

# Workfare statt Zivildienst: Eine beschäftigungspolitische Chance

Hermann Scherl

## Das Wichtigste in Kürze

- 1) Entgegen etlichen Warnungen von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden muss die aktuell diskutierte Abschaffung der Wehrpflicht und des zivilen Ersatzdienstes nicht unbedingt zu einer Verteuerung oder Verringerung der bislang von Zivildienstleistenden erbrachten sozialen Dienste führen.
- 2) Auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Regelungen zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe („Hartz IV“, insb. SGB II) gibt es drei Möglichkeiten, bisherige Zivildienstplätze ohne Mehrkosten, sondern evtl. sogar mit erheblichen Kosteneinsparungen, mit Empfängern des neuen Arbeitslosengeldes II zu besetzen:
  - eine „Midi-Job“-Variante,
  - eine Variante mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM),
  - und eine Variante mit Verpflichtung von Leistungsempfängern, die sonst keine Arbeit finden, zu gemeinnütziger Arbeit im Rahmen sozialrechtlicher Dienstverhältnisse, mit Gewährung einer geringfügigen Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Fortzahlung des Arbeitslosengeldes II („Workfare“-Variante).
- 3) Die Workfare-Variante, für die im nachfolgenden Beitrag plädiert wird, ermöglicht nicht nur einen besonders kostengünstigen Ersatz für bisherige Zivildienstplätze, sondern verspricht auch zusätzliche Vorteile:
  - Vorbeugung gegen Arbeitsentwöhnung und psychosoziale Risiken bei langdauernder Arbeitslosigkeit, Chancen zu sinnvoller Zeitverwendung,
  - Verringerung von Leistungsmissbrauch und Schwarzarbeit,
  - Aktivierung von Leistungsempfängern zu intensiver Stellensuche mit größerer Konzessionsbereitschaft am regulären Arbeitsmarkt.
- 4) Von einer wirksamen Anregung von Leistungsempfängern zu größerer Konzessionsbereitschaft bei der Stellensuche wäre auf längere Sicht ein Zuwachs von Beschäftigung im Niedriglohnbereich zu erwarten, teilweise anstelle bisheriger schattenwirtschaftlicher Wertschöpfung.
- 5) Zur Umsetzung der Workfare-Variante wäre die im neuen SGB II enthaltene „Option kommunaler Trägerschaft“ besonders geeignet, weil dabei neben den bisherigen Zivildienstplätzen, die überwiegend nur in einem „Wahlbereich“ angeboten werden sollten, viele weitere Gelegenheiten zu gemeinnütziger Arbeit, die grundsätzlich auch zugeteilt werden könnten („Zuweisungsbereich“), erforderlich wären. Ein hinreichendes Angebot weiterer Arbeitsgelegenheiten wäre am ehesten bei kommunaler Trägerschaft für die neue „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zu erwarten.

# Workfare statt Zivildienst: Eine beschäftigungspolitische Chance

*Hermann Scherl*

## *1. Einführung*

Bereits kurz nach Medienberichten zum Jahresanfang 2004, denen zufolge die Bundesregierung eine Abschaffung der Wehrpflicht und damit auch des Zivildienstes bis 2008 erwägt, gab es etliche Katastrophenwarnungen von Sprechern von Wohlfahrtsverbänden und auch von kommunalen Körperschaften. Bei Wegfall der für die Träger sozialer Dienstleistungen kostengünstigen „Zivis“ würden viele soziale Dienste erheblich verteuert, weil dann anstelle der Zivis reguläre Arbeitnehmer oder höher zu vergütende „ehrenamtliche“ Helfer beschäftigt werden müssten, und es müssten etliche Dienste ganz eingestellt werden, wenn dafür nicht zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt würden. Und es gab auch sogleich Forderungen, als Ersatz für den bisherigen Zivildienst sollte ein generelles „soziales Pflichtjahr“ für junge Menschen eingeführt werden, u.a. von den Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt.<sup>1</sup>

Bei etwas Nachdenken muten solche Folgerungen recht seltsam an, in einem Land, in dem angesichts massenhafter Arbeitslosigkeit oft darüber geklagt wird, dass es für mehr Beschäftigung an Nachfrage für Arbeit fehle. Zumal wenn man bedenkt, dass nach dem jüngst verabschiedeten „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“<sup>2</sup> („Hartz IV“: Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige) ab 2005 für dann schätzungsweise gut 2 Mio. Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes

---

<sup>1</sup> Vgl. „Ohne Zivis droht die Katastrophe“, SPIEGEL ONLINE, 12.02.04, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,281547,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,281547,00.html) und „Mit Zwang wird nichts erreicht“, SPIEGEL-ONLINE, 19.01.2004, [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,282511,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,282511,00.html)

<sup>2</sup> Kernstück dieses Gesetzespakets (Bundesgesetzblatt 2003, Teil I, Nr. 66, S. 2954 ff.) ist das neu geschaffene „zweite Buch“ des Sozialgesetzbuches (SGB II) mit dem Titel „Grundsicherung für Arbeitsuchende“.

II<sup>3</sup> („erwerbsfähige Hilfebedürftige“) jegliche Arbeit zumutbar sein soll, soweit die Leistungsempfänger dazu körperlich, geistig und seelisch in der Lage sind und familiäre Kinderbetreuung oder Pflegeaufgaben nicht entgegenstehen<sup>4</sup>.

Im Folgenden wird dargelegt, dass es nach dem Inkrafttreten des neuen zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) ab 2005 drei Möglichkeiten gibt, bisherige Zivildienstplätze ohne erhebliche Mehrkosten, teilweise sogar kostengünstiger, aus dem Personenkreis der Empfänger des Arbeitslosengeldes II zu besetzen, nämlich eine „Midi-Job-Variante“, eine „ABM-Variante“ und eine „Workfare-Variante“. Die Workfare-Variante wird anschließend ausführlicher erörtert. Die dabei vorgeschlagene Umwandlung bisheriger Zivildienstplätze in Arbeitsgelegenheiten zu gemeinnütziger Arbeit für Empfänger des Arbeitslosengeldes II bietet zugleich einen guten Einstieg zu einer weiter reichenden Umsetzung des „Workfare“-Konzepts, für die nachfolgend vor allem unter beschäftigungspolitischen Aspekten plädiert wird. Zunächst sind aber erst die relevanten Regelungen im neuen SGB II kurz vorzustellen.

