



# Regionale Kombilohn-Modelle in Deutschland

Dr. Susanne Koch & Georg Sieglén

Lauf, 15./16. November 2006

## Gliederung

- I. Kombilohn - Begriff und Idee
- II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle
- III. Zwei ausgewählte Beispiele:
  - Kombilohn-Modelle in NRW
  - Kombilohn Hamburg
- IV. Was lernt man daraus für die Zukunft?

## I. Begriff und Idee

### **Begriff:**

- Kombilohn: Arbeitseinkommen plus Transferbezug
- im engeren Sinne also keine reinen Lohnkostenzuschüsse
- Aktuelle Debatte: jede Art von Lohnsubvention

### **Idee:**

- Anreiz zur Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung auf Arbeitnehmerseite
- Anreiz zur Einstellung von Personen mit Minderleistung auf Arbeitgeberseite
- Befristete, zielgruppenorientierte vs. unbefristete, flächendeckende Varianten

## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

Erreichte Fallzahlen bei regional befristeten Kombilöhnen und Lohnkostenzuschüssen



Laufende Modelle

## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

- **Bislang kaum empirische Wirkungsanalysen in Deutschland!**
- Kombilohn Hamburg
- Einstiegsgeld Baden-Württemberg (IAW):
  - Mannheim: Netto-Beschäftigungseffekt 5,4%
  - Freiburg: keine zusätzlichen Arbeitsaufnahmen nachweisbar
- Hessischer Kombilohn (IAW):
  - In Fulda Maßnahmeeffekt von 18%; in anderen teilnehmenden Kommunen negativer oder kein signifikanter Effekt
- Bundesweites Mainzer Modell (IAB/IAT/Kaltenborn):
  - Keine betrieblichen Beschäftigungseffekte nachweisbar
  - Beschäftigungsstabilität: in Ost-Deutschland keine Unterschiede; in West-Deutschland geringer!

## **II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle**

### **➤ Weitere wissenschaftlich begleitete regionale Kombilohn-Modelle:**

- Pluslohn Duisburg
- Kindergeldzuschlag RP
- SGI-Modell
- Elmshorner Modell
- Bergsträßer Modell
- NRW Kombilohn-Modelle

## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

- **Beschränkung auf bestimmte Zielgruppen oder Tätigkeiten**
  
- Zielgruppenspezifische Förderung
  - ALG II- / erwerbsfähige, langzeitarbeitslose Sozialhilfe-Beziehende z. B. Hamburger Modell, Einstiegsgeld Ba-Wü, Hess.Kombilohn
  - Arbeitslose z. B. PLUSLohn Duisburg
  - Geringverdiener alle Modelle; ausschließlich: Mainzer Modell, SGI-Modell
  - Geringqualifizierte Arbeitslose z. B. Modelle NRW, Elmshorner Modell
  - Altersklassen z. B. Kombilohn NRW, Kombilohn Niedersachsen
  - Berufliche Wiedereinsteiger, Haftentlassene z. B. Kombilohn Schleswig-Holstein
  
- Tätigkeiten
  - Gemeinnützige Tätigkeiten z. B. Kombilohn NRW
  - Zivildienst Arbeitsplätze z. B. Kombilohn Düsseldorf

## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

- **Art der Förderung und Förderrahmen**
  - **Art der Förderung**
    - **Veränderte Anrechnung auf Transferleistungen**  
z. B. Einstiegsgeld Ba-Wü (max. 50%)
    - **Sozialversicherungszuschuss**  
z. B. Mainzer Modell, SGI-Modell, Elmshorner Modell
    - **Pauschaler Lohn-Zuschuss**  
z. B. Hamburger Modell 250€/125€, PLUSLohn Duisburg 250€
    - **Lohnkostenzuschuss**  
z. B. Elmshorner Modell
  - **Nach Lohnhöhe begrenzte Förderung**
  - **Nach zeitlichem Arbeitsumfang begrenzte Förderung –  
Teilzeit/Vollzeit**



## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

### ➤ **Flankierende Maßnahmen**

- Bewerbungstraining
- Kinderbetreuung
- Mobilitätshilfen
- Stellenakquisition und Vermittlung
- Qualifizierungsmaßnahmen, Qualifizierungsgutschein
- Profilierungsmaßnahmen, Trainingsmaßnahmen
- Beratung und Betreuung

## II. Ausgestaltungsformen regionaler Kombilohn-Modelle

### ➤ **Implementation vor Ort**

- Zielgruppenadäquate Informationen und Marketing für Hilfeempfänger
- Information und Motivation der Sachbearbeiter bzw. Vergabe an Dritte
- Information der Öffentlichkeit unter Einbeziehung regionaler arbeitsmarktpolitischer Akteure

### **III. Zwei Beispiele: Modellprojekte in NRW** **im Rahmen von „Bündnis für Arbeit NRW“ (1999 – 2004 / IAT)**

- „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit NRW“ entwickelt 1999 Rahmenkonzept mit folgende Kriterien :
  - Zielsetzung: Einmündung und Verbleib der Zielgruppe im Beschäftigungssystem;
  - Zielgruppe: Arbeitslose bzw. Sozialhilfebeziehende ohne abgeschlossene Berufsausbildung, darunter mindestens 40% Langzeitarbeitslose;
  - Erschließung zusätzlicher Beschäftigungschancen vorrangig in marktfähigen Bereichen, aber auch im Non-Profit-Bereich;
  - keine Verdrängung von bestehenden Arbeitsverhältnissen;
  - tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung;
  - befristete und i. d. R. degressive Bezuschussung;
  - Rekrutierung, Vorauswahl und Heranführung der Beschäftigten durch Arbeits- und Sozialämter;
  - ergänzende Qualifizierung (vorgesaltet und beschäftigungsbegleitend)

## Modellprojekte in NRW

### ➤ **12 Modellprojekte**

mit unterschiedlichen Trägern, Arbeitsfeldern, Subventionen und Laufzeiten

### ➤ Finanziert durch :

#### ➤ Örtliche Arbeits- und Sozialämter:

- Einkommensbeihilfen und Lohnkostenzuschüsse
- Qualifizierung

#### ➤ Land

- Overhead
- Wissenschaftliche Begleitung

## Modellprojekte in NRW

### ➤ 3 Typen von Modellprojekten:

1. Besetzung von unbesetzten Lohngruppen bzw. Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in bestehenden Unternehmen

*Bayer Gastronomie, KonneX*

2. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Gründung neuer (meist gemeinnütziger) Unternehmen durch Wohlfahrtsverbände und andere Träger

*AWO Rhein-Sieg, Kaiserswerther Diakonie, KostBar Aachen, PariSozial Bielefeld, prompt Bochum*

3. Vermittlung von gering qualifizierten Arbeitslosen an privatwirtschaftliche Unternehmen

*Rhein-Sieg-Kreis und Stadt Köln (§ 18 V BSHG), DRK Borken, In VIA Paderborn, Westdeutscher Handwerkskammertag*

## Modellprojekte in NRW

- **Ergebnisse im Hinblick auf die Zielerreichung:**
  - Modellprojekte liefen insgesamt zögerlich an
  - Qualifizierungsmaßnahmen waren vielfach geplant, konnten aber nur teilweise umgesetzt werden
  - Modelle unterschiedlich erfolgreich im Hinblick auf Integrationen: Vor allem in Projekten des zweiten Typs (Anschubfinanzierung für neue (gemeinnützige) marktfähige Unternehmen) konnten schnell angestrebte Beschäftigungszahlen erreicht werden.
  - Zielvorgabe: rund 400 Förderfälle
  - Zielerreichung: 710 Personen eingestellt; Anteil gering Qualifizierter zwischen 65% und 74%; Langzeitarbeitslose rund 70%

### **III. Zwei Beispiele: Kombilohn Hamburg** **– Ziele und Ausgestaltung**

- Befristete, zielgruppenorientierte Variante eines Kombilohns
- Ziel: Erleichterung des (Wieder-)Einstiegs in Beschäftigung für wettbewerbsschwächere Personen
- Zahlreiche regionale Modellversuche in Deutschland, aber wenig empirische Befunde zu den Nettowirkungen
- „Hamburger Modell der Beschäftigungsförderung“ bzw. „Hamburger Kombilohn“ seit 2002 als Modell mit hohen Teilnehmerzahlen

