

Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich

Working Paper

Workfare: Möglichkeiten und Grenzen

IAB-Discussion Paper, No. 17/2005

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich (2005) : Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB-Discussion Paper, No. 17/2005, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/31924>

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.

Workfare: Möglichkeiten und Grenzen

Susanne Koch, Gesine Stephan, Ulrich Walwei

Workfare: Möglichkeiten und Grenzen

Susanne Koch, Gesine Stephan, Ulrich Walwei (IAB)

Auch mit seiner neuen Reihe „IAB-Discussion Paper“ will das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit den Dialog mit der externen Wissenschaft intensivieren. Durch die rasche Verbreitung von Forschungsergebnissen über das Internet soll noch vor Drucklegung Kritik angeregt und Qualität gesichert werden.

Also with its new series "IAB Discussion Paper" the research institute of the German Federal Employment Agency wants to intensify dialogue with external science. By the rapid spreading of research results via Internet still before printing criticism shall be stimulated and quality shall be ensured.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	4
1 Einleitung	5
2 Erscheinungsformen von Workfare	6
2.1 Was ist Workfare?	6
2.2 Elemente von Workfare in Deutschland	9
2.3 Workfare im internationalen Vergleich	12
2.3.1 Niederlande	12
2.3.2 Dänemark	13
2.3.3 Großbritannien	14
2.3.4 USA	16
2.4 Zwischenfazit	18
3 Wirkungen von Workfare: Eine ex ante Evaluation	21
3.1 Arbeitsangebot	21
3.2 Lebenszufriedenheit von Hilfebeziehern	23
3.2.1 Daten und Methode	24
3.2.2 Ergebnisse	26
3.3 Arbeitsmarktausgleich	30
3.3.1 Verbesserung des Matchingprozesses durch Aktivierung	31
3.3.2 Verdrängung der Stillen Reserve und „Bereinigung“ des Arbeitslosenbestandes	34
3.3.3 Impulse für die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung und Vermeidung von Verdrängung	36
3.3.4 Gesamtwirtschaftliche Kosten oder Einsparungen durch Workfare?	38
4 Fazit	40

Abstract

Einer der weitergehenden Reformvorschläge im Bereich der Arbeitsmarktpolitik besteht darin, den Bezug von Transferleistungen generell an eine „Gegenleistung“ des Empfängers zu koppeln. Dieses Konzept firmiert unter dem Namen Workfare.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Möglichkeiten und Grenzen, die Workfare bei der Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme aufweist. Dabei geht es um die Arbeitsangebotseffekte, die Lebenszufriedenheit von Hilfebeziehern und den Arbeitsmarktausgleich unter Berücksichtigung der fiskalischen Konsequenzen.

Der Beitrag zeigt, dass die wesentliche Prämisse für die Wirksamkeit einer breit angelegten Workfare nicht uneingeschränkt gilt. Wenn es sich, ausgehend von einer freiheitlichen Grundordnung der Gesellschaft, bei Workfare nicht um eine bewusst unattraktiv ausgestaltete Zwangsarbeit handelt, legen empirische Befunde keinesfalls nahe, dass der durch Workfare bedingte Entzug von freier Zeit als „Leid“ empfunden wird. Zudem sollte der arbeitsmarktpolitische Nutzen als Aktivierungsalternative und aufgrund möglicher Verdrängungsrisiken nicht überschätzt werden. Jedoch haben Elemente von Workfare im Rahmen eines breit gefächerten arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens durchaus ihren Platz.

1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des SGB II wurden die Arbeitsmarktreformen in Deutschland zumindest vorläufig abgeschlossen. Vorangegangen war ein über mehrere Jahre andauernder Reformprozess, der 2002 im so genannten „Job-AQTIV-Gesetz“ seinen Anfang nahm und besonders mit dem Schlagwort „Hartz-Reformen“ verbunden ist. Die Reformen folgten zwei Hauptlinien: Zum einen ging es um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Beschäftigung. Zum anderen leiteten die Reformen eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ein: Im Wesentlichen geht es dabei um eine enge Verknüpfung von aktiven und passiven Elementen im Sinne eines konsequenten Förderns und Forderns. Oberstes Ziel ist dabei, die Arbeitslosen so rasch wie möglich wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mit dieser Kombination von Reformelementen liegt Deutschland im internationalen Trend. Gerade die kontinentaleuropäischen Staaten, die wie Deutschland ein hohes Maß an struktureller Arbeitslosigkeit aufweisen, haben in den letzten Jahren mit der Flexibilisierung ihrer stark regulierten Arbeitsmärkte begonnen und auf aktivierende Arbeitsmarktpolitik gesetzt. Gleichwohl sollten die Erwartungen an den Erfolg solcher Reformen nicht zu hoch geschraubt werden: Zum einen kann auch eine noch so gut aufgestellte Arbeitsmarktpolitik eine wirksame Beschäftigungspolitik nur flankieren. Zum anderen sind die Beschäftigungsperspektiven für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer immer noch eher ungünstig, auch weil der Abstand zwischen den Transferleistungen und dem erreichbaren Lohn in einer Niedriglohnbeschäftigung gerade bei größeren Haushalten oft zu gering ausfällt (Cichorek/Koch/Walwei 2005). Weitergehende Reformansätze gehen hier vor allem in zwei Richtungen: Erstens könnte das Niveau der Transferleistungen noch weiter abgesenkt werden. Dies würde aber darauf hinauslaufen, ein niedrigeres kulturelles Existenzminimum anzusetzen und damit wohl gravierende Armutrisiken in Kauf nehmen zu müssen. Zweitens ist in der Diskussion, den Bezug von Transferleistungen generell an eine „Gegenleistung“ des Empfängers zu koppeln. Dieses Konzept fungiert unter dem Namen Workfare, es kann natürlich auch in Kombination mit einer Absenkung des Leistungsniveaus verwendet werden.

In der jüngeren Vergangenheit wurden einige Vorschläge zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme unterbreitet, die Elemente von Workfare enthalten. So sah etwa ein Vorschlag des ifo-Instituts 2002 (Sinn et al. 2002) eine „aktivierende Sozialhilfe“ vor, die bei Erwerbsfähigkeit grundsätzlich die Pflicht zur Arbeitsaufnahme enthielt. Dazu sollten die Transferleistungsansprüche erwerbsfähiger Hilfebezieher ohne Beschäftigung deutlich abgesenkt werden. Im Gegenzug sollte die Aufnahme einer Beschäftigung durch einen Zuschuss in Form einer Lohnsteuergutschrift gefördert werden. Für solche Personen, die nicht sofort eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden, soll der Staat Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, die nur insoweit entlohnt werden, als dass das vorherige Sicherungsniveau erreicht wird. Ähnliche Vorschläge gab es auch vom Institut zur Zukunft der Arbeit (Bonin/Kempe/Schneider 2002), vom Beirat beim BMWi (BMWi 2002) und als Flankierung auch im Modell der „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2004).

Der vorliegende Beitrag untersucht die Möglichkeiten und Grenzen, die Workfare bei der Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme aufweist. Dazu ist es zunächst notwendig, genau zu definieren, was Workfare eigentlich beinhaltet. Dass Workfare in ganz unterschiedlichen Ausgestaltungen auftreten kann, zeigt der internationale Vergleich. Hieraus lassen sich die Intentionen ableiten, mit denen Workfare eingesetzt wird, und auch die Vor- und Nachteile konkreter Ausgestaltungsmerkmale der Maßnahme werden sichtbar. In einem zweiten Teil setzt sich der Beitrag mit den Wirkungen von Workfare auseinander. Dabei geht es um die Arbeitsangebotseffekte, die Lebenszufriedenheit von Hilfebeziehern und den Arbeitsmarktausgleich einschließlich der fiskalischen Konsequenzen. Abschließend wird ein Fazit gezogen, in dem die Tragfähigkeit des Workfare-Ansatzes diskutiert wird.

2 Erscheinungsformen von Workfare

2.1 Was ist Workfare?

Der Begriff Workfare wurde zuerst in der Nixon-Ära als positive Alternative zum bloßen passiven Empfang von Hilfeleistungen gebraucht. Größere Bedeutung erlangte Workfare, seit mit der Welfare-Reform 1996 in den USA die Grundsicherung konsequent auf dem Gegenleistungsprinzip beruht. Workfare ist im Allgemeinen Bestandteil einer „welfare-to-work“-Politik, deren Ziel es ist, Hilfeempfänger wieder zurück in Beschäftigung zu brin-

gen. Unter der Prämisse „work first“ ist bei solchen Ansätzen kennzeichnend, dass die Vermittlung in eine wie auch immer geartete Beschäftigung Vorrang hat vor anderen Maßnahmen wie etwa Qualifizierung.

Für die Abgrenzung von Workfare greifen wir hier eine Definition von Lodemel (2000) auf, der Workfare-Maßnahmen folgendermaßen kennzeichnet: „Policies which require people to work in exchange for, or instead of, social assistance benefits.“. Dies bedeutet im Einzelnen:

- Die Teilnahme an Workfare ist verpflichtend – eine Verweigerung birgt das Risiko des Verlustes oder der Reduktion von Sozialleistungen. Das verpflichtende Element hat erstens deutliche Auswirkungen auf die Rechte der Betroffenen, zweitens enthüllt es eine implizite Annahme auf Seiten der politischen Entscheidungsträger: Arbeitslosigkeit ist nicht nur ein Problem fehlender Arbeitsplätze, sondern auch einer fehlenden Motivation zur Arbeitsaufnahme.
- Der Schwerpunkt von Workfare liegt auf einem Einsatz in Arbeit, und nicht auf Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder sonstigen Formen der Aktivierung. Ob das Ziel eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt oder ein Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist, wird dabei zunächst offen gelassen.
- Workfare ist entweder eine Bedingung zum Erhalt von Sozialleistungen oder aber stellt einen adäquaten Ersatz – z. B. durch eine „Lohnzahlung“ – für diese bereit. Voraussetzung zur Teilnahme ist wie bei Sozialleistungen eine individuelle Bedürftigkeit.

Workfare erfüllt dabei eine Anzahl ökonomischer Funktionen (s. auch Besley/Coate 1992, Feist 2000).

- Zunächst hat Workfare eine Selektionsfunktion: Unterstützung sollten nur diejenigen Personen erhalten, die ihrer wirklich bedürfen. Wir definieren Bedürftigkeit im Folgenden so, dass nur Personen Transferzahlungen erhalten sollten, die aufgrund einer zu geringen Produktivität und mangelnder Ersparnisse nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu bestreiten. Da der Staat aber unvollständig über die Produktivität einzelner Individuen informiert ist, bietet sich das Design eines Screening-Mechanismus an, der bewirkt, dass nur wirklich Bedürftige Unterstützung beantragen. Zugrunde liegt hier als eine zentrale Annahme im Sinne eines neoklassischen Konsum-Freizeit-Kalküls,

dass Arbeit tatsächlich als nutzenmindernd empfunden wird – in diesem Fall würden Personen, die am Markt ein höheres Einkommen als in einer Workfare-Maßnahme erzielen können, es vorziehen, einer regulären Arbeit nachzugehen.

- Weiterhin hat Workfare auch einen Anreizeffekt: Die Drohung, im Fall des Transferbezugs voll arbeiten zu müssen, kann zur Aktivierung von Arbeitslosen beitragen – es wird intensiver nach einem Arbeitsplatz gesucht, bzw. die Ansprüche an diesen werden herabgeschraubt. Allerdings ist zu erwarten, dass dieser Anreizeffekt nur vor dem Eintritt in Workfare wirksam ist – bei Vollzeit-(Workfare)Maßnahmen steht kaum noch Zeit zur Suche nach einem Arbeitsplatz im 1. Arbeitsmarkt zur Verfügung, so dass beträchtliche "Lock-in"-Effekte zu erwarten sind (Fredriksson/Holmlund 2005).
- Workfare hat zudem einen Humankapitalerhaltungseffekt (Besley/Coate 1992, sprechen von einem "Deterrent Effect"): Einerseits sollten Transferzahlungen nur bei Bedürftigkeit erfolgen, andererseits kann aber auch Unterstützung zukünftige Bedürftigkeit zementieren. Abhängigkeit von Transferleistungen erzeugt weitere Abhängigkeit, wenn sie dazu führt, dass Entscheidungen getroffen werden, die einen späteren Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt unwahrscheinlicher machen. Dies spricht dafür, den Empfang einer Unterstützungsleistung möglichst unattraktiv auszugestalten.
- Workfare kann letztlich auch einen Allokationseffekt haben, wenn durch die Maßnahmen das Sozialprodukt insgesamt gesteigert werden kann. Dies muss a priori nicht der Fall sein, sondern hängt u. a. davon ab, wie hoch der Aufwand bei der Einrichtung der Workfare-Arbeitsplätze ist, wie hoch die Produktivität der in diesen Maßnahmen eingesetzten Personen ist, und inwieweit Substitutions- und Verdrängungseffekte auftreten (also Arbeitsplätze im 1. Arbeitsmarkt durch Workfare verloren gehen).

Abschließend sei angemerkt, dass Workfare mit und ohne Mehraufwandsentschädigung ausgestaltet sein kann. Die Höhe der Mehraufwandsentschädigung spiegelt dabei verschiedene Gesichtspunkte wider. Zum einen sind mit der Aufnahme einer Tätigkeit in aller Regel Kosten (z. B. für die Fahrt zum Arbeitsplatz) verbunden. Zum anderen könnte es aus Motivationsgründen sinnvoll sein, den Einsatz in einer befristeten Arbeit in gewis-

ser Weise zu honorieren. Dennoch ergibt sich unter Anreizaspekten ein Zielkonflikt. Je höher die Mehraufwandsentschädigung ausfällt, desto geringer ist für in Workfare-Maßnahmen eingesetzte Personen der Anreiz, eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu suchen.

