



IZA

RESEARCH REPORT SERIES

IZA Research Report No. 12

Untersuchung der beschäftigungs- und  
finanzpolitischen Auswirkungen eines  
Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung  
des Bundesministeriums für Wirtschaft

Holger Bonin  
Hilmar Schneider

March 2007



**Kurzexpertise für das  
Bundesministerium für Wirtschaft**

**März 2007**

**Untersuchung der beschäftigungs- und  
finanzpolitischen Auswirkungen eines  
Konzepts für existenzsichernde  
Beschäftigung des Bundesministeriums für  
Wirtschaft**

**Ausführender:**

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit  
(IZA)  
Schaumburg-Lippe-Str. 5-9  
53113 Bonn

**Beteiligte  
Wissenschaftler**

Dr. Holger Bonin

Dr. Hilmar Schneider

**Kontakt**

Dr. Hilmar Schneider  
Direktor für Arbeitsmarktpolitik  
Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Postfach 7240  
53072 Bonn  
Telefon: 0228 / 38 94 220  
Fax: 0228 / 38 94 180  
Email: [schneider@iza.org](mailto:schneider@iza.org)  
[www.iza.org](http://www.iza.org)



## Inhaltsverzeichnis

<i>Das Wichtigste in Kürze</i> .....	4
<b>1 Einleitung</b> .....	6
<b>2 Anreizwirkungen des BMWi-Modells</b> .....	8
2.1 Existenzsicherung der Kombilohn .....	8
2.2 Workfare.....	14
2.3 Kombination von Kombilohn und Workfare.....	15
<b>3 Simulationsansatz</b> .....	18
3.1 Diskretes Wahlmodell zur Mikrosimulation.....	18
3.2 Daten und Stichprobe.....	20
<b>4 Simulationsergebnisse</b> .....	25
4.1 Arbeitsangebotseffekte .....	27
4.1.1 Teilnahmeeffekte .....	27
4.1.2 Arbeitszeiteffekte .....	29
4.1.3 Bedeutung der Aufstockungsregelung .....	32
4.1.4 Bedarf an öffentlicher Beschäftigung und Ausbildung.....	36
4.1.5 Variation: Definition der Beschäftigungsfähigkeit.....	39
4.2 Fiskalische Effekte .....	41
4.2.1 Kurzfristige Wirkungen.....	42
4.2.2 Langfristige Wirkungen durch Änderungen im Arbeitsangebot.....	45
<b>5 Schlussfolgerungen</b> .....	49

## Das Wichtigste in Kürze

Die Studie untersucht die beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen des BMWi-Modells. Dieses Konzept verbindet einen Kombilohn, der am regulären Arbeitsmarkt erzielte nicht existenzsichernde Einkommen auf das Niveau des ALG II anhebt, und das Workfare-Prinzip, das von arbeitslosen Hilfeempfängern immer eine Gegenleistung in einer öffentlich bereitgestellten Tätigkeit oder Ausbildung – im Umfang von 39 Wochenstunden – verlangt.

Die vorgesehene Kombination von Workfare und Kombilohn ist aus prinzipiellen Überlegungen heraus problematisch, weil sie zu strategischem Verhalten einlädt. Hilfebedürftige könnten die Pflicht zur Gegenleistung umgehen, indem sie auf Tätigkeiten im regulären Arbeitsmarkt mit minimalen Arbeitszeiten ausweichen. So besteht die Gefahr, dass die positiven Wirkungen des Workfare-Prinzips auf das Arbeitsangebot weitgehend verpuffen.

Um dieses Verhalten der Betroffenen auszuschalten, wäre es angeraten, auf die Möglichkeit zur Aufstockung nicht existenzsichernder Einkommen zu verzichten und nur das Workfare-Prinzip umzusetzen.

Wenn es gelingt, das Workfare-Prinzip effektiv durchzusetzen, lässt sich mit dem BMWi-Vorschlag eine massive Ausweitung der Arbeitsangebots erzielen. Geschätzte 1,4 Millionen arbeitslose Hilfeempfänger würden versuchen, eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt zu finden.

### Übersicht: Wirkungen des BMWi-Vorschlags

Beschäftigungseffekt (in 1000)		Öffentlich bereitgestellte Stellen (in 1000)	Öffentliche Mehreinnahmen (Mrd. Euro)
Teilnahmeeffekt	Vollzeitäquivalente		
1.405	1.389	485	25.4

Beschäftigungseffekte ohne Personen in öffentlich bereitgestellten Stellen.

In Vollzeitäquivalenten gemessen ist der simulierte positive Arbeitsangebotseffekt annähernd genauso hoch. Zwar suchen nicht alle neu auf den Markt tretenden Hilfeempfänger eine Vollzeitbeschäftigung. Ein weiterer positiver Effekt entsteht aber durch die schlechteren Hinzuverdienstmöglichkeiten für die heutigen Aufstocker. Diese reagieren auf den nur noch existenzsichernden Kombilohn größtenteils mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots.

Die isolierte Betrachtung des existenzsichernden Kombilohns und des Workfare-Konzepts zeigt, dass sich der extrem positive Gesamteffekt des BMWi-Modells vor allem aus der Pflicht der Hilfeempfänger zur Gegenleistung speist.

Um das Workfare-Prinzip glaubhaft durchsetzen zu können, wird eine große Zahl öffentlicher Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeiten für Hilfeempfänger benötigt. Ein nennenswerter Teil der Hilfeempfänger benötigt solche Stellen auch dauerhaft, weil die Hürde zur Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt zu groß ist. Dies betrifft geschätzt etwas unter einer halben Million Hilfeempfänger.

Kurzfristig entlastet das BMWi-Modell die öffentlichen Haushalte um 2,4 bis 2,7 Mrd. Euro jährlich, je nachdem, ob auf den existenzsichernden Kombilohn verzichtet wird oder nicht. Falls sich das zu erwartende erhöhte Arbeitsangebot in Beschäftigung umsetzt, entstehen massive weitere Entlastungen der öffentlichen Kassen. Zuwächse bei den Steuer- und Beitragseinnahmen und Minderausgaben im Bereich des SGB II (bei leicht steigenden Ausgaben für Wohngeld) bedeuten im Saldo eine Verbesserung der öffentlichen Haushalte um rund 25 Mrd. Euro pro Jahr.

Sowohl von den potenziellen Beschäftigungseffekten als auch den fiskalischen Verbesserungen her erscheint das BMWi-Modell anderen jüngeren Vorschlägen zur Belebung des Niedriglohnssektors in Deutschland – zu nennen sind insbesondere das Konzept des Sachverständigenrats und das Bofinger/Walwei-Modell – deutlich überlegen.

## 1 Einleitung

Das Modell für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft (nachfolgend kurz: BMWi-Modell) zielt darauf ab, Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose attraktiver zu machen, indem das ALG II als steuerfinanzierte soziale Fürsorgeleistung für Bedürftige grundsätzlich nur als Gegenleistung für Bürgerarbeit oder Ausbildung in Vollzeit gewährt wird.

Dieses allgemein als „Workfare“ bekannte Konzept wird mit einem Kombilohn-Element verbunden. Ist das mit regulärer Marktarbeit erzielte Nettoeinkommen geringer als das zur sozialen Existenzsicherung erforderliche Einkommen, wird es durch einen ergänzenden staatlichen Transfer bis auf das Niveau des ALG II angehoben. In diesem Fall entfällt die Pflicht der Hilfeempfänger zur Gegenleistung in öffentlicher Beschäftigung.

Das BMWi-Konzept hebt sich von anderen aktuell diskutierten Modellen zur Umgestaltung des Niedriglohnsektors in Deutschland ab:

- Im Gegensatz zum Workfare-Modell des IZA ist ein moderater Kombilohn vorgesehen, der ein am regulären Arbeitsmarkt erzielttes Einkommen bei Bedürftigkeit auf das soziale Existenzminimum anhebt.
- Im Gegensatz zum ifo-Modell der aktivierenden Sozialhilfe wird das soziale Existenzminimum nicht abgesenkt. Das ALG II bleibt auf dem heutigen Niveau erhalten, solange der Empfänger seiner Arbeits- oder Ausbildungspflicht nachkommt.
- Im Gegensatz zum Modell des Sachverständigenrats bleiben die Möglichkeiten für abgabenreduzierte Beschäftigung in Mini- und Midijobs in vollem Umfang erhalten.

Diese Expertise untersucht die beschäftigungs- und finanzpolitischen Effekte des BMWi-Konzepts ex ante. Der nächste Abschnitt beschreibt die Setzungen des von uns simulierten Modells genauer und analysiert die daraus folgenden Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot. Abschnitt 3 skizziert das für die Simulation der Arbeitsangebots- und fiskalischen Effekte verwendete empirische Mikrosimulationsmodell und unsere auf Basis des Deutschen Sozio-oekonomischen Panels konstruierte Stichprobe. Abschnitt 4 umfasst die Simulationsergebnisse. Abschnitt 5 gibt eine zusammenfassende Bewertung des Konzepts.

## **2 Anreizwirkungen des BMWi-Modells**

Das BMWi-Konzept enthält zwei Elemente, die einen Einfluss auf das Arbeitsangebot ausüben:

- die Verschlechterung der bestehenden Hinzuverdienstmöglichkeiten für erwerbstätige Hilfeempfänger; der existierende Kombilohn in diesem Bereich wird begrenzt, indem nicht existenzsichernde Einkommen nur noch auf das Niveau des durch das ALG II bei Nichterwerbstätigkeit gegebene soziale Existenzminimum angehoben werden.
- die Einführung einer Verpflichtung zur Gegenleistung bei allen nicht am regulären Arbeitsmarkt tätigen Hilfeempfängern; jeder nicht in Ausbildung befindliche Hilfeempfänger bekommt ein öffentliches Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot im Umfang von 39 Wochenstunden. Bei Ablehnung geht der Transferanspruch verloren.

Dieser Abschnitt beschreibt die Anreizwirkungen des BMWi-Modells. Zunächst werden die Effekte der Entwicklung der bestehenden Hinzuverdienstregeln zum existenzsichernden Kombilohn und des Workfare-Konzepts separat analysiert. Es wird also betrachtet, welche Wirkungen sich ergeben, falls nur eine der beiden Maßnahmen eingeführt würde. Danach werden die Implikationen einer Kombination beider Maßnahmen beleuchtet.

### **2.1 Existenzsichernder Kombilohn**

Markteinkommen, die von ALG II-Empfängern erzielt werden, reduzieren die Höhe des Anspruchs auf ALG II. Nach geltender Rechtslage bleibt allerdings ein Teil des erzielten Einkommens verschont. Dabei gilt folgende Regelung: Bruttoeinkommen von unter 100 Euro werden überhaupt nicht, Einkommen zwischen 100 und 800 Euro zu 80 Prozent, Einkommen zwischen 800 und 1.200 Euro (1.500 Euro bei Personen

mit Kindern) zu 90 Prozent angerechnet. Ein Hinzuverdienst wird darüber hinaus dadurch begünstigt, dass für die Anrechnungsregeln das Bruttoeinkommen herangezogen wird, während für die Bemessung des ALG II das Nettoeinkommen maßgeblich ist.

Das vom BMWi vorgeschlagene Konzept verschlechtert die Bedingungen für den Hinzuverdienst von ALG II-Empfängern, indem ein nicht existenzsicherndes Markteinkommen nur noch soweit aufgestockt wird, dass gerade das Niveau des ALG II im Fall der Arbeitslosigkeit erreicht wird. Anders ausgedrückt, wird bei im Bereich nicht existenzsichernder Einkommen jeder (netto) am Markt verdiente Euro voll auf den ALG II-Anspruch angerechnet. Eine finanzielle Besserstellung durch Annahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit, wie sie die heutige Rechtslage ermöglicht, ist damit nicht mehr möglich.

Für die im Status quo vorhandenen Aufstocker bedeutet diese Neuregelung kräftige Einbußen beim verfügbaren Einkommen. Zum Beispiel bleiben an der Minijob-Grenze von 400 Euro derzeit 160 Euro anrechnungsfrei; dieser Betrag geht den Hilfeempfängern nach Umsetzung des BMWi-Modells verloren. An der Midijob-Grenze von 800 Euro beläuft sich der mit dem Übergang zum existenzsichernden Kombilohn verbundene Verlust an anrechnungsfreiem Einkommen auf 240 Euro. Im ungünstigsten Fall liegt der Unterschiedsbetrag für Alleinstehende (mit 1200 Euro Monatseinkommen) bei 280 Euro und für Alleinerziehende (mit 1500 Euro Monatseinkommen) bei 310 Euro.

Bei Paaren können die Unterschiede noch deutlich größer ausfallen, weil die geltenden Hinzurechnungsregeln für jeden erwerbsfähigen hinzuverdienenden Hilfeempfänger im Haushalt individuell angewandt werden.

Allerdings können, wenn die geltenden Regeln für das Wohngeld unverändert bleiben, die mit der Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten in der Sphäre des SGB II verbundenen Verluste beim verfügbaren Einkommen bei nicht zu

geringen Markteinkommen teilweise dadurch kompensiert werden, dass statt des Anspruchs auf ALG II einschließlich Kosten der Unterkunft ein Anspruch auf Wohngeld geltend gemacht wird.

