

Ausgabe Nr. 3 / 1.3.2006

In aller Kürze

- Mit einer Kombination aus Lohn und staatlichem Transferbezug – dem Kombilohn – sollen die zunehmenden Arbeitsmarktprobleme wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer reduziert werden.
- Er erhöht die Arbeitsanreize für Leistungsbezieher und führt damit zu stärkerem Wettbewerb am Arbeitsmarkt. In Folge dessen könnten dann die Löhne sinken und die Arbeitsnachfrage steigen.
- Allerdings sind diese indirekten Beschäftigungswirkungen bestenfalls in der längeren Frist zu erwarten.
- Befristete Modelle stehen in Konkurrenz zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Bei unbefristeten Ansätzen muss unter Status-Quo-Bedingungen mit beträchtlichen Mitnahmeeffekten und hohen Kosten gerechnet werden.
- Werden letztere über eine Absenkung der Transferleistungen finanziert, sind neue Armutsrisiken zu befürchten.
- Auch wenn Kombilöhne den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern – als arbeitsmarktpolitisches Allheilmittel sind sie keinesfalls geeignet.
- Um die hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken, wäre eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems nötig. Ein erster Schritt könnte die weitere Senkung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich sein.

Autor/in

*Martin Dietz
Susanne Koch
Ulrich Walwei*

Kombilohn

Ein Ansatz mit Haken und Ösen

Unsichere Beschäftigungswirkungen bei hohen fiskalischen und gesellschaftlichen Risiken legen die Suche nach Alternativen nahe – Nachhaltige Arbeitsmarktpulse brauchen weit reichende Reformen bei Steuern und Sozialabgaben

Der Kombilohn gilt vielen als probates Mittel, um die Chancen wettbewerbschwächerer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Als „wettbewerbschwächer“ werden gering qualifizierte Personen ebenso verstanden wie jene, die schon länger arbeitslos sind. Dazu zählen die meisten Empfänger von Arbeitslosengeld II, aber auch Arbeitslosengeld I-Bezieher mit einem erhöhten Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Nach verschiedenen Schätzungen handelt es sich dabei um einen Kreis von zwei bis drei Millionen Personen.

Für die Arbeitsmarktprobleme dieser heterogenen Gruppe gibt es eine Vielzahl von Ursachen, z.B. den Wegfall einfacher Arbeitsplätze durch technischen Fortschritt und Globalisierung oder den hohen „Abgabenkeil“ zwischen Lohnkosten und Nettolöhnen. Aber auch mangelnde Arbeitsanreize, die durch ein relativ hohes Niveau der Transferleistungen im Zusammenspiel mit der Anrechnung von Hinzuverdiensten auf diese Transfers entstehen, spielen eine Rolle. Kombilöhne setzen allein bei dem zuletzt genannten Zusammenhang an und sollen dazu beitragen, Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung zu schaffen oder zu verstärken.

Unter Kombilöhnen sind solche staatliche Transfers an Arbeitnehmer zu verstehen, die an die Aufnahme oder Ausübung einer abhängigen Beschäftigung gebunden sind. Es handelt sich also um eine **Kombination** aus Arbeitseinkommen (**Lohn**) und Transferbezug. Dies sind zum einen Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Arbeitslosengeld I und II sowie zum anderen individuelle Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Die finanzielle Förderung von Selbständigen und Exi-

stenzgründern ist daher ebenso kein Kombilohn wie reine Lohnkostenzuschüsse, die ausschließlich Zahlungen an Arbeitgeber vorsehen.

Kombilohnmodelle in Deutschland

In der öffentlichen Diskussion wird häufig übersehen, dass bereits einige Kombilohn-Varianten existieren. Sie lassen sich nach einer Vielzahl von Merkmalen unterscheiden, z.B. nach der Art der Förderung (Hinzuverdienstmöglichkeit oder Sozialversicherungszuschuss) oder nach flankierenden Maßnahmen (Lohnkostenzuschuss, Qualifizierung, Kinderbetreuung).