Unabhängig von der Gewährung einer Mehraufwandsentschädigung gilt es, bei der Ausgestaltung von Workfare-Programmen das Lohnabstandsgebot zu beachten: Eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft muss gegenüber einer öffentlich bereitgestellten Arbeitsgelegenheit attraktiv bleiben – hierzu muss das dort erzielbare Einkommen unter dem Lohn im privaten Sektor liegen. Feist (1998) gibt in diesem Kontext allerdings zu bedenken, dass der Optionswert des Wartens in einem sicheren Job in der Privatwirtschaft Teile der Funktionen des Lohnabstandsgebotes übernehmen kann.

2.2 Elemente von Workfare in Deutschland

Zwar gibt es „Workfare“ in seiner ganz strengen Form im Sinne von „Workfare für alle“ in Deutschland bisher nicht, d. h. es existiert keine Regelung, nach der Transferempfänger unter allen Umständen als Gegenleistung für den Transfer arbeiten müssen. Elemente davon sind aber bereits im bis Ende 2004 gültigen Bundessozialhilfegesetz enthalten gewesen. Dort (§ 18) ist zunächst festgelegt, dass „jeder Hilfesuchende (...) seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen [muss]“. Weiter heißt es: „Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sind zur Annahme einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit (...) verpflichtet“. Wer sich weigerte, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen oder zumutbaren Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nachzukommen, hatte gemäß § 25 keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG bestand die Wahl zwischen einer Entgeltvariante oder einer Variante mit Mehraufwandsentschädigung. Die Entgeltvariante begründete ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis. Nach zwölf Monaten hatte der Hilfesuchende damit Ansprüche an die gesetzliche Arbeitslosenversicherung und damit auf Arbeitslosengeld erworben. Nach Ausscheiden aus der Maßnahme erhielt er damit Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung anstelle aus der durch die Kommune finanzierten Sozialhilfe.

Über die Wirkungen der „Hilfe zur Arbeit“ im BSHG gibt es keine umfassenden Evaluationsstudien. In Fallstudien wird aber eine gewisse Wirksamkeit des Konzepts berichtet, zumindest was die Zahl der Hilfebezieher angeht. So bot etwa die Stadt Leipzig seit 1995 flächendeckend jedem als arbeitsfähig befundenen Sozialhilfeempfänger eine auf ein Jahr befristete Beschäftigung im städtischen „Betrieb für Beschäftigungsförderung“ (bfb) an (vgl. Feist/Schöb 2000). Lehnte der Hilfesuchende diese Beschäftigung ab, so wurde ihm die Sozialhilfe in drei Stufen gekürzt. Nahm er das Angebot an, so erhielt er ein Gehalt leicht oberhalb des Sozialhilfeniveaus, aber deutlich unterhalb der untersten Tarifgruppe im öffentlichen Dienst. Im ersten Jahr dieser Regelung nahmen nur gut 60 % aller Sozialhilfebezieher das Beschäftigungsangebot an, die anderen schieden nach und nach aus dem Sozialhilfebezug aus. In den Folgejahren erhöhte sich der Anteil auf gut 80 %, wohl auch deshalb, weil einige Personen mittlerweile darauf verzichteten, überhaupt erst einen Antrag auf Sozialhilfe zu stellen. Über den Verbleib der Ausgeschiedenen ist allerdings nichts bekannt, es ist aber zu vermuten, dass sich für sie ein gewisser Druck ergab, auch niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen. Für die Kommune fielen durch dieses Vorgehen geringere Sozialhilfeausgaben an, zum einen wegen der verringerten Zahl von Hilfebeziehern, zum anderen wegen der Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die die ehemaligen Hilfebezieher im bfb erwarben. Durch die große Zahl von beschäftigten Hilfebeziehern wurde der bfb zu einem der größten Arbeitgeber der Stadt. Nicht zuletzt wegen der dadurch ausgelösten Verdrängungseffekte wurde das Experiment schließlich eingestellt.

Das Element der Workfare findet sich auch nach dem Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005. Mit den neuen Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGB II – auch Ein-Euro-Jobs oder Zusatzjobs – wird das Ziel verfolgt, erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, mittels gemeinnütziger, zusätzlicher Arbeiten in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, wenn dies durch andere Maßnahmen nicht möglich ist. Darüber hinaus dienen die Arbeitsgelegenheiten auch dem Erhalt oder der Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, und in diesem Zusammenhang auch der Qualifizierung sowie der sozialen Integration der Arbeitslosen. Schließlich können Arbeitsgelegenheiten auch eingesetzt werden, um die Arbeitswilligkeit und Verfügbarkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im

Sinne eines Arbeitstest zu überprüfen. Bei Ablehnung eines Angebotes durch einen erwachsenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen werden seine Regelleistung um 30 Prozent gekürzt, Jugendliche erhalten im Fall einer Ablehnung nur noch Unterkunftskosten und Lebensmittelgutscheine. Auch die Arbeitsgelegenheiten nach SGB II können grundsätzlich als Entgelt- oder Mehraufwandsvariante ausgestaltet sein. Allerdings sollen diese Arbeitsgelegenheiten auf sechs bis neun Monate befristet sein, so dass in keinem Fall Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung entstehen. Aktuell (Juli 2005) werden in Deutschland rd. 205.000 Personen in Arbeitsgelegenheiten nach SGB II gefördert, mehr als 95 % davon in der Mehraufwandsvariante. Hinzu kommen knapp 5.000 Personen, die sich noch in Maßnahmen befinden, die auf dem BSHG beruhen, insgesamt also 210.000 Personen. Dies ist zwar noch weit entfernt von den rd. 600.000 Plätzen pro Jahr, die im politischen Raum genannt wurden. Dennoch sind die Arbeitsgelegenheiten bisher die mit Abstand am häufigsten angewandte Maßnahme aus dem SGB II.

Was die Individualeffekte von gemeinnütziger Beschäftigung angeht, so können Indizien dafür aus dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gewonnen werden. Hierzu liegen umfassende mikroökonomische Befunde vor. Bei ABM zahlte die BA im von Caliendo et al. (2004a, 2004b) untersuchten Zeitraum einen Zuschuss zum Arbeitnehmerentgelt an den Träger, im Regelfall 30 bis 75 Prozent (inzwischen wurde zu einer pauschalierten Förderung übergegangen). In den Maßnahmen werden dabei „Marktlöhne“ gezahlt; bei erstmaliger Ablehnung des Angebots zur Teilnahme in einer ABM kann die Zahlung von Entgeltersatzleistungen für bis zu 12 Wochen ausgesetzt werden. Die Ergebnisse von Caliendo et al. (2004a) weisen darauf hin, dass ABM-Maßnahmen in Ostdeutschland noch drei Jahre nach dem Beginn der Maßnahme einen negativen Effekt auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen ausüben, für westdeutsche Männer insignifikant sind und lediglich die Beschäftigungssituation westdeutschen Frauen verbessern. Allerdings zeigen Caliendo (2004b) im Rahmen einer Analyse der Teilnehmerheterogenität auch, dass die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei Langzeitarbeitslosen tendenziell zu einer Verbesserung der Wiedereingliederungschancen beitragen. Im Vergleich zu einem durchschnittlichen Hilfeempfänger nach SGB II ist davon auszugehen, dass mit ABM-Maßnahmen Geförderte insgesamt arbeits-

marktnäher sind und im Durchschnitt weniger lange arbeitslos waren. Insgesamt lassen die Ergebnisse zu ABM jedoch vermuten, dass von einem Einsatz in Workfare bestenfalls geringe Integrationseffekte in den ersten Arbeitsmarkt zu erwarten sind.

2.3 Workfare im internationalen Vergleich

Ochel (2004) sowie Spies et al. (2001) geben einen Überblick über Workfare-Programme in ausgewählten Ländern. In Hinsicht auf Evaluationsstudien von Workfare ist die empirische Evidenz allerdings eher bescheiden. So stellt Ochel (2004: 16) fest: „Experimental or econometric evaluations of workfare programmes are not only lacking with respect to most recent U.S. programmes but have scarcely been realised at all“. Genauso wie das deutsche Programm der „Hilfe zur Arbeit“ wurden auch die niederländischen Workfare-Programme bisher nicht systematisch evaluiert. Für die USA liegen experimentelle Studien für einige kleinere Programme vor, die in den 80er-Jahren durchgeführt wurden. In Großbritannien wurden die Wirkungen zweier Programme – der New Deal for Young People und der New Deal for Long-Term Unemployed – mit Hilfe ökonometrischer Verfahren untersucht, dasselbe gilt für das Programm der Aktiven Sozialpolitik in Dänemark.

2.3.1 Niederlande

Das niederländische Welfare-to-work-System zielt primär auf junge oder langzeitarbeitslose Transferempfänger (vgl. Ochel 2004). Neben Anreizen für die Unternehmen, Langzeitarbeitslose einzustellen, enthält das System auch Verpflichtungen für die Transferbezieher und seit den 90er-Jahren auch eine Reihe von Workfare-Elementen. Die so genannten Melkertjobs konzentrieren sich dabei in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und sind vorwiegend im sozialen und Umweltbereich angesiedelt. Beschäftigte erhalten den Mindestlohn bei einer Arbeitszeit von 32 Stunden. Seit 1996 wurden etwa 60.000 solche Melkertjobs geschaffen.

Zusätzlich wurden 1998 durch den Jobseekers Integration Act weitere knapp 60.000 Stellen aus verschiedenen Programmen subventionierter Beschäftigung zusammengefasst, die stärker als die Melkertjobs auch eine qualifikatorische Komponente enthalten. Dreiviertel dieser Jobs befinden

sich in öffentlichen oder Non-Profit-Unternehmen, ein Viertel in der Privatwirtschaft (vgl. Brodsky 2000).

Die Wirkungen dieser öffentlichen Beschäftigungsprogramme werden skeptisch beurteilt (vgl. van Oorschot 2002). Ökonometrische Evaluationen liegen zwar nicht vor, das Social and Cultural Planning Office analysiert aber die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung vor und nach Einführung der öffentlichen Beschäftigung. Danach hat sich die Übergangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nach Einführung der Workfare-Programme nicht nur nicht erhöht, sie ist sogar weiter gesunken. Insbesondere für Ältere und gering Qualifizierte bestehen nach wie vor geringe Chancen, zurück in Beschäftigung zu gelangen. Dies mag auch daran liegen, dass sich bei der Zuweisung in solche Maßnahme erhebliche „Creaming“-Effekte nachweisen lassen: Viele der Maßnahmeteilnehmer stammten aus Gruppen, die wohl auch ohne Maßnahme schnell eine neue Beschäftigung gefunden hätten.

2.3.2 Dänemark

Dänemark hat – ähnlich wie Deutschland – im Bereich der Betreuung von Arbeitslosen ein System mit geteilten Zuständigkeiten. Während die aktive Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne für die Betreuung derjenigen Arbeitslosen zuständig ist, die („freiwillig“) Mitglied der Arbeitslosenversicherung sind, kümmert sich die aktive Sozialpolitik (ASP) um unversicherte Arbeitslose. Während das System der Arbeitslosenversicherung zentral organisiert ist, fällt die ASP in die Zuständigkeit der kommunalen Einheiten. Beiden Systemen gemein ist das Prinzip von Rechten und Pflichten. Dies bedeutet, dass jeder Arbeitslose das Recht auf die Teilnahme an einem Programm hat, aber gleichzeitig auch die Pflicht teilzunehmen als Gegenleistung für die erhaltenen Transfers.

Dabei gibt es zwei Kategorien von Programmen, Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Zu den Beschäftigungsmaßnahmen gehören verschiedene Formen von subventionierter Beschäftigung in privaten oder öffentlichen Unternehmen oder in einem kommunalen Beschäftigungsprojekt. Spätestens nach 12 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer (bei Personen unter 30 Jahren bereits nach 13 Wochen) soll ein Maßnahmeangebot gemacht werden. Während die Weiterbildungsmaßnahmen nicht zur Workfare nach obiger Definition gezählt werden können, trifft dies für die Be-

schäftigungsprogramme wegen der Kombination von Beschäftigung, Verpflichtung und Sanktion durchaus zu.

In einer ökonometrischen Studie zur Wirksamkeit der ASP analysieren Bolvig et al. (2003) einen Längsschnittdatensatz für die Stadt Aarhus. Sie untersuchen dabei die Effekte von Beschäftigungsprogrammen, Weiterbildung und sonstigen Maßnahmen auf die erwartete Dauer des Transferbezugs. Die Ergebnisse zeigen, dass Beschäftigungsmaßnahmen – anders als Weiterbildung und sonstige Maßnahmen – die erwartete Dauer des Transferbezugs reduzieren. Dies liegt zum einen daran, dass bei subventionierter Beschäftigung nur eher geringe Lock-in-Effekte auftraten, zum anderen an der deutlich erhöhten Übergangsrate von Transferbezug in Beschäftigung nach dem Ende der Maßnahme. Gegenüber dem Transferbezug ohne Maßnahme finden Bolvig et al. bei den Teilnehmern einer Beschäftigungsmaßnahme eine dreimal so hohe Übergangsrate in Beschäftigung. Bei Teilnehmern an Weiterbildung reduziert sich dagegen die Übergangswahrscheinlichkeit gegenüber Nicht-Teilnehmern. Als mögliche Gründe für die positiven Effekte der subventionierten Beschäftigung nennen die Autoren eine erhöhte Suchintensität der Teilnehmer oder die durch Learning-on-the-Job gestiegenen Qualifikationen. Zu beachten ist aber, dass in der Studie nicht zwischen den verschiedenen Formen subventionierter Beschäftigung – in Privatunternehmen, in öffentlichen Unternehmen oder in gemeinnützigen Projekten – unterschieden wird. Die Übergänge in Beschäftigung dürften aber in hohem Maße von der Art der subventionierten Beschäftigung abhängen. Was schließlich die Dauerhaftigkeit der nachfolgenden Beschäftigung angeht, so finden die Autoren der Studie keine signifikanten Einflüsse einer Maßnahmeteilnahme.