Der Wohngeldanspruch ist gegenüber Ansprüchen aus dem SGB II vorrangig. Würde ein Haushalt mit dem Wohngeld eine geringere Leistung erreichen als nach dem SGB II, gibt es jedoch ein Wahlrecht zwischen beiden Leistungen. Solange also der Wohngeldanspruch über dem Anspruch an Leistungen nach SGB II liegt, darf und wird sich der der Haushalt also für das Wohngeld entscheiden.

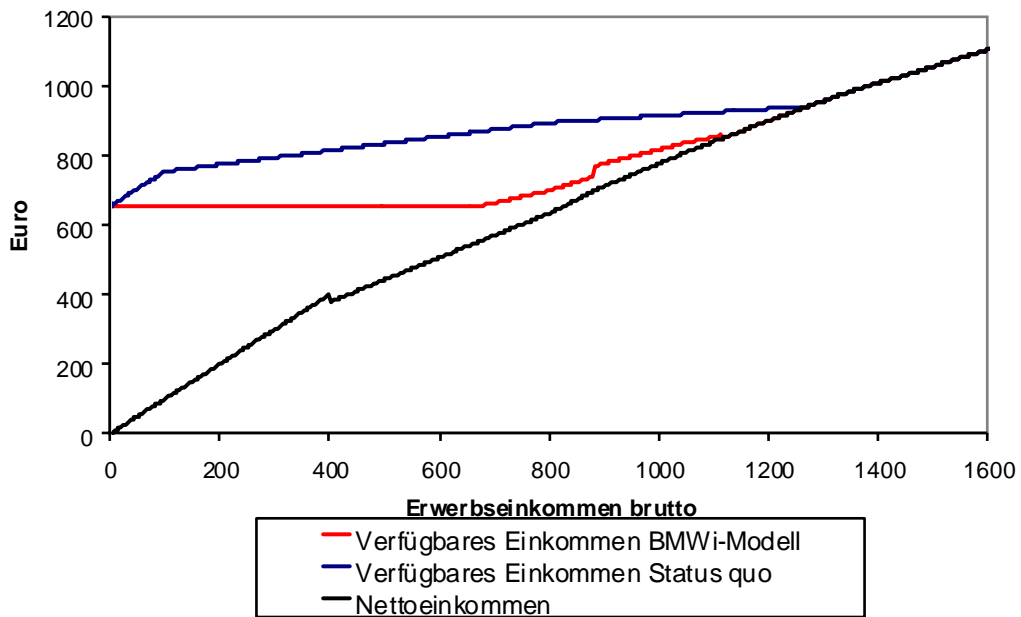
Die Erstattung der Kosten der Unterkunft über das Wohngeld kann nach bestehender Rechtslage günstiger sein, weil der Berechnung nicht das Bruttoeinkommen, sondern ein pauschaliert berechnetes Nettoeinkommen zugrundeliegt. Dieser Vorteil kann den Nachteil ausgleichen, dass bei der Wohngeldberechnung nicht die tatsächlichen (angemessenen) Kosten der Unterkunft, sondern eine pauschalierte, von Alter, Typ und Lage der Wohnung abhängige Mietobergrenze zum Ansatz gebracht wird.

Nach Verschlechterung der Hinzuverdienstregelungen im Sinne des BMWi-Modells greift bei einer Abwägung zwischen beiden Sozialleistungen das Wohngeld häufiger, weil der ALG II-Anspruch mit wachsendem Einkommen rascher fällt als im Status quo. So wird die Wirkung der verschlechterten Anrechnungsregeln wenigstens etwas abgemildert. Ob und wie stark das Wohngeld im Einzelfall greift, hängt aber nicht nur vom Bruttoeinkommen, sondern vom Abstand zwischen der anzusetzenden Obergrenze bei den Kosten der Unterkunft gemäß SGB II und der Mietobergrenze gemäß Wohngeldgesetz ab.

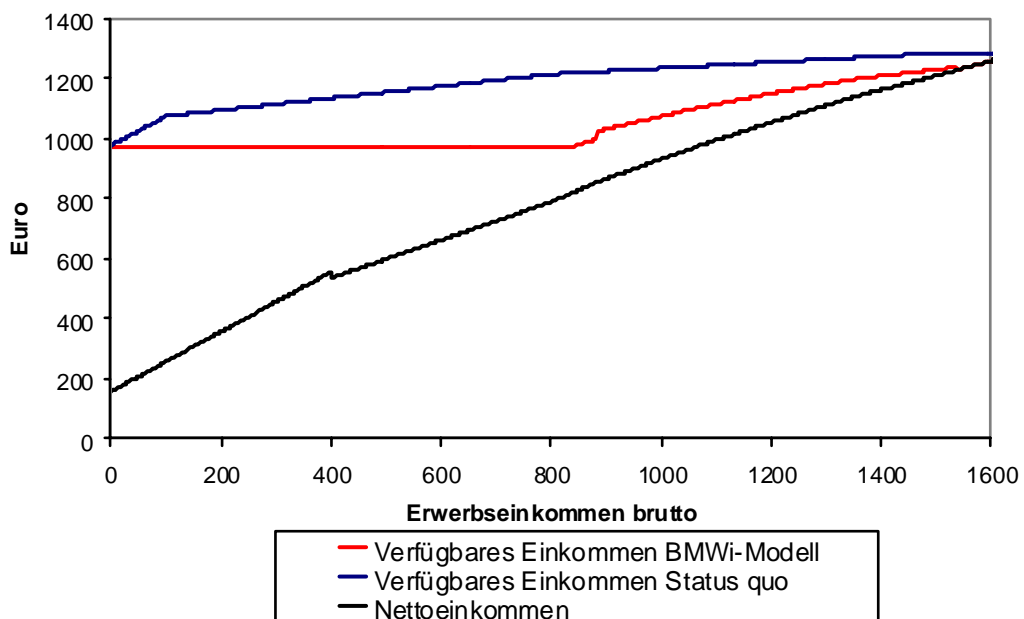
Abbildung 1 illustriert die Gesamtwirkung der Neugestaltung der Grundsicherung auf das verfügbare Einkommen erwerbsfähiger hinzuverdienender ALG II-Empfänger. Es werden typisierte Haushalte von Alleinstehenden und Alleinerziehenden betrachtet. Konzeptionell ist die Differenz zwischen verfügbarem Einkommen und dem gezeigten Nettoeinkommen ein Kombilohn.

Abbildung 1: Wirkung des BMWi-Modells auf das verfügbare Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttomonatslohn

(a) Alleinstehender



(b) Alleinerziehender mit einem Kind unter 15 Jahren



Der betrachtete Alleinstehendenhaushalt zahlt für eine Wohnung mit Mietstufe 3 und einem Bezugsjahr zwischen 1966 und 1991 eine Miete von 310 Euro monatlich inklusive Heizung. Damit ergibt sich ein Regelbedarf bei Nichterwerbstätigkeit von 655 Euro monatlich. Der betrachtete Alleinerziehendenhaushalt hat ein zu betreuendes Kind unter 15 Jahren. Inklusive der anzusetzenden Warmmiete von 423 Euro ergibt sich ein Bedarf zur sozialen Grundsicherung gemäß SGB II in Höhe von 975 Euro monatlich.

Gegenüber der geltenden Rechtslage ergibt sich für beide Haushaltstypen, falls es sich in der Ausgangslage um Aufstocker handelt, bei einem Übergang zum existenzsichernden Kombilohn gemäß BMWi-Modell eine deutliche Verschlechterung gegenüber dem Status quo. Bei Alleinstehenden (Alleinerziehenden) ist der Verlust an verfügbarem Einkommen bei einem monatlichen Bruttoeinkommen um 675 Euro (840 Euro) mit 215 Euro (187 Euro) am größten.

Offensichtlich verringert sich mit der Neuregelung der Anreiz „aufzustocken“, also den Bezug von ALG II mit einer geringfügigen Beschäftigung zu kombinieren. Bei niedrigen Einkommen verläuft die Budgetlinie horizontal. Die Marginalbelastung des Einkommens beträgt, solange der Haushalt ALG II bezieht, 100 Prozent. Für rational abwägende Individuen ist Arbeit in diesem Bereich nicht attraktiv.

Die Grenzbelastung des Einkommens fällt erst, wenn die Inanspruchnahme des auf pauschalierter Nettobasis berechneten Wohngelds attraktiver ist, der Haushalt also die Sphäre des SGB II verlässt. Die marginale Belastung des Markteinkommens durch den Entzug von Wohngeld (und Beiträge und Steuern) liegt nun bis zum Auslaufen des Wohngeldanspruchs bei etwa 1100 Euro (Alleinstehender) bzw. 1550 Euro (Alleinerziehender) bei rund 60 Prozent.<sup>1</sup> Jenseits dieser Grenze entspricht das

---

<sup>1</sup> Die Sprungstelle der Budgetlinie bei etwa 880 Euro, die eine negative Grenzbelastung anzeigt, ergibt sich daraus, dass an dieser Stelle die Einkommensteuerpflicht einsetzt. Bei der Wohngeldberechnung wird bei Einkommensteuerpflichtigen eine pauschalierte Einkommensteuer von 10 v.Hd. zum Ansatz gebracht, der tatsächliche Durchschnittssteuersatz liegt bei einsetzender Steuerpflicht aber darunter.

verfügbare Einkommen dem Nettoeinkommen, die Grenzbelastung ergibt sich nur aus den zu zahlenden Sozialbeiträgen und direkten Steuern.

Betrachtet man das Arbeitsangebot konzeptionell als individuelle Wahlentscheidung zwischen der Menge an frei disponibler Zeit und dem verfügbaren Einkommen, schafft die Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für sich betrachtet – mögliche Interaktionen mit dem Workfare-Element des Vorschlags werden in Abschnitt 2.3 diskutiert – für Personen, die bei geltender Rechtslage nicht arbeiten, im Normalfall keinen Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen. Eine mögliche Ausnahme sind allerdings Paare, die ihre Entscheidungen mit Blick auf ihr gemeinsam verfügbares Einkommen treffen. Es ist prinzipiell denkbar, dass ein Partner eine Arbeit aufnimmt, um den mit der geänderten Hinzuverdienstregel verbundenen Einkommensverlust für den anderen, bereits beschäftigten Partner auszugleichen.

Bei Personen, die in der Ausgangssituation einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, kann sich dagegen die optimale Arbeitszeit sowohl reduzieren als auch erhöhen. Personen mit einer relativ hohen Präferenz für Freizeit bzw. hohen Kosten längerer Beschäftigung (Zweitverdiener, Erziehende) dürften auf den Einkommensverlust in Beschäftigung eher mit einem Rückzug vom Arbeitsmarkt reagieren. Personen mit relativ niedrigen Kosten längerer Beschäftigung dürften dagegen dazu neigen, den Einkommensverlust mit einer Ausweitung der Arbeitszeit zu kompensieren. Hierbei wird durch die Neuregelung vor allem der Bereich relativ moderater Grenzbelastungen bei Inanspruchnahme des Wohngelds attraktiv. Die marginale Belastung des Einkommens liegt hier niedriger als unter den Bedingungen des Status quo. Theoretisch denkbar ist aber auch, dass das Arbeitsangebot so weit ausgeweitet wird, dass der Haushalt aus dem Wohngeldbezug herausfällt, also keine sozialen Transfers mehr bezieht.

Ob dieses Element des BMWi-Konzepts das Arbeitsangebot in Stunden erhöht oder verringert, ist demnach eine empirische Frage, die ex ante nur über eine Mikrosimulation des Arbeitsangebotsverhaltens beantwortet werden kann.

## **2.2 Workfare**

Das BMWi-Modell sieht vor, jedem nicht in Ausbildung befindlichen Arbeitslosen, der Bedürftigkeit geltend macht, ein öffentliches, verpflichtendes Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot, das Vollzeit (39 Stunden) in Anspruch nimmt, zu machen. Das mit der angebotenen Stelle verbundene Einkommen entspricht exakt der Höhe des sozialen Existenzminimums. Dieses als Workfare bekannte Prinzip ersetzt die bestehende bedingungslose soziale Grundsicherung durch ein System mit Pflicht zur Gegenleistung in Form eines Verlusts an frei disponibler Zeit.

Die Anreize für arbeitslose Hilfeempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt verändern sich hierdurch massiv, obwohl der Verlauf des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen (vgl. Abbildung 1) unangetastet bleibt. Da der Zeiteinsatz für den Erwerb von Transfers in öffentlicher Beschäftigung oder Ausbildung derselbe ist wie der für den Erwerb eines Vollzeiteinkommens am regulären Arbeitsmarkt, lohnt sich jede reguläre Tätigkeit, vorausgesetzt der Hilfeempfänger ist produktiv genug, um in Vollzeitbeschäftigung nach Abzug von Steuern und Beiträgen mehr als das soziale Existenzminimum zu erwirtschaften.

Anders ausgedrückt senkt das Workfare-Prinzip den Anspruchslohn der arbeitslosen Hilfeempfänger auf das Niveau des sozialen Existenzminimums. Bei Alleinstehenden zum Beispiel reduziert sich der implizite Mindestlohn bei Verwirklichung des Workfare-Prinzips, wenn man von einem Regelbedarf von 655 Euro und einer Wochenarbeitszeit von 39 Stunden ausgeht, auf lediglich 3,92 Euro pro Stunde.