Auch bei der Wahl der Bezugsgröße gibt es Unterschiede: So kann die Förderhöhe am Stundenlohn oder am Monatseinkommen ansetzen. Nun kann ein geringes Monatseinkommen auch durch eine niedrige monatliche Stundenzahl bei hohem Stundenlohn erzielt werden. Damit besteht die Gefahr, dass Fördermittel an Personen fließen, die in der Regel keine Transfers benötigen. Soll der tatsächlichen Bedürftigkeit Rechnung getragen werden, ist daher am Haushaltseinkommen anzusetzen.

Von besonderer Bedeutung ist aber die Differenzierung zwischen unbefristeten, allgemeinen und befristeten, zielgruppenorientierten Ansätzen. Hier gibt es die größten Unterschiede hinsichtlich der Wirkungen des Kombilohnes und des Finanzierungsbedarfs.

Unbefristete Kombilöhne

Durch unbefristete Kombilöhne werden Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich für Arbeitnehmer attraktiver gemacht. Indirekt werden Unternehmen angeregt, neue Arbeitsplätze in diesem Einkommenssegment zu schaffen. In der gegenwärtigen Praxis finden sich zwei Varianten: die Regelungen zum Hinzuverdienst bei Transferempfängern und die Sonderbehandlung bestimmter Beschäftigungsverhältnisse bei den Sozialversicherungsbeiträgen.

Die unbefristeten Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Arbeitslosengeld I und II sind im SGB III und im SGB II geregelt. Bezieher von Arbeitslosengeld I dürfen von hinzuverdientem Einkommen 165 Euro behalten; der darüber hinaus gehende Betrag wird voll auf die Transferleistung angerechnet. Für Empfänger des Arbeitslosengeldes II, das nur bei Bedürftigkeit gewährt wird, sind seit Oktober 2005 100 Euro Hinzuverdienst anrechnungsfrei. Darüber hinaus gehende Brutto-Einkommen verbleiben zu 20 Prozent beim Leistungsempfänger.

Gegenwärtig nutzt weit mehr als eine halbe Million Personen diese zusätzlichen Verdienstmöglichkeiten, ein großer Teil davon allerdings im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Bei der Ausgestaltung der Hinzuverdienstregelungen kommt es insbesondere in diesem Bereich darauf an, ob sich Transferempfänger in der Kombination „Transfers plus geringfügiges Zusatzeinkommen“ einrichten oder ob sie diese als Brücke in eine Existenz sichernde Beschäftigung nutzen können.

Die zweite bereits existierende Variante des unbefristeten Kombilohns ist die Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen. Der staatliche Zuschuss wird unabhängig von Leistungsansprüchen in der Arbeitslosenversicherung oder von der Bedürftigkeit gewährt. Hier gibt es zum einen die Mini-Jobs mit bis zu 400

Euro monatlichem Einkommen, bei denen die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer vollkommen entfallen. Allerdings entstehen dann auch keine Leistungsansprüche. Damit kann man bei Mini-Jobs nicht im eigentlichen Sinne von einem Kombilohn sprechen.

Genutzt wird der Mini-Job vor allem als Hinzuverdienst im Haushaltskontext, etwa von Schülern, Hausfrauen, Rentnern oder – wie oben erwähnt – von Arbeitslosen. Letztere verbinden mit der Aufnahme eines Mini-Jobs am ehesten die Hoffnung, dass sich daraus ein Übergang in reguläre Beschäftigung ergeben könnte (Fertig et al. 2004). Nachweisen lässt sich diese Brückenfunktion aber (noch) nicht.