## *2. Relevante Regelungen im neuen SGB II*

Gemäß dem in § 2 SGB II formulierten Leitprinzip müssen „erwerbsfähige Hilfebedürftige“ (d.h. Leistungsempfänger) „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen (Abs. 1) und „müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaf-

---

<sup>3</sup> Das neue Arbeitslosengeld II wird nur bei und nach Maßgabe von Bedürftigkeit gewährt, d.h. insoweit Arbeitslose nicht über hinreichendes Einkommen und Vermögen für das soziale Existenzminimum ihres Haushaltes (einschließlich der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen) verfügen (§§ 9 ff. SGB II). Zur Deckung des sozialen Existenzminimums sind beim Arbeitslosengeld II folgende Leistungen vorgesehen: eine „Regelleistung“ zur Sicherung des Lebensunterhaltes von monatlich 345 € (alte Bundesländer) bzw. 331 € (neue Bundesländer) für alleinstehende Personen oder Haushaltsvorstände, sowie nach Alter gestaffelte Prozentsätze der Regelleistung für weitere Haushaltsmitglieder (für nicht erwerbsfähige Haushaltsmitglieder gemäß § 28 SGB II als „Sozialgeld“) und zusätzlich die Deckung der tatsächlichen Kosten für Unterkunft (Miete) und Heizung (§§ 19-22 SGB II). Die Regelleistungen werden aus dem Bundshaushalt finanziert, die Kosten für Unterkunft und Heizung sind von kommunalen Trägern (Kreise und kreisfreie Städte) aufzubringen (§ 22 u. 46 SGB II).

<sup>4</sup> Vgl. § 10 SGB II.

fung ihres Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen“ (Abs. 2). Auch mit einer nur geringfügig entlohnten Beschäftigung lässt sich die Hilfebedürftigkeit zumindest etwas verringern.<sup>5</sup> Die im Gesetzentwurf der Regierungskoalition zum SGB II zeitweise enthaltene Einschränkung der Zumutbarkeit auf Beschäftigungen mit mindestens ortsüblicher Entlohnung wurde bei der endgültigen Formulierung im Vermittlungsausschuss wieder gestrichen.

Ergänzend ist in § 2, Abs. 1, Satz 3 SGB II festgelegt: „Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen“. Was damit gemeint ist, wird in § 16, Abs. 3 SGB II etwas deutlicher formuliert: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeit nicht nach Abs. 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.“

Mit den erwähnten „Arbeitsgelegenheiten“ sind also sowohl herkömmliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen („ABM“) mit Arbeitsverträgen und ortsüblicher Entlohnung gemeint, wie auch so genannte „sozialrechtliche Dienstverhältnisse“, bei denen zusätzlich zum weiteren Bezug des Arbeitslosengeldes II nur eine angemessene Entschädigung für den Mehraufwand (z.B. für Wegekosten) gewährt wird. Bei letzteren handelt es sich somit um eine Art Dienstverpflichtung zu gemeinnützigen Dienstleistungen. Wer sich weigert, eine zumutbare Beschäftigung oder eine zumutbare Gelegenheit zu gemeinnütziger

---

<sup>5</sup> In öffentlichen Verlautbarungen hat der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit mehrfach darauf hingewiesen, dass für Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes II auch „Mini-Jobs“ (mit einem monatlichen Lohn bis zu 400 €) zumutbar seien.

Arbeit anzunehmen, dem kann gemäß § 31 SGB II das Arbeitslosengeld II um 30% der für ihn gewährten „Regelleistung“ (d.h. um rund 100 €) gekürzt werden, bei wiederholter Verweigerung kann es weiter gekürzt und evtl. auf Sachleistungen zum unerlässlichen Lebensunterhalt (z.B. Lebensmittelgutscheine) beschränkt werden.

### *3. Drei Varianten zum Ersatz des Zivildienstes*

Voraussichtlich wird es bis zu der erwogenen Abschaffung des Zivildienstes im Jahr 2008 immer noch mehr als 1 Mio. „hilfebedürftige“ Empfänger des Arbeitslosengeldes II geben, darunter in der Mehrzahl Langzeitarbeitslose<sup>6</sup>, bei denen eine bereits zurückgelegte lange Dauer der Arbeitslosigkeit zeigt, dass sie am regulären Arbeitsmarkt „keine Arbeit finden können“. In diesem Personenkreis lässt sich sicherlich eine hinreichende Zahl von Kandidaten für die Besetzung der derzeit etwa 150.000 Zivildienstplätze - von denen aktuell nur etwa 90.000 besetzt sind - finden, zumal es sich bei den Zivildienst Arbeitsplätzen in der Regel um Anlern Tätigkeiten mit relativ kurzer Einarbeitungszeit ohne besondere Anforderungen an eine Berufsausbildung handelt.

Für die Besetzung von Zivildienstplätzen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen kommen drei Varianten in Betracht, bei denen sich die gesamten „Lohnkosten“ pro Arbeitsplatz (für den Staat und die „Arbeitgeber“) gegenüber der bisherigen Zivildienstregelung nicht erhöhen, teilweise sogar verringern würden. Bei der bisherigen Regelung fallen für Zivildienstplätze schätzungsweise durchschnittlich Lohnkosten von ca. 600 € pro Monat an, wovon ca. 70% vom Bund und ca. 30% von den jeweiligen „Arbeitgebern“ aufgebracht werden<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Beim Großteil der Eintritte in den Leistungsbezug dürfte es sich - wie bei der bisherigen Arbeitslosenhilfe, an deren Stelle das neue Arbeitslosengeld II tritt - um Arbeitslose handeln, bei denen die maximale Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I (gemäß § 127, Abs.2 SGB III: 12 Monate, bzw. bis zu 18 Monaten bei über 55-jährigen) abgelaufen ist. Bei einem geringeren Teil dürfte es sich um Personen ohne vorherige Anwartschaft auf das Arbeitslosengeld handeln, oder um Empfänger des Arbeitslosengeldes I, bei denen das Arbeitslosengeld I nicht für das soziale Existenzminimum hinreicht.

