



Kombilöhne Überblick und Wirkungen

Vortrag im Rahmen der Veranstaltung
*Niedriglohn - Kombilohn - Mindestlohn – Lösung
der Arbeitsmarktprobleme oder Scheindiskussion?*

Dr. Martin Dietz

Bremen, 27. September 2006

Kombilohn

- Überblick, Modelle, Handlungsoptionen

- Problemlage: wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer
- Kombilohn: Begriff und Abgrenzungen
- Ausgestaltung: Beispiele und Befunde
- Zwei Beispiele für weitergehende Ansätze
- Sachverständigenrat 2006;
- Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit 2006).

$$\begin{aligned} & \textbf{Kombilöhne (Kombi-Einkommen)} \\ & \quad = \\ & \textbf{Arbeitseinkommen + Transferbezug} \end{aligned}$$

Zu den Kombilohnansätzen gehören also bspw. nicht:

- reine Lohnkostenzuschüsse
- finanzielle Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit

Ziele:

- Erhöhung der Motivation und der Suchintensität, Stärkung der Eigeninitiative
- Nachhaltige Integration wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer in den ersten Arbeitsmarkt (Brückenfunktion)

Existierende Kombilohnansätze

- Beispiele für *zeitlich befristete* Förderung

➤ **Entgeltsicherung**

(Zuschuss für Ältere bei Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit; 2005: 5.400 Förderfälle; Studien zeigen keinen signifikanten Einfluss auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit; Lernen aus der Schweiz und aus der Hartz-Evaluation)

➤ **Regionale Förderansätze**

(z.B. Mainzer Modell, Einstiegsgeld Baden-Württemberg, Hessischer Kombilohn, Niedersachsen-Kombi, Hamburger Modell)

➤ **Einstiegsgeld**

(verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten zum Arbeitslosengeld II; 2005: 17.600 Fälle – überwiegend Existenzgründungen)

➤ **Kinderzuschlag**

(Zuschuss für Eltern, die durch Aufnahme einer Beschäftigung ein existenzsicherndes Einkommen erzielen; 2005: 53.000 Bewilligungen)

Das Hamburger Modell (I)

- Von März 2002 bis Ende 2005 knapp 8.000 Teilnehmer, Ende Januar 2006 etwa 2.200 Personen in der Förderung.
- Beschäftigungsverhältnisse mit einem (Brutto-) Monatseinkommen zwischen 400 und 1.700 € und einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden
- Förderzeitraum und -höhe : Zehn Monate jeweils 250 € an Arbeitgeber und Arbeitnehmer (von Sozialversicherungen und Lohnsteuer befreit)
- Flankierung durch Bildungsgutscheine in Höhe von bis zu 2.000 € an die einstellenden Betriebe. Mit 8% allerdings relativ geringe Inanspruchnahme

Das Hamburger Modell (II)

- Im Vergleich zu anderen Modellen hohe Aktivierungsquote (Teilnehmerzugänge in Relation zur Arbeitslosenquote in der Region); Die Zielgruppe der geringer qualifizierten Arbeitslosen wird überdurchschnittlich gut erreicht.
- Für März 2002 bis Januar 2004 liegt die Verbleibsquote (Anteil der Teilnehmer, die sechs Monate nach der Maßnahme nicht arbeitslos gemeldet sind) bei 52%.
- Die Integrationsquote (Prozentsatz der Teilnehmer, die sechs Monate nach der Maßnahme in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind) steht bei 32%.
- Evaluationsergebnisse (Netto-Effekte) sind auf dem Weg!