Übersicht 1

| Das Hamburger Kombilohn-Modell* | |
|--|--|
| Förderkreis | Bis Ende 2004 Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Seit Januar 2005 Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II. |
| Geförderte Beschäftigungsverhältnisse | Beschäftigungsverhältnisse mit einem (Brutto-)Monatseinkommen zwischen 400 und 1700 Euro und einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden. |
| Förderzeitraum und -höhe | Zehn Monate jeweils 250 Euro an Arbeitgeber und Arbeitnehmer (von Sozialversicherungen und Lohnsteuer befreit). |
| Teilzeitstellen | Bei Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als 35 Wochenstunden verringert sich die Förderhöhe auf jeweils 125 Euro, die nur sechs Monate gezahlt werden. |
| Flankierung | Bildungsgutscheine in Höhe von bis zu 2000 Euro an die einstellenden Betriebe. Mit acht Prozent allerdings relativ geringe Inanspruchnahme. |
| Aktivierung und Zielgruppenorientierung | Das Hamburger Modell weist im Vergleich zu anderen Modellen eine hohe Aktivierungsquote auf (Teilnehmerzüge in Relation zur Arbeitslosenquote in der Region). Die Zielgruppe der geringer qualifizierten Arbeitslosen wird überdurchschnittlich gut erreicht. |
| Abbrecher | Mit 56 Prozent ist der Anteil frühzeitiger Beendigungen relativ hoch. Der Abbruchszeitpunkt liegt häufig in den ersten drei Monaten und ist auf die schwierige Zielgruppe sowie auf nicht zueinander passende Erwartungen bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern zurückzuführen. |
| Verbleib und Integration | Für den Zeitraum März 2002 bis Januar 2004 liegt die Verbleibsquote (Anteil der Teilnehmer, die sechs Monate nach der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet sind) bei 52 Prozent. Die Integrationsquote (Prozentsatz der Teilnehmer, die sechs Monate nach der Maßnahme in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind) steht bei 32 Prozent. Bisher liegen jedoch keine Untersuchungen zum Nettobeschäftigungseffekt vor. |

* Ausführlichere Informationen finden sich im Auswertungsbericht vom April 2005 unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/wirtschaft-arbeit/broschueren/hamburgermodell-evalubericht-04-2005-pdf,property=source.pdf>.

(durchschnittlich 8,41 € in West- und 6,39 € in Ostdeutschland) durchaus im Niedriglohnbereich liegen.

Betrachtet man die Struktur der Midi-Jobber genauer, so fällt der hohe Anteil von Frauen (84,4 %) auf. Vor allem sind dies Frauen in Gemeinschaften, die einen erwerbstätigen Partner haben (Fertig/Friedrich 2005). Man kann also davon ausgehen, dass auch der Midi-Job gegenwärtig vorwiegend als Zuverdienstmöglichkeit im Haushaltskontext genutzt wird.

Befristete, zielgruppenorientierte Kombilöhne

Auch im Bereich der befristeten Kombilöhne existier(t)en in Deutschland verschiedene Instrumente (Kaltenborn/Wielage 2005). An bundesweiten Regelungen sind neben der Entgeltsicherung (§421j SGB III; im Jahr 2005 rund 5.400 Förderfälle) der Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (knapp 53.000 Bewilligungen im Jahr 2005) und das Einstiegsgeld (§ 16 (2) SGB II und § 29 SGB II) zu nennen. Das Einstiegsgeld wurde 2005 in 17.600 Fällen gewährt, wobei der überwiegende Teil an Existenzgründer ging. In diesen Fällen ist es also gar kein Kombilohn, folgt man unserer Definition.

Neben diesen Instrumenten ist in den vergangenen Jahren eine Reihe von regionalen Kombilohn-Modellen ins Leben gerufen worden, so das Einstiegsgeld Baden-Württemberg, der Hessische Kombilohn oder der PlusLohn Duisburg.

Das Mainzer Modell wurde von März 2002 bis März 2003 auch bundesweit erprobt. Bei neuen sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen gewährte man abhängig vom Haushaltseinkommen einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und/oder einen Zuschlag zum Kindergeld. Die Sozialversicherungszuschüsse orientierten sich ausschließlich an der Höhe des monatlichen Arbeitseinkommens. Sie betragen für Alleinstehende maximal 67 Euro und wurden längstens drei Jahre gezahlt. Die Teilnehmerzahl blieb – auch wegen des relativ hohen administrativen Aufwandes – mit knapp 14.000 Personen stark hinter den Erwartungen zurück. Außerdem standen für die Bewerber um einen Zuschuss häufig nicht die

passenden Arbeitsplätze zur Verfügung. Die Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung durch Mini- und Midi-Jobs führte schließlich zur Einstellung des Modellversuches.

Momentan ist der Hamburger Kombilohn (vgl. *Übersicht 1*) das einzige Modell, in dem es in nennenswertem Umfang zu Neueinstiegen kommt. Von März 2002 bis Ende 2005 zählte man knapp 8.000 Teilnehmer, Ende Januar 2006 waren etwa 2.200 Personen in der Förderung.