## **Kombilohn Hamburg – Ziele und Ausgestaltung**

- Ausgestaltung als Kombination aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerzuschüssen
- Monatlicher Zuschuss von 250€ für Arbeitnehmer, die eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen, wenn das monatliche Entgelt zwischen 400€ und 1700€ liegt
- Zuschuss in gleicher Höhe für den Arbeitgeber
- Maximale Dauer: Zehn Monate
- Befreiung der Zuschüsse von Sozialversicherung und Lohnsteuer
- Bei Teilzeitbeschäftigung >15 Stunden Zuschuss von 125€ bei einer Höchstdauer von sechs Monaten



## Kombilohn Hamburg – Anreizwirkung

- Verhinderung von Anreizproblem auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes
  - Arbeitslose sollen gering entlohnte Tätigkeiten aufnehmen
  - Arbeitgeber sollen auf bestehende Arbeitsplätze Personen mit geringer Produktivität einstellen oder zusätzliche Stellen für diese Personen schaffen
- Reduzierung der Kosten einer Einstellung für Arbeitgeber

## **Kombilohn Hamburg – Datengrundlage und Methode**

Nutzung von vier verschiedenen Datenquellen:

1. Hamburger Personendatenbank zum Kombilohn für die Teilnehmergruppe
2. Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) für Teilnehmer und Nichtteilnehmer
3. Zusatzvariablen aus den Daten zur Arbeitssuche aus dem Bewerberangebot (BewA) für Teilnehmer und Nichtteilnehmer
4. Zusatzvariablen aus der Leistungsempfänger-Historik (LeH) für Teilnehmer und Nichtteilnehmer

## Kombilohn Hamburg – Inanspruchnahme

- Überproportional viele gering Qualifizierte
- Überproportional viele Frauen und Alleinerziehende, sowie Personen, die zuvor an Trainingsmaßnahmen teilgenommen haben
- Geringere Förderwahrscheinlichkeit für Personen höheren Alters oder mit gesundheitlichen Einschränkungen
- Geringere Förderwahrscheinlichkeit für Langzeitarbeitslose
- Hohe Teilnahmewahrscheinlichkeit bei Mehrfacharbeitslosen



## Determinanten der Teilnahme am Kombilohnmodell (1), Probit-ML, alle Beobachtungen

Hauptschulabschluss	-0,094	(0,061)	<b>Referenz: Kein Schulabschluss</b>
mittlere Reife	-0,171	(0,073)**	
Fachhochschulreife	-0,261	(0,112)**	
Abitur/Hochschulreife	-0,510	(0,091)***	
Arbeitslosigkeitsdauer 6-12 Monate	-0,509	(0,055)***	<b>Referenz: Arbeitslosigkeitsdauer &lt;6 Monate</b>
Arbeitslosigkeitsdauer 12-24 Monate	-0,658	(0,057)***	
Arbeitslosigkeitsdauer 24-36 Monate	-0,664	(0,098)***	
Arbeitslosigkeitsdauer über 36 Monate	-0,850	(0,119)***	

Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Koeffizienten sind signifikant auf dem \* 10%-, \*\* 5%- und \*\*\* 1%-Niveau.



## Determinanten der Teilnahme am Kombilohnmodell, Methode: Probit-ML, alle Beobachtungen (2)

gesundheitliche Einschränkungen	-0,243	(0,059) <sup>***</sup>	
mehrfache Arbeitslosigkeit	0,349	(0,068) <sup>***</sup>	
Teilnahme an Trainingsmaßnahme	0,182	(0,048) <sup>***</sup>	
Alter 25-40 Jahre	-0,176	(0,069) <sup>**</sup>	<b>Referenz: Alter &lt;25 Jahre</b>
Alter 40-50 Jahre	-0,391	(0,076) <sup>***</sup>	
Alter über 50 Jahre	-0,834	(0,088) <sup>***</sup>	
Frau	0,152	(0,047) <sup>***</sup>	
Alleinerziehend	0,178	(0,097) <sup>*</sup>	