Allerdings, und das muss als Einschränkung der Aussagefähigkeit aller ökonometrischer Ergebnisse zu Workfare-ähnlichen Ansätzen gelten, evaluieren diese Studien nur die Maßnahme als solches, nicht das Workfare-Prinzip der Gegenleistung. Möglicherweise hätten sich die positiven Programmeffekte genau so bei einer freiwilligen Teilnahme ergeben.

2.3.3 Großbritannien

In Großbritannien wurden seit der Wahl von Labour im Jahr 1996 eine wachsende Anzahl von „New Deal – Welfare to Work“ Programmen eingeführt (Dolton/Balfour 2002). Die sechs wichtigsten Programme richten sich

an Jugendliche („New Deal for Young People“, NDYP), Langzeitarbeitslose („New Deal for the Long Term Unemployed“, NDLTU), Alleinerziehende („New Deal for Lone Parents“, NDLP), Behinderte („New Deal for Disabled People“, NDDP), Partner von Arbeitslosen („New Deal for Partners of Unemployed People“, NDPU) sowie Personen über 50 Jahre („New Deal for 50+“, ND50+). Verpflichtend ist die Teilnahme für Jugendliche und Langzeitarbeitslose, für die bei einer Nichtteilnahme Leistungen gekürzt und Sanktionen verhängt werden. Die Konzeption dieser beiden Programme - in denen Elemente von Workfare enthalten sind - wird im Folgenden etwas ausführlicher erläutert:

- Der New Deal für Jugendliche (s. auch Dolton/Balfour 2002) zielt darauf ab, Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren, die mindestens 6 Monate arbeitslos waren, längerfristig in Beschäftigung zu bringen. Zunächst wird in einer Eingangsphase mit intensiver Hilfe versucht, eine nicht-subventionierte Arbeitsstelle für die Teilnehmer zu finden. All diejenigen, bei denen dieses nicht gelingt, durchlaufen die nächste Stufe, für die vier Optionen existieren: Bei der Beschäftigungs-Option erhält der Arbeitgeber für 6 Monate eine Lohnsubvention. Bei der Freiwilligensektor-Option wird für 6 Monate bei einer Organisation im öffentlichen Sektor gearbeitet, bei der Umweltsektor-Option wird für 6 Monate in einem Umweltprojekt mitgearbeitet. In allen drei Optionen wird ein Tag pro Woche der Fortbildung gewidmet. Schließlich kann in der Ausbildungs-Option während 12 Monaten eine anerkannte Qualifikation erworben werden.
- Die Teilnahme an dem New Deal für Langzeitarbeitslose für über 24-jährige setzt eine Arbeitslosigkeit von mindestens 2 Jahren und den Bezug von Arbeitslosenunterstützung voraus. Die Teilnehmer sind verpflichtet, Beratungsgespräche zu führen. Arbeitgeber, die einen Teilnehmer für mindestens 30 Wochenstunden einstellen, erhalten während dieser Zeit eine Subvention von wöchentlich bis zu 75 Pfund; der Lohn muss mindestens dieser Höhe entsprechen. Zudem besteht die Möglichkeit einer Aus- oder Weiterbildung von bis zu einem Jahr, während der Arbeitslosenunterstützung weiter bezogen werden kann.

Offizielle Zahlen der Regierung legen nahe, dass etwa die Hälfte aller Jugendlichen und 17 Prozent der Langzeitarbeitslosen mit Hilfe des Programms längerfristig eine Beschäftigung fanden. Qualitative Bewertungen

weisen darauf hin, dass der flexible Ansatz der Programme des New Deal, mit dem auf die individuellen Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen eingegangen wird, hierzu beitrug. Zudem wurde insbesondere die Kooperation mit den Arbeitgebern verbessert. Allerdings ist aus diesen Quellen nicht ersichtlich, wie viele der Teilnehmer auch ohne das Programm Arbeit gefunden hätten.

Zu einigen Teilaspekten des New Deal liegen inzwischen jedoch auch ökonomische Studien vor. Dorsett (2001) erhält das Ergebnis, dass im Rahmen des New Deal für Jugendliche geförderte Beschäftigung die Eingliederungschancen am deutlichsten verbessert. Zu einem ähnlichen Resultat kommen auch Dolton/Balfour (2002). Den New Deal für Langzeitarbeitslose untersucht Lissenburgh (2001). Im Ergebnis verkürzen Lohnsubventionen die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen am stärksten. Auch eine intensive Aktivierungsperiode zeigt positive Wirkungen, wenn auch in schwächerem Maße. Hingegen verlängern Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Insgesamt, so bemängeln Dolton/Balfour (2002), ist über die Auswirkungen des New Deal auf die Teilnehmer und die Gesellschaft im Ganzen jedoch noch wenig bekannt. Insbesondere fehlen noch Erkenntnisse zu Substitutions- und Verdrängungseffekten der Programme.

2.3.4 USA

Das System der sozialen Sicherung in den USA basierte bis 1995 im Wesentlichen auf vier Säulen (Feist 1999, 2000): Finanzielle Unterstützung insbesondere Allereinerziehender („Aid to Families mit Dependent Children“, AFDC), Essensgutscheine, Krankenversorgung für Bedürftige, Negative Einkommenssteuer als Einkommenssubvention im Niedriglohnbereich („Earned Income Tax Credit“). Steigende Kosten und unzureichende Armutsbekämpfung schafften in den 90er-Jahren jedoch einen hohen Reformdruck. 1996 wurde das AFDC-Programm durch ein Programm vorübergehender Unterstützung bedürftiger Familien („Temporary Assistance for Needy Families“, TANF) abgelöst, das das Recht des Einzelnen auf Hilfe auf lebenslang fünf Jahre begrenzte und an die Bereitschaft zur Übernahme von Arbeit knüpfte.

Im Jahr 1997 führte der US-amerikanische Bundesstaat Wisconsin das Programm „Wisconsin Works“ ein. Prinzipiell haben Bedürftige keinen Anspruch auf Geldleistungen, sondern einen Anspruch auf Arbeit, die mindestens mit dem Mindestlohn vergütet wird. Weitere Leistungen sind Essensmarken, Unterstützung bei der Kinderbetreuung, eine gesundheitliche Grundversorgung und Unterstützung für Fahrten zur Arbeitsstätte. Unterschieden werden vier Stufen von Hilfebedürftigkeit. Die Bedürftigen können im Zeitablauf auf der „Beschäftigungsleiter“ aufsteigen – und durch jedes Aufrücken wird der bundesweit auf fünf Jahre beschränkte Zeitraum des Hilfebezugs um zwei Jahre verlängert:

- Gesundheitlich oder geistig beeinträchtigte und nicht arbeitsfähige Personen: Diese Personengruppe wird in öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen zu Übergangsarbeiten eingesetzt. Neben einer Arbeitszeit von 28 Wochenstunden werden 12 Stunden wöchentlich für Beratung und Rehabilitierung angesetzt.
- Personen, bei denen eine kurze Einarbeitung nicht für eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ausreicht: Hier erfolgt eine Beschäftigung in öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen in Gemeinschaftsdiensten, mit einem Arbeitsanteil von 30 Stunden und einem Qualifizierungsanteil von 10 Stunden pro Woche.
- Personen, die regulär arbeiten wollen, aber nicht direkt vermittelbar sind: Diese Personengruppe wird in einem Probevertrag bei einem privaten Arbeitgeber, der mindestens den Mindestlohn zahlt, beschäftigt. Während der Probezeit erhält der Arbeitnehmer einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 80 Prozent der Arbeitskosten.
- Personen, die einer regulären Arbeit nachgehen können, aber noch betreuungsbedürftig sind: Hier erfolgt eine Beratung im „Job Center“, um letzte Vermittlungshemmnisse abzubauen. Die Beschäftigung erfolgt zum Marktlohnsatz in der privaten Wirtschaft.

Auch auf der Vermittlungsseite wurden durch das „Wisconsin Works“-Programm neue Anreize gesetzt: Die staatlichen Vermittler werden erfolgsabhängig entlohnt und sehen sich privater Konkurrenz gegenüber (Feist 1999).

1997 betrug der Anteil der Leistungsbezieher im „Wisconsin Works“-Programm nur noch 30 Prozent der Teilnehmer des AFDC-Programmes im

Jahr 1993, was allgemein als Erfolg eingestuft wurde (Feist 1999). Offene Fragen bleiben jedoch: Verbessert oder verschlechtert sich die Zielgenauigkeit der Transfers durch die Selbstselektion der Teilnehmer? Wie geht die Gesellschaft mit unkooperativen Teilnehmern und mit Hilfebedürftigen um, die das Ende des fünfjährigen Förderzeitraums erreicht haben? Wie groß sind die Verdrängungseffekte des Programms?

2.4 Zwischenfazit

Der theoretische Ausgangspunkt für die Nutzung von Workfare liegt im Zusammenhang von Transferleistungen und Arbeitslosigkeit. Die Zahlung von Transferleistungen kann nämlich dazu führen, dass Personen nicht bereit sind, zu einem Marktlohn zu arbeiten, der ihrer Arbeitsproduktivität entspricht. Denn der Gesamtnutzen aus Transferleistung und Nutzen der Freizeit könnte das in regulärer Beschäftigung erzielbare Einkommen (abzüglich des „Arbeitsleides“) übersteigen. Die dadurch hervorgerufene Arbeitslosigkeit kann als „freiwillig“ bezeichnet werden. Diese „freiwillige“ Arbeitslosigkeit könnte dadurch beseitigt werden, dass die Zahlung von Sozialleistungen an die Verpflichtung (oder gar den Zwang) zur Arbeit gekoppelt werden, also nur noch gewährt werden, wenn der Empfänger eine Gegenleistung in Form staatlicher Beschäftigung erbringt. Die Transferleistung erhält dadurch den Charakter eines Lohnes für gemeinnützige Arbeit.

Funktioniert dieses Prinzip, so wird staatliche Beschäftigung zur Selbstselektion der wirklich Bedürftigen führen. Personen ohne gravierende Hemmnisse würden sich mittelfristig eine reguläre Beschäftigung suchen, denn der zusätzliche Freizeitnutzen, den sie beim Verbleib im Transferbezug hätten, fiel bei einer konsequenten Workfare weg.

Vor diesem Hintergrund können die oben dargestellten internationalen Beispiele eingeordnet werden. So hat sich gezeigt, dass Workfare in einer Vielzahl von Ländern zum Kanon der Arbeitsmarktpolitik gehört. Bei den Voraussetzungen für die Teilnahme, der Ausgestaltung und Flankierung der Programme zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede. In der Regel werden auch innerhalb der Länder unterschiedliche Programme für verschiedene Gruppen aufgelegt.

Für alle betrachteten Beispiele gilt, dass Workfare erst nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit zum Tragen kommt bzw. nicht für Personen,

die noch Zahlungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten. Diese Differenzierung ist auch innerhalb des oben skizzierten theoretischen Rahmens sinnvoll. Denn bei Personen mit kürzerer Arbeitslosigkeitsdauer ist in vielen Fällen davon auszugehen, dass es sich bei ihnen noch um eine Phase der Sucharbeitslosigkeit handelt. Allerdings wird in vielen Ländern hierbei nach dem Lebensalter der Betroffenen differenziert: So werden Workfare-Maßnahmen in der Regel für Jüngere deutlich früher eingesetzt als für ältere Personen.

Bei den Ausgestaltungsmerkmalen geht es vor allem um die Dauer der Maßnahme, die Art des Beschäftigungsverhältnisses und die Entlohnung. Was die Dauer der Beschäftigungsprogramme angeht, so wird in aller Regel auf zeitlich begrenzte Maßnahmen gesetzt. Bei den dargestellten Programmen bewegt sich die Dauer zwischen 6 und 24 Monaten. Der Vorteil relativ kurzer Maßnahmen liegt dabei vor allem darin, dass die Lock-In-Effekte im Regelfall geringer ausfallen als bei langen Maßnahmen. Diese wiederum stellen eine wesentlich wirksamere Drohung dar, sich nicht im Transferbezug einzurichten, sofern es sich bei den Teilnehmern um „freiwillig“ Arbeitslose handelt.

Bei der Art des Beschäftigungsverhältnisses findet sich häufig eine mehrstufige Ausgestaltung. In den meisten Ländern gibt es gemeinnützige Beschäftigung in staatlichen oder kommunalen Beschäftigungsgesellschaften nur für solche Personen, die aufgrund gravierender Hemmnisse nicht für eine reguläre Beschäftigung in Frage kommen. In „leichteren“ Fällen wird auf subventionierte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gesetzt, wobei allerdings im Dunkeln bleibt, auf welche Art und Weise die Arbeitsplätze bei den privaten Arbeitgebern gewonnen werden. Bei den unterschiedlichen Arten von Beschäftigungsverhältnissen dürfte zum einen im Vordergrund stehen, dass sich nur durch einen Mix überhaupt die benötigte Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten überhaupt bereitstellen lässt. Zum anderen erscheint es sinnvoll, die Personen soweit wie möglich nah am ersten Arbeitsmarkt einzusetzen, um möglichst viele Übergänge zu ermöglichen.

