

## Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurden verschiedene Kombilohnmodelle in Deutschland umgesetzt und Möglichkeiten für entsprechende regionale Handlungsspielräume bei Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung geschaffen. Kombilöhne, an die Aufnahme oder Ausübung einer ggf. bestimmten Beschäftigung gekoppelte staatliche Transfers an den Beschäftigten, gehen davon aus, dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze nicht besetzt werden können. Potenzielle Arbeitgeber antizipieren dies etwa aufgrund früherer Erfahrungen und bieten daher entsprechende Arbeitsplätze gegenwärtig nicht an, gleichwohl seien sie latent vorhanden. Durch staatliche Transfers sollen Arbeitskräfte zur Annahme gering vergüteter Arbeitsplätze motiviert werden. Entsprechend sind eine wichtige Zielgruppe von Kombilohn-Modellen Arbeitslose mit geringem Verdienstpotezial. Ein eher geringes Verdienstpotezial kann tendenziell bei gering qualifizierten Arbeitslosen und / oder Langzeitarbeitslosen vermutet werden. Dieser Personenkreis umfasst in Westdeutschland zwei Drittel und in Ostdeutschland etwa die Hälfte aller Arbeitslosen, im vereinten Deutschland sind es insgesamt über zwei Millionen Personen.

Ein bundesweiter Kombilohn besteht seit 1996 als Regelinstrument mit der Arbeitnehmerhilfe. Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren mehrere regional begrenzte und überwiegend auch zeitlich befristete Kombilohnmodelle überwiegend in Westdeutschland umgesetzt. So wurden im Sommer 2000 das Mainzer Modell (CAST-Sonderprogramm der Bundesregierung) und der mit ihm verwandte rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag befristet bis Ende 2002 umgesetzt. Im Rahmen der 1998 eingeführten Freien Förderung werden Kombilöhne als PLUSLohn in Duisburg und Köln sowie der Kombilohn Bremen gewährt. Die 1996 eingeführte und 1998 erweiterte Möglichkeit der Arbeitnehmerzuschüsse der Sozialhilfe werden insbesondere von Bremen im Zusammenhang mit der Freien Förderung, im Rahmen des NRW-Bündnisses für Arbeit (NRW-Kombilohn in Köln und im Rhein-Sieg-Kreis), in neun Kommunen Baden-Württembergs (Einstiegsgeld), in sieben Kommunen Hessens (Hessischer Kombilohn) und darüber hinaus im Kreis Bergstraße (Bergsträßer Modell) befristet genutzt. Oftmals werden im Zusammenhang mit diesen Förderkonzepten auch das ebenfalls im Rahmen des CAST-Sonderprogramms der Bundesregierung erprobte SGI-Modell und das Elmshorner Modell genannt, obgleich hier die Förderleistungen an den Arbeitgeber und nicht den Beschäftigten ausbezahlt werden und es sich daher nicht um Kombilöhne handelt.

Zielgruppe der umgesetzten Förderkonzepte sind vorrangig (bestimmte) Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. von Sozialhilfe. Gefördert wird überwiegend die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen, mit dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag werden auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Das förderungsunschädliche Einkommen ist sowohl hinsichtlich des zugrunde gelegten Einkommensbegriffs als auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen sehr unterschiedlich geregelt. Lediglich die Arbeitnehmerhilfe wird einkommensunabhängig erbracht, darüber hinaus sieht nur das Elmshorner Modell keinen einkommensbedingten Förderungs Ausschluss vor.

Hinsichtlich des maximalen monatlichen Förderbetrages sind in der Regel das Einstiegsgeld, teilweise auch der Hessische Kombilohn sowie das Bergsträßer Modell großzügig. Einige Förderkonzepte erlauben eine Kombination mit weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Relevant ist dies insbesondere beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag, beim PLUSLohn Köln, beim Kombilohn Bremen, beim NRW-Kombilohn und beim Bergsträßer Modell.

