



# BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT

## 4/2005

22. November 2005

### Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick

Bruno Kaltenborn und Nina Wielage

#### Einleitung

Arbeitslosigkeit ist eines der bedeutendsten gesellschaftlichen Probleme. Besonders gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose haben Schwierigkeiten, Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu finden. Typischerweise hat dieser Personenkreis ein geringes Verdienstpotalenzial. Im September 2004 waren unter den Arbeitslosen in Westdeutschland 60% bzw. 1,66 Mio. und in Ostdeutschland 55% bzw. 0,89 Mio. gering qualifiziert und/oder langzeitarbeitslos.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [2005] auf Bundesebene für die 16. Legislaturperiode sieht vor, insbesondere zugunsten von gering Qualifizierten die Einführung eines sog. Kombilohns, also von Zuschüssen an Arbeitnehmer/innen, zu prüfen. Dieses Vorhaben wird vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit Kombilöhnen eingeordnet.

Seit Ende der 1990er Jahre werden verstärkt Kombilöhne eingesetzt. Neben einigen bundesweiten Kombilöhnen wurden zahlreiche regional begrenzte Kombilohnmodelle umgesetzt. Mit Kombilöhnen sollen speziell Personen mit geringem Verdienstpotalenzial zur Aufnahme oder Ausübung einer Beschäftigung motiviert werden. Dahinter steht die These, dass

- vor allem bei diesem Personenkreis eine besondere Arbeitsmotivation erforderlich ist, da der Unterschied zwischen den staatlichen Leistungen bei Arbeitslosigkeit und verfügbarem Einkommen bei Beschäftigung gering ist, und

- geeignete Arbeitsplätze für diesen Personenkreis zumindest latent vorhanden sind, jedoch aufgrund von unrealistischen Entgelterwartungen bislang nicht besetzt werden konnten.

Hierfür kommen grundsätzlich sowohl unbefristete als auch befristete Kombilöhne in Betracht.<sup>1</sup>

#### Unbefristete Kombilöhne

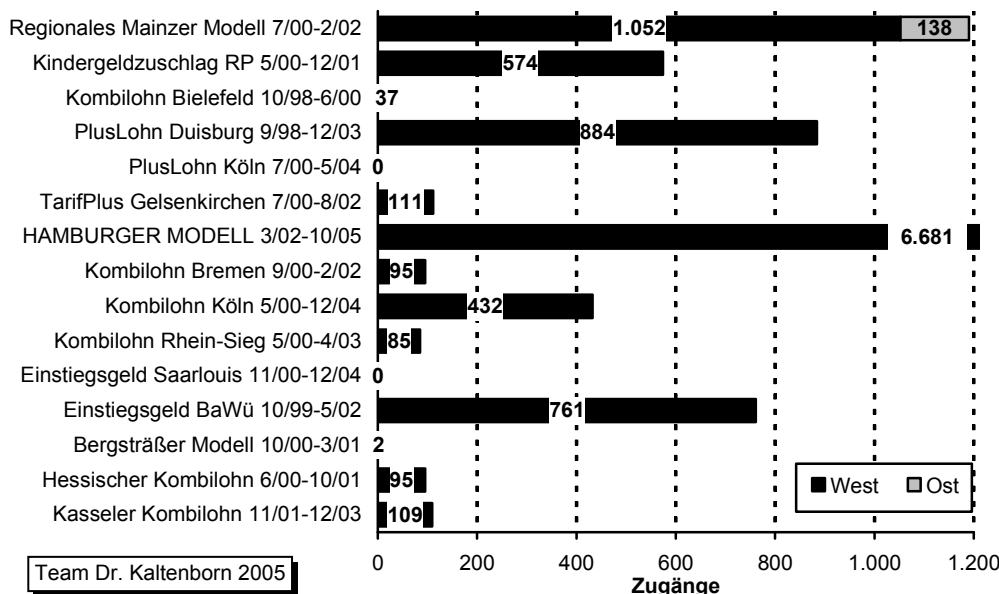
Mit den Mini- und Midi-Jobs sowie der Möglichkeit, eines teilweise anrechnungsfreien Hinzuverdienstes zum Arbeitslosengeld II, gibt es drei unbefristete bundesweite Kombilöhne. Als solche sind sie nicht auf neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse begrenzt. Sie werden ohne Antrag und damit für die Empfänger/innen ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand gewährt. Die Akzeptanz dieser Kombilöhne dürfte sowohl bei den Adressaten als auch der zuständigen Verwaltung vergleichsweise hoch sein.

Die finanziellen Anreize dieser drei Kombilöhne sind unterschiedlich ausgestaltet. Bei Beschäftigungen mit einem Bruttoentgelt von bis zu 400 EUR monatlich (Mini-Jobs) müssen keine Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung entrichtet werden, bei höheren Entgelten von bis zu 800 EUR monatlich (Midi-Jobs bzw. Gleitzone) fallen seit April 2003 nur ermäßigte Arbeitnehmerbeiträge an. Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II wird Erwerbseinkommen nur teilweise angerechnet, 100 EUR monatlich seit Oktober 2005 bleiben vollständig anrechnungsfrei. Seither profitieren Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II aufgrund der neuen Anrechnungsregeln allerdings nicht mehr von den Vergünstigungen eines Mini- oder Midi-Jobs.

Die Inanspruchnahme ist bei allen drei Kombilöhnen hoch. Im August 2005 gab es 6,6 Mio. Mini-Jobber/innen, davon 4,8 Mio. hauptberufliche und 1,8 Mio., die zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Von den am Jahresende

*BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT* bietet Entscheidungsträger/innen kompakte und systematische Auswertungen von Ideen und Erkenntnissen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Dabei liegt der Fokus auf dem Themenfeld Arbeitsmarkt.