Die unterschiedlichen Formen des Beschäftigungsverhältnisses bringen es auch mit sich, dass eine ganze Bandbreite von Vergütungsformen existiert: Während Personen in öffentlichen Beschäftigungsgesellschaften in

der Regel ausschließlich ihre Transferleistungen erhalten, werden für Beschäftigte in privaten Unternehmen – zumeist subventionierte – Marktlohnsätze bezahlt. Letztere durchbricht das Grundprinzip von Workfare und zeigt dadurch, dass empirisch Workfare zumeist nicht in einer „Reinform“, sondern als Kombination mit anderen arbeitsmarktpolitischen Prinzipien aus dem Kontext des „Förderns“ eingesetzt wird. Aber auch bei der strengen Form von Workfare stellt sich die Frage, inwieweit zusätzlich zur Transferleistung an den Teilnehmer auch eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt werden sollte. Dafür spricht, dass Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen sich wohl monetär nicht schlechter stellen sollten als solche Personen, die – z. B. weil sie nicht erwerbsfähig sind – ihre Transferleistung ohne Gegenleistung erhalten. Allerdings können gerade bei langen Maßnahmen Einsparereffekte auftreten, wenn die Mehraufwandsentschädigung hoch ist und so die Summe aus Transferleistung und Mehraufwandsentschädigung deutlich über den potenziell erzielbaren Marktlohn liegt (vgl. hierzu Cichorek/Koch/Walwei 2005). Andererseits gibt es auch gute Gründe, die Mehraufwandsentschädigung nicht zu niedrig anzusetzen. Denn eine niedrige Mehraufwandsentschädigung erhöht gerade bei groß angelegten Programmen die Gefahr von Verdrängungseffekten, da der Einsatz von dieser Form von Arbeitskräften dann für die Träger besonders günstig wird.

Insgesamt zeigt sich an den internationalen Beispielen, dass zwar Elemente von Workfare nahezu überall Bestandteil der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind. In den meisten Fällen – sogar in den angelsächsischen Ursprungsländern – taucht Workfare aber nicht ausschließlich in der Reinform auf, sondern wird mit anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen, insbesondere solchen zur Qualifizierung, gekoppelt. Über die Wirksamkeit von Workfare als solcher, und hier vor allem über die Wirksamkeit der „Zwangskomponente“, ist noch nicht genug bekannt.

Im Folgenden wollen wir der Frage nachgehen, ob eine Ausdehnung von Workfare über das bisher Berichtete hinaus einen substanziellen Beitrag zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme leisten könnte. Zentral hierfür sind zum einen die Arbeitsangebotseffekte, die eine solche Regelung auslösen würde. Diese werden auch davon beeinflusst, ob die Teilnahme an Workfare-Maßnahmen die Zufriedenheit der Hilfebezieher verringert. Zum anderen ist zu analysieren, ob sich insgesamt positive gesamtwirtschaftliche

Arbeitsmarkteffekte ergeben, wenn Workfare eingeführt wird. Bei den Analysen gehen wir davon aus, dass Workfare für alle Hilfebezieher ohne Ausnahme gilt und zusätzlich zur Transferleistung höchstens mit einer Mehraufwandsentschädigung vergütet wird.

3 Wirkungen von Workfare: Eine ex ante Evaluation

3.1 Arbeitsangebot

Aus arbeitsangebotstheoretischer Sicht wirkt Workfare vor allem als eine Zeitstrafe für Hilfebezieher (Feist 2000). Besley/Coate (1992) diskutieren den Selektions- und den Humankapitalerhaltungseffekt von Workfare-Programmen im Rahmen eines theoretischen Modells. Eine zentrale Annahme ist dabei, dass jegliches Einkommen Nutzen stiften, Arbeit (im Gegensatz zu Freizeit) jedoch nutzenmindernd wirkt.

Zunächst modellieren sie den Selektionseffekt von Workfare als Kostenminimierungsproblem unter der Nebenbedingung einer effektiven Armutsbekämpfung. Sie unterscheiden - im Gegensatz zu unserer obigen Definition - zwei Gründe für Bedürftigkeit.

- Erstens wird zwischen zwei Gruppen mit unterschiedlich hoher Produktivität (bei gleicher Freizeitpräferenz) differenziert. Weniger produktive Individuen sind nicht in der Lage, ihren Lebensunterhalt auf dem Markt zu verdienen. Bei vollkommener Information ist die first-best-Lösung unter den getroffenen Annahmen, dass den Produktiven keine Unterstützung angeboten wird, während die weniger Produktiven einen Transfer erhalten, der zur Armutsbekämpfung gerade ausreichend ist, und für den sie nicht arbeiten müssen. Bei asymmetrischen Informationen muss der Staat hingegen auf die Kompatibilität der Anreize achten – um die beiden Typen von Individuen zu unterscheiden, kann der Transfer mit einer Auflage versehen werden, die für die Produktiven teurer ist als für die weniger Produktiven. Kostenminimierend ist im Ergebnis entweder ein Mischgleichgewicht oder ein Trenngleichgewicht. Im Mischgleichgewicht wird nicht zwischen produktiveren und weniger produktiveren Arbeitnehmern unterschieden, sondern beide Gruppen erhalten – ohne Arbeitsverpflichtung – einen Transfer. Im Trenngleichgewicht wird zwischen beiden Gruppen differenziert, indem der Erhalt eines Transfers an eine Arbeitsverpflichtung gekoppelt wird. Das Trenn-

gleichgewicht ist umso vorteilhafter, je höher der Bevölkerungsanteil der Produktiven ist, und je höher die Produktivitätsunterschiede beider Gruppen sind.

- Zweitens wird zwischen zwei Gruppen mit unterschiedlich hoher Freizeitpräferenz, aber gleich hoher Produktivität, unterschieden. Bedürftigkeit folgt hier aus einer höheren Freizeitpräferenz. In diesem Fall gibt es bei unvollkommenen Informationen keinen anreizverträglichen Transferplan, der nur von den Bedürftigen angenommen wird – diese würde bei einer Verpflichtung zur Arbeit lieber bei gleichzeitig höherer Freizeit in Armut verbleiben, was mit der Nebenbedingung der Armutsbekämpfung kollidiert.

Damit ergibt sich ein interessantes Paradoxon (Feist 2000): Wer ein mildes Urteil über die Gründe für Armut fällt (geringere Produktivität), müsste mit der Verpflichtung zur Arbeit eine strenge Politik der Armutsbekämpfung vertreten. Wer ein hartes Urteil über die Gründe für Armut fällt (höhere Freizeitpräferenz), müsste mit Transferzahlungen, die nicht an eine Arbeitsaufnahme gebunden sind, eine weiche Politik der Armutsbekämpfung verfolgen.

Die Autoren untersuchen weiterhin die Humankapitalerhaltungsfunktion von Workfare modelltheoretisch, wiederum für den Fall unterschiedlicher Produktivitäten. Jedoch hängt nun die Wahrscheinlichkeit, dass ein Individuum produktiv ist, von seiner bisherigen Arbeitsleistung – gemessen als Disnutzen der Arbeit – ab. Im Ergebnis ist für ein kostenminimierendes Programm entweder der Bezug eines vergleichsweise hohen Transfers an eine Arbeitsverpflichtung zu knüpfen oder aber ein geringerer Transfer ohne Arbeitsverpflichtung zu vergeben. Die Vorteilhaftigkeit der ersten Lösung steigt mit dem Anteil produktiver Individuen und dem Produktivitätsunterschied.

Zusammenfassend ist damit festzuhalten: Das skizzierte Arbeitsangebotsmodell arbeitet zwei Ursachen von Bedürftigkeit heraus – geringe Produktivität und hohe Freizeitpräferenz. Workfare kann hier vor allem bewirken, dass Personen mit hoher Produktivität eine Arbeit aufnehmen. Eine der zugrundeliegenden Annahmen des Modells ist dabei (wie in mikroökonomischen Modellen des Arbeitsangebots üblich), dass Einkommen und Freizeit Nutzen stiften, während aus Arbeitszeit Disnutzen resultiert.

Ist diese Annahme jedoch realistisch? Der Frage, inwieweit Arbeitslosigkeit anscheinend "freiwillig" und nutzenmaximierend gewählt wird, wird im Folgenden nachgegangen, indem die Lebenszufriedenheit von Sozialhilfeempfängern im Rahmen einer multivariaten Analyse mit der von Niedrigeinkommensbeziehern verglichen wird.

3.2 Lebenszufriedenheit von Hilfebeziehern

Bedürftigkeit wird im Sozialstaat anhand der Höhe des verfügbaren individuellen Einkommens definiert. Unter weitergehenden Wohlfahrtsgesichtspunkten ist jedoch neben der Höhe des Einkommens auch die Höhe des individuellen Nutzens entscheidend. Nun tritt beim Versuch der Messung von Nutzen das Problem einer objektiven Messung und interpersonalen Vergleichbarkeit auf. Auch Ökonomen interpretieren jedoch subjektiv empfundene Lebenszufriedenheit zunehmend als ein erweitertes Nutzenkonzept, das empirisch auswertbar ist (Frey/Stutzer 2000). Ein wichtiges Ergebnis der Zufriedenheitsforschung ist dabei, dass der Erwerbsstatus für die Lebenszufriedenheit von Menschen einen zentralen Stellenwert hat. Er beeinflusst sowohl die Höhe des individuellen Einkommens als auch den sozialen Status und das Selbstwertgefühl (Junankar 1991). Empirisch wird dies durch eine Anzahl von Studien belegt (s. für Deutschland Gerlach/Stephan 2001). Layard (2004) stellt daher die These auf, dass die Lebenszufriedenheit einer Person stärker dadurch beeinflusst wird, ob sie Arbeit hat, als durch die Art des Arbeitsplatzes. Seine Schlussfolgerung ist, dass der Staat sich verpflichten sollte, für jeden Arbeitslosen innerhalb eines Jahres einen Arbeitsplatz bereitzustellen, deren Annahme für die Arbeitslosen dann aber auch verpflichtend ist.

Im Kontext von Workfare ist die Frage, der wir im Folgenden nachgehen wollen: Wie unterscheidet sich die Lebenszufriedenheit von Sozialhilfeempfängern – potenziellen Workfare-Kandidaten – von denen vergleichbarer vollzeitbeschäftigter Niedrigeinkommensbezieher? Natürlich ist der Bezug eines Niedrigeinkommens für eine mehr oder minder selbst gewählte Tätigkeit noch immer etwas anderes als die Zuweisung auf einen Arbeitsplatz mit einem Niedrigeinkommen. Die Ergebnisse unserer Untersuchung können daher lediglich als Hinweis darauf gewertet werden, ob Arbeit im Segment der Personen mit geringem Einkommenspotenzial – unabhängig

vom Verdienst – nicht nur Disnutzen stiftet, sondern zur Lebenszufriedenheit beitragen könnte.

3.2.1 Daten und Methode

Die empirische Analyse basiert auf den Wellen 2002 und 2003 des Sozio-ökonomischen Panels. Das Sozio-ökonomische Panel ist eine repräsentative Längsschnittbefragung, die seit 1984 in Westdeutschland jährlich wiederholt wird, und die seit dem Jahr 1990 auch die neuen Länder umfasst. Lebenszufriedenheit wird im Sozio-ökonomischen Panel durch die Frage erfasst: "Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?". Die Antwort wird auf einer Skala von 0 bis 10 gegeben, mit 0 = "ganz und gar unzufrieden" und 10 = "ganz und gar zufrieden".

Das den Analysen zugrunde liegende Sample ist auf Personen der Altersgruppe 18 bis 65 begrenzt, die a) vollzeitbeschäftigt einen Niedriglohn beziehen oder aber b) vollzeitbeschäftigt, nicht erwerbstätig oder arbeitslos sind und in einem Haushalt leben, der Sozialhilfe empfängt. Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen zwar an sich Bezieher des Arbeitslosengeldes II, allerdings liegen für diesen Personenkreis gegenwärtig noch keine SOEP-Daten vor, sodass wir als Hilfskonstrukt auf Sozialhilfeempfänger als Teilgruppe der Arbeitslosengeld II-Bezieher zurückgreifen. Zum Niedriglohnsektor zählen wir alle vollzeiterwerbstätigen Individuen, die weniger als zwei Drittel des Medians des Bruttomonatsverdienstes bezogen (diese Grenze liegt bei 1667 Euro). Da Workfare auf Vollzeitbeschäftigung zielt, werden damit Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, die sich in einer Ausbildung befinden, Elternzeit nehmen, in Teilzeit bzw. geringfügig erwerbstätig sind oder in einer Werkstatt für Behinderte arbeiten, nicht berücksichtigt. Zudem gehen nur diejenigen Personen in die Auswertung ein, bei denen Informationen für alle verwendeten erklärenden Variablen vorliegen.

Ein offensichtliches Problem der statistischen Auswertung ist, dass es sich bei der erhobenen Information um einen subjektiven Indikator der Lebenszufriedenheit handelt (Easterlin 1974). Dies wirft das Problem erstens der interpersonalen und zweitens der intertemporalen Vergleichbarkeit auf. Interpersonale Vergleichbarkeit würde erfordern, dass sich Lebenszufriedenheit objektiv auf einer kardinalen Skala messen lässt. Intertemporale Vergleichbarkeit erfordert hingegen lediglich individuelle Stabilität der

Präferenzen und des Bewertungsmaßstabes. Es wäre daher an sich sinnvoll, neben dem Niveau der Lebenszufriedenheit auch deren Veränderung infolge von Wechseln zwischen Sozialhilfe und dem Niedriglohnbereich zu analysieren. Da jedoch von Jahr zu Jahr in dem von uns untersuchten Sample sehr wenig Wechsel in und aus Sozialhilfe zu beobachten sind, weisen wir die Ergebnisse für Wechsler im Folgenden nicht aus.