Bei Alleinerziehenden und Hilfeempfängern in Paaren ergeben sich ähnlich niedrige Anspruchslöhne, wenn man davon ausgeht, dass der in öffentlicher Beschäftigung oder Ausbildung gezahlte Transfer nur das nicht durch eigenes Einkommen gedeckte

individuelle soziale Existenzminimum absichert, also etwaige soziale Transfers zur Existenzsicherung der Kinder auch ohne Gegenleistung der Eltern gewährt werden.<sup>2</sup>

Alle arbeitslosen ALG II-Empfänger, deren potenzieller Stundenlohn oberhalb des durch das individuelle soziale Existenzminimum vorgegebenen Anspruchslohns liegt, werden eine Tätigkeit am regulären Arbeitsmarkt anstreben und die öffentlichen Stellen für Transferempfänger nicht in Anspruch nehmen. Dauerhaft im Hilfebezug (und der bereitgestellten öffentlichen Beschäftigung oder Ausbildung) verbleiben alle Hilfeempfänger, deren Produktivität so gering ist, dass reguläre Arbeitgeber nicht bereit wären, selbst den niedrigen Anspruchslohn zu zahlen.

Solange das Workfare-Prinzip nur auf Arbeitslose angewendet wird, bleiben die Arbeitsanreize für im Hilfeempfänger, die im Status quo aufstocken, also sowohl Erwerbseinkommen als auch ALG II beziehen, unverändert.

### **2.3 Kombination von Kombilohn und Workfare**

Bisher wurden die Anreizwirkungen der beiden Elemente des BMWi-Modells – Übergang zum existenzsichernden Kombilohn und Einführung von Workfare – isoliert betrachtet. Bei Kombination beider Maßnahmen entfalten sich weitere Wirkungen. Diese sind für arbeitslose und aufstockende Hilfeempfänger unterschiedlich.

Für Hilfeempfänger, die in der Ausgangslage arbeitslos sind und mit Workfare konfrontiert werden, schafft der existenzsichernde Kombilohn einen starken Anreiz,

---

<sup>2</sup> Gelegentlich werden für Alleinerziehende oder Paarhaushalte höhere Reservationslöhne angegeben. Diese ergeben sich jedoch nur dann, wenn der gesamte Hilfeanspruch des Haushalts – im Fall des zuvor betrachtenden Alleinerziehenden zum Beispiel 975 Euro – als Sozialtransfer in öffentlicher Beschäftigung oder Ausbildung angesetzt wird. Es lässt sich jedoch für jedes Mitglied eines Haushalts ein individueller Anspruch auf ALG II bzw. Sozialgeld bestimmen, indem der individuelle Regelbedarf mit dem individuellen Einkommen saldiert wird. Eventuelle Überschüsse des Einkommens über den Regelbedarf müssen auf andere Haushaltsmitglieder übertragen werden, bevor ein Transferanspruch begründet werden kann. In unserem Beispiel wäre der zum Transferanspruch ohne den Regelbedarf des Kindes (557 Euro inkl. anteiliger Kosten der Unterkunft) korrespondierende implizite Stundenlohn in öffentlicher Beschäftigung oder Ausbildung sogar niedriger als beim Alleinstehenden.

eine niedrig entlohnte Tätigkeit am regulären Arbeitsmarkt mit kurzer Arbeitszeit zu suchen. Durch Nachweis einer regulären Tätigkeit kann sich der Hilfeempfänger der Pflicht zur Erbringung einer Gegenleistung für den Aufstockungsbetrag entziehen. Dies ist attraktiv, weil sich dasselbe Einkommen wie in der öffentlich bereitgestellten Tätigkeit mit einem geringeren Einsatz an Zeit erreichen lässt.

Das Anreizproblem bei Kombination von Workfare und Kombilohn lässt sich mit einem Extremfall veranschaulichen. In der Ausgangssituation erhalten Arbeitslose ihr soziales Existenzminimum ohne zu arbeiten. Bei Umsetzung des BMWi-Modells können die Transferempfänger die bisherige Einkommens- und Freizeitsituation annähernd perfekt wieder herstellen, indem sie nur eine einzige Stunde regulär beschäftigt sind. Wenn der Ausgangszustand (soziales Existenzminimum und Null Stunden Arbeit), wie im neoklassischen Arbeitsangebotsmodell unterstellt, aus Sicht des Individuums optimal ist, ist der so erreichte Zustand (soziales Existenzminimum und eine Stunde Arbeit) sehr nah am Optimum. Es ist demnach kaum zu erwarten, dass das Individuum nach der Reform eine längere Arbeitszeit vorzieht. Sonst würde es mit größter Wahrscheinlichkeit schon in der Ausgangslage eine längere Arbeitszeit vorziehen.

Dass die beschriebene Ausweichreaktion mehr als eine theoretische Möglichkeit ist, zeigt sich bereits heute. Die mit der Hartz-Reform eingeführten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) enthalten nämlich im Kern bereits den Workfare-Gedanken. Er hat bislang jedoch kaum Wirkung entfaltet. Ein Grund für das Versagen des Konzepts ist, dass das Angebot einer Arbeitsgelegenheit durch die Kombination von ALG II und geringfügiger Beschäftigung ausgehebelt werden kann. Eine steigende Zahl von ALG II-Empfängern ist nebenher in geringem Umfang erwerbstätig und entzieht sich so vollständig der Verpflichtung zur Annahme eines Ein-Euro-Jobs.

Diese Möglichkeit verliert zwar etwas an Attraktivität, wenn das Einkommen der Aufstocker, wie im BMWi-Modell vorgesehen, auf das Niveau der sozialen

Existenzsicherung abgesenkt und nicht mehr wie heute darüber hinaus angehoben wird, der grundlegende Anreizmechanismus funktioniert aber dennoch weiter.

Bei den Hilfeempfängern, die in der Ausgangslage erwerbstätig sind und gemäß BMWi-Modell eine Absenkung des verfügbaren Einkommens auf das soziale Existenzminimum erfahren, verringert sich bei Kombination der Maßnahme mit Workfare die Wahrscheinlichkeit eines Rückzugs vom regulären Arbeitsmarkt. Gegenüber der Situation ohne Workfare wird diese Handlungsmöglichkeit durch die Pflicht zur Gegenleistung unattraktiver. Der Rückzug aus dem regulären niedrig entlohnten Job bedeutet zwar keinen Einkommensverlust, allerdings nimmt die öffentlich bereitgestellte Tätigkeit oder Ausbildung mehr Zeit in Anspruch.

Unberührt von Workfare bleibt dagegen das Verhalten derjenigen, die auf die vorgesehene Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten mit einer Ausweitung ihrer Arbeitszeit reagieren.

### **3 Simulationsansatz**

Das Ziel dieser Expertise ist die Quantifizierung der Wirkungen der durch das BMWi-Konzept veränderten Erwerbsanreize auf das Arbeitsangebot. Zu diesem Zweck werden die der Arbeitsangebotsentscheidung zugrundeliegenden Verhaltens- bzw. Präferenzparameter auf Grundlage des im Status quo beobachteten Angebots empirisch geschätzt. Für diese Analyse wird eine Stichprobe von Haushalten aus dem Sozio-Ökonomischen Panel verwendet, die die erwerbsfähige Bevölkerung im Kernerwerbsalter mit potenziell flexiblem Arbeitsangebot erfasst.

Dieses Kapitel skizziert das mikroökonomische Simulationsmodell, das den in Abschnitt 4 vorgestellten Rechenergebnissen zugrundeliegt. Der erste Abschnitt beschreibt den verwendeten diskreten Wahlansatz. Ein zweiter Abschnitt geht näher auf die verwendete Stichprobe ein.

#### **3.1 Diskretes Wahlmodell zur Mikrosimulation**

Die vorgestellten Simulationsergebnisse beruhen auf einem mikroökonomischen Arbeitsangebotsmodell, das den Nutzen individueller Handlungsoptionen mit Hilfe einer Nutzenfunktion abbildet, die von der verfügbaren Freizeit (80 Stunden - geleistete Arbeitszeit pro Woche) und dem bei der geleisteten Arbeitszeit verfügbaren Einkommen abhängt. Gemäß dem neoklassischen Arbeitsangebotsmodell stiften dabei sowohl Freizeit als auch Einkommen, das zum Konsum verfügbar ist, einen positiven Nutzen. Da sich die Konsummöglichkeiten durch Aufgabe von Freizeit zur Erzielung von Einkommen steigern lassen, steht der Haushalt vor einem Entscheidungsproblem: er muss zwischen dem möglichen Nutzenzuwachs aus mehr Konsum und dem möglichen Nutzenverlust aus weniger Freizeit abwägen.

Ziel des mikroökonomischen Schätzmodells ist, die Gewichte von Konsum und Freizeit in der Nutzenfunktion, die in diese Abwägung eingehen, empirisch zu schätzen. Die Identifikation der gesuchten Parameter beruht auf der Annahme, dass

das beobachtete Arbeitsangebot dem optimalen Angebot bei Lösung des genannten Entscheidungsproblems zumindest nahe kommt. Unter dieser Voraussetzung lässt sich von den beobachteten Kombinationen von Arbeitszeiten und verfügbarem Einkommen auf die durchschnittlichen Gewichte der beiden Güter im Nutzenkalkül der Haushalte schließen.

Es ist zu erwarten, dass diese Gewichte systematisch mit individuellen Merkmalen der Haushalte variieren. Beispielsweise dürfte bei Frauen mit zu betreuenden Kindern der Verlust an disponibler Zeit bei Erwerbstätigkeit ein stärkeres negatives Gewicht haben als bei alleinstehenden Männern. Das geschätzte Modell lässt Interaktionen zwischen der Präferenz für frei verfügbare Zeit und einer Reihe von persönlichen und Haushaltsmerkmalen zu. Die durchgeführten Simulationen berücksichtigen somit eine Vielzahl unterschiedlicher Arbeitsangebotselastizitäten.

Des Weiteren berücksichtigt unser empirisches Arbeitsangebotsmodell, dass Individuen nicht jede beliebige Arbeitszeit wählen können, sondern de facto mit einer Reihe von Standardarbeitszeiten konfrontiert sind. Wir wählen daher einen diskreten Entscheidungsansatz, der die Zahl der Handlungsmöglichkeiten auf ein realistisches Maß begrenzt. Konkret sind folgende Optionen zugelassen: Nichterwerbstätigkeit, d.h. ein Arbeitsangebot von null Stunden, geringfügige Beschäftigung bzw. Teilzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 10, 15 oder 20 Wochenstunden, sowie Vollzeittätigkeit im Umfang von durchschnittlich 30, 40 oder 50 Wochenstunden.

Außerdem wird die Möglichkeit zu geringfügiger Tätigkeit im 400-Euro-Job zugelassen. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass es ein spürbares Arbeitsangebot exakt an der Minijob-Schwelle gibt. Wählt ein Individuum in unserem empirischen Modell einen 400-Euro-Job, wird ihm eine wöchentliche Arbeitszeit in Abhängigkeit von seiner Produktivität (gemessen am Bruttostundenlohn) zugewiesen, die mit einem Monatseinkommen von 400 Euro kompatibel ist.

Schließlich berücksichtigt unser empirisches Schätzmodell, dass Partner – verheiratete oder unverheiratete Paare – ihre Arbeitszeit koordinieren. Dazu wird ein einfaches Modell des Arbeitsangebots im Haushalt modelliert. Dieses Modell geht davon aus, dass Partner das gemeinsam verfügbare Einkommen unter Rücksicht auf die von beiden jeweils dafür eingesetzten Arbeitszeit optimieren. Unter dieser Voraussetzung ist das Arbeitsangebot eines Partners jeweils auch vom Arbeitsangebot des anderen Partners abhängig. Insbesondere ist zugelassen, dass die Partner ihre gemeinsam verfügbare Freizeit zu steigern versuchen, und dass ein Partner bei einer Einkommensteigerung des anderen Partners mit einer Verringerung des Arbeitsangebots reagiert.

Das verwendete Simulationsmodell entspricht dem Modell, das vom IZA bereits für die Simulation der Beschäftigungs- und fiskalischen Wirkungen des Bofinger/Walwei-Modells im Rahmen eines im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellten Gutachtens herangezogen wurde. Die hier vorgelegten Rechenergebnisse sind mit den Ergebnissen dieses Gutachtens demnach unmittelbar vergleichbar.

### **3.2 Daten und Stichprobe**

Die Schätzung des skizzierten ökonometrischen Modells erfordert zum einen einen Datensatz, in dem sich Arbeitszeiten und Einkommen im Haushaltskontext beobachten lassen. Unsere Analyse verwendet hierzu die Welle 2005 des Sozio-Oekonomischen Panels.

Gewählt wird daraus eine Stichprobe der erwerbsfähigen Bevölkerung. Diese enthält soweit wie möglich alle Personen, die dem Arbeitsmarkt mehr oder weniger uneingeschränkt zur Verfügung stehen.<sup>3</sup> Konkret sind dies alle Personen unter 60 Jahren, die nicht selbstständig oder im öffentlichen Dienst tätig sind, nicht in

---

<sup>3</sup> Natürlich reduziert sich die Stichprobe durch den Ausschluss von Haushalten, bei denen die für die Berechnung erforderlichen Variablen nicht oder nur unvollständig beobachtet werden.