Beurteilung befristeter Kombilohnansätze

- Durch Wiedereingliederungshilfen wächst Suchintensität und Bereitschaft, eine niedrig entlohnte Tätigkeit anzunehmen (Evaluation des „Einstiegsgeldes“ in Baden-Württemberg)
- Relevante Aspekte für Wirkung
 - Inanspruchnahme (Bekanntheit und Einfachheit)
 - Erfolgreiche Wiedereingliederung *nach* Ende der Maßnahme
 - Kausalität des Maßnahmeerfolgs („richtige“ Zielgruppen)
 - Nachhaltigkeit des Maßnahmeerfolgs (auch mit Blick auf Aufwärtsmobilität)
 - Zusatzeffekte durch Maßnahme (Vermeidung von Mitnahme- und Substitutionseffekten)
 - Maßnahmeerfolg in Verbindung mit anderen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und im Vergleich dazu

Existierende Kombilohnansätze - unbefristete Arrangements

- **Hinzuverdienstmöglichkeit zum Arbeitslosengeld I**
(maximal 165 € im Monat)
- **Hinzuverdienstmöglichkeit zum Arbeitslosengeld II**
(100 € sind anrechnungsfrei; bis 800 verbleiben 20%, bis 1200 Euro zehn Prozent beim Empfänger; im September 2005 knapp 900.000 Personen; 51% davon mit Bruttoeinkommen unter 400 Euro, 19% im Midi-Job-Bereich, 30% aller ALG II-Bezieher mit Bruttoeinkommen über 800 Euro)
- **Midi-Jobs**
(Zuschuss zum Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung bei Monatseinkommen zwischen 400 und 800 €; 2003: rd. 670.000 Personen)
- **Sonderfall: Mini-Jobs**
(Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung entfällt; jedoch entsteht auch kein Leistungsanspruch; Mitte 2005: 6,7 Mio. Personen, davon rd. 1,8 Millionen im Nebenverdienst)

Beurteilung unbefristeter, flächendeckender Kombilohnansätze

- Zu erwartende Effekte:
stärkerer Wettbewerb verstärkt Lohndruck und führt längerfristig zu mehr Beschäftigung; Finanzierung durch höhere Staatsausgaben oder Senkung der sozialen Absicherung
- Relevante Aspekte für die Wirkung
 - Arbeitsangebotseffekte wegen unterschiedlicher Arbeitsanreize für Transferbezieher und Niedriglohnempfänger unsicher.
 - Lohnanpassungsprozesse und Beschäftigungsanreize abhängig von der Flexibilität des Arbeitsmarktes
 - Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes: Einstiegschancen für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer und Möglichkeiten der Aufwärtsmobilität
 - Fiskalische Konsequenzen bei unveränderter Grundsicherung (Gefahr von Mitnahmeeffekten)
 - Armutsgefahr bei verändertem Grundsicherungsniveau

Mindestlöhne und Kombilohnmodelle

- Durch Aktivierung ausgelöster Lohndruck ist Teil des Konzepts; „zu hohe“ Mindestlöhne verhindern Lohnsenkungen und damit die Erfolgchancen von Kombilöhnen
- Der Einstieg wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer wird durch zu hohe Mindestlöhne erschwert, einfache Arbeit verdrängt
- Von einem Mindestlohn von 8 € wären knapp 1,9 Millionen Vollzeitbeschäftigte betroffen, unter anderem jeder Fünfte Vollzeitbeschäftigte in Ostdeutschland!



Grundsätzlich gilt: In Deutschland sind nicht die Brutto- sondern die Nettostundenlöhne zu niedrig!

Vorschlag des Sachverständigenrates (I)

(„Arbeitslosengeld II Reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“)

- **Aktivierung der Arbeitslosen durch „Umkehr der Beweislast“: Absenkung des ALG II- Regelsatzes um 30 Prozent; Bereitstellung öffentlich geförderter Beschäftigung für Arbeitswillige (Workfare)**
 - **Folgen:** starke Aktivierung; Arbeitsleidhypothese richtig?; notwendige Einrichtung einer Vielzahl von Arbeitsgelegenheiten mit der Gefahr von Verdrängung regulärer Beschäftigung; hohe administrative Kosten; sozialpolitische Aufgaben bei „überforderten“ Personen.