Unterschiede in der mittleren Lebenszufriedenheit nach Erwerbsstatus können wesentlich durch andere Einflussfaktoren bedingt sein – so könnte der negative Effekt von Arbeitslosigkeit z. B. auf ein geringeres Einkommen oder auf eine schlechtere Gesundheit zurückzuführen sein. Um für den Einfluss entsprechender Variablen zu kontrollieren, haben sich in Zufriedenheitsanalysen Ordered-Probit-Schätzungen – mit der ordinal gemessenen Lebenszufriedenheit als abhängiger Variable - als adäquates Verfahren etabliert (Winkelmann/Winkelmann 1995). Zum Teil werden jedoch auch die Ergebnisse von Ordinary Least Squares (OLS) Schätzungen ausgewiesen (Di Tella/MacCulloch/Oswald 2001). Diese Schätzungen unterscheiden sich meist in Hinsicht auf Vorzeichen und Signifikanz nicht von denen der Ordered-Probit-Schätzungen. Sie haben zudem den Vorteil, dass sich die geschätzten Koeffizienten direkt als marginale Effekte interpretieren lassen, während die marginalen Effekte in Ordered-Probit-Modellen auch immer von der Zusammensetzung des untersuchten Samples abhängen.

Wir weisen im Folgenden entsprechend sowohl die Ergebnisse einer Ordered-Probit-Schätzung als auch einer OLS-Regression mit robuster Varianzschätzung aus (bei der robusten Varianzschätzung wird die Annahme unabhängiger Störgrößen lediglich für unterschiedliche Personen aufrechterhalten, die Störgrößen unterschiedlicher Beobachtungen derselben Personen dürfen über die Wellen korreliert sein). Als Kontrollvariablen ziehen wir heran: Haushaltsnettoeinkommen, Haushaltsnettoeinkommen pro Haushaltsmitglied, Geschlecht, Nationalität, Alter (quadratisch), Jahre schulischer und beruflicher Ausbildung, Zusammenleben mit einem Partner, Grad der Erwerbsminderung, Zufriedenheit mit der Gesundheit, Leben in Ost- bzw. Westdeutschland, Erhebungsjahr. Es sei angemerkt, dass sich die Ergebnisse der Analyse qualitativ und von den Größenordnungen der Koeffizienten her nicht ändern, wenn wir den Regressionsanalysen ein

Matching-Verfahren zur Auswahl einer „vergleichbaren“ Kontrollgruppe von Niedriglohnempfängern vorschalten.

Abschließend ist noch zu betonen, dass wir in dem untersuchten Kontext keine Kausalitäten aufdecken können, sondern lediglich Strukturen in den Daten aufdecken.

3.2.2 Ergebnisse

Deskriptive Statistiken des ausgewerteten Samples finden sich in Tabelle 1. Der Mittelwert der allgemeinen Lebenszufriedenheit beträgt sowohl bei Niedriglohnbeziehern als auch bei vollzeitbeschäftigten Sozialhilfeempfängern (bei denen die Fallzahl allerdings sehr gering ist) 6,7. Bei nichterwerbstätig bzw. arbeitslosen Sozialhilfeempfängern liegt die durchschnittliche allgemeine Lebenszufriedenheit hingegen deutlich niedriger – bei 5,6 bzw. 5,3. Zum Vergleich (nicht in der Tabelle ausgewiesen): Die durchschnittliche Lebenszufriedenheit von Vollzeitbeschäftigten, die nicht im Niedriglohnsegment arbeiten beträgt im selben Zeitraum 7,1. Die Lebenszufriedenheit von Nichterwerbstätigen bzw. Arbeitslosen, die keine Sozialhilfe beziehen, erreicht im Mittel 6,7 bzw. 5,7.

Auch bei den Kontrollvariablen finden sich jedoch deutliche Unterschiede: Das Haushaltsnettoeinkommen wie auch das Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf sind bei den Niedrigeinkommensbeziehern deutlich höher als bei allen Gruppen von Sozialhilfeempfängern – wobei die vollzeitbeschäftigten unter diesen vergleichsweise am besten gestellt sind. Der Frauenanteil unter den Niedriglohnbeziehern beträgt 52 Prozent; er fällt bei den arbeitslosen Sozialhilfeempfängern mit 62 Prozent und bei den nichterwerbstätigen Sozialhilfeempfängern mit 56 Prozent noch höher aus. Auch Ausländer sind unter den Sozialhilfebeziehern überrepräsentiert. Niedriglohnempfänger weisen im Durchschnitt um mehr als ein Jahr längere Zeiten schulischer und beruflicher Ausbildung aus als Sozialhilfebedürftige. Mit einem Partner leben zwei Drittel der Niedriglohnempfänger sowie der vollzeitbeschäftigten Sozialhilfeempfänger zusammen – hingegen nur die Hälfte der nichterwerbstätigen und arbeitslosen Sozialhilfebezieher. Die Zufriedenheit mit der Gesundheit ist bei den beiden erstgenannten Gruppen weiterhin etwas höher als bei den beiden letztgenannten Gruppen, wobei insbesondere bei den nichterwerbstätigen Sozialhilfeempfängern der durchschnittliche Grad der Erwerbsminderung mit 17 Prozent relativ hoch ausfällt.

Tabelle 1: Deskriptive Statistik

	Niedriglohnbezieher				Sozialhilfebezieher			
			Vollzeitbeschäftigt		Nichterwerbstätig		Arbeitslos	
	Mittelwert	Std.-Abw.	Mittelwert	Std.-Abw.	Mittelwert	Std.-Abw.	Mittelwert	Std.-Abw.
Allgemeine Lebenszufriedenheit (0 – 10)	6,67	1,68	6,74	1,48	5,61	1,97	5,27	1,81
Haushaltsnettoeinkommen	2194,67	1096,39	1647,41	808,44	1171,82	750,71	1064,32	535,42
Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf	842,88	369,21	506,42	266,61	390,33	203,28	359,73	153,10
Geschlecht (0 = Mann, 1 = Frau)	0,52	0,50	0,19	0,40	0,66	0,48	0,56	0,50
Nationalität (0 = deutsch, 1 = Ausländer)	0,03	0,17	0,11	0,32	0,25	0,44	0,10	0,31
Alter	38,39	11,94	35,33	10,38	44,86	11,55	37,95	10,88
Alter quadriert	1616,30	947,68	1352,15	771,02	2144,44	1066,42	1557,61	872,63
Jahre schulischer und beruflicher Ausbildung	11,72	1,94	11,15	2,50	10,50	2,34	10,49	2,07
Zusammenleben mit Partner	0,67	0,47	0,67	0,48	0,51	0,50	0,50	0,50
Zufriedenheit mit Gesundheit (0 - 10)	6,55	2,14	6,74	2,09	6,18	2,39	6,20	2,37
Grad der Erwerbsminderung	2,03	10,39	0,00	0,00	16,50	32,89	3,07	14,06
Region (0 = West, 1 = Ost)	0,57	0,50	0,52	0,51	0,16	0,37	0,41	0,49
Jahr (0 = 2002, 1 = 2003)	0,45	0,50	0,44	0,51	0,46	0,50	0,57	0,50
Fallzahl	2288		27		100		153	

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel, Wellen 2002 und 2003

Schließlich leben 57 Prozent der Niedriglohnbezieher im Sample in Ostdeutschland, was hingegen nur für 16 Prozent der nichterwerbstätigen Sozialhilfebezieher, aber wiederum für 41 Prozent der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger gilt.

Sind die Unterschiede in der mittleren Lebenszufriedenheit eventuell durch die genannten Unterschiede in der Zusammensetzung der Sample bedingt? Diese Frage beantwortet Tabelle 2. Die Ergebnisse der OLS- und der Ordered-Probit-Schätzung unterscheiden sich in Bezug auf Vorzeichen und Signifikanz der geschätzten Koeffizienten kaum. Die Ergebnisse der OLS-Schätzung (bei der die Größe der Koeffizienten direkt interpretierbar ist) weisen darauf hin, dass die geringere allgemeine Lebenszufriedenheit nichterwerbstätiger und arbeitsloser Sozialhilfeempfänger nur zu einem kleinen Anteil durch ihr geringeres Haushaltseinkommen und ihre persönlichen Charakteristika erklärt werden kann. Beide Gruppen sind hochsignifikant um 0,8 bzw. 1,1 Punkte auf der Zufriedenheitskala weniger zufrieden mit ihrem Leben als vollzeitbeschäftigte Niedriglohnempfänger und Sozialhilfebezieher.

Dieser zentrale Befund unserer empirischen Analyse stützt die These von Layard (2004), dass die Lebenszufriedenheit einer Person stärker dadurch beeinflusst wird, ob sie Arbeit hat, als durch die Art der Arbeit, die sie ausübt.

Abschließend seien einige weitere Ergebnisse zu den Effekten der Kontrollvariablen auf die Lebenszufriedenheit kurz skizziert: Mit dem Haushaltsnettoeinkommen steigt die Lebenszufriedenheit hochsignifikant an; der Gesamtbetrag, der dem Haushalt zur Verfügung steht, ist dabei „wichtiger“ als das Pro-Kopf-Betrag. Allerdings ist der Effekt nicht sehr stark - steigt das Haushaltsnettoeinkommen um 1000 Euro, so steigt die Lebenszufriedenheit in den OLS-Schätzungen um 0,1 an. Geschlecht und Nationalität scheinen keinen starken Einfluss auf die Zufriedenheit zu haben; mit dem Alter verläuft die Zufriedenheit u-förmig. Deutlich glücklicher sind weiterhin Personen, die mit einem Partner zusammenleben. Auch der Gesundheitszustand beeinflusst die Lebenszufriedenheit in hohem Maße. Schließlich sind Personen, die in Ostdeutschland leben, wesentlich unzufriedener.

Tabelle 2: Determinanten der allgemeinen Lebenszufriedenheit

	OLS mit robuster Varianzschätzung		Ordered Probit	
	β	$P > t $	β	$P > z $
Sozialhilfe und vollzeitbeschäftigt	0,101	0,69	0,041	0,84
Sozialhilfe und nichterwerbstätig	-0,815 **	0,00	-0,530 **	0,00
Sozialhilfe und arbeitslos	-1,133 **	0,00	-0,727 **	0,00
Haushaltsnettoeinkommen/1000	0,115 **	0,00	0,084 **	0,00
Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf/1000	0,071	0,49	0,034	0,64
Geschlecht (0 = Mann, 1 = Frau)	0,084	0,22	0,059	0,16
Nationalität (0 = deutsch, 1 = Ausländer)	-0,312	0,11	-0,229 *	0,03
Alter	-0,063 **	0,00	-0,044 **	0,00
Alter quadriert	0,001 **	0,01	0,001 **	0,00
Jahre schulischer und beruflicher Ausbildung	0,014	0,44	0,010	0,35
Zusammenleben mit Partner	0,190 *	0,02	0,116 *	0,02
Zufriedenheit mit Gesundheit (0 - 10)	0,266 **	0,00	0,181 **	0,00
Grad der Erwerbsminderung/100	-0,684 *	0,02	-0,430 *	0,01
Region (0 = West, 1 = Ost)	-0,619 **	0,00	-0,452 **	0,00
Jahr (0 = 2002, 1 = 2003)	-0,228 **	0,00	-0,152 **	0,00
Konstante	6,101 **	0,00		
Threshold 1			-2,901	
Threshold 2			-2,584	
Threshold 3			-2,037	
Threshold 4			-1,513	
Threshold 5			-1,167	
Threshold 6			-0,418	
Threshold 7			0,082	
Threshold 8			0,764	
Threshold 9			1,804	
Threshold 10			2,522	
(Pseudo-)Bestimmtheitsmaß	0,23		0,07	
Fallzahl	2568		2568	

Standardgruppe: Niedriglohneempfänger, Mann, deutsch, Westdeutscher

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel, Wellen 2002 und 2003

Festzuhalten ist als zentrales Ergebnis unserer empirischen Auswertung: Sozialhilfeempfänger sind mit ihrem Leben deutlich unzufriedener als alle anderen Arbeitsmarktgruppen. Insbesondere gilt dies auch im Vergleich zu vollzeitbeschäftigten Niedriglohnempfängern und nach Kontrolle für diverse individuelle Merkmale, u. a. Haushaltseinkommen und Gesundheitsstatus.

Dies muss noch nicht bedeuten, dass Workfare tatsächlich die Wohlfahrt erhöhen würde. Fraglich ist erstens, inwieweit für uns unbeobachtbare Heterogenitäten zwischen beiden Gruppen (z. B. Motivation und Eigeninitiative) für das Ergebnis ausschlaggebend sind – aufgrund der geringen Wechselzahlen im SOEP in und aus Sozialhilfe konnten wir in den Auswertungen für unbeobachtbare Heterogenität nicht kontrollieren. Zudem ist nicht sicher, ob eine Tätigkeit in Workfare dieselben Effekte auf Selbstwertgefühl und Prestige hat wie eine „richtige“ Arbeit – und sei es im Niedriglohntor. Letztlich werten wir die Ergebnisse damit als Hinweis darauf, dass Workfare bei den Betroffenen nicht unbedingt zum Verlust von Selbstbestimmung und Freizeit führen muss, sondern auch zu einer Steigerung der Lebenszufriedenheit beitragen könnte. Möglicherweise ist damit eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Workfare die intendierten Screening- und Abschreckungswirkungen bei „freiwilliger“ Arbeitslosigkeit entfalten kann, nicht erfüllt. Diesem Aspekt von Workfare sollte im Rahmen der Evaluation von Arbeitsgelegenheiten näher nachgegangen werden.