Effekte der Kombilohnmodelle

Wenn es in der aktuellen Diskussion um den Kombilohn geht, kann somit nicht dessen Etablierung im Vordergrund stehen, sondern eine Ausweitung und wirksamere Ausgestaltung der bereits vorhandenen unbefristeten oder befristeten Formen. Bei der Beurteilung solcher Ansätze stellt sich eine Reihe von Fragen:

1. Vergrößern sich die Arbeitsanreize von Erwerbspersonen, die im Transferbezug stehen?
2. Erhöhen sich die Beschäftigungsanreize von Unternehmen zugunsten von Arbeitnehmern mit geringer Produktivität?
3. Müssen zusätzliche Staatsausgaben getätigt werden, die aus Steuern oder Beitragsmitteln zu finanzieren wären?
4. Welche Verteilungseffekte gibt es?

Zwar lassen sich nicht alle Fragen auf der Basis belastbarer empirischer Befunde beantworten, doch können nach dem Stand des heutigen Wissens zumindest Tendenzaussagen gemacht werden.

Arbeitsanreize für Erwerbspersonen

Der Grundgedanke von Kombilohnvorschlägen lautet, dass sich die Aufnahme einer Beschäftigung im Vergleich zum Verbleib im Transferbezug lohnen soll. Die gewünschte Wirkung tritt aber nur ein, wenn der Zuschuss vom Empfänger nicht einfach „mitgenommen“ wird, sondern daraus Veränderungen des Arbeitsangebotsverhaltens resultieren.

Unbefristete und befristete Kombilohnarrangements bringen den geförderten Arbeitnehmern eine Anhebung

des Netto-Lohnsatzes. Die Effekte eines steigenden Lohnsatzes auf das Arbeitskräfteangebot sind aber aus theoretischer Sicht ungewiss. Einerseits entsteht ein Substitutionseffekt, denn „Nichtstun“ wird im Vergleich zur (Erwerbs-)Arbeit weniger attraktiv. Also ist davon auszugehen, dass Transfers wie der Kombilohn, die an Beschäftigung gebunden sind, die Suchintensität von Erwerbslosen erhöhen.

Dem gegenüber steht aber der Einkommenseffekt, der eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes bewirken kann. Staatliche Transfers können nämlich die Güternachfrage erhöhen und dazu beitragen, dass bisher nicht geförderte, aber anspruchsberechtigte Arbeitnehmer oder nicht geförderte Mitverdiener im selben Haushalt ihr Arbeitsangebot zurückfahren. Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der Einkommenseffekt – zumindest auf aggregierter Ebene – schwächer ausfällt als der Substitutionseffekt (Kaltenborn et al. 2003). Deshalb ist es wahrscheinlich, dass sich durch Kombilöhne das effektive Arbeitskräfteangebot und damit auch der Lohnwettbewerb erhöht.

Dagegen liegt zeitlich limitierten Zuschüssen für schwervermittelbare Personengruppen die Überlegung zugrunde, dass diese zum Zeitpunkt der Einstellung noch nicht die marktübliche Produktivität erreicht haben. Durch einen befristeten Kombilohn soll gewissermaßen ein Ausgleich zwischen ihrer Produktivität und ihrem Lohnanspruch geschaffen werden.

Erfolgreich ist eine solche Förderung,

- wenn die Zielgruppen dadurch zu intensiver Suche motiviert werden,
- dann eine Beschäftigung mit flankierendem Kombilohn finden und
- sich nach Auslaufen des Zuschusses der Transferbezug verringert oder gar nicht mehr erforderlich ist.

Dies könnte beispielsweise dann eintreten, wenn aus einer Teilzeitbeschäftigung eine Vollzeitbeschäftigung wird oder wenn bei Vollzeitbeschäftigung im Zuge der Einarbeitung und Bewährung der Stundenlohn wächst. Inwieweit dies gelingt, kann durch Evaluationsstudien überprüft werden. Über die bisher vorliegenden Befunde informiert *Übersicht 2*.