<sup>7</sup> Vgl. *Latsch et al.* (2004), S.28. Offensichtlich handelt es sich dabei nur um einen groben Schätzwert. Im Einzelfall hängen die „Lohnkosten“ (Besoldung) eines Zivildienstleistenden von den jeweiligen besonderen

Bei der ersten Variante könnte man die bisherigen Lohnkosten von ca. 600 € für die Schaffung so genannter „Midi-Jobs“, z.B. mit einem monatlichen Bruttolohn von 500 € (zuzüglich ca. 105 € Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung) umwidmen. Für die Beschäftigten ergäbe sich nach Abzug des bei Midi-Jobs reduzierten Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung<sup>8</sup> von 52 € ein monatlicher Nettolohn von 448 €. Ein solcher Midi-Job reicht zwar nicht für eine Beendigung der „Hilfebedürftigkeit“ aus, wäre aber gemäß dem neuen SGB II zur „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ zumutbar. Von einem Nettolohn von 448 € würden den Hilfeempfängern gemäß § 30 SGB II allerdings nur 90 € als „Freibetrag“ verbleiben<sup>9</sup>. Um die restlichen 358 € abzüglich der für die Arbeit notwendigen Aufwendungen (z.B. Fahrtkosten), würde ihnen das Arbeitslosengeld II gekürzt, woraus sich eine fiskalische Einsparung ergäbe. Bei Aufrechnung dieser fiskalischen Einsparung würden die Lohnkosten je Arbeitsplatz dann nur noch rund 300 € betragen.

Bei dem relativ geringen Hinzuverdienst von 90 € wäre jedoch kaum damit zu rechnen, dass sich viele Hilfeempfänger von sich aus um solche Midi-Jobs bewerben<sup>10</sup>. Und bei

---

Gegebenheiten ab, z.B. ob der Zivildienstleistende Anspruch auf Verpflegungsgeld hat, einen Mobilitätzuschlag bei heimatferner Unterbringung bekommt, oder Fahrtkosten zum Einsatzort erhält. Eine exakte Kalkulation der durchschnittlichen Kosten scheint bislang nicht zu existieren. Aus den jährlichen Kostensummen von ca. 500 Mio. bei den Trägern und ca. 770 Mio. für den Bund, die im jüngsten Bericht der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“ (2004), S.34 erwähnt werden, ergäben sich bei rund 100.000 Zivildienstleistenden viel höhere monatliche Durchschnittskosten von über 1000 €. Vermutlich wurden dabei auch die Verwaltungskosten des Bundes und Kosten für Arbeitsmittel bei den Trägern einbezogen.

<sup>8</sup> Bei den so genannten Midi-Jobs handelt es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einem monatlichen Bruttolohn im Bereich von 400-800 € bei denen der Beitragssatz für den Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung reduziert ist und gleitend ansteigt, von gut 4% bei einem Lohn von 401 € bis zum regulären Beitragssatz von rund 21% bei einem Lohn nahe 800 €

<sup>9</sup> Gemäß § 30 SGB II ist von dem um notwendige Aufwendungen (z.B. für Wegekosten) nach § 11, Abs. 2 SGB II bereinigten Nettolohn bei einem Bruttolohn bis zu 400 € nur ein „Freibetrag“ von 15% abzusetzen, von einem darüber hinausgehenden Bruttolohn im Bereich von 400-900 € zusätzlich ein Freibetrag von 30% und von einem darüber hinausgehenden Bruttolohn im Bereich von 900-1500 € zusätzlich ein Freibetrag von 15%.

<sup>10</sup> Die Einkommensverbesserung um 90 € entspricht bei einer monatlichen Arbeitszeit von ca. 150 Stunden einem faktischen Nettostundenlohn von ca. 60 Cent. Insbesondere Arbeitslose, die durch gelegentliche

Vermittlungsvorschlägen mit Verweis auf die Zumutbarkeit und mit Androhung von Leistungskürzungen bei Ablehnung wäre zu erwarten, dass viele es bei einem Vorstellungsgespräch darauf anlegen würden, vom Arbeitgeber als ungeeignet befunden und abgelehnt zu werden, oder den Vermittlungsvorschlag durch eine Krankmeldung vereiteln. Wer es dabei geschickt anstellt, dem wäre eine schuldhafte Verweigerung zumutbarer Arbeit kaum nachzuweisen. Die Androhung einer Leistungskürzung bliebe dann wirkungslos.

Als zweite Variante käme eine Besetzung von Zivildienstplätzen im Rahmen von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ (ABM) in Betracht. Die möglichen Einsparungen beim Arbeitslosengeld II (und evtl. auch beim „Sozialgeld“ für Familienmitglieder<sup>11</sup>) bieten nämlich einen finanziellen Spielraum für zusätzliche Lohnkostenzuschüsse zur Umwandlung von Zivildienstplätzen in etwas höher entlohnte ABM-Arbeitsplätze, z.B. mit einem monatlichen Bruttolohn von um 1200 € (zuzüglich ca. 250 € Arbeitgeberbeiträge)<sup>12</sup>. Gemäß dem ab Jahresanfang 2004 neu gefassten § 264 SGB III können die „Agenturen für Arbeit“ bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Tätigkeiten, die keine Ausbildung erfordern, Lohnkostenzuschüsse bis zu 900 € gewähren, dazu notfalls zusätzlich noch 300 € für „verstärkte Förderung“ (gem. § 266 SGB III). Bei Aufnahme einer solchen Beschäftigung mit einem monatlichen Bruttolohn von 1200 €- und nach Abzug des Arbeitnehmerbeitrags zur Sozialversicherung einem Nettolohn um oder unter 950 € je nach Familienstand und Lohnsteuer - ergäbe sich für Empfänger des Arbeitslosengeldes II eine Einkommensverbesserung in der Größenordnung von 255-300 €<sup>13</sup>.