- **Geringfügigkeitsschwelle von 200 €, d.h. volle Anrechnung auf das ALG II, über 200 € Erhöhung des Hinzuverdienstes auf 50 Prozent**
 - **Folgen:** Weniger Mini-Jobs; Arrangieren mit Transferbezug und kleinem Mini-Job wird weniger attraktiv; Tendenz zu größerer Teilzeitarbeit als Hinzuverdienst

Vorschlag des Sachverständigenrates (II)

- **Reform von Mini- und Midi-Jobs; Ausdehnung der Midi-Jobs auf den Bereich zwischen 200 und 800 €; Streichung der Mini-Jobs im Nebenverdienst**
 - **Folge:** Umschichtung der Personen, die Mini-Jobs nutzen; weiter hohe Attraktivität der geringfügigen Beschäftigung, aber Tendenz zur Ausdehnung; allerdings; Subvention von Teilzeitbeschäftigung, keine Orientierung am Bedarf; Ansprüche an die Sozialversicherungen offen.
- **Wirksamkeit des Gesamtansatzes?**
 - Stärkung regulärer Beschäftigung sinnvoll!
 - Workfare: Wirkungen unsicher und mit Risiken verbunden!
 - Beschäftigungseffekte unsicher! Höhe abhängig von Modellannahmen!

Gutachten für das SMWA (I)*

- **Kernelement 1: ALG II-Niveau weitgehend beibehalten und Hinzuverdienstmöglichkeiten modifizieren**
 - Regelsatz bleibt erhalten, Streichung des Freibetrages bei den Hinzuverdienstmöglichkeiten, danach Transferentzugrate von 85 Prozent bis Einkommen von 750 €.

- **Kernelement 2: Abgaben gezielt im Niedriglohnbereich senken**
 - Subventionierung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bis zu einem Einkommen von 750 € (Singles) bei Tätigkeiten über 30 Stunden/Woche; Regelung über eine steuerliche Einkommensgutschrift („negative Einkommensteuer“)
 - Kein Rückgriff auf Einkommen steuerlich getrennt veranlagter Personen in der Bedarfsgemeinschaft, keine Vermögensanrechnung
 - Abbau der Subvention in einer Gleitzone bis 1300 €

**Bofinger/Dietz/Genders/Walwei: „Vorrang für das reguläre Beschäftigungsverhältnis (...)“, im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit; zu beziehen unter: www.smwa.sachsen.de*

Gutachten für das SMWA (II)

- **Kernelement 3: Abschaffung der Subventionen für atypische Beschäftigungsverhältnisse**
 - Neutralität der Erwerbsformen im Hinblick auf die Sozialversicherungsbeiträge; Abschaffung der Subventionen für Mini- und Midi-Jobs
- **Element 6: Niedrigen Mindestlohn von 4,50 € einführen**
 - Ziel: eine volle Erwerbstätigkeit soll zu einem Einkommen oberhalb des staatlich garantierten Existenzminimums führen. Dies wird durch die Brutto=Netto-Regel erreicht.
 - „Sperrklinke“: Unternehmen sollen nicht erwarten können, dass der Staat jeden noch so niedrigen Lohnsatz aufstockt
 - Geringe negative Effekte für die Beschäftigung wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer

Fazit: Kombilohn - Ein Ansatz mit Haken und Ösen*

- Unvereinbarkeit von „großzügigen“ Transferleistungen und hohen Arbeitsanreizen im Niedriglohnbereich. Beträchtlicher Subventionsbedarf oder Armutsrisiken vor allem bei unbefristeten Kombilöhnen.
- Befristete Kombilöhne als eine mögliche Einstiegshilfe: Erprobung und wissenschaftliche Begleitung bundesweiter und regionaler Modelle
- Flankierung durch Lohnkostenzuschüsse, Qualifizierungsmaßnahmen können sinnvoll sein.
- Instrumente der Aktivierung können Inanspruchnahme und Wirksamkeit erhöhen.
- Weitergehende beschäftigungsorientierte Reformen sind unumgänglich, bspw. des Steuer- und Transfersystems mit dem Ziel einer nachhaltigen Senkung der Sozialabgaben.

*Siehe auch: IAB Kurzbericht, Nr. 3/2006 unter <http://doku.iab.de/kurzber/2006/kb0306.pdf>