



### Kombilohn: Zwischenbilanz

Vor allem im Zusammenhang mit der Debatte um die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II ist auch die Diskussion um das Konzept des sog. Kombilohns wieder aufgegriffen worden. Der Begriff entzieht sich einer allgemeingültigen Definition. Überwiegend versteht man unter Kombilohn im engeren Sinne **staatliche Transferleistungen an Arbeitnehmer** zur Aufstockung besonders niedriger Löhne. Nicht unter diese enge Definition des Kombilohns fallen trotz gleicher arbeitsmarktpolitischer Zielrichtung Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber zur Einstellung von Arbeitnehmern aus den besonders benachteiligten Zielgruppen.

Ausgangspunkt von Kombilohnmodellen ist vor allem die Situation nicht oder gering qualifizierter Arbeitnehmer, deren Anteil an der Zahl der Beschäftigten stetig abnimmt und die in besonderer Weise von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Die staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen soll dazu beitragen, dass diese Gruppe besonders benachteiligter Arbeitnehmer stärkere Anreize erhält, auch solche Tätigkeiten anzunehmen, deren Entlohnung unter oder nahe am Niveau der staatlichen Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld II) liegt. Auf der Nachfrageseite sollen Kombilöhne Tätigkeiten im Niedriglohnbereich wettbewerbsfähiger machen. Das Kombilohnkonzept geht dabei von der Annahme aus, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich wegen der Konkurrenz zu staatlichen Sozialleistungen zwar derzeit in Deutschland kaum angeboten werden, aber latent vorhanden sind.

### Standpunkte

Während das Ziel, mehr langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitnehmer in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen, allgemein anerkannt wird, besteht Uneinigkeit über die Wirkungen von Kombilöhnen.

Die Befürworter erkennen in der Subventionierung von Niedriglöhnen eine Möglichkeit, den Zielkonflikt zwischen produktivitätsorientierter Lohnpolitik und relativ hohem Existenzminimum zu lösen.

Die Gegner warnen demgegenüber vor den hohen fiskalischen Kosten, die in keinem Verhältnis zum Erfolg stünden. Vor allem die Gewerkschaften befürchten negative Auswirkungen auf das Lohnniveau bis hin zum „Lohndumping“. Auch gilt ihnen die durch Kombilöhne geförderte dauerhafte Etablierung eines Niedriglohnsegments als suspekt. Auf die Gefahr von Mitnahme- und sog. „Drehtüreffekten“ sowie der Ersetzung von Normalarbeitnehmern durch Niedriglohnarbeiter wird ebenfalls hingewiesen.

### Gesetzliche Regelungen

Kombilohnähnliche Instrumente kennt bereits das geltende Recht. So kann erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung (oder einer selbständigen Erwerbstätigkeit) ein zeitlich befristetes **Einstiegsgeld** gewährt werden (§ 29 SGB II). Dies gilt seit dem 01.10.2005 auch bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit aufgrund der Aufnahme der Erwerbstätigkeit.

Auch mit der **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer** (§ 421j SGB III) wurde durch die sog. Hartz-Gesetzgebung ein Kombilohnelement eingeführt, das die Anreize für über 50-jährige Arbeitslose, eine Beschäftigung aufzunehmen, steigern soll.

Die seit dem 01.10.2005 verbesserten **Freibetragsregelungen** für erwerbstätige Bezieher von **Arbeitslosengeld II** stellen ebenfalls einen Schritt in Richtung Kombilohn dar.

## **Modellprojekte**

In Deutschland sind darüber hinaus in der jüngeren Vergangenheit bereits eine ganze Reihe verschiedener Kombilohnmodelle in Form regional begrenzter und zeitlich befristeter Projekte zum Einsatz gekommen (vgl. Aktueller Begriff 9/2002). Sie waren in Bezug auf Zielgruppenbestimmung und Konzeption sehr heterogen, fanden allerdings insgesamt – gemessen an der Größe der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppe - eher zurückhaltende Resonanz.

Erwähnenswert ist das sog. **Mainzer Modell**, das nach mehrjährigem viel versprechendem Einsatz in Rheinland-Pfalz und Brandenburg von März 2002 bis März 2003 im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST bundesweit erprobt wurde. Das Programm zielte vorwiegend auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose und sah Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Kindergeldzuschläge vor.

## **Wirkungsuntersuchungen**

Nach einer Evaluationsstudie des BMWA zum Mainzer Modell konnten zwar insbesondere für Personen mit Kindern im Einzelfall finanzielle Verbesserungen erreicht werden, die Zahl der Förderfälle blieb jedoch ebenfalls deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die geringen Arbeitsmarkteffekte wurden u.a. darauf zurückgeführt, dass die implizite Grundannahme sich als unrichtig erwiesen habe, es stünden zahlreiche Stellen im Niedriglohnbereich zur Verfügung, für die es lediglich aufgrund unzureichender finanzieller Anreize keine Bewerber gebe.

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Wirkungsuntersuchungen von Kombilohnmodellen gelangt zu ähnlichen Ergebnissen. Zwar können Kombilöhne danach einen positiven Effekt auf die **Arbeitsangebotsreaktionen** im Niedriglohnbereich haben, der jedoch insgesamt als **äußerst gering** bewertet wird. Dem werden die negativen Aspekte, insbesondere die relativ hohen Kosten, gegenübergestellt. Kombilöhne werden daher teilweise als nicht empfehlenswert eingestuft oder jedenfalls werden Modelle mit besonders enger Zielgruppenbegrenzung zur Verringerung von Mitnahmeeffekten für vorzugswürdig erachtet.

## **Schlussfolgerungen und Ausblick**

Trotz des bisher fehlenden empirischen Belegs, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt, befürwortet KALTENBORN (2003b) eine weitere Erprobung von Kombilohnmodellen unter intensiver Nutzung regionaler Spielräume mit möglichst unterschiedlicher Ausgestaltung. So haben Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit ergeben, dass eine Freibetragsregelung bei den Sozialabgaben für Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen die erwünschten Beschäftigungseffekte generieren könnte. Diskutiert wird gerade in jüngster Zeit auch das Konzept einer sog. negativen Einkommensteuer, bei dem das Arbeitslosengeld II in ein integriertes Steuer-Transfer-System überführt würde.

Jedes Modellprojekt wird jedoch letztlich an seiner Fähigkeit gemessen werden, den vermuteten latenten Bedarf im Niedriglohnbereich zu aktivieren und gering qualifizierte Arbeitnehmer in nennenswertem Umfang in versicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen.

### Quellen:

- BMWA (2003). Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. Dokumentation Nr. 528. Berlin: BMWA.
- DEUTSCHER BUNDESTAG - Wissenschaftliche Dienste. Kombilohn (2002). Der aktuelle Begriff 9/2002, 19.03. 2002. Verfasser: RD Torsten Schneider-Schahn; gepr. Rechtskand. Thorsten Helbig.
- KALTENBORN, Bruno (2001). Kombilöhne in Deutschland,. IAB-Werkstattbericht 14/2001 vom 05.12. 2001. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- KALTENBORN, Bruno (2003a). Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2003, S. 124-132.
- KALTENBORN, Bruno et al. (2003b). Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen. IAB Kurzbericht Nr. 15/2003 vom 1.9.2003. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- SCHÄFER, Holger (2005). Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland. In: IW-Trends 3/2005.
- ZIMMERMANN, Klaus (2003). Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnbereich. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2003, S. 11-24.