Ausbildung, Wehr- oder Zivildienst stehen und sich nicht im Erziehungsurlaub befinden.

Paarhaushalte werden berücksichtigt, sobald ein Partner diese Kriterien erfüllt. Ist der andere Partner gemäß unserer Definition nicht flexibel, werden sein Arbeitsangebot und das damit einhergehende Bruttoerwerbseinkommen als exogen gegeben betrachtet. Das mit der Tätigkeit der Partners verbundene Einkommen wird jedoch bei der Bestimmung des verfügbaren Einkommens des Haushalts berücksichtigt.

Desweiteren berücksichtigt unsere Analyse alle Kinder unter 25 Jahren, die im Haushalt der Eltern leben. Auch für diese Population wird ein eventuell vorhandenes Arbeitsangebot konstant gehalten. Mögliches Einkommen der Kinder wird zum verfügbaren Einkommen des Haushalts gerechnet, geht also in die Nutzenfunktion der Eltern ein. Insofern wird unterstellt, dass die Eltern mit den im Haushalt lebenden Kindern unter 25 Jahren eine wirtschaftliche Gemeinschaft bilden.<sup>4</sup>

Insgesamt umfasst die durch unsere Stichprobe erfasste Bevölkerung „mit flexiblem Arbeitsangebot“ hochgerechnet knapp 24 Millionen Personen. In diese Zahl nicht eingerechnet sind nicht flexible Partner in Paarhaushalten (3,1 Millionen Personen) und die gemäß unserer Definition nicht flexiblen im Haushalt lebenden Kinder unter 25 Jahren (3,3 Millionen Personen).

Die mikroökonomische Schätzung des Arbeitsangebotsverhaltens wird getrennt für verschiedene Haushaltstypen durchgeführt. Unterschieden werden alleinstehende Frauen, alleinstehende Männer, Alleinerziehende (über 90 Prozent Frauen), Paare, bei denen nur ein Partner beim Arbeitsangebot flexibel ist und Paare, bei denen beide Partner gemäß unserer Definition ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen.

---

<sup>4</sup> Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Kinder mit den Eltern eine Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II bilden. Zur Feststellung der Bedarfsgemeinschaften, die zur Ermittlung des ALG II-Anspruchs erfolgt, werden die gesetzlichen Regelungen angewandt, also betrachtet, ob im Haushalt lebende Kinder mit ihrem Einkommen den persönlichen Regelbedarf decken können.

**Tabelle 1: Verteilung der Stichprobe auf Arbeitszeiten und Haushaltstypen  
 Rechtsstand 2007**

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
0	512	399	416	696	889	1918	<b>4830</b>
10	18	42	44	91	21	427	<b>642</b>
400 Euro-Job	17	18	33	81	12	348	<b>508</b>
15	10	6	55	62	17	349	<b>499</b>
20	49	79	102	169	44	711	<b>1154</b>
30	146	218	173	271	103	859	<b>1770</b>
40	1409	1066	354	997	3139	1650	<b>8614</b>
50	1230	449	121	799	2675	640	<b>5914</b>
<b>Gesamt</b>	<b>3392</b>	<b>2276</b>	<b>1298</b>	<b>3165</b>	<b>6901</b>	<b>6901</b>	<b>23932</b>
<b>nachrichtlich: Vollzeitäquivalente</b>	3093	1825	724	2348	6598	3765	18353

(Angaben in 1000 Personen).

Tabelle 1 zeigt die Verteilung unserer Stichprobe auf die verschiedenen Arbeitszeiten und möglichen Arbeitszeiten unter den rechtlichen Gegebenheiten des Status quo.<sup>5</sup> Für die Einstufung der Haushalte ist dabei die Tätigkeit der Haushalte im überwiegend ausgeübten Job relevant. Geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb ist in unseren Rechnungen nicht erfasst.

Die Stichprobe beschreibt fast 5,7 Millionen Alleinstehende, etwa 1,3 Millionen Alleinerziehende und gut 17 Millionen Personen in Paarhaushalten. Die einzelnen Haushaltstypen zeigen unterschiedliche Arbeitszeitmuster, was eine getrennte Schätzung von Angebotselastizitäten rechtfertigt. Insbesondere zeigt sich das relativ niedrige Arbeitsangebot von Alleinerziehenden. In Vollzeitäquivalenten zu 40

<sup>5</sup> Die Daten, aus denen die die Parameter unseres Arbeitsangebotsmodells geschätzt werden, stammen aus dem Jahr 2005. Daher müssen in einem ersten Schritt mögliche Änderungen beim Arbeitsangebot, sowie der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, die sich zwischenzeitlichen Veränderungen der Rechtslage, z.B. der Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zum 1. Januar 2007, ergeben, simuliert werden. Auf die Dokumentation dieses Simulationsschritts wird in diesem Bericht aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

Stunden gerechnet beträgt ihr Angebot nur rund 55 Prozent des Arbeitsangebots in Personen. Eine ähnlich niedrige Erwerbsbeteiligung beobachtet man bei den Frauen in Paarhaushalten, in denen beide Partner flexibel sind.

In diesem Haushaltstyp sind Frauen besonders oft geringfügig beschäftigt. Fast 70 Prozent der gut eine halbe Millionen erfassten 400 Euro-Jobs entfallen auf diese Personengruppe, obwohl ihr Bevölkerungsanteil unter 30 Prozent liegt. Wenig anzutreffen sind geringfügige Beschäftigungen bei den Alleinstehenden. Überraschend scheint die hohe Zahl von Personen mit einem Arbeitsangebot über 40 Stunden. Dies wird dadurch erklärt, dass für die Arbeitszeitklassifikation nicht die vertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit, sondern die tatsächlich im Durchschnitt geleistete Arbeitszeit einschließlich der Überstunden zugrundegelegt wird.

Nicht beschäftigt sind in der Ausgangssituation gut 4,8 Millionen. Nicht alle davon sind jedoch arbeitslos gemeldet.

Um das empirische diskrete Wahlmodell zu implementieren, muss für jedes Individuum bzw. für jeden Haushalt das mit jeder möglichen Arbeitszeit verbundene verfügbare Einkommen berechnet werden. Dies ergibt die Menge der Wahlmöglichkeiten – Kombinationen aus Arbeitszeit und verfügbarem Einkommen – aus denen die beobachtete Arbeitszeit annahmegemäß die Möglichkeit mit dem höchsten Nutzenniveau repräsentiert.

Für die Feststellung des verfügbaren Einkommens wird in einem ersten Schritt das mit jeder Handlungsmöglichkeit verbundene Bruttoeinkommen ermittelt. Hierzu wird für beschäftigte Individuen der beobachtete Bruttostundenlohn genommen und unter der Annahme, dass dieser Lohn über alle Alternativen konstant ist, mit der jeweiligen Arbeitszeit kombiniert. Bei in der Ausgangssituation nicht Beschäftigten fehlt die Lohnbeobachtung, so dass ein Bruttostundenlohn geschätzt werden muss. Die Schätzung erfolgt auf Basis der Ergebnisse einer Lohnregression für die beschäftigten Mitglieder der Stichprobe, wobei Selektionsverzerrungen – nicht

beschäftigte Mitglieder der Stichprobe weisen systematisch niedrigere Stundenlöhne auf als Beschäftigte – mit üblichen statistischen Verfahren (Heckman-Korrektur) kontrolliert werden.

In einem zweiten Schritt wird mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells des deutschen Steuer- und Transfersystems, das die geltende Rechtslage im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer, bei den Beiträgen zur Sozialversicherung, beim ALG II (einschließlich Sozialhilfe) und beim Wohngeld abbildet, aus dem Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen des Haushalts berechnet. In die Berechnung gehen neben dem Erwerbseinkommen das Kindergeld, empfangene Leistungen bei Arbeitslosigkeit (ALG I, Übergangsgeld), sonstige Sozialtransfers (BAFöG, Erziehungsgeld), Renten, Kindergeld, persönliche Transfers (etwa Unterhalt eines geschiedenen Partners) und sonstige Einkommen ein.

Bei der Bestimmung des Anspruchs auf ALG II wurde unterstellt, dass als bei Erstattung der Kosten der Unterkunft eine Mietobergrenze für die Kaltmiete gilt, die das 1,1-fache der Mietobergrenze aus §8 WoGG einer Wohnung mit Mietstufe 3 und einem Bezugsjahr zwischen 1966 und 1991 beträgt.

## 4 Simulationsergebnisse

Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse der Simulationsrechnungen, die auf dem geschätzten empirischen Modell des Arbeitsangebotsverhaltens aufbauen, für verschiedene Varianten der Ausgestaltung des BMWi-Modells zusammen. Die Varianten dienen dazu, die Bedeutung verschiedener Setzungen des Konzepts für die Resultate herauszuarbeiten.

Analysiert werden neben dem eigentlichen BMWi-Modell folgende Varianten:

- Um die Bedeutung des Kombilohn-Elements des BMWi-Modells bzw. der veränderten Einkommensanrechnungsregel für erwerbstätige Hilfebezieher im regulären Arbeitsmarkt zu isolieren, wird eine Variante betrachtet, in der die derzeit geltenden Regelungen für die Hinzuverdienste von „Aufstockern“ beibehalten werden. Eine zweite Variante betrachtet das BMWi-Modell ohne Kombilohn, d.h. ohne Aufstockung von Markteinkommen auf das Niveau des ALG II im Falle von Bedürftigkeit. Diese Variante entspricht dem Workfare-Konzept des IZA.
- Im Referenzmodell gilt die Verpflichtung zur Aufnahme einer öffentlich bereitgestellten Tätigkeit bzw. Ausbildung für alle Bezieher von ALG II. Alternativ wird ein Szenario betrachtet, das gewisse Ausnahmen bei Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit zulässt.

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden die durch das BMWi-Modell ausgelösten, simulierten Veränderungen des Arbeitsangebots erörtert. Hierbei wird zwischen den Wirkungen auf die Entscheidung über die generelle Teilnahme am Arbeitsmarkt (Partizipation) und die Entscheidung über die angestrebte Arbeitszeit (Arbeitsvolumen) unterschieden. Die Zahl der bereitzustellenden Beschäftigungs- oder Ausbildungsgelgenheiten wird ermittelt. Danach werden die unmittelbaren und mittelbaren fiskalischen Effekte des Konzepts dargestellt.

Bei der Interpretation der vorgelegten Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die vorgestellten Rechenergebnisse nur für die Teilgesamtheit der Bevölkerung (ca. 24 Millionen Personen) gelten, deren Arbeitsangebotsentscheidung im empirischen Verhaltensmodell simuliert wird. Insbesondere weichen die auf Basis der analysierten Stichprobe hochgerechneten Steuer- und Beitragseinnahmen und Transferausgaben vom tatsächlichen Niveau der Einnahmen und Ausgaben ab.

Desweiteren ist zu berücksichtigen, dass die Simulationsrechnungen nur ein potenzielles Arbeitsangebot, d.h. die Präferenzen der Haushalte beschreiben. Eventuelle Beschränkungen auf der Nachfrageseite sind in den empirisch geschätzten Verhaltensparametern, die die Grundlage für die Simulation sind, nur implizit abgebildet. Bestehen darüber hinaus nachfrageseitige Restriktionen, können simulierte Veränderungen des gewünschten Arbeitsangebots nicht unmittelbar realisiert und damit beschäftigungs- und budgetwirksam werden. Anders ausgedrückt setzen sich die simulierte Angebotseffekte, je nach der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts, möglicherweise erst mittel- und langfristig in eine Veränderung der Beschäftigung und damit in eine Veränderung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben um.

## 4.1 Arbeitsangebotseffekte

### 4.1.1 Teilnahmeeffekte

Als Referenzmodell wird die Umsetzung des BMWi-Modells für alle ALG II-Empfänger, die sich nicht in Ausbildung befinden, betrachtet.

Tabelle 2 fasst die simulierten Partizipationseffekte für verschiedene Varianten der Anrechnung von Einkommen aus Tätigkeiten am regulären Arbeitsmarkt zusammen.

Es zeigt sich, dass das BMWi-Modell – Workfare kombiniert mit existenzsichernden Transfers an bedürftige Beschäftigte im regulären Arbeitsmarkt – hoch wirksam ist. Die Pflicht zur Erbringung einer Gegenleistung für die Gewährung von sozialen Transfers führt dazu, dass 1,4 Millionen Personen zusätzlich Arbeit anbieten. Unter der Voraussetzung, dass alle, die neu nach einer Beschäftigung suchen, auch einen Arbeitsplatz finden, stellt diese Zahl die Obergrenze des durch die Reform zu bewirkenden Beschäftigungseffekts dar.

In der analysierten Stichprobe steigt die Partizipationsrate nach der Reform um 6,4 Prozentpunkte, von 79,8 Prozent auf 86,3 Prozent.

**Tabelle 2: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt (Partizipation)**

		Partizipationseffekt
	BMW-i-Modell	1405
Varianten	heutige Aufstockungsmöglichkeiten	1542
	keine Aufstockungsmöglichkeiten	1401

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen, ohne Personen in öffentlicher Beschäftigung).