---

Schwarzarbeit heimlich etwas hinzuverdienen können, oder viel freie Zeit einer Vollzeitbeschäftigung vorziehen, wären kaum an solchen Offerten interessiert, erst recht nicht, wenn sie befürchten, dass die Arbeit auch unangenehm sein kann.

<sup>11</sup> Nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft (Haushalt) leben, erhalten gemäß § 28 SGB II ein „Sozialgeld“ in Höhe von 60% (bis zum 14. Lebensjahr) oder 80% der Regelleistung beim Arbeitslosengeld II.

<sup>12</sup> Bei ca. 150 Arbeitsstunden pro Monat entspräche dies einem Stundenlohn von ca. 8 €

<sup>13</sup> Nur bei alleinstehenden Leistungsempfängern, bei denen das monatliche Arbeitslosengeld II um ca. 650 € betragen würde (345 € Regelleistung für den Lebensunterhalt + tatsächliche Kosten für Unterkunft und

Bei diesen ersten beiden Varianten gäbe es allerdings Schwierigkeiten der Umwidmung der bisherigen Zivildienstkosten des Bundes und der erzielbaren Einsparungen beim Arbeitslosengeld II in Lohnkostenzuschüsse für die „Arbeitgeber“. Der Bund will mit Wegfall des Zivildienstes seine bisherigen Ausgaben für den Zivildienst vermutlich ganz einsparen<sup>14</sup>. Die Bundesagentur für Arbeit könnte zwar im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Empfänger des Arbeitslosengeldes II auf Kosten des Bundes Lohnkostenzuschüsse gewähren, ob der Bund dazu reichlich Mittel zur Verfügung stellen will, ist jedoch fraglich.<sup>15</sup>

Diese Schwierigkeiten würden bei der dritten Variante, die man als „Workfare“-Variante charakterisieren könnte, vermieden. Für sie wird nachfolgend plädiert, weil sie außerdem noch besondere beschäftigungspolitische Vorteile verspricht, wie es im nachfolgenden 4. Abschnitt dargelegt wird. Dabei sollten gemäß § 16, Abs. 3 SGB II „erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können“ (oder wollen) zu gemeinnütziger Arbeit im Rahmen eines sozialrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses verpflichtet werden, bei Fortzahlung des Arbeitslosengeldes II und Gewährung einer angemessenen Mehraufwandsentschädigung, z.B. in Höhe von 4 € pro Arbeitstag, durch den „Arbeitgeber“. Eine solche Mehraufwandsentschädigung dürfte für die „Arbeitgeber“ (Träger) von Zivil-

---

Heizung), wenn sie nicht vorher Arbeitslosengeld I bezogen haben und deshalb gemäß § 24 SGB II für zwei Jahre einen befristeten Zuschlag zum Arbeitslosengeld II erhalten, ergäbe sich mit einem Nettolohn um 950 € ein Ausscheiden aus dem Leistungsbezug und damit eine Einkommensverbesserung um ca. 300 €. Bei Mehrpersonenhaushalten beträgt das volle Arbeitslosengeld II hingegen meist über 1000 €, wobei sich Einkommensverbesserungen durch eine Beschäftigung im Bruttolohnbereich bis zu 1500 € pro Monat meist nur in Höhe der Freibeträge gemäß § 30 SGB II erzielen lassen.

<sup>14</sup> Laut *Latsch et al.* (2004), S. 28, berichteten Mitglieder der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“, dass Vertreter des Finanzministeriums bei Kommissionsüberlegungen zur Umwidmung der Zivildienstausgaben des Bundes in Lohnkostenzuschüsse für reguläre Beschäftigung stets ein Veto eingelegt hätten.

<sup>15</sup> Für den Bundeshaushalt wären damit nur die Ausgaben für die „Regelleistungen“ einzusparen, die in vielen Fällen weniger als ein Lohnkostenzuschuss von 900 € betragen dürften. Die restlichen Einsparungen durch Einkommensanrechnung kämen den kommunalen Trägern der Kosten für Unterkunft und Heizung zugute (vgl. § 19 SGB II, Satz 2).

dienstplätzen meist viel geringer als die bisher von ihnen aufzubringenden Geld- und Sachleistungen für Zivildienstleistende sein.

Dabei könnte man ähnlich wie bei der bisherigen Zivildienstpraxis verfahren, bei der wehrpflichtige Kriegsdienstverweigerer grundsätzlich zu einem zivilen Wehrersatzdienst verpflichtet werden, bezüglich der Art der Tätigkeit aber etliche Wahlmöglichkeiten haben, z.B. ob sie in der Altenpflege, in Fahrdiensten oder Hausmeisterhilfsdiensten tätig werden wollen. Zugleich haben dabei auch die Träger der Zivildienstplätze Möglichkeiten der Personalauswahl.

Die Verteilung der zu gemeinnütziger Arbeit heranzuziehenden Hilfeempfänger auf einzelne Arbeitsgelegenheiten könnte durch besondere lokale Agenturen erfolgen, die neben bisherigen Zivildienstplätzen noch über viele weitere Arbeitsgelegenheiten verfügen sollten, z.B. im kommunalen Bereich für Straßenreinigung und Parkpflege, für die Pflege und Bewachung von Kinderspielplätzen oder für Helferdienste in Kindergärten und Jugendheimen.