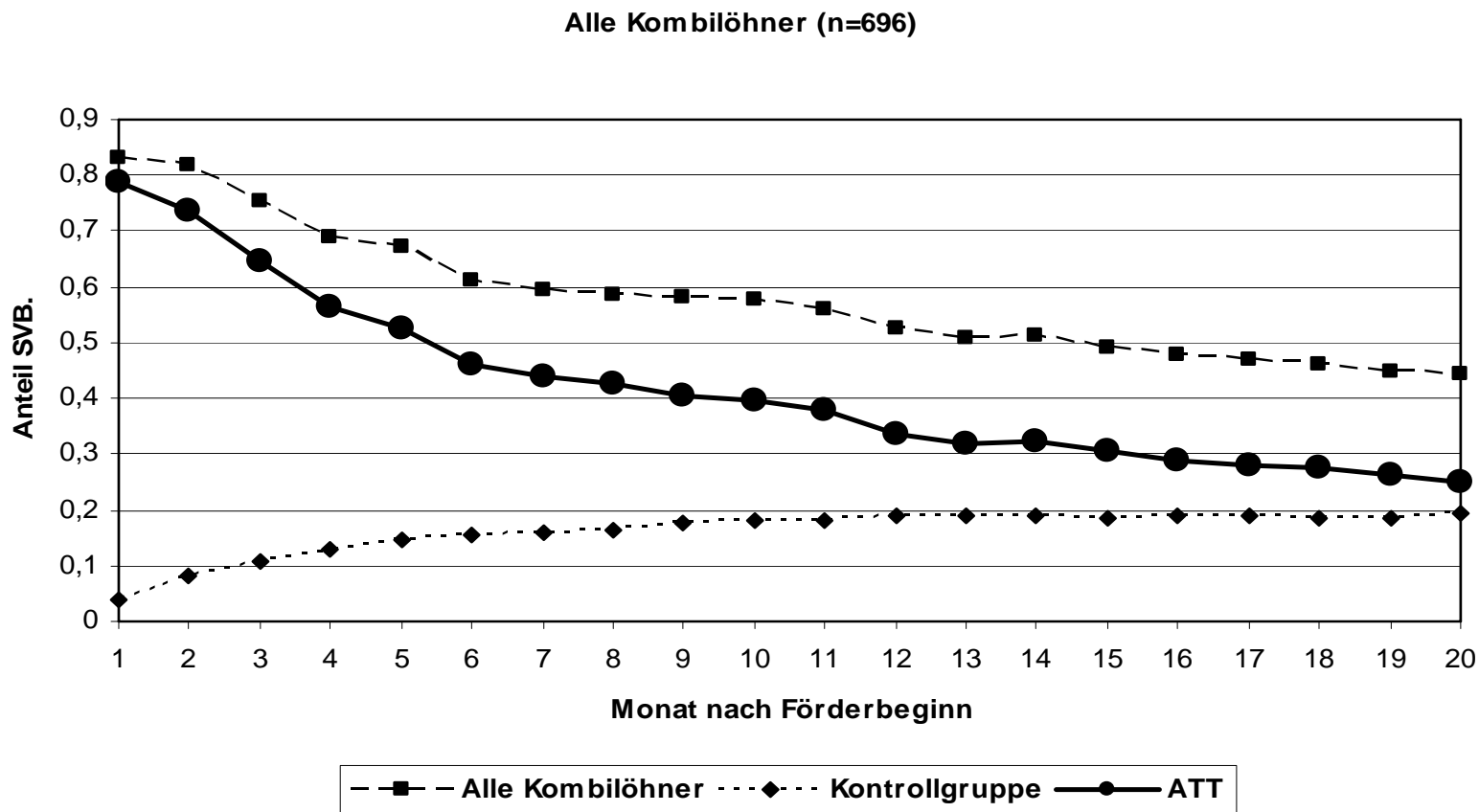
Anmerkungen: Standardfehler in Klammern. Koeffizienten sind signifikant auf dem \* 10%-, \*\* 5%- und \*\*\* 1%-Niveau.