**Tabelle 3: Simulierte Wirkung des BMWi-Modells auf den Anteil der Personen mit positivem Arbeitsangebot (Partizipationseffekt) nach Haushaltstyp**

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
Rechtsstand 2007	84.9%	82.5%	67.9%	78.0%	87.1%	72.2%	79.8%
BMW-Modell	92.7%	91.5%	84.1%	86.3%	91.3%	76.7%	86.3%
Differenz (Prozentpunkte)	7.8	9.0	16.1	8.3	4.2	4.5	6.4

Partizipationsrate ohne Personen in öffentlicher Beschäftigung

Wie Tabelle 3 zeigt, betrifft die potenzielle Zunahme der Beschäftigung die verschiedenen Haushaltstypen unterschiedlich. In der Tendenz gilt: Je niedriger die Partizipationsrate in der Ausgangssituation, desto stärker lassen sich Personen durch das BMWi-Modell aktivieren. Wird das BMWi-Modell umgesetzt, profitieren daher die Alleinerziehenden relativ am stärksten. In dieser Bevölkerungsgruppe, die zum weit überwiegenden Teil aus Frauen besteht, steigt der Anteil derjenigen, die Arbeit anbieten, von 67,9 auf 84,1 Prozent. Damit sich dieses Angebot in Beschäftigung umsetzen kann, wären allerdings geeignete Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder in diesen Haushalten erforderlich.

Etwas halb so hoch sind die Zuwächse bei Alleinstehenden. Die Zunahme bei den alleinstehenden Frauen (9,0 Prozentpunkte) ist etwas größer als bei den alleinstehenden Männern (7,8 Prozentpunkte). Vergleichsweise moderat (4,2 bis 4,5 Prozentpunkte) ist die Zunahme der Partizipationsrate bei Paaren, bei denen beide Partner ein flexibles Arbeitsangebot aufweisen.

Der simulierte Partizipationseffekt des BMWi-Konzepts ist sogar noch größer, wenn die derzeit gültigen Hinzuverdienstregeln bei ALG II-Empfängern erhalten bleiben. Die Zahl der zusätzlich auf den Arbeitsmarkt tretenden Personen steigt um weitere 137 Tsd. Personen (Tabelle 2). In dieser Variante ist die Hürde beim Schritt in den regulären Arbeitsmarkt niedriger, weil die marginale Belastung kleiner Einkommen kleiner ist als im BMWi-Modell mit seiner durchgängigen Transferentzugsrate von 100 Prozent. Außerdem ist, wie weiter unten noch ausführlich erläutert, die Zahl der Hilfeempfänger, die einer Pflicht zur Gegenleistung unterliegen, bei großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeiten systematisch höher, so dass der Workfare-Impuls auf eine größere Gruppe wirkt.

Wird das Workfare-Konzept dagegen mit einer Abschaffung der Möglichkeit zur Aufstockung verbunden, d.h. können am regulären Arbeitsmarkt Beschäftigte kein ALG II beziehen, ist die Wirkung auf die Partizipationsrate praktisch dieselbe wie im BMWi-Modell. Einige wenige zusätzliche Personen, die in der Ausgangssituation ein Nettoerwerbseinkommen aus Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt erzielen, das wegen geringen Stundenumfangs nicht zur Deckung des sozialen Existenzminimums ausreicht, und die in dieser Modellvariante nicht mehr aufgestockt werden, wechseln zur Existenzsicherung in ein öffentlich bereitgestelltes Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis.

#### **4.1.2 Arbeitszeiteffekte**

Die Behandlung der Hinzuverdienste beeinflusst spürbar die optimale Arbeitszeit der Haushalte. Dies zeigt Tabelle 4, die die simulierten Veränderungen des Arbeitsangebots in den verschiedenen zugelassenen Arbeitszeitkategorien gegenüber dem Rechtsstand 2007 zusammenfasst. Ein negatives Vorzeichen bedeutet, dass das Arbeitsangebot in der Arbeitszeitkategorie gegenüber dem Status quo zurückgeht.

**Tabelle 4: Simulierte Wirkung des Referenzmodells auf die optimale Arbeitszeit**

		10 h	400 €	15 h	20 h	30 h	40 h	50 h
	BMW-i-Modell	16	22	12	62	239	593	462
Varianten	heutige Aufstockungsmöglichkeiten	55	60	70	121	298	541	397
	keine Aufstockungsmöglichkeiten	-19	13	9	65	249	611	474

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000 Personen, ohne Personen in öffentlicher Beschäftigung).

Wenn die Aufstockungsmöglichkeiten, wie es das BMWi-Modell vorsieht, auf das Niveau der sozialen Existenzsicherung begrenzt werden, werden kurze Arbeitszeiten vergleichsweise unattraktiv, da das verfügbare Einkommen bei diesen Arbeitszeiten im Vergleich zur bestehenden Rechtslage fällt.

Daher beobachtet man beim Vergleich des BMWi-Modells mit der die heutigen Aufstockungsmöglichkeiten erhaltenden Variante ein kleineres Arbeitsangebot unterhalb 30 Stunden und ein größeres Arbeitsangebot oberhalb 30 Stunden. Am stärksten ausgeprägt ist der Unterschied bei einer Arbeitszeit von 15 Stunden. Verglichen mit dem Bestand unter dem Rechtsstand des Jahres 2007 steigt das Arbeitsangebot im BMWi-Modell um 2,4 Prozent. Werden dagegen die heutigen Hinzuverdienstmöglichkeiten erhalten, wächst das Angebot in dieser Zeitkategorie um 14 Prozent. Eine gewisse Zahl von im Status quo arbeitslosen Personen bevorzugt die Annahme einer regulären Tätigkeit am Arbeitsmarkt mit kleinem Einkommen. Diese Alternative ist günstiger als die Erfüllung der Workfare-Pflicht, weil das verfügbare Einkommen bei den geltenden Hinzuverdienstregeln höher ist als das soziale Existenzminimum und zugleich der für die Erzielung dieses Einkommens erforderliche Zeiteinsatz geringer.

Diese Überlegung zeigt, dass die Umstellung der Hinzuverdienstregeln innerhalb des BMWi-Konzepts die Funktion hat, strategisches Verhalten zu Lasten des Staates zu begrenzen.

Die Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten im BMWi-Modell betrifft jedoch nicht nur das optimale Arbeitsangebot derjenigen Hilfebezieher, die in der Ausgangssituation arbeitslos sind und durch die Reform auf den Arbeitsmarkt kommen. Es verändern sich auch die Arbeitsanreize für die vor der Reform Beschäftigten Aufstocker. Diese können, wie in Abschnitt 2 erläutert, auf den Einkommensverlust durch geringere Aufstockung prinzipiell mit einer Ausweitung der Arbeitszeit oder mit einem Rückzug vom regulären Arbeitsmarkt reagieren.

Unsere Simulationen zeigen, dass empirisch betrachtet in der Gruppe der Personen, die ihr Arbeitsangebot als Reaktion auf die Reform verändern, fast alle mehr Arbeit anbieten. Dies ist plausibel, weil die heutigen Aufstocker durch ihre bisherige Tätigkeit bereits nah am regulären Arbeitsmarkt sind. Im übrigen bestätigt sich das bereits aus der Evaluation des Bofinger-Modells bekannte Ergebnis, dass eine Verschlechterung der Aufstockungsmöglichkeiten für sich genommen zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots führt.

Dieser Effekt vergrößert den Unterschied zwischen dem BMWi-Modell und der Variante mit heutigen Aufstockungsmöglichkeiten im Bereich der Vollzeitstätigkeiten mit 40 und mehr Stunden. Bei 40 Stunden ist das Arbeitsangebot im BMWi-Modell um 52 Tsd. Personen, bei 50 Stunden um 65 Tsd. Personen höher. Dass besonders viele Personen eine Beschäftigung in der höchsten Arbeitszeitkategorie anstreben, lässt sich dadurch erklären, dass der von der Reform ausgehende Impuls vor allem Geringqualifizierte trifft und Geringqualifizierte, die einer Beschäftigung nachgehen, tendenziell am oberen Ende der Stundenskala arbeiten.

Betrachtet man die alternative Variante ohne Aufstockungsmöglichkeiten, verstärken sich die bereits diskutierten Effekte. Das Angebot bei geringfügiger Beschäftigung

unter 20 Stunden wächst weniger stark. In der Arbeitszeitkategorie von 10 Stunden geht das Arbeitsangebot sogar absolut zurück. Personen, die in der Ausgangslage aufstocken, verlassen diese Kategorie, weil diese kein existenzsicherndes Einkommen mehr bietet. Im Gegenzug erhöht sich gegenüber dem BMWi-Modell das Arbeitsangebot in den Kategorien oberhalb 20 Stunden.

### 4.1.3 Bedeutung der Aufstockungsregelung

Die Analyse der Arbeitsangebotseffekte für die verschiedenen Varianten der Gestaltung der Hinzuverdienstmöglichkeiten als Ergänzung des Workfare-Konzepts zeigt einen Trade-off. Bei großzügigeren Aufstockungsmöglichkeiten ist einerseits der Partizipationseffekt größer. Andererseits fällt die Verschiebung von kürzeren zu längeren Arbeitszeiten geringer aus. Um angesichts dieses Trade-offs die Wirkung des Reformkonzepts insgesamt zu beurteilen, ist eine Betrachtung des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten sinnvoll. Hierzu wird eine Arbeitszeit bei Vollzeit von 40 Stunden unterstellt. Tabelle 5 fasst die in Vollzeitäquivalenten gemessenen Angebotswirkungen des Konzepts zusammen.

**Tabelle 5: Simulierte Arbeitsangebotswirkung des Referenzmodells in Vollzeitäquivalenten**

		Vollzeitäquivalent
	BMW-i-Modell	1389
Varianten	heutige Aufstockungsmöglichkeiten	1373
	keine Aufstockungsmöglichkeiten	1417

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000, ohne Personen in öffentlicher Beschäftigung).

Im BMWi-Modell ist der in Vollzeitäquivalenten gemessene simulierte Zuwachs des Arbeitsangebots mit 1,389 Millionen nur unwesentlich kleiner als der Teilnahmeeffekt von 1,405 Millionen Personen. Der Vorschlag scheint gemäß dieser Rechnung kaum strategische Anpassungsreaktionen zu erzeugen. Tatsächlich nehmen nur sehr wenige der neu auf den Arbeitsmarkt tretenden Personen die Möglichkeit wahr, geringfügig zu arbeiten und ein nicht existenzsicherndes Einkommen auf das Niveau des ALG II aufzustocken.

Dieses Ergebnis ist überraschend, weil, wie in Abschnitt 2.3 erläutert, im BMWi-Modell für Hilfeempfänger, die in der Ausgangslage arbeitslos sind, ein starker Anreiz besteht, sich der Pflicht zur Gegenleistung zu entziehen, indem sie eine Tätigkeit mit minimalem Stundenumfang am regulären Arbeitsmarkt annehmen. So ließe sich das gleiche Einkommen wie in einer öffentlich bereitgestellten Tätigkeit bzw. Ausbildung mit geringerem Zeitaufwand erzielen.

Dass diese Alternative gemäß unseren Rechenergebnissen dennoch selten realisiert wird, hängt mit den möglichen Restriktionen auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts zusammen, die unsere Mikrosimulation implizit abbildet. Zwei Aspekte spielen eine Rolle.

Erstens bestehen bei einem Teil der derzeit arbeitslosen Hilfeempfänger offenbar gravierende Vermittlungshemmnisse, die jede Tätigkeit am regulären Arbeitsmarkt – unabhängig von der Stundenzahl – verhindern. Für diesen Personenkreis entfällt die beschriebene strategische Option.

Zweitens fragen die Arbeitgeber unter den heutigen institutionellen Bedingungen nur eine begrenzte Zahl von Tätigkeiten mit niedrigem Stundenumfang nach. Die ex ante Mikrosimulation beruht auf der Voraussetzung, dass sich die Nachfragebedingungen am Arbeitsmarkt nicht verändern. Dies impliziert, dass selbst Hilfeempfänger ohne gravierende Vermittlungshemmnisse die denkbare strategische Option nicht unmittelbar realisieren können. Sollte sich die Nachfrageseite allerdings an die

geänderten Anreizstrukturen auf der Angebotsseite anpassen, indem gering entlohnte Tätigkeiten mit niedriger Stundenzahl für von Workfare bedrohte Hilfeempfänger entstehen, stößt unser Rechenmodell an Grenzen.<sup>6</sup>

Das Ausmaß der strategischen Vermeidung von Workfare wird davon abhängen, welches praktische Gewicht die beiden in unserem empirischen Modell nicht zu unterscheidenden Einflussgrößen (individuelle Beschäftigungshemmnisse und Nachfragerestriktionen) haben. Geht man davon aus, dass die Nachfrageseite zumindest längerfristig anpassungsfähig ist, birgt das BMWi-Modell wegen der verbleibenden Möglichkeit der Aufstockung die beschriebene Gefahr von strategischen Anpassungen, die die hier ermittelten Angebotswirkungen deutlich reduzieren könnten.

Betrachtet man vorbehaltlich der eben gemachten Einschränkung die Wirksamkeit der verschiedenen Varianten für die Anrechnung von Erwerbseinkommen aus regulärer Beschäftigung, zeigt sich, dass die positive Wirkung verschlechterter Hinzuverdienstmöglichkeiten auf das Arbeitsangebot in Stunden die negative Wirkung auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt überkompensiert. Trotz des um 137 Tsd. Personen höheren Partizipationseffekts erweist sich die Variante mit Erhalt der heutigen Aufstockungsmöglichkeiten gegenüber dem BMWi-Konzept als ungünstiger. In Vollzeitäquivalenten gemessen ist der Angebotszuwachs um 16 Tsd. geringer.