Beschäftigungsanreize für Unternehmen

Unabhängig von der Stärke der Reaktion des Arbeitskräfteangebots stellt sich auf dem Arbeitsmarkt nur dann ein positiver Beschäftigungseffekt ein, wenn dem „aktivierten“ Angebot eine passende und zusätzliche Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Dies setzt einiges voraus: Die Stellen müssen in den Regionen entstehen, die für das aktivierte Arbeits-

Übersicht 2

Evaluationsforschung zu befristeten Kombilöhnen

Fragen der Inanspruchnahme

Hier ist zu klären, woran eine breitere Inanspruchnahme dieser arbeitsmarktpolitischen Förderung bisher gescheitert ist. Denn diese fällt mit mehreren Zehntausend Förderfällen vergleichsweise gering aus – vor allem im Verhältnis zu den unbefristeten Hinzuverdienstmöglichkeiten.

Die wenigen vorliegenden Evaluationsstudien enthalten einige Anhaltspunkte dafür, wovon die Inanspruchnahme abhängt. So ist tendenziell eine erhöhte Inanspruchnahme befristeter Kombilohn-Modelle zu erwarten,

- je höher die Transparenz bzw. die Verständlichkeit der Förderung ist,
- je geringer die Transaktionskosten (der administrative Aufwand) für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Behörden sind,
- je wirksamer das Marketing ist,
- je höher die Förderbeträge sind,
- je länger die Förderdauer ist und
- je umfassender die Flankierung ist, z.B. durch Lohnkostenzuschüsse oder Bildungsgutscheine.

Absolute und relative Wirksamkeit

Hier ist zu fragen, ob es durch eine Maßnahme in ökonomischer Weise gelingt, Arbeitslose wieder dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Zugangsvoraussetzungen und Zielgruppen sind dabei ebenso zu diskutieren wie die Vermeidung unerwünschter Mitnahme- oder Verdrängungseffekte. Weiterhin müssen die Kosten der Maßnahmen in Relation zu den Resultaten gesetzt werden. Schließlich gilt es zu untersuchen, ob überhaupt positive makroökonomische Beschäftigungseffekte erzielt werden.

kräfteangebot erreichbar sind oder die räumliche Mobilität muss zunehmen. Die Stellenanforderungen der Unternehmen müssen den Qualifikationen der Erwerbslosen entsprechen. Und vor allem müssen Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können).

Dies hängt von der Flexibilität bzw. Rigidität des Lohnsetzungsverhaltens ab. Käme es beispielsweise aufgrund einer Ausweitung der Kombilöhne zu

einem höheren Arbeitskräfteangebot im unteren Lohnbereich, würden zusätzlich umso mehr Arbeitsplätze entstehen, je elastischer die Arbeitsnachfrage auf den Lohndruck nach unten reagiert.

Dabei ist zwischen der kurzen Frist mit wohl nur geringer Anpassung und der längeren Frist mit eher stärkerer Anpassung zu unterscheiden. Eine im Zeitablauf wachsende Lohnspreizung – z.B. durch neue Leichtlohngruppen oder eine stärkere Besetzung vorhandener Leichtlohngruppen innerhalb des bestehenden Tarifsystems – würde sich positiv auf die Arbeitskräftenachfrage nach Geringqualifizierten auswirken.

Starke Effekte auf die Lohnsetzung und das betriebliche Einstellungsverhalten sind lediglich von den unbefristeten Kombilohnansätzen zu erwarten. Nur dadurch verändern sich dauerhaft die Rahmenbedingungen für Beschäftigung am unteren Ende der Lohnskala. Als Folge steht den Unternehmen eine größere Zahl von Arbeitnehmern mit niedrigeren Lohnforderungen zur Verfügung.

Bei befristeten Ansätzen antizipieren dagegen alle Beteiligten das Auslaufen der Förderung. Auf der Arbeitsplatzseite ist dabei mit einer durchaus beabsichtigten Verdrängung nicht geförderter Bewerber zu rechnen. Zusätzlich zu den genannten Wirkungen kann die Bereitschaft der Arbeitgeber, geförderte Personen einzustellen, durch eine Ergänzung des Kombilohnes um einen Lohnkostenzuschuss erhöht werden – wie im Hamburger Modell praktiziert.