## Kombilohn Hamburg – Arbeitsmarktpolitischer Erfolg

- In der Kontrollgruppe Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von drei auf 19 Prozent.
- Über 20 Monate hinweg höherer Anteil von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der Teilnehmergruppe
- Positive Effekte auch nach Ende der Förderung
- Lediglich geringe Inanspruchnahme des Qualifizierungsgutscheins (neun Prozent), aber Verstärkung des positiven Beschäftigungseffekt bei Inanspruchnahme

## Wiedereingliederungserfolg von allen Teilnehmern am Kombilohn im Vergleich zu den gematchten Nichtteilnehmern (Verbleib in ungeförderter und geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung)



## Kombilohn Hamburg – Arbeitsmarktpolitischer Erfolg

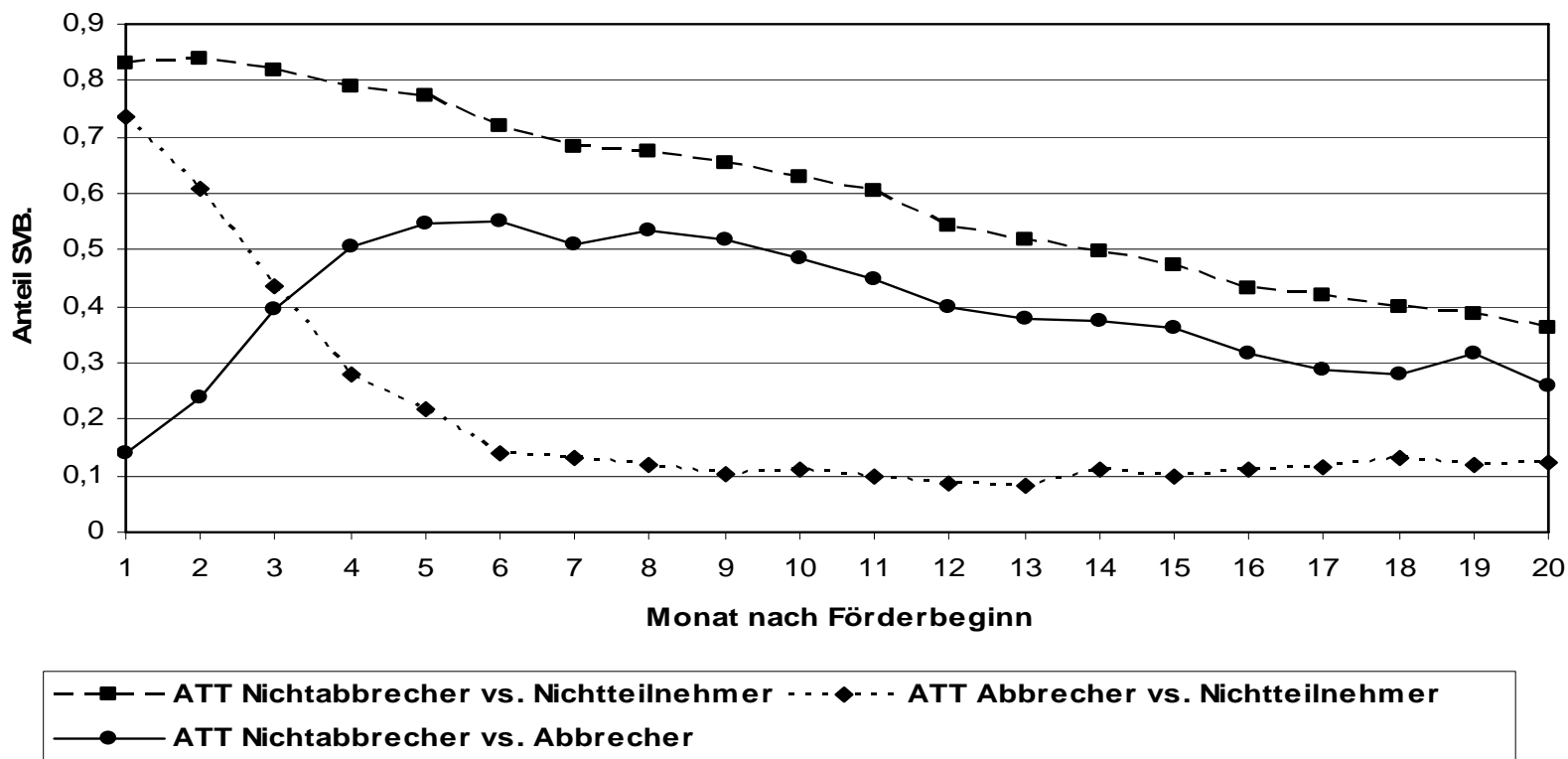