Umgekehrt lässt sich die Wirksamkeit des Workfare-Konzepts noch steigern, indem auf Aufstockungsmöglichkeiten bei Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt völlig verzichtet wird. In Vollzeitäquivalenten gemessen übersteigt die Ausweitung des Arbeitsangebots den positiven Effekt des BMWi-Modells um 28 Tsd.; der

---

<sup>6</sup> Technisch gesprochen verändert die Reform dann die Verteilung der unbeobachteten Störelemente, die mit den einzelnen Handlungsalternativen verbunden sind. Die Grundannahme der Mikrosimulation, dass sich diese Elemente durch den zu simulierenden Schock nicht ändern, wäre so verletzt. Auch lässt das Modell die Einführung einer zusätzlichen, in der Ausgangssituation irrelevante Alternative, etwa ein minimales Arbeitsangebot von einer Wochenstunde, nicht zu.

Angebosteffekt ist, weil einige Personen länger als 40 Stunden arbeiten, hier sogar größer als der Teilnahmeeffekt.

Unter konzeptionellen Gesichtspunkten hat diese Variante darüber hinaus den großen Vorteil, dass strategisches Verhalten zur Vermeidung der Workfare-Pflicht von vornherein ausgeschlossen ist. Es entfällt auch die Möglichkeit, dass Arbeitgeber bei Aufstockern mit Markteinkommen unterhalb des ALG II-Niveaus versuchen, die Löhne zu drücken, da der Staat bei jeder Lohnsenkung mit einem höheren Transfer einspringt. Die Möglichkeit, Aufstocken nicht zu zulassen, scheint einfacher umsetzbar als die Setzung – schwierig zu bestimmender – Mindestlöhne mit dem Zweck, ein solches Lohn-Dumping zu vermeiden. Im übrigen würde auch ein Mindestlohn das konzeptionelle Problem, dass der positive Arbeitsangebotsimpuls der Workfare-Pflicht durch Aufnahme einer Marktarbeit mit geringer Arbeitszeit konterkariert werden kann, nicht beheben.

Überblickt man die Resultate für die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Hinzuverdienstregelungen, ergibt sich eine weitere wichtige Schlussfolgerung. Der positive Arbeitsangebotseffekt des BMWi-Modells speist sich fast vollständig aus dem Workfare-Element. Die zusätzlichen Wirkungen, die sich mit einer Verschlechterung der Aufstockungsmöglichkeiten erzielen lassen, sind relativ begrenzt. Der in Vollzeitäquivalenten gemessene Unterschied zwischen der für die Bürger günstigsten Variante (heutige Aufstockungsregel) und der ungünstigen Variante (Verzicht auf Aufstockungsregel) beträgt nicht mehr als 3,2 Prozent.

Die Empfehlung, auf die Möglichkeit der Aufstockung zu verzichten, beruht also weniger auf den potenziellen positiven Beschäftigungseffekten dieser Maßnahme, sondern auf der Vermeidung der Gefahr strategischer Ausweichreaktionen bei Kombination der konzeptionell nicht kompatiblen Workfare- und Aufstockungsregeln.

#### **4.1.4 Bedarf an öffentlicher Beschäftigung und Ausbildung**

Eine wichtiges Kriterium zur Beurteilung des Workfare-Konzepts ist die Zahl der staatlich bereitzustellenden Tätigkeiten oder Ausbildungsmöglichkeiten in Vollzeit. Diese muss groß genug sein, um die Durchsetzung der Pflicht zur Gegenleistung glaubhaft zu machen. Desweiteren werden öffentliche Beschäftigungsangebote für diejenigen benötigt, die dauerhaft wegen fehlender Produktivität oder sonstigen Einstellungshürden keinen Platz auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können.

Tabelle 6 zeigt den simulierten längerfristigen Bedarf an öffentlicher Beschäftigung nach Haushaltstypen. Das BMWi-Modell benötigt unter der Voraussetzung, dass die beschriebenen strategischen Ausweichreaktionen ausbleiben, insgesamt 485 Tsd. Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger, die auch nach der Reform nicht in den regulären Arbeitsmarkt finden. Fast die Hälfte davon entfällt auf die Alleinstehenden. 155 Tsd. alleinstehende Männer und 83 Tsd. alleinstehende Frauen benötigen eine öffentliche Beschäftigung bzw. Ausbildung. Dies entspricht immerhin 30 bzw. 20 Prozent der in der Stichprobe erfassten alleinstehenden Personen ohne Beschäftigung. Ähnlich hoch ist der Bedarf an öffentlichen Beschäftigungs- oder Ausbildungsgelegenheiten bei den Alleinerziehenden. 107 Tsd. oder 26 Prozent der bei heutiger Rechtslage nicht Beschäftigten benötigen ein öffentliches Angebot.

Bei Paaren ist der Bedarf dagegen deutlich geringer. Hier sind oft nur die Kinder und nicht die Eltern Transferempfänger, so dass keine Pflicht zur Gegenleistung in Form von Beschäftigung oder Ausbildung entsteht.

Würden die im BMWi-Modell vorgesehenen Aufstockungsmöglichkeiten entfallen, hat dies praktisch keine Auswirkungen auf die Zahl der benötigten öffentlichen Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebote. Die Differenz von gerade 4 Tsd. Stellen entspricht dem Unterschied beim Partizipationseffekt.

**Tabelle 6: Simulierter längerfristiger Bedarf an öffentlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten im Referenzmodell**

	Haushaltstyp						Alle Haushalte
	Einzelpersonen			Paare			
	Alleinstehende		Allein Erziehende	ein Partner flexibel	beide Partner flexibel		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
BMWi-Modell	155	83	107	42	73	25	<b>485</b>
heutige Aufstockungsmöglichkeiten	144	75	94	92	170	73	<b>647</b>
keine Aufstockungsmöglichkeiten	157	85	107	42	72	25	<b>489</b>

Angaben in 1000.

Deutliche Unterschiede zeigen sich dagegen, wenn die derzeitigen Regeln für den Hinzuverdienst von beschäftigten ALG II-Empfängern weiter gelten. Die Zahl der benötigten öffentlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten steigt auf 647 Tsd., also um fast ein Drittel. Hinter diesem scheinbar überraschenden Ergebnis verbergen sich zwei verschiedene Entwicklungen. Einerseits geht bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden die Zahl der erforderlichen Arbeitsgelegenheiten zurück. Wie oben erörtert, erleichtert der zusätzliche staatliche Einkommenstransfer bei Beschäftigungen im unteren Stundenbereich den Eintritt in den Arbeitsmarkt, so dass weniger Personen die – mehr Zeit beanspruchenden – staatlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsgelegenheiten wahrnehmen.

Andererseits erhöht sich bei Paaren die Zahl der Hilfebedürftigen, wenn die heutigen Regeln der Einkommensanrechnung erhalten werden. Der Transferanspruch der einzelnen Partner in einem Paarhaushalt (von Kindern wird der Einfachheit halber abstrahiert) ergibt sich durch Vergleich des individuellen Regelbedarfs mit dem individuell verfügbaren, unter Anwendung der Hinzuverdienstregel bestimmten (Netto-)Einkommen. Ein bei einem Partner anfallender Überschuss des Einkommens

über den Regelbedarf wird auf den den ungedeckten Regelbedarf des anderen Partners angerechnet.

Eine großzügigere Regelung der Hinzuverdienste führt dazu, dass der von einem verdienenden Partner an einen arbeitslosen Partner zu übertragende Betrag geringer ausfällt. Bei gegebenem Regelbedarf dieses Partners erhöht sich entsprechend der Transferbedarf. Durch diesen Mechanismus erhalten im Vergleich zum BMWi-Modell mehr arbeitslose Partner einen Transferanspruch und sind damit zur Gegenleistung verpflichtet. Entsprechend ist der Teilnahmeeffekt, wie oben diskutiert, in dieser Variante höher; da aber nicht alle zur Gegenleistung verpflichteten Hilfeempfänger auf den regulären Arbeitsmarkt zurückkehren, steigt auch der Bedarf an öffentlich bereitzustellenden Möglichkeiten zur Beschäftigung bzw. Ausbildung.

Anders gewendet erscheint die im BMWi-Modell vorgesehene strengere Fassung der Hinzuverdienstregeln als effizienter Weg, um die Zahl zur Umsetzung des Workfare-Konzepts notwendigen öffentlich zu schaffenden Beschäftigungen zu begrenzen. Die gleiche Wirkung hat allerdings der völlige Verzicht auf Aufstockungsmöglichkeiten.

Die hier ermittelte Zahl der öffentlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse für Transferempfänger ist nur eine Untergrenze. Kurzfristig würde eine größere Zahl von Stellen benötigt. Bei konstantem Arbeitsangebot beträgt die Zahl der Personen, die in unserer Stichprobe arbeitslos sind und ALG II beziehen, rund 1,9 Millionen. Um in dieser Bevölkerungsgruppe die Verpflichtung zur Gegenleistung glaubwürdig durchsetzen zu können, müsste zumindest für einen Teil derjenigen, die durch Workfare zur Suche am regulären Arbeitsmarkt veranlasst werden, ein öffentliches Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot vorliegen. Da längerfristig die Zahl der benötigten öffentlichen Jobs unterhalb der Zahl der kurzfristig benötigten liegt, ergibt sich ein Übergangsproblem. Um zu vermeiden, dass der Bereich der öffentlichen Beschäftigung und Ausbildung zu sehr aufgebläht wird, könnte man das Workfare-Prinzip schrittweise einführen, indem mit einer spezifischen Zielgruppe begonnen

wird und die nächste Zielgruppe erst angesprochen wird, nachdem wieder genügend öffentliche Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse frei sind.

#### **4.1.5 Variation: Definition der Beschäftigungsfähigkeit**

Das BMWi-Modell sieht vor, Workfare für jeden nicht in Ausbildung befindlichen, nicht regulär beschäftigten ALG II-Bezieher einzuführen. Damit werden bestimmte Hürden, die möglicherweise der Beschäftigung (am regulären Arbeitsmarkt) entgegen stehen, nicht berücksichtigt. Um die Robustheit der im letzten Abschnitt erörterten Ergebnisse zu prüfen, wird im Folgenden eine Variante betrachtet, die zusätzlich feste Regeln zur Feststellung der Beschäftigungsfähigkeit anwendet.

Eine solche Lockerung der Workfare-Bedingungen sollte in der Praxis allerdings äußerst vorsichtig eingesetzt und nur an möglichst objektivierbaren Kriterien fest gemacht werden – da Workfare einen Nutzenverlust für die Betroffenen bedeutet, die frei disponible Zeit verlieren, besteht ein Anreiz, dem System durch vorgebliche Nichtbeschäftigungsfähigkeit zu entgehen. Daher sollte das Workfare-Konzept möglichst ohne Ausnahme auf alle Empfänger von Leistungen zur sozialen Existenzsicherung angewendet werden.

Konkret wird unterstellt, dass Schwerbehinderte und Personen mit einem Pflegefall im Haushalt von der Pflicht zur Gegenleistung ausgenommen sind. Die Ausnahme gilt annahmegemäß auch für Haushalte mit zu betreuenden Kindern. Bei mindestens einem Kind unter 3 Jahren, mindestens zwei Kindern unter 6 Jahren oder mindestens drei Kindern unter 12 Jahren ist ein Elternteil von der Pflicht zur Gegenleistung für den Empfang von ALG II ausgenommen.<sup>7</sup> Bei Paaren entscheiden die Partner auf Basis von Nutzenerwägungen, welcher Partner die Befreiungsmöglichkeit in

---

<sup>7</sup> Diese Setzungen orientieren sich am im ifo-Modell der aktivierenden Sozialhilfe.

Anspruch nimmt. Im Normalfall ist dies der Partner mit der niedrigeren Produktivität am Arbeitsmarkt.

Tabelle 7 stellt die Arbeitsangebotseffekte der beiden Modellvarianten einander gegenüber. Wie erwartet ist der positive Arbeitsangebotseffekt in der Variante mit regelgebundener Feststellung der Beschäftigungsfähigkeit kleiner, weil Teile der Zielgruppe vom Workfare-Konzept ausgenommen werden. Der Zuwachs bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen am Arbeitsmarkt reduziert sich um 135 Tsd. Personen auf 1,270 Millionen.

In Vollzeitäquivalenten gemessen ist der Rückgang mit 114 Tsd. etwas schwächer. Dies bedeutet, dass die Ausnahmeregelung viele Personen trifft, die sich bei Verpflichtung zur Erbringung einer Gegenleistung, wie im BMWi-Modell vorgesehen, für eine reguläre Beschäftigung im Umfang von weniger als 40 Stunden entscheiden würden. Eine Vollzeittätigkeit wäre bei der betrachteten Personengruppe wegen der Betreuungsaufgaben oder der gesundheitlichen Einschränkungen nicht optimal.

