1, 19–46.
- Oskamp, F. und D.J. Snower (2006), »The Effect of Low-Wage Subsidies on Skills and Employment«, Kiel Working Paper No. 1292, Institut für Weltwirtschaft.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie*, Wiesbaden.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.

¹¹ Letztendlich muss es eine politische Entscheidung bleiben, ob dies erwünscht ist oder nicht.