### **Abbrecher vs. Nicht-Abbrecher:**

- 17 Prozent der Teilnehmer brechen innerhalb des ersten Monats ab
- Am Ende stehen 45 Prozent in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis
- 26 Prozentpunkte höherer Anteil von Beschäftigung bei Nicht-Abbrechern verglichen mit Abbrechern
- 36 Prozentpunkte höherer Anteil an Beschäftigung bei Nicht-Abbrechern verglichen mit Nichtteilnehmern, 13 Prozentpunkte bei Abbrechern verglichen mit Nicht-Teilnehmern



## Wiedereingliederungserfolg von Abbrechern und Nicht- Abbrechern (Verbleib in ungeförderter und geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung)

Nichtabbrecher (n=385), Abbrecher (n=311)



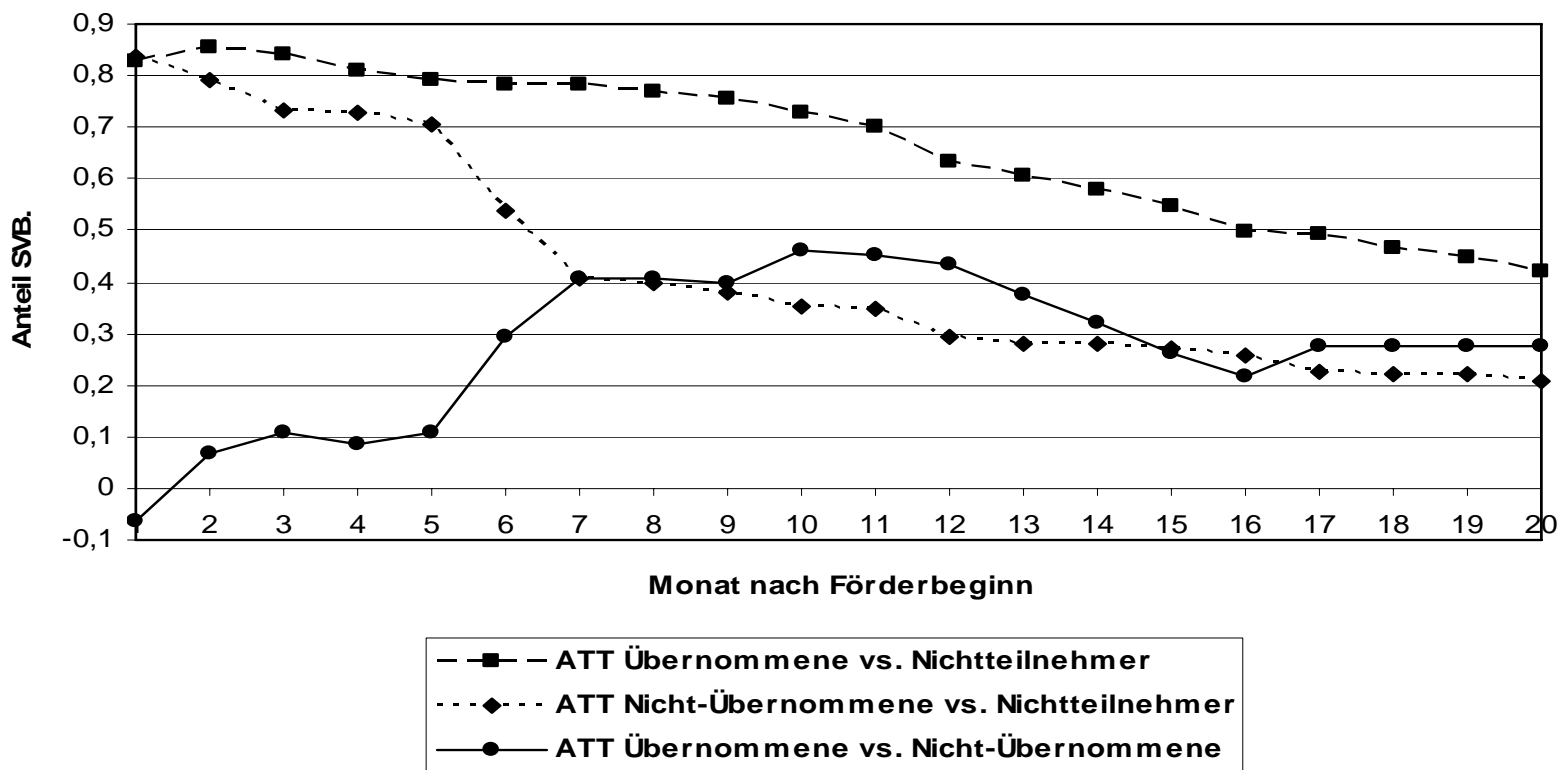
# **Kombilohn Hamburg – Arbeitsmarktpolitischer Erfolg**