Die maximale Förderdauer ist besonders beim CAST-Sonderprogramm (Mainzer Modell und SGI-Modell) mit ursprünglich anderthalb und inzwischen drei Jahren und auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag mit zwei Jahren überdurchschnittlich. Eine Förderung nach den übrigen Konzepten erfolgt meist für höchstens ein Jahr, bei der Arbeitnehmerhilfe für maximal drei Monate. Mit der Befrei-

stung ist in der Regel die Vermutung verbunden, dass zwar anfangs ein zu geringes Verdienstpotezial der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung entgegensteht, jedoch nach Ende der Förderung die Motivation zur Fortsetzung dieser oder einer anderen Beschäftigung ausreichend ist.

Bei einigen Förderkonzepten kann die Ausgestaltung dazu führen, dass eine Zunahme des Einkommens einen sprunghaften Wegfall der Förderung und damit einen Rückgang des verfügbaren Einkommens bewirkt (Kombilohn-Falle). Dies betrifft den Kombilohn Bremen, das Einstiegsgehd, den Hessischen Kombilohn und das Bergsträßer Modell. Daraus können nicht nur unerwünschte Verteilungswirkungen resultieren, sondern es kann auch die Motivation der Beschäftigten zu Entgeltsteigerungen beeinträchtigen.

Die eigentlich erwünschte Verbesserung der Motivation kann auch durch eine Anrechnung der Förderung auf die Sozialhilfe beeinträchtigt werden. Eine Anrechnung erfolgt bei der Arbeitnehmerhilfe und wohl auch beim PLUSLohn Duisburg, teilweise beim Mainzer Modell und implizit auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag.

Die Arbeitnehmerhilfe verzeichnete im Jahr 2000 in Deutschland 7.400 Zugänge. Von den regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepten haben deutlich mehr als 100 Förderfälle bislang nur der PLUSLohn Duisburg, das Einstiegsgehd, das Mainzer Modell und der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag mit jeweils 300 bis 650 Förderzugängen erreicht (vgl. *Abbildung 1*). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die jeweilige Laufzeit zwischen sechs Monaten (Bergsträßer Modell) und zweieinhalb Jahren (Elmshorner Modell) schwankt. Auch die Größe der Arbeitsmarktregionen ist sehr unterschiedlich; so hat etwa der Kreis Bergstraße an 31.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, während die Kommunen, in denen das Einstiegsgehd erprobt wird, zusammen über 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben (Stand jeweils 30. Juni 2000). Eine Hochrechnung anhand der Größe der Arbeitsmarktregionen ergibt für Deutschland jährliche Förderzugänge jeweils von höchstens einigen zehntausend Fällen. Danach würde der PLUSLohn Duisburg am häufigsten in Anspruch genommen, gefolgt vom Mainzer Modell (hochgerechnet anhand der tatsächlichen Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz), dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag und dem Einstiegsgehd. Dabei ist beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag zu berücksichtigen, dass anders als bei allen anderen Förderkonzepten nicht nur neu aufgenommene, sondern auch bestehende Beschäftigungen gefördert werden. Daher resultieren hier die Förderzugänge auch aus einem einmaligen Einführungseffekt, der nicht dauerhaft auftritt.