Bisher wurden mögliche Auswirkungen von Workfare auf individueller Ebene diskutiert. Jedoch ist im Rahmen einer ex-ante Evaluation auch zu berücksichtigen, dass die Einführung von Workfare für eine signifikante Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger Effekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene haben wird.

3.3 Arbeitsmarktausgleich

Der hier unterstellte Fall einer „Workfare“ für alle impliziert, dass – ausgehend von der neuen Rechtslage des SGB II – für jede erwerbsfähige Person, die kein Arbeitslosengeld I (mehr) bezieht und auf eine staatliche Transferleistung (Arbeitslosengeld II) angewiesen ist, eine Beschäftigungsmöglichkeit bereitzustellen wäre. Von daher würde es durch eine breit angelegte Workfare keine Langzeitarbeitslosen mehr geben, die nicht irgendeiner Beschäftigung nachgehen (müssen). Wie dies in der Arbeits-

marktstatistik zu würdigen wäre, ist für die folgenden Betrachtungen sekundär. Denn es macht für die Beurteilung keinen Unterschied, ob Personen in Workfare als Arbeitslose in Maßnahmen gezählt würden oder auch als nicht regulär Beschäftigte. Entscheidend ist vielmehr, ob sich durch Workfare die Arbeitslosigkeit insgesamt verringern lässt und/oder sich die reguläre Beschäftigung insgesamt erhöht.

Mit Blick auf die Wirkungen einer breit angelegten Workfare auf den Arbeitsmarktausgleich werden im Folgenden vier Argumente geprüft. Zu einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktsituation durch Workfare käme es: (1) je mehr eine erfolgreiche Aktivierung von Langzeitarbeitslosen gelänge und dadurch auch eine Verbesserung des Matchingprozesses auf dem Arbeitsmarkt; (2) je mehr aktivierte Langzeitarbeitslose (auch zu Lasten bisher nicht erwerbstätiger Arbeitsuchender) durch die Betriebe eingestellt würden und es durch Workfare zu einer „Bereinigung“ des Arbeitslosenbestandes käme; (3) je mehr durch Workfare Impulse für die Nachfrage regulärer Beschäftigung gesetzt werden können und je weniger dadurch reguläre Beschäftigung verdrängt würde und (4) je mehr durch Workfare Kosteneinsparungen für die öffentliche Hand realisiert werden könnten.

Jedoch gibt es angesichts des mit einer Workfare für alle verbundenen neuerlichen Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktpolitik und des dabei zu berücksichtigenden neuen Rechtsstandes des SGB II für die hier zu diskutierenden Fragen noch keine soliden, verwertbaren empirischen Befunde. Deshalb werden Plausibilitätsüberlegungen auf der Basis vorliegender arbeitsökonomischer Erkenntnisse angestellt.

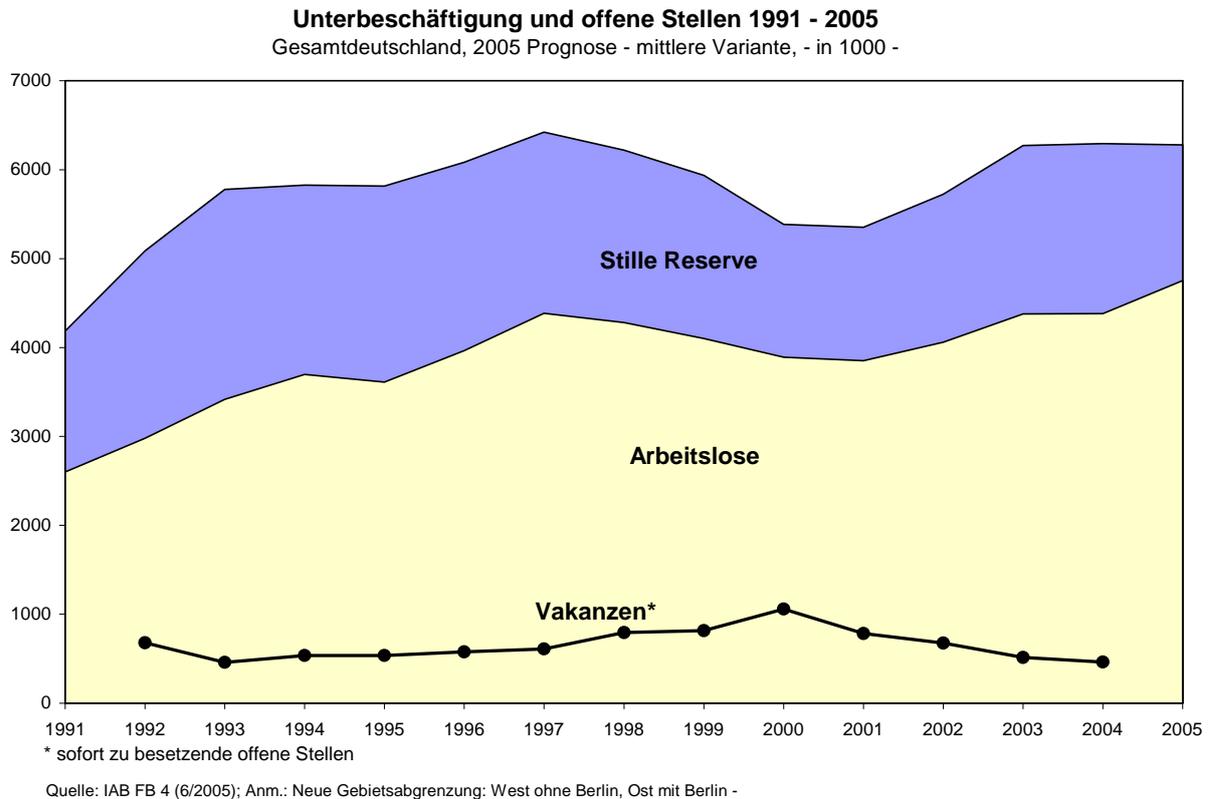
3.3.1 Verbesserung des Matchingprozesses durch Aktivierung

Der Workfare-Ansatz setzt - wie im Abschnitt 2 ausführlich dargelegt - auf eine sehr weitgehende Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Die Transferleistung wird durch die daran gekoppelte Verpflichtung zur Arbeit zu einer Vergütung, die mit dem (Vollzeit-)Marktlohn bei Aufnahme einer regulären Tätigkeit konkurriert. Transferleistungsempfänger müssen auf frei verfügbare Zeit (bzw. Haushaltsproduktion oder Schwarzarbeit) verzichten, weil von ihnen eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor verlangt wird. Insbesondere „unechte“ Arbeitslose, also Personen mit hoher Präfe-

renz für Freizeit, würden aktiv, weil sie sofort eine reguläre Beschäftigung annehmen dürften, die ihnen bessere Einkommensaussichten bietet. Da durch Workfare der Freizeitnutzen wegfällt, verringert sich der Abstand zwischen dem Marktlohn einerseits und der Transferleistung (einschl. Freizeitnutzen) andererseits. Aus arbeitsangebotstheoretischen Überlegungen heraus gilt dies umso stärker, je mehr die im Rahmen von Workfare ausübende Tätigkeit einer Vollzeitbeschäftigung entspricht.

Die idealtypischen Voraussetzungen für die Wirksamkeit von Workfare liegen damit auf der Hand (vgl. Breyer 2002): Bei gleichem Einkommen ziehen es die meisten Menschen vor, nicht zu arbeiten. Der Transferbezug ist nicht an die Arbeitsbereitschaft des Empfängers geknüpft und entfällt bereits beim ersten Euro Hinzuverdienst. Schließlich unterstellt der Ansatz so etwas wie „freiwillige“ Arbeitslosigkeit: Wenn die Transferleistungsbezieher nur arbeiten wollten, würden sie eine Beschäftigung finden. Keine der genannten Voraussetzungen kann uneingeschränkt unterstellt werden. So könnte – wie bereits im Abschnitt 3.2. problematisiert – der für die Wirksamkeit von Workfare zentrale Freizeitnutzen der Transferleistung lediglich ein fiktiver sein, weil er die Zufriedenheit der Betroffenen nicht nur nicht erhöht, sondern im Vergleich zu Beschäftigten gerade auch bei intrinsischer Arbeitsmotivation sogar senkt. Zudem müssen sich die Empfänger von Transferleistungen bekanntermaßen auf dem Arbeitsmarkt verfügbar halten. Insbesondere Bezieher von Arbeitslosengeld II sind im Rahmen des Fallmanagements zur Mitwirkung verpflichtet. Außerdem ist für sie jede Beschäftigung zumutbar und auch ein Hinzuverdienen ist – in allerdings engen Grenzen – möglich. Darüber hinaus ist angesichts des eklatanten Missverhältnisses von Unterbeschäftigung einerseits und Vakanzen andererseits der größte Teil der Massenarbeitslosigkeit hier zu Lande nicht freiwilliger Natur (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1:



Von daher stehen die grundlegenden Prämissen für die Wirksamkeit einer breit angelegten Workfare in Frage. Dazu kommt, dass ausgehend von den vorliegenden Befunden zu den Brutto- und Nettoeingliederungsquoten vergleichbarer Instrumente (wie z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) die Übergangswahrscheinlichkeiten von Workfare zum regulären Arbeitsmarkt eher gering sein dürften (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.). Wenn eine Verdrängung regulärer Beschäftigung vermieden werden soll (siehe hierzu weiter unten) und damit im Rahmen von Workfare eher marktferne Tätigkeiten ausgeübt werden müssen, ist es unwahrscheinlich, dass dadurch marktgängige Qualifikationen erworben werden können. Dieses Argument gilt besonders für eine breit angelegte Workfare mit zunächst einmal unbefristeter Beschäftigungsdauer für die einzubeziehenden Empfänger von Transferleistungen. In einem solchen Fall könnten massive Lock-in-Effekte auftreten, weil eigene Initiativen unterbleiben (können). Anders als gewünscht würde die Suchintensität der Workfare-Teilnehmer zumindest bei unfreiwillig Arbeitslosen nicht wesentlich erhöht (vgl. hierzu auch Fredriksson/Holmlund 2005). Außerdem würde die häufig anzutreffende Stigmatisierung des hier in Betracht zu ziehenden Personenkreises

als leistungsschwach durch Workfare nicht aufgehoben, sondern gerade auch durch den Zwangscharakter eher verstärkt.

Auch wenn es gewichtige Argumente gegen die Wirksamkeit von Workfare als ein all umfassendes Aktivierungsinstrument gibt, dürfte dadurch die Suchintensität von Hilfeempfängern (insbesondere den eher „freiwillig“ Arbeitslosen) im Ganzen zunehmen. Gesamtwirtschaftlich bedeutet dies, dass wenn von möglichen Lohnreaktionen (vgl. hierzu Abschnitt 3.3.3.) zunächst einmal abgesehen wird, zumindest Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen und damit zur Vermeidung von Mismatch bestehen. Berücksichtigt man die Tatsache, dass es sich bei den meisten Workfare-Beschäftigten um wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer handeln dürfte, kämen mit Blick auf eine Verkürzung der Laufzeiten von Vakanzen vor allem solche Stellen in Frage, die aus Arbeitnehmersicht weniger attraktiv sind, z. B. wegen schlechter Bezahlung oder auch ungünstiger Arbeitszeiten. Die für die Administration des Arbeitslosengeldes II verantwortlichen Arbeitsgemeinschaften wie auch optierende Kommunen könnten, um diesen Effekt für sich nutzbar zu machen, weniger attraktive Stellen vorzugsweise akquirieren und sich auch mit Hilfe von Workfare-Elementen auf deren Besetzung spezialisieren. Damit würden sie einen Beitrag zum besseren Arbeitsmarktausgleich in einem schwierigen Teilsegment leisten. So könnte es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Besetzungsproblemen zu verringern oder auch das deshalb erforderliche Überstundenvolumen zu reduzieren. Beides ginge mit einem positiven Effekt auf das Niveau von gesamtwirtschaftlicher Beschäftigung und Arbeitslosigkeit einher.

3.3.2 Verdrängung der Stillen Reserve und „Bereinigung“ des Arbeitslosenbestandes

Neben einer Reduzierung von Mismatch-Arbeitslosigkeit gibt es zwei weitere Argumente, die – selbst wenn die reguläre Beschäftigung unverändert bliebe – für eine Verringerung der Arbeitslosigkeit durch eine breit angelegte Workfare sprächen. Das eine Argument geht davon aus, dass durch Workfare aktivierte Personen eine größere Chance bekämen, im Fluktuationsgeschehen auf dem Arbeitsmarkt zum Zuge zu kommen. Das Arbeitsmarktgeschehen ist durch beträchtliche Bewegungen gekennzeichnet. So standen dem durchschnittlichen Bestand an sozialversicherungspflichtig

Beschäftigten in Deutschland im Jahr 2003 von 27,05 Mio. immerhin 6,76 Mio. neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse (Einstellungsquote von 25 %) gegenüber. Was eine stärkere Nutzbarmachung des Fluktuationsgeschehens für aktivierte Arbeitslose angeht, ist zwar weniger daran zu denken, dass sich Workfare-Beschäftigte im Wettbewerb gegen Stellenwechsler durchsetzen könnten. Jedoch liegt eine zumindest teilweise Substitution von bisher nicht erwerbstätigen Arbeitssuchenden (insbesondere aus der Stillen Reserve) durchaus im Bereich des Möglichen.