Finanzierung

Bleiben bei verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten die Höhe der Transferleistungen und bei noch höheren Sozialversicherungszuschüssen als bei den Midi-Jobs die Ansprüche der Empfänger unangetastet, so entstehen schnell hohe fiskalische Kosten. Vor allem deshalb, weil Kombilohnempfänger und Niedrigverdiener mit vergleichbarem Einkommen ohne Leistungsbezug gleichbehandelt werden müssen.

Lediglich bei befristeten und zielgruppenspezifischen Kombilohnarrangements, die als Ermessensleistung gewährt werden, könnten Mitnahmeeffekte vermieden und die Kosten kontrolliert

Das Mainzer Modell

Analysen zu den Beschäftigungseffekten auf der Mikroebene liegen bei weitem nicht für alle erprobten Kombilohnvarianten vor. Für das flächendeckend erprobte Mainzer Modell wurde die Beschäftigungsstabilität der Teilnehmer im Vergleich zu einer Kontrollgruppe evaluiert (BMW 2005). Hier stellte sich heraus, dass sich die geförderte Beschäftigung in Ostdeutschland hinsichtlich der Stabilität nicht von ungeförderter unterschied. In Westdeutschland waren geförderte Beschäftigungsverhältnisse sogar instabiler als vergleichbare ungeförderter. Allerdings beziehen sich diese Ergebnisse auf einen relativ kurzen Beobachtungszeitraum.

Das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und der Hessische Kombilohn

Bei den regional erprobten Modellen wurden das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg sowie der Hessische Kombilohn, der auf dem gleichen Prinzip beruht, mittels eines Kontrollgruppenansatzes untersucht (Dann et al. 2002a,b). Während sich in Baden-Württemberg die Beschäftigungschancen für Einstiegsgeld-Bezieher gegenüber der Kontrollgruppe erhöht haben, ist das Bild in Hessen sehr gemischt: Nur im Landkreis Fulda ließen sich positive Beschäftigungseffekte nachweisen.

Als Erfolgsfaktoren machten die Evaluatoren vor allem die Intensität des kommunalen Engagements, die Abgrenzung der Zielgruppe und die finanzielle Attraktivität der gewählten Einstiegsgeldvariante aus.

Vor Verallgemeinerungen mit dem Ziel einer „optimalen Ausgestaltung“ von Kombilohn-Modellen ist jedoch zu warnen. Denn die regionalen Gegebenheiten dürften eine entscheidende Rolle für Erfolg oder Misserfolg der Modellversuche gespielt haben.

werden. Bei diesen Kombilöhnen ist jedoch zu beachten, dass die dafür eingesetzten Mittel stets in Konkurrenz zu den Ausgaben für andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen.

Verteilungseffekte

Bei den Verteilungseffekten sind zwei Dimensionen zu beachten: Die Verteilung von Einkommen und die Verteilung von (Beschäftigungs-)Chancen.

Substantielle Auswirkungen auf die Einkommensverteilung sind lediglich bei einer Ausdehnung unbefristeter Kombilohnansätze zu erwarten. Der einzige Weg zur Finanzierung unbefristeter Hinzuverdienstmöglichkeiten ohne zusätzliche Lasten für die öffentlichen Haushalte bestünde in einer Absenkung der Transferleistungen. Ohne flankierende Maßnahmen wäre diese Variante aber mit zunehmenden Armutsrisiken verbunden.

Als Kompensation und als Instrument zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft wird dabei häufig eine generelle Pflicht zur gemeinnützigen Beschäftigung (Workfare, z.B. Bonin et al. 2003 und Sinn et al. 2006) ins Spiel gebracht. Sie ist jedoch zumindest im Übergang mit hohen fiskalischen Kosten verbunden und birgt zudem die Gefahr, dass regu-

läre Beschäftigung in hohem Umfang verdrängt wird.

Bei dauerhaften Sozialversicherungszuschüssen an die Arbeitnehmerseite besteht dagegen das Problem, dass eine Bedürftigkeitsprüfung – wenn überhaupt – nur mit hohem administrativem Aufwand möglich ist. Damit besteht die Gefahr, dass gut situierte Haushalte Transfers erhalten, die an anderer Stelle dringend benötigt werden.