Tätigkeiten, die nur mit einer inneren Bereitschaft zur Mitarbeit befriedigend erledigt werden können und/oder besondere charakterliche Anforderungen an die Persönlichkeit der Ausübenden stellen - wie z.B. Helferdienste in der Altenpflege – sollten nur als „Wahlbereich“ angeboten werden, wobei auch die „Arbeitgeber“ unter den Bewerbern auswählen können. Daneben sollte es für einen „Zuweisungsbereich“ auch hinreichend viele Arbeitsgelegenheiten geben, bei denen es weniger auf die Motivation der Dienstverpflichteten ankommt, bei denen die pflichtgemäße Ausführung der Arbeit leicht zu kontrollieren ist und bei denen dementsprechend auch Pflichtverletzungen leicht sanktioniert werden könnten, etwa durch Abmahnungen und äußerstenfalls durch Leistungskürzungen. Wer nicht im „Wahlbereich“ arbeiten will, oder dort nicht angenommen oder wieder entlassen wird, müsste zu sonstigen Arbeiten im „Zuweisungsbereich“ zugeteilt werden. Die Möglichkeit, durch Unwilligkeit, fortgesetzte mangelhafte Arbeitsleistung oder häufige Fehlzeiten aus der Dienstverpflichtung ohne Leistungskürzung entlassen zu werden, sollte ausgeschlossen werden.

#### 4. Plädoyer für die „Workfare“-Variante

Eine solche Lösung entspräche dem in einigen Ländern, u.a. in USA, Großbritannien und Australien, bereits praktizierten und in der wissenschaftlichen arbeitsmarktpolitischen Diskussion gelegentlich propagierten „Workfare-Konzept“<sup>16</sup>. Bei dem angloamerikanischen Wort „Workfare“ handelt es sich um eine verkürzte sprachliche Verbindung von „Work“ und „Welfare“, wobei mit „Welfare“ doppeldeutig auf die umgangssprachliche Bezeichnung der angloamerikanischen Gegenstücke zur deutschen Sozialhilfe Bezug genommen und zugleich auch die wohlfahrtssteigernde Wirkung gemeinnütziger Arbeit angedeutet wird.

Für das Workfare-Konzept gibt es mehrere Begründungen. Oft wird dazu sozialetisch argumentiert, dass Hilfeempfänger, die sozusagen von der Gesellschaft aus Steuermitteln alimentiert werden, dafür auch eine gemeinnützige Gegenleistung erbringen sollten. Bei Langzeitarbeitslosen, die am regulären Arbeitsmarkt keine Arbeit finden können, soll mit gemeinnütziger Arbeit zudem einer nachhaltigen Arbeitsentwöhnung und den psychosozialen Risiken lang dauernder Arbeitslosigkeit (z.B. Resignation, sozialer Rückzug, Verfall der Fähigkeit zu aktiver Lebensgestaltung) vorgebeugt werden. Gemeinnützige Arbeit soll dabei auch die Chance zu sinnerfüllter Zeitverwendung bieten. Mit Verpflichtung von Hilfeempfängern zu gemeinnütziger Arbeit kann außerdem die missbräuchliche Inanspruchnahme der staatlichen Unterhaltssicherung etwas eingedämmt werden, insbesondere von Personen, die Einkommen aus Schwarzarbeit oder illegalen Aktivitäten erzielen oder sonstige Einkommensquellen verheimlichen.<sup>17</sup> Bei der Umsetzung von Workfare-Konzepten zeigt sich in der Regel, dass ein Teil der Hilfeempfänger dann seltsa-

---

<sup>16</sup> Vgl. z.B. *Bonin / Kempe / Schneider* (2003), S.60 ff.; *Walwei* (2003), S. 57. - Eine breite Darstellung der Entwicklung von Workfare-Konzepten in mehreren Staaten, allerdings mit sehr kritischer Kommentierung, bietet: *Peck* (2001).

<sup>17</sup> In der ökonomischen Fachdiskussion wurde auch schon mehrfach dargelegt, dass Workfare-Programme ein geeignetes Instrument sein können, die missbräuchliche Nutzung von Arbeitslosenunterstützung durch Personen, die es gegenüber einer regulären Beschäftigung vorziehen, in der Schattenwirtschaft Einkommen oder geldwerte Vorteile zu beziehen und/oder eine hohe Wertschätzung für Freizeitaktivitäten haben, zu minimieren, vgl. z.B. *Besley / Coate*, (1992), S. 249 ff.; *Frederiksson, / Holmlund*, (2003), S. 17 f.

merweise plötzlich nicht mehr an weiterem Hilfebezug interessiert ist, woraus sich für die zuständigen staatlichen Einrichtungen zusätzliche Ausgabeneinsparungen ergeben. Weitere Ausgabeneinsparungen ergeben sich bei den Leistungsempfängern, denen infolge einer Verweigerung zumutbarer gemeinnütziger Arbeit die Leistung gekürzt wird.<sup>18</sup>

Etliche Ökonomen sehen den größten Vorteil indes in der Anregung der Hilfeempfänger zu verstärkter Initiative und höherer Konzessionsbereitschaft bei der Suche nach Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt<sup>19</sup> und in der davon zu erwartenden Beschäftigungszunahme. Wenn Langzeitarbeitslose damit rechnen müssen, dass sie nach einer bestimmten Zeitdauer ergebnisloser Arbeitssuche zu gemeinnützigen Tätigkeiten herangezogen werden, die möglicherweise auch sehr unattraktiv oder gar unangenehm sein können, dürften sie eher dazu bereit sein, in ihre eigene Stellensuche auch sonst für sie wenig attraktive und/oder relativ niedrig entlohnte offene Stellen einzubeziehen und sich für solche Stellen zu bewerben. Selbst Mini- oder Midi-Jobs mit nur geringen Freibeträgen für einen Hinzuverdienst könnten dann immer noch attraktiver erscheinen als die Aussicht auf eine Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit mit ungewissem Tätigkeitsbereich, zumal mit dem Eintritt in reguläre Beschäftigung auch Hoffnungen auf einen späteren Aufstieg in höher entlohnte Stellen verbunden werden können.