Von noch größerer Bedeutung erscheint aber das andere Argument. Denn für die bereits erwähnten und hier besonders interessierenden „unechten“ Arbeitslosen gibt es nicht nur die Option, in Folge einer breit angelegten Workfare nach einer besser bezahlten oder attraktiveren Beschäftigung zu suchen, sondern eventuell ganz auf die Transferleistung zu verzichten. Zu einer solchen „Bestandsbereinigung“ würde es dann umso eher kommen, je geringer die Erwerbsneigung der betreffenden Personen ist und je mehr sie über andere Einkommen (z. B. durch Familie oder Partner oder auch durch Schwarzarbeit) verfügen. Es ergäben sich fiskalische Vorteile, weil durch weniger Empfänger von Transferleistungen entweder Steuern gesenkt werden können, die Mittel für andere Ausgaben frei würden oder die wirklich Hilfebedürftigen höhere Transferzahlungen in Anspruch nehmen könnten (vgl. Homburg 2002).

Dass Aktivierung in Richtung einer Bestandsbereinigung Arbeitsmarkteffekte nach sich ziehen kann, zeigte die Arbeitsmarktentwicklung im Jahre 2003, als bei schwachem Wirtschaftswachstum und geringem Beschäftigungsanstieg die Arbeitslosigkeit weniger stark zunahm als dies ohne aktivierende Elemente zu erwarten gewesen wäre. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt diesen Aktivierungseffekt für 2003 auf immerhin 100.000 bis 150.000 Personen (vgl. Bach et al. 2004). Eine noch beachtlichere Größe könnte aus den Statistiken „verschwinden“, wenn durch eine breit angelegte Workfare ein rigoroser Aktivierungsansatz gefahren würde. Seriöse Schätzungen belaufen sich auf bis zu 10 % der Hilfeempfänger, die durch eine konsequente Workfare aus dem Register verschwinden könnten (vgl. Schöb/Weimann 2004). Ausgehend von den momentan 2,5 bis 3 Mio. Empfängern von Arbeitslosengeld II unter den registrierten Arbeitslosen wären dies immerhin bis zu 250.000 bis 300.000 Personen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Arbeitslose, die wegen

mangelnder Suchintensität aus der Statistik fallen, irgendwann auch wieder auftauchen und sich dann mit den neuen Konditionen arrangieren könnten. Schließlich wäre es sogar nicht auszuschließen, dass Erwerbslose, die bisher dem Arbeitsmarkt eher fern standen, durch Workfare sogar angezogen würden. Dies ist umso mehr zu erwarten, je mehr es sich bei den Tätigkeiten um sinnvolle soziale Dienstleistungen handelt. Die Aktivierung von Erwerbslosen durch Workfare könnte sich dann zumindest teilweise als ein „Zug-Faktor“ für die Arbeitslosenstatistik erweisen. Insgesamt ist aber wohl durch eine breit angelegte Workfare eher von einem „Schwund“ in der Arbeitsmarktstatistik auszugehen. Eine Bereinigung der Statistik um die „freiwillig“ Arbeitslosen hätte auch den gesellschaftspolitischen Vorteil, dass die Zahlung von Transferleistungen bei den Steuer- und Beitragszahlern eine höhere Akzeptanz erfahren würde, weil sie lediglich von Personen mit einem echten Beschäftigungsproblem, also den unfreiwillig Arbeitslosen, bezogen würde.

3.3.3 Impulse für die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung und Vermeidung von Verdrängung

Eine erfolgreiche Aktivierung durch Workfare erhöht - wie bereits erwähnt - den Angebotsdruck und damit die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen insgesamt. Auf dem Arbeitsmarkt würde sich aber dadurch nur dann ein Zusatzeffekt einstellen, wenn dem zusätzlichen effektiven Arbeitskräfteangebot eine zusätzliche und passende Arbeitskräftenachfrage gegenüberstehen würde. Zu denken wäre dabei insbesondere an Tätigkeiten mit geringem Stundenlohn oder geringem Monatslohn wie Mini-Jobs und Midi-Jobs.

Empirisch versuchen Bonin et al. (2002) auf Basis von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) die Auswirkungen einer Senkung des Leistungsbezugs durch Workfare auf das Erwerbsverhalten vorherzusagen. Durch Workfare lassen sich – so ihr Resultat – bei unverändertem Niveau der sozialen Mindestsicherung deutlich positive Beschäftigungseffekte (im Sinne einer Steigerung des effektiven Arbeitskräfteangebotes) erzielen. Auch nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind bereits heute nicht wenige Arbeitslose bereit, Einkommens- einbußen für eine Beschäftigungsmöglichkeit in Kauf zu nehmen (vgl. Brixy/Christensen 2002). Danach würden gut 60 % der befragten Arbeitslo-

sen Lohnabschläge zumindest vorübergehend akzeptieren, mehr als 40 % würden sogar für einen Lohn in Höhe der Arbeitslosenunterstützung arbeiten. Über die Richtung des Effekts einer breit angelegten Workfare auf der Mikroebene dürften deshalb keine Zweifel bestehen. Voraussetzung für die Realisierung eines darauf basierenden Arbeitsmarkteffektes infolge des höheren Angebotsdrucks ist jedoch, dass es zum einen weder einen regionalen noch einen qualifikatorischen Mismatch gibt und zum anderen, dass Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können).

Mismatch könnte infolge höheren Angebotsdrucks deshalb entstehen, weil die regionale Mobilität gerade des hier interessierenden Personenkreises wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer eher niedrig ist und die Stellenanforderungen der Betriebe eventuell nicht den Kompetenzen der vormaligen Langzeitarbeitslosen entspricht. Was die Lohnanpassungsprozesse angeht, gilt folgendes: Wären die Löhne entsprechend elastisch, würde sich das neue Angebot zumindest teilweise eine Nachfrage schaffen. Aussagen hierzu sind aber schwierig, weil dies wesentlich von der Flexibilität des in Deutschland durch Tarifbindung stark bestimmten Lohnsetzungsverhaltens (z. B. in Form der Etablierung neuer Leichtlohngruppen in Flächentarifen oder durch die stärkere Besetzung bestehender Leichtlohngruppen) abhängt. Selbst wenn sich das Tarifgitter nach unten öffnen sollte, bleibt zudem offen, ob es nach Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung zu Aufwärtsmobilität für die Betroffenen, z. B. im Zuge eines learning on the job, kommen kann. Denn durch Aufwärtsmobilität würden die Chancen auf Verbleib im Arbeitsmarkt und auf eine stärkere Unabhängigkeit von Sozialleistungen wachsen.

Durch Workfare kann aber nicht nur unter bestimmten Umständen reguläre Beschäftigung generiert werden, sondern es kann auch zu deren Verdrängung kommen. Die Risiken einer Verdrängung regulärer Arbeit wachsen mit der Dimension von Workfare und hängen letztlich von der Definition der in diesem Bereich zu leistenden Arbeiten ab. Würde man beispielsweise eine Workfare für alle Empfänger des Arbeitslosengeldes II anstreben, wären in einer logischen Sekunde (also vor der Berücksichtigung von Lohneffekten und einer möglichen Bereinigung der Statistik) 2,5 bis 3 Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Bereich bereit zu stellen. Um dies zu realisieren, wäre ein zunächst einmal gigantischer Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich. Die unabdingbare „Zu-

sätzlichkeit“ solcher Tätigkeiten würde angesichts einer solchen Größenordnung kaum zu realisieren sein. Eine zunächst unbefristete Workfare für die Teilnehmer würde die Verdrängungsrisiken verstärken, weil sich für die Beschäftigten intensive Möglichkeiten der Einarbeitung ergeben und dann Zug um Zug Daueraufgaben erledigt werden können.

Eine Verdrängung regulärer Beschäftigung durch Workfare ist in zwei Richtungen denkbar. Zum einen könnten dadurch staatliche Pflichtaufgaben substituiert würden, mit dem Ergebnis einer geringeren Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst. Zum anderen wäre eventuell auch die Privatwirtschaft betroffen, wenn von Seiten der öffentlichen Hand weniger Aufträge an private Unternehmen erteilt werden müssten. Hiergegen wird eingewandt, dass durch Verdrängung Mittel für andere Verwendungen der öffentlichen Hand frei würden und außerdem Schwarzarbeit zumindest teilweise in reguläre Bereiche gelenkt werden könnte (vgl. Sinn et al. 2002). Dabei wird allerdings zweierlei übersehen. Einerseits könnten sich bei einer Workfare in Millionenstärke manche private Aktivitäten erst gar nicht entfalten, denn der Staat würde zwangsläufig zum dominanten Arbeitgeber für einfache Dienstleistungen. Andererseits sind Qualitätsprobleme zu beachten, denn wichtige öffentliche, zumeist soziale Dienstleistungen können nicht ausschließlich oder maßgeblich von hierfür nicht ausgebildeten Personen bereitgestellt werden.

3.3.4 Gesamtwirtschaftliche Kosten oder Einsparungen durch Workfare?

Für die Beurteilung der Beschäftigungseffekte einer breit angelegten Workfare sind schließlich die möglichen fiskalpolitischen Konsequenzen zu würdigen. Entständen durch Workfare Nettokosten für die öffentliche Hand, wäre von Nachfrage dämpfenden Effekten auszugehen. Dagegen gingen von Einsparungen Impulse für die Beschäftigungsnachfrage aus. Die Schwierigkeit bei der Erörterung der fiskalpolitischen Konsequenzen besteht aber nun darin, dass die bereits erörterten und nur bedingt abschätzbaren Angebots- und Nachfrageeffekte bekannt sein müssen. Von daher beschränken wir uns auch an dieser Stelle auf konzeptionelle Überlegungen zu den hier zu berücksichtigenden Aspekten.

Was die Einnahmenseite der öffentlichen Hand angeht, interessieren vor allem die Auswirkungen auf das Niveau und die Struktur der Beschäfti-

gung und damit der Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. Zu berücksichtigen sind dabei die Mehreinnahmen durch die infolge des Angebotsdruckes zusätzlich entstehenden Beschäftigungsverhältnisse einerseits und die Mindereinnahmen durch die mögliche Verdrängung regulärer Beschäftigung andererseits. Vor allem im Falle einer breit angelegten Workfare ist durch die dann wohl nicht auszuschließenden starken Verdrängungseffekte insgesamt von Mindereinnahmen auszugehen.

Auf der Ausgabenseite sind zunächst mögliche Minderausgaben bei Lohnersatzleistungen durch die zusätzliche Integration Arbeitsloser bzw. die Bereinigung des Arbeitslosenbestandes zu betrachten. Aufgrund der Plausibilitätsüberlegungen in den vorhergehenden Abschnitten sind dadurch bedingte Einspareffekte durchaus zu erzielen. Dem stehen aber direkte Kosten für die Implementation von Workfare gegenüber. Die Organisation von Arbeit erfordert beträchtliche Mittel. Zu denken ist dabei an eine mögliche Mehraufwandsentschädigung für Beschäftigte, den Einsatz von Leitungspersonal, Verwaltungskosten und einer selbst bei sozialen Dienstleistungen gewissen Kapitalausstattung. Dass dieser Aufwand nicht trivial ist, wird beim Einsatz der Arbeitsgelegenheiten nach SGB II deutlich. Einschließlich der Mehraufwandsentschädigung erhalten die Träger bis zu 6000 Euro je Förderfall. Geht man von 2,5 bis 3 Millionen erwerbsfähigen Hilfeempfänger und damit Kandidaten für Workfare aus, ergeben sich neben der Zahlung der Transferleistung Gesamtkosten von 15 bis 18 Mrd. Euro. Zumindest in der Einführungsphase müsste man wohl von dieser maximalen Summe für Workfare ausgehen, weil der erste Arbeitsmarkt Zeit benötigt, bis Reaktionen auf den Angebotsdruck Platz greifen können und sich auch die positiven Aktivierungseffekte erst Zug um Zug einstellen werden. Zu beachten ist jedoch, dass bei einer Workfare für alle erwerbsfähigen Hilfeempfänger auch Minderausgaben entstünden, weil – abgesehen von der für die gewünschte Integration in den ersten Arbeitsmarkt wohl weiterhin erforderlichen Vermittlung und Beratung – arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im engeren Sinne für diesen Personenkreis wegfallen könnten. Im SGB II sind dafür gegenwärtig 4,5 Mrd. Euro vorgesehen. Doch auch Letzteres ist nicht unproblematisch. Ein Verzicht auf „klassische“ Maßnahmen zugunsten von Workfare bedeutet, dass sich die aktive Arbeitsmarktpolitik nahezu ausschließlich auf die Prüfung der Arbeitsbereitschaft der Erwerbslosen konzentriert und Maßnahmen zur sinnvollen

Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr durchgeführt würden. Eine Fehlallokation der finanziellen Ressourcen ist dann wahrscheinlich, weil Humankapitalinvestitionen aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr möglich wären und der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit insgesamt nur noch rudimentär entgegen gewirkt werden könnte.