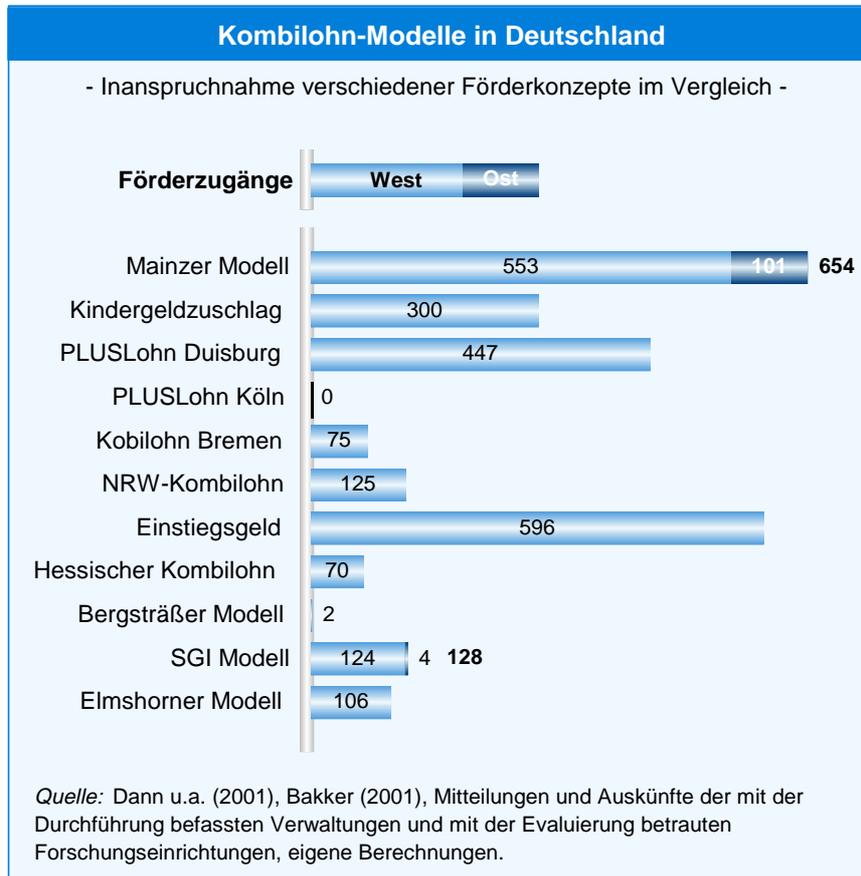
Gemessen an über zwei Millionen Arbeitslosen, die gering qualifiziert und/oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, ist die auf Deutschland hochgerechnete Inanspruchnahme der Kombilohnmodelle eher gering. Auch gemessen an zuletzt 146.000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern in Deutschland ist die hochgerechnete Inanspruchnahme der Förderkonzepte, die (auch) speziell auf Sozialhilfeempfänger zielen, relativ gering (rheinland-pfälzischer Kindergeldzuschlag, Kombilohn Bremen, NRW-Kombilohn, Einstiegsgehd, Hessischer Kombilohn, Bergsträßer Modell, Elmshorner Modell).

Die Inanspruchnahme gibt zugleich die maximal möglichen Beschäftigungseffekte an. Die Beschäftigungseffekte dürften aufgrund von Mitnahme-, Verdrängungs- und Finanzierungseffekten regelmäßig geringer als die Inanspruchnahme sein. Zum Erfolg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach dem Ende der Förderung liegen (bislang) kaum Ergebnisse vor.

Insgesamt konnte bislang der empirische Beleg dafür, dass eines der skizzierten regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepte bei einer flächendeckenden Einführung einen nennenswerten Beitrag zum Aufbau von Beschäftigung leisten könnte, noch nicht erbracht werden. Daher erscheint nach wie vor die

Erprobung von Kombilohn-Konzepten in regional begrenzten und zeitlich befristeten Modellversuchen vor der Entscheidung über eine flächendeckenden Einführung sinnvoll. Dies gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland, da mit Ausnahme der Arbeitnehmerhilfe und des CAST-Sonderprogramms die Kombilohnmodelle ausschließlich in Westdeutschland umgesetzt wurden.

Abbildung 1



*Anmerkung:* Zugänge bzw. Bewilligungen; CAST (Mainzer Modell, SGI-Modell) Stand 23. Oktober 2001, Kindergeldzuschlag (Anzahl der geförderten Bedarfsgemeinschaften) Stand 31. Dezember 2000 (vorläufige Hochrechnung mit Unsicherheiten), PLUSLohn Duisburg Stand September 2000, PLUSLohn Köln Stand 10. Oktober 2001, Kombilohn Bremen Stand Ende September 2001 (Anteil der Inanspruchnahme von Sozialhilfebeziehern ist gering), NRW-Kombilohn Köln Stand 15. August 2001 (106 Fälle), Rhein-Sieg-Kreis Stand 15. Juli 2001 (19 Fälle) (incl. Sozialhilfeempfänger, die nicht zu den vom Bündnis für Arbeit NRW festgelegten Zielgruppen gehören), Einstiegsgeld Stand Ende August 2001 (Böblingen und Freiburg Stand 31. März 2001), Bergsträßer Modell Stand 31. März 2001, Hessischer Kombilohn Stand 31. Juli 2001; Elmshorner Modell Stand 30. Juni 2001; bei CAST und teilweise auch bei anderen Fördermodellen ist für die letzten Monate mit weiteren Nachmeldungen von Bewilligungen zu rechnen.