## **Übernommene vs. Nicht-Übernommene:**

- 73 Prozent der Nicht-Abbrecher werden nach Ende der Maßnahme übernommen
- Längerfristiger Beschäftigungseffekt durch Subventionierung des „Screenings“ und Senken der Personalfixkosten
- 42 Prozentpunkte höherer Anteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei übernommenen Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe
- 20 Prozentpunkte höherer Anteil an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei nicht übernommenen Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe

## Wiedereingliederungserfolg von übernommenen und nicht übernommenen Kombilöhnern (Verbleib in ungeförderter und geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung)

Übernommene (n=280), Nicht-Übernommene ohne Abbrecher (n=105)



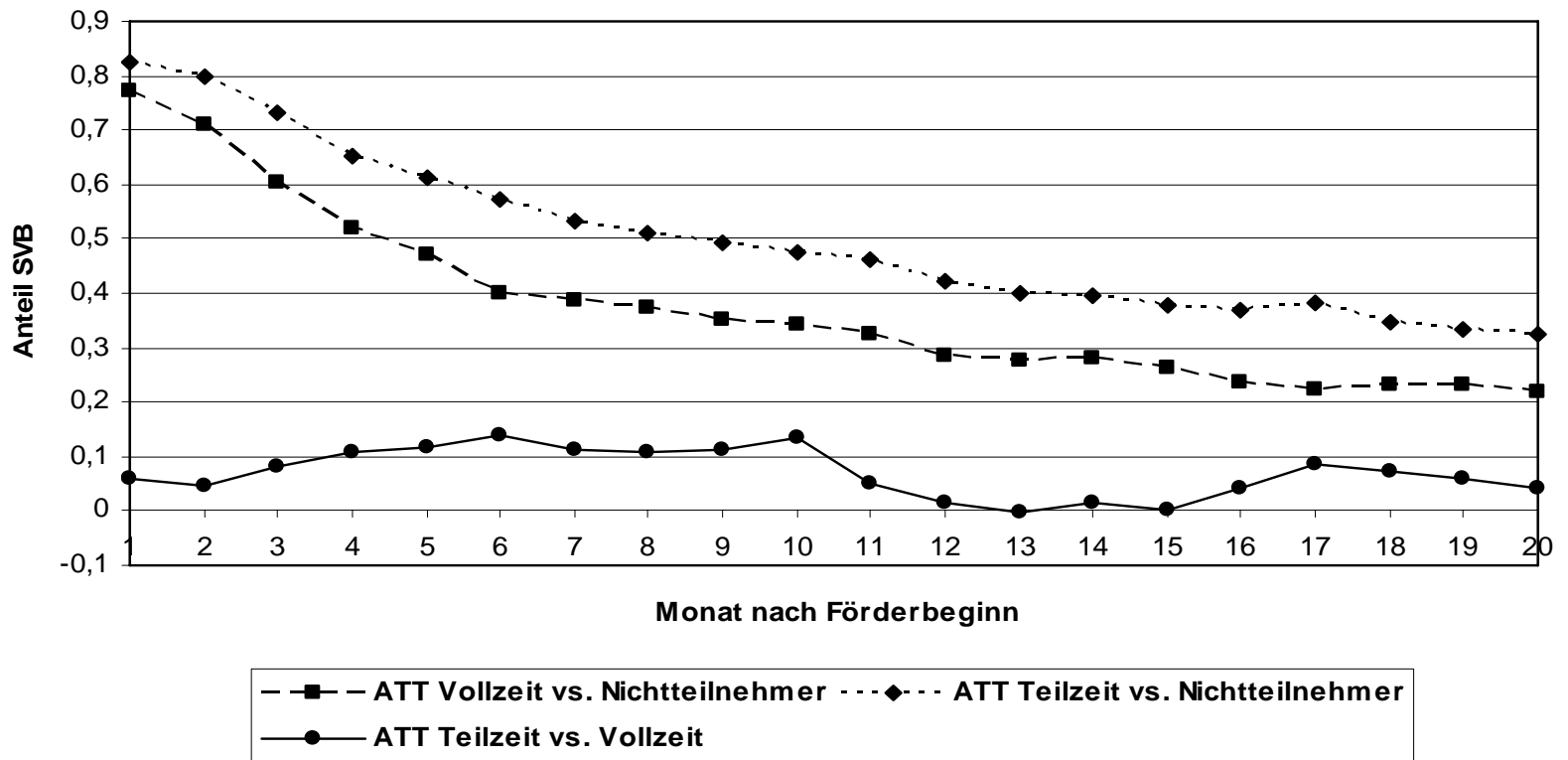
# Kombilohn Hamburg – Arbeitsmarktpolitischer Erfolg