Was die Umverteilung von Beschäftigungschancen angeht, so dürften sowohl befristete wie auch unbefristete Kombilöhne dazu beitragen, wettbewerbschwächeren Arbeitnehmern den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Eine empirisch offene Frage ist, ob diese Chancen dauerhaft genutzt werden können.

Bei den befristeten Kombilöhnen hängt die Nachhaltigkeit entscheidend davon ab, ob die Produktivität der Arbeitnehmer während der Förderung hinreichend steigt und somit Drehtüreffekte vermieden werden. Bei der unbefristeten Variante wird es vor allem um die Frage gehen, inwieweit die dadurch erreichbaren niedrig entlohnten Tätigkeiten eine Basis für Aufwärtsmobilität bilden und damit die Abhängigkeit von Transferleistungen dauerhaft verringert werden kann.

Die hier beschriebenen Effekte der befristeten und unbefristeten Modelle sind in der **Übersicht 3** kurz zusammengefasst.

Folgerungen

Mit dem Begriff des Kombilohnes verbinden sich zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen und Modelle. Wie dargelegt wurde, taugt keiner der hier vorgestellten Ansätze als arbeitsmarktpolitisches Allheilmittel.

In **befristeten und auf Zielgruppen begrenzten Ansätzen** ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zu sehen, dessen Effektivität und Effizienz an anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu messen ist, z.B. an Eingliederungszuschüssen für Arbeitgeber. Für eine seriöse Einordnung der relativen Wirksamkeit des Instruments liegen aber bisher noch zu wenig empirische Befunde vor. Wissenschaftlich fundierte Politikempfehlungen bedürfen daher einer weitergehenden Untersuchung und Begleitung bestehender oder neuer Kombilohn-Instrumente.

Neben einer sorgfältigen Analyse der Ausgestaltungsmerkmale käme es hierbei besonders darauf an, den Einfluss der regionalen Arbeitsmarktgegebenheiten auf den beschäftigungspolitischen Erfolg

Übersicht 3

| Effekte befristeter und unbefristeter Kombilohnvarianten im Überblick | | | |
|---|-----------------------------|--|---|
| | | befristet (für bestimmte Zielgruppen) | unbefristet (flächendeckend) |
| Arbeitsanreize | für Transferbezieher | Erfolgsaussichten und Intensität der Suche wachsen. | Arbeitsanreize steigen wegen höheren Lohnabstands. |
| | für Niedriglohnbezieher | Keine Veränderung der Arbeitsanreize. | Bisher nicht geförderte Arbeitnehmer könnten Arbeitsangebot zurückfahren. |
| Beschäftigungsanreize | | Keine nachhaltigen Effekte, weil Arbeitskosten und Löhne nicht auf Dauer sinken. | Wirkung abhängig von Lohnanpassungsprozessen (Lohnspreizung nach unten). |
| Fiskalische Konsequenzen | | Bei begrenztem Budget Konkurrenz zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. | Bei unveränderten Transferleistungen beträchtliche Mitnahmeeffekte, weil Arbeitnehmer mit bisher niedrigem Lohn auch den Zuschuss erhalten bzw. anspruchsberechtigt werden. |
| Verteilungseffekte | beim Einkommen | Wegen selektiver und zeitlich limitierter Förderung nicht relevant. | Ohne Bedürftigkeitsprüfung profitieren auch gut situierte Haushalte. Bei gleichzeitiger Absenkung der Transferleistungen wachsen die Armutsrisiken. |
| | bei den Arbeitsmarktchancen | Einstieg für Leistungsempfänger wird erleichtert. Nachhaltigkeit ist jedoch offen. | Einstieg für wettbewerbschwächere Arbeitnehmer wird erleichtert. Aufwärtsmobilität ist jedoch offen. |

des erprobten Kombilohnmodells durch eine gezielte Auswahl der Modellregionen herauszuarbeiten. Wünschenswert wäre, wenn man dies bei den gegenwärtigen Planungen zu regionalen Kombilohnmodellen berücksichtigen würde.

Deutlich weiter gehen die **allgemeinen, unbefristeten Kombilohn-Ansätze**, da sie tief in das Institutionengeflecht am Arbeitsmarkt hineinwirken. Zunächst lässt sich grundsätzlich festhalten, dass die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Empfänger von Lohnersatzleistungen schnell an Grenzen stößt.