Etliche Ökonomen, wie z.B. die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sehen dabei vor allem die Chance, dass bei

---

<sup>18</sup> So berichtet z.B. *Feist* (2000), S. 139, dass ein Workfare-Projekt in Leipzig Mitte der 90er Jahre dazu führte, dass von 2600 erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern, die zur Mitarbeit in einer städtischen Beschäftigungsgesellschaft aufgefordert wurden, 38% aus dem Hilfebezug ausschieden oder Kürzungen wegen Arbeitsverweigerung hinnahmen. Und in einer Pressemitteilung des *Deutschen Städtetags* (2001), S. 337, wird dargelegt: „Eine nicht unerhebliche Zahl potentieller Sozialhilfeempfänger stellt ihren Antrag erst gar nicht oder zieht ihn zurück, sobald die Sozialämter darauf hinweisen, dass die Verpflichtung besteht, angebotene Arbeit aufzunehmen. In solchen Fällen, so die Erfahrungen aus der Praxis, sind offensichtlich andere Einkünfte – etwa durch Schwarzarbeit – oder finanzielle Unterstützung durch andere Personen vorhanden.“

<sup>19</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Tz. 444 ff.; *Sinn et al.* (2002), S. 8 ff.

durch Workfare verringerten Mindestlohnansprüchen vieler Langzeitarbeitsloser dann auch ein großes zusätzliches Angebot an niedrig entlohnten Arbeitsplätzen entsteht<sup>20</sup>. Dabei könnten dann auch viele Arbeiten, die in Deutschland bislang in der Schattenwirtschaft erledigt werden, weil bei tariflicher Entlohnung ein gewerbliches Angebot für die Nachfrager zu teuer wäre, in reguläre Beschäftigung verwandelt werden. Auf diese Weise würde die Arbeitslosigkeit in Deutschland beträchtlich verringert und zugleich auch die Schattenwirtschaft etwas zurückgedrängt.

Im Alternativgesetzentwurf („Existenzgrundlagengesetz“) der CDU/CSU, bzw. der Bundesratsmehrheit, zu „Hartz IV“ war das Workfare-Konzept ein Kernpunkt, der jedoch für die Kompromisslösung im Vermittlungsausschuss weitgehend geopfert wurde. Dort war es obligatorisch vorgesehen, dass für erwerbsfähige Leistungsempfänger, die keine Arbeit finden können, im kommunalen Bereich Gelegenheiten für gemeinnützige Arbeit zu schaffen und zu nutzen sind. Wie vorausgehend gezeigt, könnte dieser Ansatz jedoch auch auf der Grundlage des neuen SGB II umgesetzt werden, wenngleich es dazu nur noch „Kann“-Bestimmungen gibt.

Von etlichen Sozialpolitikern und von den deutschen Gewerkschaften wird das Workfare-Konzept allerdings abgelehnt. Neben sozialem Bedenken gegen eine Arbeitspflicht („Zwangarbeit“) wird dabei vor allem die von den Befürwortern erwartete Wirkung einer Absenkung der Mindestlohnansprüche bei Langzeitarbeitslosen problematisiert, von der man eine Auffächerung der Lohnskala nach unten und damit eine Unterminderung der Tariflöhne in den untersten Lohngruppen befürchtet. Was viele Ökonomen als Chance zu mehr Beschäftigung sehen, wird dabei als Gefahr betrachtet, wozu meist auch hinzugefügt wird, dass der Beschäftigungseffekt ungewiss sei. Eine weitere Gefahr wird darin gesehen, dass die Träger für gemeinnützige Arbeit (Kommunen und Wohlfahrtsverbände) diese möglicherweise nicht nur für zusätzliche Arbeitsgelegenheiten nut-

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), Tz. 444 ff., insb. Tz. 455; Sinn et al. (2002), S. 41 f.; Zimmermann (2003).

zen, sondern damit evtl. auch reguläre Beschäftigung oder Auftragsvergabe an Wirtschaftsunternehmen ersetzen.<sup>21</sup>

### 5. *Umsetzungsprobleme*

Ob die Arbeitsämter, die nun in „Agenturen für Arbeit“ umgetauft wurden und erheblich reorganisiert werden sollen, die geeigneten Träger für die Vermittlung bzw. Verteilung gemeinnütziger Arbeiten sein könnten, kann bezweifelt werden. Ebenso ist es zweifelhaft, ob es ein hinreichendes Angebot gemeinnütziger Arbeiten geben würde, wenn die Kommunen, die dazu viel beitragen könnten, gemäß „Hartz IV“ nicht vorrangig für die Betreuung der Hilfeempfänger zuständig sind und von Einsparungen vom Arbeitslosengeld II infolge verringerter missbräuchlicher Inanspruchnahme und erhöhter Bereitschaft zur Annahme niedrig entlohnter Arbeitsplätze nur geringe eigene Vorteile haben<sup>22</sup>. Die von der Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss als Kompromissklausel durchgesetzte „Option kommunaler Trägerschaft“ für die gesamte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ gemäß § 6a SGB II böte allerdings grundsätzlich die Möglichkeit, die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) stärker für das Workfare-Konzept zu interessieren und sie zur Bereitstellung vieler Gelegenheiten zu gemeinnütziger Arbeit bei den dann einzurichtenden kommunalen Beschäftigungsagenturen anzuregen. Wenn ihnen der Bund für die von ihnen übernommene „Grundsicherung für Erwerbsfähige“ gemäß § 46 SGB II pauschalierte Finanzierungsmittel zuweisen würde, kämen ihnen alle fiskalischen Ein-

---

<sup>21</sup> Dazu ist jedoch anzumerken, dass Workfare-Arbeiten grundsätzlich „zusätzlich“ zu den Pflichtaufgaben der Kommunen sein sollten. Und selbst wenn es eine partielle Substitution von Pflichtaufgaben gäbe, wäre es nicht unbedingt als volkswirtschaftlicher Nachteil zu betrachten, wenn die Kommunen und Wohlfahrtsverbände dadurch bei gegebenem Budget mehr Dienstleistungen erbringen könnten - vgl. auch *Feist* (2000), S. 141 f. Regulär beschäftigte Arbeitnehmer bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden sind durch den Kündigungsschutz davor geschützt, infolge von Workfare ihren Arbeitsplatz zu verlieren.