## **Vollzeit- vs. Teilzeitbeschäftigte**

- 35 Prozent der Teilnehmer waren teilzeitbeschäftigt
- Positive Beschäftigungseffekte sowohl bei Vollzeit- als auch Teilzeitbeschäftigung
- Größerer positiver Effekt bei Teilzeitbeschäftigten
- → Besonders für Frauen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

## Wiedereingliederungserfolg von teilzeit- und vollzeitbeschäftigten Kombilöhnern (Verbleib in geförderter und ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung)

Vollzeit (n=448), Teilzeit (n=246)



## Kombilohn Hamburg – Fazit

- Vorliegende Befunde zu Lohnsubventionen haben sich bestätigt
- Positive Effekte auf Beschäftigung auch nach dem Ende der Maßnahmen
- Problem von Abbrechern → Notwendigkeit flankierender Maßnahmen zur Senkung der Quote („Integrationsmanagement“)
- Mittel für BerufsrückkehrerInnen und Personen mit Familienpflichten, über Teilzeitarbeit Einstiegswege zu eröffnen
- Erfolge in der Zeitarbeit
- Notwendigkeit beratender Unterstützung bzgl. der begleitenden Qualifizierung

## IV. Was lernt man daraus für die Zukunft?

Die Evaluation regionaler Kombilohn-Modelle identifizierte folgende Erfolgsfaktoren:

- Art und Höhe der Förderung
- Abgrenzung der Zielgruppe
- Transparenz und Verständlichkeit für Adressaten und Verwaltung
- Intensität des kommunalen Engagements
- Marketing für Adressaten und Verwaltung
- Qualität der Stellenakquisition und Stellenbesetzung

## IV. Was lernt man daraus für die Zukunft?

- Evaluationen zeigen
  - ➔ Verbesserung der Wiedereingliederungschancen für wettbewerbsschwache Langzeitarbeitslose durch befristete, zielgruppenorientierte Kombilöhne
  - ➔ Vor allem bei Arbeitgeberförderung
  
- Makro-Beschäftigungswirkungen aber unklar
  
- Förderung von Aufwärtsmobilität nötig für Stabilität der Effekte