**Tabelle 7: Simulierte Arbeitsangebotswirkung des BMWi-Modells bei unterschiedlicher Definition der Beschäftigungsfähigkeit**

	Partizipationseffekt	Vollzeitäquivalente	öffentlich bereitgestellte Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten
BMW-i-Modell	1.405	1.389	485
Variante mit regelgebundener Feststellung der Beschäftigungsfähigkeit	1.270	1.275	468

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Angaben in 1000).

Hieraus folgt auch, dass die gesetzten Ausnahmeregeln den tatsächlichen Grad der Fähigkeit zur regulären Beschäftigung nur ungenügend abbilden. Ansonsten wäre das Arbeitsvolumen, gemessen in Teilnehmern und Arbeitsstunden, im BMWi-Modell nicht deutlich höher; vielmehr müssten nicht regulär Beschäftigungsfähige eine öffentliche bereitgestellte Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeit in Anspruch nehmen. Tatsächlich unterscheidet sich der Bedarf an öffentlichen bereitgestellten Vollzeitaufgaben für Transferempfänger in beiden Varianten jedoch kaum. Verzichtet man, wie es das BMWi-Modell vorsieht, auf die Ausnahmeregeln, werden weniger als 20 Tsd. öffentliche Stellen für nicht regulär beschäftigungsfähige Personen in der ausgenommenen Gruppe benötigt. Demgegenüber steht der Teilnahmeeffekt am regulären Arbeitsmarkt von 135 Tsd. Personen.

## **4.2 Fiskalische Effekte**

Schätzung und Simulation des Arbeitsangebotsmodells erfordern ein Modell des Steuer- und Transfersystems, mit dem für jeden einzelnen Haushalt die Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträge und Transferansprüche in Abhängigkeit von der gewählten Arbeitszeit berechnet werden. Die im Folgenden diskutierten Ergebnisse zu den fiskalischen Wirkungen des BMWi-Modells beruhen auf einer Hochrechnung der individuellen Zahlungen für die zur Simulation der Arbeitsangebotseffekte betrachtete Stichprobe von Haushalten.

Bei der Interpretation der vorgelegten Zahlen ist demnach zu berücksichtigen, dass es sich nicht um eine Hochrechnung der fiskalischen Wirkungen für die Bevölkerung insgesamt handelt. Die für die Ausgangssituation des Jahres 2007 berechneten Werte bei Einnahmen- und Ausgaben liegen systematisch unterhalb der gesamtwirtschaftlichen Einnahmen- und Ausgabenaggregate. Entsprechend geben die simulierten Veränderungen nur die Untergrenze der zu erwartenden Effekte an. Allerdings dürften unsere Rechnungen die fiskalischen Wirkungen nicht zu stark

unterschätzen, da sich die Reformeffekte auf die betrachtete Bevölkerungsgruppe mit flexiblem Arbeitsangebot konzentrieren.

Im Folgenden werden zunächst die unmittelbaren fiskalischen Wirkungen der Reform analysiert. Hierzu wird von den zuvor simulierten Verhaltensreaktionen abstrahiert und unterstellt, dass sich das Arbeitsangebot gegenüber dem Ausgangszustand nicht ändert. Auf diese Weise werden die direkten Effekte der Reform erfasst, die sich zum Zeitpunkt der Einführung der Reformmaßnahme ergeben. Die so ermittelten Budgeteffekte würden auch den extremen Fall repräsentieren, dass die Haushalte ihr nach der Reform gewünschtes Arbeitsangebot überhaupt nicht realisieren können, also etwa durch Beschränkungen auf der Nachfrageseite keine Anpassung der Beschäftigung stattfindet.

Im zweiten Schritt werden die Wirkungen auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte unter der Maßgabe kalkuliert, dass die Haushalte ihr durch die Maßnahme geändertes optimales Arbeitsangebot vollständig realisieren können. Da man davon ausgehen muss, dass die Umsetzung von Beschäftigungswünschen in Beschäftigung eine gewisse Zeit erfordert, sind die so ermittelten Ergebnisse als mittel- oder langfristige fiskalische Effekte der Reform zu interpretieren. Wie schnell die simulierten verhaltensbedingten fiskalischen Effekte tatsächlich realisiert werden, lässt sich innerhalb des gewählten Modellrahmens nicht feststellen.

#### **4.2.1 Kurzfristige Wirkungen**

Dieser Abschnitt betrachtet die kurzfristigen fiskalischen Wirkungen des mit verschiedenen Anrechnungsregeln kombinierten Workfare-Prinzips. Die Hochrechnungen beruhen auf der Annahme, dass sich das Arbeitsangebot gegenüber dem Status quo nicht ändert.

**Tabelle 8: Simulierte direkte Wirkung der Einführung des BMWi-Modells auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte**

	Rechtsstand 2007 Ausgaben in Mrd. Euro	BMWi-Modell Ausgaben in Mrd. Euro	Veränderung ggü Rechtsstand 2007 in Mrd. Euro
Arbeitslosengeld I	9.4	9.4	0.0
Arbeitslosengeld II	16.8	13.6	-3.2
Wohngeld	0.7	1.4	0.7
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>47.0</b>	<b>44.6</b>	<b>-2.4</b>

Betrachtet man die Einnahmenseite der staatlichen Haushalte, hat das Konzept bei konstantem Arbeitsangebot keine Effekte. Berührt wird allein die Ausgabenseite, weil die Hinzuverdienstmöglichkeiten reduziert werden.

Tabelle 8 fasst die direkten Wirkungen des BMWi-Modells zusammen. Wenn man von den Wirkungen möglicher Änderungen im Arbeitsangebotsverhalten absieht, bringt die Reform eine unmittelbare Ausgabenminderung von 2,4 Mrd. Euro jährlich. Die Ausgaben für ALG I bleiben unberührt; dagegen fallen wegen der verschärften Aufstockungsregeln die Ausgaben für ALG II um 3,2 Mrd. Euro pro Jahr. Gleichzeitig wird wegen der reduzierten Anrechnung von Erwerbseinkommen die Inanspruchnahme von Wohngeld für manche Hilfeempfänger mit Erwerbseinkommen günstiger als die Erstattung der Kosten der Unterkunft gemäß SGB II. So steigen die Aufwendungen für Wohngeld um 0,7 Mrd. Euro jährlich. Dies ist eine Verdopplung der derzeitigen Ausgaben.

Der errechnete Nettoeinsparungseffekt ist in der Größenordnung plausibel. Bei simulierten 1,2 Millionen Aufstockern in der Ausgangslage beläuft sich der finanzielle Verlust durch die schlechteren Hinzuverdienstmöglichkeiten pro Kopf auf monatlich etwa 160 Euro. Dies entspricht ungefähr dem Einkommensvorteil durch Anwendung

der derzeitigen Hinzuverdienstregel gegenüber dem Existenzsicherungsniveau bei einem individuellen monatlichen Bruttoeinkommen von 400 Euro.

Betrachtet man dieses Element des Reformkonzepts aus der Perspektive der privaten Haushalte, werden die heutigen Transferempfänger insgesamt spürbar belastet. Diese Belastung gibt den Impuls für den oben gezeigten positiven Angebotseffekt bei Aufstockern, die zur Kompensation ihrer finanziellen Einbußen durch reduzierte Transferleistungen ihre Arbeitszeit ausweiten.

Der errechneten direkten Nettoeinsparung in Höhe von 2,4 Mrd. Euro jährlich stehen mögliche zusätzliche Aufwendungen für die Einrichtung einer ausreichenden Zahl von öffentlichen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie die administrativen Kosten der Durchsetzung der Verpflichtung der Transferempfänger zur Gegenleistung gegenüber. Diese Kosten lassen sich nicht zuverlässig beziffern.

Tabelle 9 zeigt die unmittelbaren Ausgabenwirkungen für die verschiedenen analysierten Varianten des Workfare-Konzepts. Werden die heutigen Aufstockungsmöglichkeiten beibehalten, ergeben sich, abgesehen von den erwähnten administrativen Kosten, überhaupt keine fiskalischen Effekte. Das Prinzip des Workfare-Konzepts in der vom BMWi vorgeschlagenen Form ist es, das Niveau der sozialen Sicherung nicht anzutasten und nur die von den Hilfeempfängern für den Transferempfang aufzuwendende Zeit zu verändern.

Bei Abschaffung der Aufstockungsmöglichkeiten erhöht sich die Einsparung im Bereich des SGB II gegenüber dem BMWi-Modell um 0,3 Mrd. Euro. Die Einführung einer Regel zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit entfaltet dagegen keinen direkten fiskalischen Einfluss. Dieser Impuls wirkt nur auf die Hilfeempfänger, die im Status quo keiner Beschäftigung nachgehen. Unmittelbare Einsparungen durch die Reform können sich durch Änderung der Hinzuverdienstmöglichkeiten aber nur bei den bereits beschäftigten Aufstockern ergeben.

**Tabelle 9: Simulierte direkte Wirkung verschiedener Workfare-Varianten auf der Ausgabenseite der staatlichen Haushalte**

	BMW-Modell	Varianten		
		Aufstockungsmöglichkeiten		regelgebundene Feststellung der Erwerbsfähigkeit
		heutige	keine	
Arbeitslosengeld I	0.0	0.0	0.0	0.0
Arbeitslosengeld II	-3.2	0.0	-3.4	-3.2
Wohngeld	0.7	0.0	0.7	0.7
<b>Ausgaben gesamt</b>	<b>-2.4</b>	<b>0.0</b>	<b>-2.7</b>	<b>-2.4</b>

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007 (Ausgaben in Mrd. €).

#### 4.2.2 Langfristige Wirkungen durch Änderungen im Arbeitsangebot

Die folgenden Ergebnisse zu den potenziellen langfristigen fiskalischen Effekten des Workfare-Konzepts in Verbindung mit Änderungen bei der Einkommensaufstockung für bedürftige Erwerbstätige beruhen auf der Voraussetzung, dass sich die simulierten Änderungen im Arbeitsangebot vollständig in Beschäftigung umsetzen.

Wenn man davon ausgeht, dass der deutsche Arbeitsmarkt rigide ist und die Nachfrageseite Zeit benötigt, um ein geändertes Angebot zu absorbieren, können die im Folgenden diskutierten fiskalischen Effekte nur allmählich realisiert werden. Die Simulationsergebnisse sind zudem systematisch mit größerer Unsicherheit behaftet, weil der Berechnung ein geschätztes Verhaltensmodell zugrundeliegt.

Tabelle 10 gibt einen Überblick über die potenziellen langfristigen fiskalischen Wirkungen eines Workfare-Modells in den verschiedenen betrachteten Varianten.

**Tabelle 10: Simulierte direkte und längerfristige Wirkung verschiedener Varianten des Workfare-Modells auf den Einnahmenüberschuss (simulierte Einnahmen minus Ausgaben) der öffentlichen Haushalte**

		Unmittelbare Wirkung: konstante Beschäftigung (1)	Beschäftigungseffekt (2)	Mittelbare Wirkung: veränderte Beschäftigung (1) + (2)
	BMW-i-Modell	2.4	23.0	25.4
Varianten	heutige Aufstockungsmöglichkeiten	0.0	23.8	23.8
	keine Aufstockungsmöglichkeiten	2.7	23.8	26.5
	regelgebundene Feststellung der Erwerbsfähigkeit	2.4	22.7	25.2

Angaben in Mrd. €

Wegen der starken Ausweitung des Arbeitsangebots kommt es in allen Fällen zu einer massiven Verbesserung der öffentlichen Haushalte. Dabei verhält sich der mittelfristige Budgeteffekt annähernd proportional zum Beschäftigungszuwachs in Vollzeitäquivalenten. Der schwächste fiskalische Effekt ergibt sich in der Variante mit regelgebundener Feststellung der Erwerbsfähigkeit (22,7 Mrd. Euro), der stärkste Effekt in der Variante ohne Aufstockungsmöglichkeiten (26,5 Mrd. Euro).

Im BMWi-Modell liegen die mit der Beschäftigungsanpassung verbundenen zusätzlichen Einnahmen im Saldo bei 23,0 Mrd. Euro jährlich, zusammen mit den direkten Einsparungen aus der Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten beträgt die Entlastung der öffentlichen Kassen 25,4 Mrd. Euro. Die Verbesserung fällt gegenüber der Variante mit Abschaffung der Aufstockungsregel um 1,1 Mrd. Euro

geringer aus. Dies reflektiert vor allem den um 28 Tsd. Vollzeitäquivalente kleineren Beschäftigungseffekt.

Tabelle 11 zeigt für das BMWi-Modell und die Variante ohne Möglichkeit der Aufstockung nicht existenzsichernder Erwerbseinkommen, wie sich die gesamte Haushaltsentlastung auf die einzelnen in unserem Steuer- und Transfermodell abgebildeten Einnahmen- und Ausgabengrößen verteilt.

Qualitativ und quantitativ sind die Ergebnisse für beide Varianten ähnlich.