Bei einer spürbaren Ausweitung des unbefristeten Zusatzverdienstes für Empfänger von Transferleistungen muss entweder viel Geld in die Hand genommen werden. Oder es ist mit nennenswerten Armuts-effekten zu rechnen, wenn man z.B. das Arbeitslosengeld II senkt und gleichzeitig die Hinzuverdienstmöglichkeiten verbessert. Denn zunächst würden dadurch ja nur stärkere Arbeitsanreize für Grund-sicherungsempfänger mit unsicheren Beschäftigungschancen geschaffen.

Voraussetzung für substantielle Arbeitsmarkteffekte sind dann schnelle und heftige Lohnreaktionen. Diese können jedoch nur eintreten, wenn Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auch qualitativ zueinander passen. Gemessen an den möglicherweise erreichbaren aber unsicheren Beschäftigungswirkungen sind die gesellschaftlichen und fiskalischen Risiken alles in allem als hoch einzuschätzen.

Eine Alternative dazu besteht in einer allgemeinen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, die deutlich über die jüngsten Koalitionsvereinbarungen hin-

ausgeht. Damit setzte man am großen Abgabenkeil an, einer der Hauptursachen für die hohe Arbeitslosigkeit. Dies hätte den Vorteil, dass sowohl das Arbeitsangebot über erhöhte Arbeitsanreize als auch die Arbeitsnachfrage über sinkende Arbeitskosten angeregt würden. Allerdings ginge damit ebenfalls ein beträchtliches Finanzierungsrisiko einher. Um dies zu vermeiden, wäre eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems nötig.

Grundsätzlich wäre das Herangehen an die institutionellen Probleme des Arbeitsmarktes der richtige Lösungsweg. Auf diese Weise könnte der Arbeitsmarkt mehr Flexibilität erlangen und Zug um Zug von „gesellschaftlichen Lasten“ befreit werden, ohne dass man immer wieder auf teure Sonderprogramme zurückgreifen müsste.

Allerdings dürfte eine so weitgehende Reform kurzfristig kaum zu realisieren sein, obschon in einer Großen Koalition die Voraussetzungen dafür günstig wären.

Ein erster Schritt auf diesem Weg könnte eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich der Niedrigeinkommen sein, die deutlich über die Vergünstigungen beim Midi-Job hinausgeht. Hierdurch ergäben sich größere Beschäftigungseffekte als bei einer allgemeinen linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge gleichen Volumens (Kaltenborn et al. 2003). Die Arbeitsmarktpulse kämen insbesondere der Gruppe der wettbewerbschwächeren Arbeitsanbieter zugute. Sie erhöhten zudem die Akzeptanz einer umfassenden Reform des Steuer- und Abgabensystems.

Literatur

Bonin, H., Kempe, W., Schneider, H. (2003): Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung: „Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftliche Implikationen“, Nr.1, 51-67.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell, Forschungsbericht Nr. 552, Berlin.

Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A., Volkert, J. (2002a): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums, Tübingen.

Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A., Volkert, J. (2002b): Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ – Wissenschaftliche Begleitforschung des hessischen Modellversuchs. Gutachten im Auftrag des hessischen Sozialministeriums, Tübingen.

Fertig, M., Friedrich, W. (2005): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, Essen/Köln.

Fertig, M., Kluve, J., Scheuer, M. (2004): Aspekte der Entwicklung der Minijobs – Abschlussbericht. Gutachten im Auftrag der Minijobzentrale, Essen.

Kaltenborn, B., Koch, S., Kress, U., Walwei, U., Zika, G. (2003): Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, München u.a.

Kaltenborn, B., Wielage, N. (2005): Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft Nr. 4, Berlin.

Sinn, H.W., Holzner, C., Meister, W., Ochel, W., Werding, M. (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo-Instituts. ifo-Schnelldienst 2, 3-24.

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 3 / 1.3.2006

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
PMS Offsetdruck GmbH

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

ISSN 0942-167X

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
IAB Bestellservice
c/o IBRo Funk und Marketing GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 01804 00 38 66
E-Mail: arbeitsagentur@ibro.de

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Martin Dietz, Tel. 0911/179-5940,
Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083,
oder E-Mail: vorname.name@iab.de