<sup>22</sup> Gemäß § 19 SGB II, Satz 2 mindern Einsparungen beim Arbeitslosengeld II infolge von Einkommensanrechnung zuerst die Geldleistungen der Agentur für Arbeit, erst nachrangig die Geldleistungen der kommunalen Träger (für Unterkunft und Heizung). Auch bei Leistungskürzungen wegen Verweigerung zumutbarer Arbeit (gemäß § 31 SGB II) werden zuerst nur die vom Bund zu tragenden Regelleistungen gekürzt.

spareffekte des Workfare-Konzeptes zugute. Die nähere gesetzliche Regelung für die „Option kommunaler Trägerschaft“ steht indes noch aus<sup>23</sup>.

Wie viele Plätze für gemeinnützige Arbeit zusätzlich zu den bisherigen Zivildienstplätzen für eine wirksame Umsetzung des Workfare-Konzeptes erforderlich wären, auch um dabei für den „Wahlbereich“ reichlich Möglichkeiten der Personalauswahl zu schaffen und für die dort nicht unterzubringenden dienstverpflichteten Hilfeempfänger über einen hinreichend großen „Zuweisungsbereich“ zu verfügen, ist vorerst schwer abzuschätzen. Das hängt zum einen von den dafür festzulegenden Regelungen ab, bei wem, bzw. unter welchen Bedingungen, eine Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit vorgenommen werden soll. Dazu käme z.B. eine Fristenregelung in Betracht, etwa dass erwerbsfähigen Leistungsempfängern bei Eintritt in den Leistungsbezug zunächst erst eine Schonfrist von 6 Monaten für verstärkte Bemühungen um eine Eingliederung in reguläre Beschäftigung eingeräumt wird.<sup>24</sup>

Zum anderen hängt es davon ab, inwieweit die Aussicht auf eine später drohende Dienstverpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit arbeitslose Leistungsempfänger tatsächlich zu verstärkten Bemühungen um reguläre Beschäftigung mit größerer Konzessionsbereitschaft anregt, und inwieweit derartige Bemühungen zum Erfolg führen. Dabei kommt es auch darauf an, wie schnell und in welchem Ausmaß eine größere Konzessionsbereitschaft bezüglich Lohnhöhe und sonstigen Beschäftigungsbedingungen (z.B. Arbeitszeitregelungen) zusätzliche passende Stellenangebote für diesen Personenkreis hervorruft. Es kann mehrere Jahre dauern, bis sich die Unternehmen auf das veränderte Arbeitsangebotsverhalten im Niedriglohnbereich einstellen, es in großer Zahl für neue oder preisgünstigere Marktangebote nutzen, und bis die Konsumenten die neuen Angebote zu schätzen lernen und in großem Ausmaß nachfragen.

---

<sup>23</sup> Sie soll bis April 2004 verabschiedet werden. Die kommunalen Träger haben dann eine Bedenkzeit bis Ende August 2004. Bei Ausübung der Option müssten sie sich verpflichten, alle Aufgaben nach SGB II mindestens bis Ende 2009 wahrzunehmen.

<sup>24</sup> Bei den nach § 15 SGB II gebotenen „Eingliederungsvereinbarungen“ beim Eintritt in den Leistungsbezug wären die „Hilfebedürftigen“ bereits darauf hinzuweisen, dass sie nach Ablauf der „Schonfrist“ mit Heranziehung zu gemeinnütziger Arbeit rechnen müssen.

Bei einem für die Zahl der Anwärter zunächst nicht ausreichenden Angebot an gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten könnte man sich eventuell mit einer nur befristeten Dienstverpflichtung, z.B. auf 6 Monate, ergänzt durch ein Losverfahren zur Verteilung von „Einberufungsterminen“, behelfen.

Zweifellos ergäben sich für die erforderlichen zusätzlichen Gelegenheiten zu gemeinnütziger Arbeit im „Zuweisungsbereich“ auch zusätzliche Regiekosten bei den dazu prädestinierten kommunalen Trägern, für die Bereitstellung von Arbeitsmitteln und insbesondere für die Anleitung und Beaufsichtigung bei der Arbeit. Weil gerade im Zuweisungsbereich vielfach mit Widerwillen von Dienstverpflichteten und deshalb mit disziplinarischen Schwierigkeiten sowie eventuell auch mit häufigen ärztlich attestierten Krankmeldungen zu rechnen wäre<sup>25</sup>, könnte eine konsequente Durchsetzung der Arbeitspflicht teilweise sehr schwierig und aufwändig sein. Der Aufwand für die „Personalführung“ könnte dabei in manchen Fällen den unmittelbaren Wert der Arbeitsleistung weit übersteigen. Für die Gesamtheit der gemeinnützigen Arbeiten im Zuteilungs- und Wahlbereich wäre aber dennoch zu erwarten, dass der gesellschaftliche Nutzen der verrichteten Arbeiten die dafür einzusetzenden Regiekosten übersteigt.

Bedenkt man die Gesamtheit der möglichen positiven Effekte, vor allem auch die zu erwartenden Beschäftigungseffekte am regulären Arbeitsmarkt, so erscheint das hier skizzierte Workfare-Konzept zumindest einen Versuch wert. Ein solcher Versuch müsste allerdings relativ großflächig erfolgen, weil sonst die erwarteten Beschäftigungseffekte kaum spürbar würden<sup>26</sup>, und er müsste auch für einige Zeit, d.h. über eine längere

---

<sup>25</sup> In § 25 Abs. 3 des Gesetzentwurfs der CDU/CSU zu einem „Existenzgrundlagengesetz“ war dazu vorgesehen, dass die Vermittlungsagenturen mit Ärzten oder ärztlichen Diensten Vereinbarungen abschließen, u.a. auch, um Krankmeldungen von zu gemeinnütziger Arbeit verpflichteten Leistungsempfängern begutachten zu können.