**Tabelle 11: Längerfristige fiskalische Wirkungen des BMWi-Modells und einer Variante ohne Aufstockungsmöglichkeiten nach Einnahmen und Ausgaben**

	BMW-i-Modell	Variante ohne Aufstockungsmöglichkeiten
Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag	2.8	2.9
Beiträge zur GRV	5.4	5.7
Beiträge zur ALV	1.1	1.2
Beiträge zur GKV und GPV	4.5	4.7
Arbeitgeberpauschale Minijobs	0.0	0.0
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>13.9</b>	<b>14.4</b>
Arbeitslosengeld I	-0.2	-0.3
Arbeitslosengeld II	-12.3	-12.9
Wohngeld	1.0	1.0
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>-11.5</b>	<b>-12.1</b>
<b>Saldo Einnahmen-Ausgaben</b>	<b>25.4</b>	<b>26.5</b>

Veränderungen gegenüber Rechtsstand 2007. Angaben in Mrd. €

Auf der Einnahmenseite entfällt der überwiegende Teil der zusätzlichen Einnahmen im BMWi-Modell (in der Variante ohne Aufstockung) von 13,3 Mrd. Euro (14,4 Mrd. Euro) auf die Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen. Die zusätzlichen Einnahmen aus Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag in Höhe von 2,8 Mrd. Euro (2,9 Mrd. Euro) sind vergleichsweise gering, da die Reform in erster Linie Geringqualifizierte in Beschäftigung bringt, deren niedrige Einkommen nur mit einem geringen Durchschnittsteuersatz belegt sind.

Auf der Ausgabenseite steigt durch Anpassung der Beschäftigung der Aufwand für Wohngeld um weitere 0,3 Mrd. Euro, auf insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Das Wohngeld erhält also wieder substantielle Bedeutung. Der Grund sind die verschlechterten Hinzuverdienstmöglichkeiten, die das großzügiger kalkulierte Wohngeld im unteren Einkommensbereich gegenüber Leistungen nach SGB II attraktiver machen.<sup>8</sup> Der Zuwachs beim Wohngeld ist insoweit bedeutsam, als die Träger der Kosten der Unterkunft nach SGB II und des Wohngelds nicht ganz identisch sind. Allerdings schafft das Workfare-Modell so viele zusätzlichen Haushaltsspielraum, dass eine Nachjustierung zwischen ALG II und Wohngeld leicht erreichbar sein dürfte.

Die Träger des ALG II werden im BMWi-Modell (in der Variante ohne Aufstockung) um 12,3 Mrd. Euro (12,9 Mrd. Euro) entlastet. Geringe Minderausgaben fallen auch im Bereich des ALG I an. Die Ursache hierfür sind Verhaltensänderungen bei arbeitslosen Partnern von ALG II-Empfängern, die zum Beispiel Einkommensverluste durch Verringerung der Hinzuverdienstmöglichkeiten reagieren.

---

<sup>8</sup> Derselbe Effekt zeigt sich bei der vom IZA vorgelegten ex ante-Evaluation des Bofinger/Walwei-Modells, bei dem die Hinzuverdienstregeln in ähnlicher Weise, wenn auch etwas weniger stark, verschärft werden.

## 5 Schlussfolgerungen

Das BMWi-Modell umfasst zwei Maßnahmen unterschiedlichen Charakters. Beide sind für sich genommen geeignet, das Arbeitsangebot im Niedriglohnbereich zu stimulieren.

- Der Übergang zu einem nur noch existenzsichernden Kombilohn bedeutet gegenüber heute eine Verschlechterung der Hinzuverdienstmöglichkeiten bei kleinen Einkommen am regulären Arbeitsmarkt. Dies regt die vorhandenen Aufstocker an, statt geringfügiger Beschäftigung eine nicht geringfügige Beschäftigung zu suchen. Es bestätigt sich somit das bekannte Ergebnis, dass sich mit einer Verschlechterung der materiellen Situation von Hilfeempfängern ein positiver Arbeitsangebotseffekt erzielen lässt.
- Die Einführung des Workfare-Prinzips regt die vorhandenen arbeitslosen Hilfeempfänger an, eine (Vollzeit-)Tätigkeit am regulären Arbeitsmarkt zu suchen. Dieser positive Arbeitsangebotseffekt wird erzielt, ohne die materielle Situation von Hilfeempfängern zu verschlechtern. Die Maßnahme wirkt über die individuellen Wohlfahrtseinbußen, die mit dem Verlust an frei disponibler Zeit für die zur Annahme einer öffentlichen Beschäftigung oder Ausbildung verpflichteten Hilfeempfänger verbunden sind.

Beide Maßnahmen zusammen ergeben eine Ausweitung des Arbeitsangebots um rund 1,4 Millionen. Würde sich die Angebotsausweitung vollständig in Beschäftigung umsetzen, könnten die öffentlichen Haushalte um rund 25 Mrd. Euro jährlich entlastet werden. Das BMWi-Modell ist also weitaus wirksamer als andere aktuell diskutierte Konzepte zur Belebung des Niedriglohnbereichs in Deutschland, insbesondere das Modell des Sachverständigenrats und das Bofinger/Walwei-Modell. Die Ursache liegt im vorgeschlagenen Workfare-Prinzip, aus dem sich der geschätzte positive Arbeitsangebotseffekt zum weitaus überwiegenden Teil speist.

Der Workfare-Vorschlag ist hochgradig wirksam, weil er auf einer richtigen Diagnose beruht. Für viele Geringqualifizierte lohnt es sich beim heutigen Niveau der sozialen Grundsicherung nicht, eine reguläre Beschäftigung zu suchen. Der Abstand zwischen dem am Markt erzielbaren Einkommen und dem Transferanspruch ist für sie zu gering, um den mit einer Beschäftigung am Markt verbundenen Verlust an frei disponibler Zeit zu kompensieren. Das BMWi-Modell löst dieses Anreizproblem durch einen Entzug an frei disponibler Zeit, falls der Hilfeempfänger nicht am Markt aktiv wird. Der Anspruchslohn, d.h. der unterste Lohn, zu dem Hilfeempfänger bereit sind zu arbeiten, wird so auf das Niveau des sozialen Existenzminimums gesenkt. In der Konsequenz können Arbeitgeber niedrig produktive Arbeitsplätze anbieten und besetzen, für die Transferempfänger bisher nicht zur Verfügung stehen.

Das Workfare-Prinzip ist zudem effizient, weil es den Arbeitsangebotseffekt ohne eine finanzielle Förderung niedrig entlohnter Tätigkeiten erreicht. Mitnahmeeffekte werden so vermieden. In Vollzeitäquivalenten gemessen ist der Anzeizeffekt daher annähernd so groß wie der Teilnahmeeffekt in Personen.

Konzeptionell äußerst problematisch ist allerdings die im BMWi-Modell vorgesehene Verknüpfung des Workfare-Prinzips mit dem existenzsichernden Kombilohn bei Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt. Die Möglichkeit des Aufstockens schafft Anreize für unerwünschtes Verhalten zu Lasten des Staates.

Erstens besteht die Möglichkeit, dass sich Hilfeempfänger durch Annahme einer (Schein-)Tätigkeit mit minimaler Arbeitszeit am regulären Arbeitsmarkt der Pflicht zur Gegenleistung für den Erhalt sozialer Existenzsicherung in einer öffentlichen Vollzeitbeschäftigung oder -ausbildung entziehen. Ein Weg, dieses Verhalten auszuschließen, wäre, aufstockende Hilfeempfänger mit geringen Arbeitszeiten nicht aus der Pflicht zur Gegenleistung zu entlassen. Von Aufstockern könnte die Annahme einer ergänzenden öffentlichen Beschäftigung verlangt werden, so dass die Summe der Arbeitszeiten in beiden Tätigkeiten das Vollzeitniveau erreicht.

Dieses System dürfte allerdings den administrativen Aufwand bei der Einrichtung öffentlicher Beschäftigungs- und Ausbildungsgelegenheiten für Hilfeempfänger erheblich erhöhen. Die viel einfachere Alternative wäre, auf die Möglichkeit des Aufstockens zu verzichten, also auszuschließen, dass Hilfeempfänger am regulären Arbeitsmarkt tätig sind.

Mit dem Verzicht auf die Möglichkeit des Aufstockens nicht existenzsichernder Einkommen am regulären Arbeitsmarkt ließe sich auch eine zweite unerwünschte Nebenwirkung des BMWi-Modells einfach bekämpfen: Weil niedrige Einkommen am regulären Arbeitsmarkt immer auf das Niveau des ALG II angehoben werden, könnten Arbeitgeber versuchen, das Lohnniveau zu drücken. Die Betroffenen haben keinen Anreiz, sich gegen eine Lohnsenkung zu wehren, weil sich ihr verfügbares Einkommen durch den ergänzenden Sozialtransfer nicht ändert.

Die alternative Möglichkeit, strategische Lohnsenkungen durch Festsetzung einer Lohnuntergrenze auszuschließen, schafft eigene Probleme. Erstens ist es schwierig, die richtige Untergrenze festzulegen, weil der implizite Anspruchslohn, der nicht unterschritten werden soll, je nach Hilfeempfänger variiert. Zweitens gäbe eine Lohnuntergrenze ein Signal in Richtung Mindestlöhne. Hiervon könnte längerfristig eine schwer zu kontrollierende, letztlich Beschäftigung für Geringqualifizierte verhindernde Dynamik ausgehen.

Um das hier ermittelte große Angebotspotenzial durch Workfare erschließen zu können, muss das praktische Problem gelöst werden, eine ausreichende Zahl öffentlicher Beschäftigungs- oder Ausbildungsgelegenheiten zur Verfügung zu stellen. Davon werden etwa eine halbe Million Stellen dauerhaft benötigt, da die Produktivität (oder allgemeiner die Beschäftigungsfähigkeit) bei einem beachtlichen Anteil der Hilfebedürftigen – gemäß unserer Simulationsergebnisse rund ein Viertel – nicht ausreicht, um eine Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Darüber hinaus sind zusätzliche Angebote erforderlich, um die Pflicht zur Erbringung einer Gegenleistung bei grundsätzlich regulär beschäftigungsfähigen arbeitslosen Hilfeempfängern glaubhaft durchsetzen zu können. Dies gilt insbesondere in der Übergangsphase, bis der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte wiederbelebt ist. Im rigiden deutschen Arbeitsmarkt dürfte es einige Zeit dauern, bis das potenzielle zusätzliche Arbeitsangebot von weit über einer Million Personen aufgenommen werden kann. Auch längerfristig müssen nicht nur für die am regulären Arbeitsmarkt nicht vermittelbaren Hilfeempfänger öffentliche Beschäftigungs- und Ausbildungsgelegenheiten zur Verfügung stehen, da der Fluktuation unter den Hilfeempfängern Rechnung getragen werden muss.

Hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit des BMWi-Modells stellt sich daher die Frage, ob die benötigte hohe Zahl von Arbeits- und Beschäftigungsgelegenheiten durch die öffentliche Hand effizient bereitgestellt werden kann. Drei Aspekte sprechen dafür, dass dies gelingen kann:

- Schon heute existiert eine große Zahl von Arbeitsgelegenheiten und sonstigen Beschäftigungsmaßnahmen. In der kommunalen Praxis sind damit bereits durchaus wirksame Mechanismen etabliert, um Verdrängungseffekte durch öffentliche Arbeitsgelegenheiten, die in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten, so weit wie möglich zu reduzieren. An dieser Feststellung ändern auch die immer wieder vorgebrachten Negativbeispiele nichts.
- Um eine Aufblähung des öffentlichen Beschäftigungs- und Ausbildungssektors für Hilfeempfänger zu vermeiden, ließe sich das Workfare-Prinzip auch schrittweise umsetzen. Die Pflicht zur Gegenleistung für den Transferbezug könnte zunächst auf einzelne Zielgruppen (etwa jüngere Arbeitslose) begrenzt werden und erst, wenn genügend Hilfeempfänger in reguläre Beschäftigung abgegangen sind, auf weitere Zielgruppen erweitert werden. Die schrittweise Umsetzung des Workfare-Prinzips würde auch die Absorption des gewonnenen Arbeitsangebots am regulären Arbeitsmarkt erleichtern.

- Zur Bereitstellung der Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger lässt sich der private Sektor nutzen. Damit private Anbieter von Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger auch unterhalb des sozialen Existenzsicherungsniveaus einen dem erwirtschafteten Mehrwert angemessenen Lohn zahlen, wäre eine geschlossene Auktion nach Höchstpreis ein geeignetes Zuteilungsverfahren. Hierbei würden private Arbeitgeber den Kommunen zunächst ein mit einem nicht öffentlichen Lohngebot versehenes Arbeitsplatzangebot unterbreiten. Nach Abschluss der Auktion kämen beginnend mit dem höchsten Lohn so viele Gebote zum Zuge, wie Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger benötigt werden. Weniger präzise und daher anfälliger für Verdrängungseffekte wäre die Lohnfestsetzung durch kommunale Dienstleistungsagenturen. Diese dürften aber in der kommunalen Praxis auf weniger Vorbehalte stoßen als das Instrument der Auktion.

Allerdings zeigt die heutige Praxis bei der Handhabung der Ein-Euro-Jobs, in denen das Workfare-Prinzip bereits grundsätzlich angelegt ist, dass das BMWi-Modell trotz seiner Einfachheit und potenziell großer positiver Wirkungen auf Widerstände stoßen könnte. In den Sozialbehörden wird jedenfalls das vorhandene Instrument der Arbeitsgelegenheiten bisher nur sehr zurückhaltend eingesetzt; dieses Verhalten wird durch richterliche Entscheidungen gegen einen breiteren Einsatz im Sinne von Workfare gestützt. Eine rechtliche Fassung des Workfare-Prinzips müsste, damit das BMWi-Modell erfolgreich sein kann, diese Widerstände beseitigen.