4 Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass die wesentliche Prämisse für die Wirksamkeit einer breit angelegten Workfare nicht uneingeschränkt gilt. Wenn es sich ausgehend von einer freiheitlichen Grundordnung der Gesellschaft bei Workfare nicht um eine bewusst unattraktiv ausgestaltete Zwangsarbeit handelt, legen unsere empirischen Befunde keinesfalls nahe, dass der durch Workfare bedingte Entzug von freier Zeit als „Leid“ empfunden wird. Erste Erfahrungen mit den Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB gerade in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit wie in Ostdeutschland legen den Schluss nahe, dass solche „Zusatzjobs“ sogar ein Potenzial zur Steigerung der individuellen Zufriedenheit beinhalten können und damit auch Hilfen zur Lebensbewältigung darstellen können (vgl. Eick/Grell/Mayer 2004). Dies ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten – aber nicht mit den ökonomischen Funktionen von Workfare zu vereinbaren. Wird hingegen letztlich das Ziel verfolgt, die Lebenszufriedenheit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu steigern, so wäre ein effizienteres Vorgehen, hinreichend viele Arbeitsgelegenheiten zu schaffen und auf freiwilliger Basis zu besetzen. Dem Aspekt des „Arbeitsleids“ ist im Zusammenhang mit weiteren Forschungsaktivitäten zu den mit dem SGB II eingeführten Arbeitsgelegenheiten noch genauer nachzugehen.

Zudem stellt sich angesichts der anhaltenden Beschäftigungskrise die Frage, ob die durch die Einführung einer breit angelegten Workfare vor allem intendierte und auch realisierbare Bekämpfung der „freiwilligen“ Arbeitslosigkeit tatsächlich aktuell die drängendste Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein sollte. Die Plausibilitätsüberlegungen zu den Arbeitsmarkteffekten einer „Workfare für alle“ kommen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass der arbeitsmarktpolitische Nutzen nicht überschätzt werden sollte. So dürften sich die Aktivierungseffekte wegen vermutlich geringer Übergangschancen in engen Grenzen halten, die Nachfrage nach regulärer Beschäftigung unter sonst gleichen Bedingungen nicht wesentlich stimuliert werden und

beträchtliche Verdrängungseffekte kaum zu vermeiden sein. Auch von der fiskalischen Seite sind Einsparungen für die öffentliche Hand und davon ausgehende positive Impulse keinesfalls sicher.

Von daher geht es auch um Alternativen zu einer breit angelegten Workfare und damit auch zur Schaffung günstigerer Beschäftigungsperspektiven für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer. Im Vordergrund steht dabei zunächst die konsequente Umsetzung des geltenden Rechts. Insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat die Voraussetzungen für ein systematisches Fördern und Fordern entscheidend verbessert (vgl. Koch/Walwei 2005). Hier ginge es insbesondere darum, der gerade vollzogenen Reform eine Chance zu geben. Möglicherweise kann das gewünschte Mehr an Aktivierung auch ohne einen neuerlichen sozialpolitischen Paradigmenwechsel erreicht werden. Hierfür sprechen auch die Ergebnisse von Fredriksson und Holmlund (2005), die auf der Basis einer - auf einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell basierenden - Simulationsstudie zu dem Ergebnis kommen, dass die Arbeitsmarkteffekte einer konsequenten Überwachung der Suchaktivitäten von Transferleistungsempfängern und ggf. auch deren Sanktionierung einem Workfare-Ansatz überlegen sei. Workfare würde zwar das Screening („freiwillige“ versus „nicht-freiwillige“ Arbeitslose) erleichtern, aber die Arbeitsplatzsuche zu wenig motivieren.

Im Rahmen des geltenden Rechts haben Elemente von Workfare und die damit verbundenen Möglichkeiten durchaus einen Platz. Denn zu Aktivierungszwecken würde es reichen, wenn die Betroffenen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgehen können, dass sie quasi im Sinne eines Arbeitstests befristet in gemeinnützige Arbeit einbezogen werden können. Einen Ansatzpunkt hierfür bieten die Arbeitsgelegenheiten im SGB II, bei deren Einsatz in diesem Kontext es allerdings darauf ankäme, dass die verantwortlichen Job-Center Personen mit vermutlich hoher Freizeitpräferenz (also „freiwillig“ Arbeitslose) identifizieren und den Trägern der Arbeitsgelegenheiten für eine Beschäftigung vorschlagen. Unabhängig davon ist auch bei den Arbeitsgelegenheiten das Problem einer Verdrängung regulärer Arbeit nicht von der Hand zu weisen. Durch nicht zu große Dimensionierung, Rotation der Mitarbeiter, Wechsel der Träger und Entscheidungen vor Ort unter Einbeziehung der örtlichen Wirtschaft lassen sich diese aber begrenzen.

Schließlich muss betont werden, dass durch jedwede Aktivierung der Massenarbeitslosigkeit nur in begrenztem Maße begegnet werden kann. Wie auch Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, bedarf es vielmehr eines umfassenden beschäftigungspolitischen Ansatzes, der insbesondere mit Blick auf wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer die Rahmenbedingungen für Niedriglohnbeschäftigung (insbesondere einer Senkung der Steuern und Abgaben für Geringverdiener) nachhaltig verbessert. Eine durch Workfare-Elemente unterstützte Aktivierung hätte dann bessere Chancen, Brücken in reguläre Beschäftigung zu bauen. Ob darüber hinaus dann noch eine begleitende Arbeitsmarktpolitik für Niedriglohnbeschäftigte, z. B. zur Förderung von Aufwärtsmobilität oder zur Verbesserung der Verbleibschancen im ersten Arbeitsmarkt, erforderlich ist oder ob beides durch „learning-on-the-low-wage-job“ realisiert werden kann, müssen erwerbsbiographische Untersuchungen zeigen.

Literatur

- Bach, Hans-Uwe/Gaggermeier, Christian/Kettner, Anja/Rothe, Thomas/Spitznagel, Eugen/Wanger, Susanne (2004): Entwicklung des Arbeitsmarktes im Jahr 2005, IAB-Kurzbericht Nr. 17/12.11.
- Besley, T./Coate, S. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *American Economic Review* 82, 249-261.
- Bolvig, J./Jensen, P./Rosholm, M. (2003): The Employment Effects of Active Social Policy. IZA Discussion Paper 736.
- Bonin, H./Kempe, W./Schneider, H. (2002): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, IZA Discussion Paper 587S.
- Breyer, Friedrich (2002): Lohnsubvention für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zur Sozialhilfe, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 4, S. 208 ff.
- Brixy, Udo/Christensen, Björn (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? Eine Strategie des Forderns würde nicht ins Leere laufen - vorausgesetzt es gäbe genügend Arbeitsplätze, IAB-Kurzbericht Nr. 25/06.12.
- Brodsky, M.M. (2000): Public-service employment in selected OECD Countries. *Monthly Labour Review*, October, S. 31-41.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (Hrsg.) (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. BMWi Dokumentation 512.

- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. (2004a): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 37, 211-238.
- Caliendo, M./Hujer, R./Thomsen, S. (2004b): New Evidence on the Effect of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity, *Research in Economics* 58, 257-302.
- Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 15*, Paris.
- Cichorek, A./Koch, S./Walwei, U. (2005): Arbeitslosengeld II. Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? *IAB-Kurzbericht Nr. 08*, Nürnberg.
- Di Tella, R./MacCulloch R.J./Oswald A.J. (2001): Preferences of Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness, In: *American Economic Review* 91, 335-341.
- Dolton, P./Balfour, Y. (2002): Der New Deal, „Welfare to Work“-Programme in Großbritannien, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2, 175-187.
- Dolton, P./Balfour, Y. (2000): Jugendarbeitslosigkeit, staatliche Qualifizierungsmaßnahmen und der „New Deal“ in Großbritannien, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 33, 371-384.
- Dorsett, R. (2001): The New Deal for Young People: Relative Effectiveness of the Options in Reducing Male Unemployment, *PSI Research Discussion Paper 7*, London.
- Easterlin, R.A. (1974): Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, in: P.A. David und M.W. Reder (Hrsg.): *Nations and Households in Economic Growth - Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York/ London.
- Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit (2004): Zwischen Sozialintegration und Arbeitszwang: Gemeinnützige Beschäftigungsinitiativen in den USA und der Bundesrepublik, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 11, S. 610-616.
- Feist, H. (1998): Wage-distance Regulation in Social-Welfare Programs: an Option-theory Perspective, *Zeitschrift für Nationalökonomie* 68, 271-293.
- Feist, H. (1999): Ein Wisconsin-Experiment für Deutschland?, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 8/1999, 421-423.
- Feist, H. (2000): Hilfe zur Arbeit: Theorie und Lehren aus den USA, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 51, 105-125.
- Feist, H./Schöb, R. (2000): Hilfe zur Arbeit: Lernen aus dem Leipziger Modell, *Wirtschaftsdienst* 80 (2000), 159-166.

- Fredriksson, Peter/Holmlund, Bertil (2005): Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare, IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 13.
- Frey, B.S./Stutzer, A. (2000): Maximizing Happiness?, In: German Economic Review 1(2): 145-167.
- Gerlach, K./Stephan, G. (2001): Lebenszufriedenheit und Erwerbsstatus - Ost- und Westdeutschland im Vergleich, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34, 515-528.
- Homburg, Stefan (2002): Arbeitslosigkeit und zweitbeste Steuer-Transfer-Systeme, Diskussionspapier Nr. 262, Universität Hannover, Hannover.
- Junankar, P.N. (1991): Unemployment and Mortality in England and Wales: A Preliminary Analysis, In: Oxford Economic Papers 43, 305-320.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005): Frischer Wind für den Arbeitsmarkt?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Nr. 1, S. 4-22.
- Layard, R. (2004): Good Jobs and Bad Jobs, CEP Occasional Paper 19.
- Layard, R./Nickell, S./Jackman, R. (1991): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.
- Lissenburgh, S. (2001): New Deal for the Long-term Unemployed Pilots: Quantitative Evaluation Using Stage 2 Survey, Employment Service Report ESR 81, Sheffield.
- Lodemel, J. (2000): Work Integration through Obligations to Work, Paper presented at the UWWCLUS Workshop Brussels.
- Ochel, W. (2004): Welfare-to-work Experiences with Specific Work-first Programmes in Selected Countries, CESifo Working Paper 1153.
- Rosenbaum, P./Rubin, D. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects, Biometrika, 70, 41-55.
- Schöb, Ronnie/Weimann, Joachim (2004): Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel, Verlag Janos Stekovics, Döbel.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo-Schnelldienst, Heft 9, S. 3-55.
- Spies, H./Trickey, H./Hortulanus, R. (2001): The Rise of Compulsory Labour Market Policies in Europe: Background, Delivery and Effects, Competition & Change 5, 395-414.
- van Oorschot, W. (2002): Miracle of Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes, Journal of Social Policy 31(3), 339-420.

Wilkinson, D. (2003): *New Deal for People Aged 25 and over: A Synthesis Report*, London.

Winkelmann, L./Winkelmann, R. (1995): *Happiness and Unemployment: A Panel Data Analysis for Germany*, In: *Konjunkturpolitik* 41, 293-307.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Recently published

No.	Author(s)	Title	Date
1/2004	Bauer, Th. K., Bender, St., Bonin, H.	Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments	7/2004
2/2004	Achatz, J., Gartner, H., Glück, T.	Bonus oder Bias? Mechanismen geschlechtsspezifischer Entlohnung	7/2004
3/2004	Andrews, M., Schank, Th., Upward, R.	Practical estimation methods for linked employer-employee data	8/2004
4/2004	Brixy, U., Kohaut, S., Schnabel; C.	Do newly founded firms pay lower wages? First evidence from Germany	9/2004
5/2004	Kölling, A., Rässler, S.	Editing and multiply imputing German establishment panel data to estimate stochastic production frontier models	10/2004
6/2004	Stephan, G., Gerlach, K.	Collective Contracts, Wages and Wage Dispersion in a Multi-Level Model	10/2004
7/2004	Gartner, H. Stephan, G.	How Collective Contracts and Works Councils Reduce the Gender Wage Gap	12/2004
1/2005	Blien, U., Suedekum, J.	Local Economic Structure and Industry Development in Germany, 1993-2001	1/2005
2/2005	Brixy, U., Kohaut, S., Schnabel, C.	How fast do newly founded firms mature? Empirical analyses on job quality in start-ups	1/2005
3/2005	Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C.	Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany	1/2005
4/2005	Hinz, Th., Gartner, H.	Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern in Branchen, Berufen und Betrieben	2/2005
5/2005	Gartner, H., Rässler, S.	Analyzing the Changing Gender Wage Gap based on Multiply Imputed Right Censored Wages	3/2005

6/2005	Alda, H., Bender, S., Gartner, H.	The linked employer-employee dataset of the IAB (LIAB)	3/2005
7/2005	Haas, A., Rothe, Th.	Labour market dynamics from a regional perspective The multi-account system	4/2005
8/2005	Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S.L.	Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany	4/2005
9/2005	Gerlach, K., Stephan, G.	Wage Distributions by Wage-Setting Regime	4/2005
10/2005	Gerlach, K., Stephan, G.	Individual Tenure and Collective Contracts	4/2005
11/2005	Blien, U., Hirschenauer, F.	Formula allocation: The regional allocation of budgetary funds for measures of active labour market policy in Germany	4/2005
12/2005	Alda, H., Allaart, P., Bellmann, L.	Churning and institutions – Dutch and German establishments compared with micro-level data	5/2005
13/2005	Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, St.	Individual Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany with Respect to Sectoral Heterogeneity	5/2005
14/2005	Lechner, M.; Miquel, R., Wunsch, C.	The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy - The Case of East Germany after Unification	6/2005
15/2005	Jensen, U.; Rässler, S.	Where have all the data gone? Stochastic production frontiers with multiply imputed German establishment data	7/2005
16/2005	Schnabel, C.; Zagelmeyer, S.; Kohaut, S.	Collective bargaining structure and its determinants: An empirical analysis with British and German establishment data	8/2005

Impressum

IAB Discussion Paper
No. 17 / 2005

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Discussion Paper
unter:

<http://doku.iab.de/discussionpapers/2005/dp1705.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,
oder e-Mail: susanne.koch@iab.de