<sup>26</sup> Weil die kommunalen Gebietsabgrenzungen meist nicht mit den Abgrenzungen der jeweiligen lokalen bzw. regionalen Arbeitsmärkte deckungsgleich sind, würde ein durch Workfare verändertes Arbeitsangebotsverhalten für die Unternehmen auf den jeweiligen regionalen Arbeitsmärkten meist nur abgeschwächt spürbar. Soweit sich dennoch Beschäftigungseffekte ergeben, würden sie auch außerhalb des jeweiligen kommunalen Gebietsbereichs diffundieren.

„Durststrecke“ hinweg, durchgehalten werden. Da für die „Option kommunaler Trägerschaft“ gemäß § 6a SGB II ohnehin die „oberste Landesbehörde“ zustimmen müsste, läge es nahe, dass zumindest einzelne Bundesländer einen großflächigen Versuch wagen. Nachdem das Workfare-Konzept für den Gesetzentwurf der CDU/CSU zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vor allem von der hessischen Staatsregierung ausgearbeitet und propagiert wurde, könnte man erwarten, dass dieses Bundesland eine Vorreiterrolle übernimmt.

#### *6. Eine kritische Anmerkung zum Vorschlag eines „sozialen Pflichtjahres“*

Bei einem Rückblick auf den Ausgangspunkt der Überlegungen erscheint es als ziemlich grotesk, angesichts einer weiterhin zu erwartenden Anzahl von Empfängern des neuen Arbeitslosengeldes II in der Größenordnung von über 1 Mio. für die Erhaltung vieler gemeinnütziger sozialer Dienste die Einführung eines „sozialen Pflichtjahres“ für junge Menschen zu fordern. Mit Verzögerung oder Unterbrechung ihrer Berufsanzugsphase würde damit nicht nur vielen jungen Menschen ein hohes persönliches Opfer abverlangt, sondern mit deren Einsatz für einfache Anlernarbeiten auch vielfach wertvolles gesellschaftliches Humankapital vergeudet, während zugleich die Arbeitskraft vieler Langzeitarbeitsloser mit meist geringeren produktiven Fähigkeiten ungenutzt bliebe, dafür fortlaufend staatliche Ausgaben für deren Lebensunterhalt aufzuwenden sind, und etliche Langzeitarbeitslose bei Fortdauer der Arbeitslosigkeit erheblichen psychosozialen Risiken ausgesetzt sind.

#### *Literatur:*

Besley, T.J. and Coate, S.T. (1992): Workfare versus Welfare: Incentive Arguments für Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, in: American Economic Review, 82, S. 249-261.

Bonin, H., Kempe, W., Schneider, H. (2003): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72, 1, S. 51-67.

Deutscher Städtetag (2001): Pressemitteilung vom 28.8.2001, abgedruckt in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34, 3, S.337-340.

Feist, H. (2000), Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen (Mohr Siebeck).

- Frederiksson, P. / Holmlund, B.* (2003): Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring or Workfare? CESifo Working Paper No. 1019 (download unter [www.CESifo.de](http://www.CESifo.de) ).
- Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“ (2004): Perspektiven für Freiwilligendienste und Zivildienst in Deutschland, Kommissionsbericht für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 15.01.04 (download unter [www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=14910.html](http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=14910.html)).
- Latsch, G. et al.* (2004): Dreimal so teuer, in: DER SPIEGEL, Nr. 4/2002 vom 19.01.04, S. 27-28.
- Peck, J.* (2001): Workfare States, New York (Guilford Press).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03 (download unter [www.Sachverstaendigenrat.org](http://www.Sachverstaendigenrat.org)).
- Sinn, H.W. et al.* (2002): Aktivierende Sozialhilfe, ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst 9/2002, Sonderausgabe.
- Walwei, U.* (2003): Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik durch institutionelle Innovation, in: Raddatz, G./Schick, G., (Hrsg.), Damit Hartz wirkt!, Berlin (Stiftung Marktwirtschaft), S. 53-66.
- Zimmermann, K.F.* (2003): Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnsektor, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 72, 1, S. 11-24.

### **Zusammenfassung:**

Anknüpfend an Warnungen, dass bei Abschaffung des Zivildienstes viele soziale Dienste eingeschränkt werden müssten, wird dargelegt, dass das neue zweite Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) mehrere Möglichkeiten eröffnet, Zivildienstplätze zu niedrigen fiskalischen Kosten aus dem Personenkreis der Empfänger des neuen Arbeitslosengeldes II zu besetzen.

In dem Beitrag wird dazu für eine „Workfare“-Variante plädiert, bei der Leistungsempfänger, die am regulären Arbeitsmarkt nach längerer Dauer keine Arbeit finden, zu „gemeinnütziger Arbeit“ im Rahmen sozialrechtlicher Dienstverhältnisse verpflichtet werden.

Davon wäre vor allem zu erwarten, dass Langzeitarbeitslose mit größerer Konzessionsbereitschaft nach Beschäftigungsmöglichkeiten am Arbeitsmarkt suchen und dass dadurch auf längere Sicht zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnbereich entsteht.

(102 Wörter)

### **Abstract**

Referring to warnings that the abolition of the German „Zivildienst“ (a civilian service alternative to the compulsory military service) would bring about a reduction of social services, it is argued that the new second volume of the German Code of Social Law (SGB II) offers several options to fill the gap with long term unemployed people receiving the new “Arbeitslosengeld II” (unemployment assistance ).

In this paper a workfare solution is recommended. Instead of “Zivildienst”, recipients of unemployment assistance, who can not find regular employment for a long time, should be committed to work at social services.

Such a threat would induce long term unemployed people to lower their aspiration level at job-search. Thereby additional employment in the low wage sector would emerge.

(123 Wörter – der letzte Absatz könnte notfalls auch gestrichen werden.)