<sup>1</sup> Für eine ausführliche Übersicht vgl. KALTENBORN [2001].

**Abbildung 1: Erreichte Fallzahlen bei regional begrenzten und befristeten Kombilöhnen**

Anmerkung: Die angegebenen Zeiträume sind nicht immer identisch mit der Gesamtlaufrzeit, da teilweise keine entsprechenden Fallzahlen vorliegen. Neue Förderungen sind lediglich noch nach dem Hamburger Modell möglich. Aufgrund unterschiedlicher regionaler Ausdehnungen, Zeiträume und Zielgruppen sind die Angaben nicht direkt miteinander vergleichbar.

Quelle: Eigene Recherchen.

2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten übten 669.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Jahr 2003 einen Midi-Job. Zur Inanspruchnahme des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes liegen derzeit keine statistischen Angaben vor. Nach inoffiziellen Schätzungen könnten 0,7 bis 0,8 Mio. Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II erwerbstätig sein.

Allerdings sind diese drei Kombilöhne nicht darauf ausgerichtet, gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine existenzsichernde Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes zu integrieren. Es werden regelmäßig Beschäftigungen gefördert, die gemessen an der Bedürftigkeitsgrenze des Arbeitslosengeldes II allein nicht existenzsichernd sind. Hier setzen vielmehr andere, befristete Kombilöhne an.

### Befristete Kombilöhne

Seit Ende der 1990er Jahre wurden überwiegend lokal begrenzt mehrere befristete Kombilöhne umgesetzt. Dabei handelte es sich vielfach explizit um Modellversuche, die teilweise auch evaluiert wurden. Zu den Zielgruppen gehörten je nach konkreter Ausgestaltung Arbeitslose und/oder Sozialhilfeempfänger/innen mit besonderen Merkmalen, beispielsweise gering Qualifizierte, Langzeitarbeitslose, Empfänger/innen von Lohnersatzleistungen, Eltern oder allein Erziehende. Diese Kombilöhne wurden alle nur auf Antrag für neu aufgenommene Beschäftigungs-

verhältnisse gewährt. Die Förderung hängt jeweils vom Einkommen ab, das je nach Kombilohn unterschiedlich definiert ist. Generell besteht bei der Konstruktion dieser Kombilöhne ein Zielkonflikt zwischen einer möglichst einfachen, verständlichen und unbürokratischen Ausgestaltung einerseits und der adäquaten Einpassung in das bestehende, komplexe Steuer-Transfer-System andererseits.

Die Akzeptanz fiel bei den einzelnen Modellen unterschiedlich aus. Die erreichten Fallzahlen (Abbildung 1) sind sehr unterschiedlich. Teilweise gab es sogar keinen einzigen Förderfall.

Mit dem Hamburger Modell, in das als einziges noch Neuzugänge möglich sind und zudem parallel einen Lohnkostenzuschuss für Arbeitgeber/innen vorsieht, wurden in den letzten dreieinhalb Jahren fast 6.700 Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Die zunächst regional begrenzte Erprobung des Mainzer Modells wurde von März 2002 bis März 2003 bundesweit ausgedehnt. In dieser Zeit gab es insgesamt 13.795 Förderfälle.

Bundesweit können mit dem Einstiegsgeld seit Anfang 2005 Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II, die eine sozialversicherungspflichtige oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen, für bis zu zwei Jahre flexibel gefördert werden. Die nähere Ausges-

taltung liegt im Ermessen der örtlichen Leistungsträger. Das Einstiegs geld wurde in den ersten zehn Monaten des Jahres 2005 in 11.600 Fällen gewährt, davon entfallen etwa 90% auf Existenzgründungen.

Unter bestimmten - komplexen - Voraussetzungen erhalten seit Anfang 2005 Eltern, die ansonsten auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären, einen Kinderzuschlag in Höhe von bis zu 140 EUR monatlich je Kind für höchstens drei Jahre. In den ersten zehn Monaten des Jahres 2005 wurde gut 44.700 Eltern Kinderzuschlag bewilligt. Dabei ist auffällig, dass fast 90% aller Anträge abgelehnt werden. Dies deutet darauf hin, dass die Ausgestaltung für den Empfängerkreis zu komplex ist.

Schließlich werden mit der Anfang 2003 bundesweit eingeführten Entgeltsicherung Arbeitslose ab 50 Jahren mit einem Restanspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens sechs Monaten gefördert, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, die mit einem geringeren Nettoentgelt verbunden ist als ihre letzte Beschäftigung. Im Jahr 2004 gab es lediglich 6.433 Förderfälle. Die Entgeltsicherung ist derzeit bis Ende 2005 befristet.

Teilweise war die Inanspruchnahme dieser Kombilöhne geringer als die zu erwartenden Mitnahmeeffekte. Insgesamt wurde bislang noch kein empirischer Beleg erbracht, dass einer dieser Kombilöhne zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung geführt hat.

### **Koalitionsvertrag**

CDU, CSU und SPD [2005] beabsichtigen, die Einführung eines Kombilohns zu prüfen, der die Aufnahme einfacher Arbeiten lohnend macht. Ziel ist es, die drei genannten speziellen Kombilöhne für Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II (Anrechnungsfreibetrag, Einstiegs geld und Kinderzuschlag) zu einem erfolgreichen Förderansatz zusammenzufassen. Eine Arbeitsgruppe soll die bestehenden Regelungen systematisch darstellen<sup>2</sup> und sie hinsichtlich ihrer Wirkung bewerten. Dabei sollen auch die Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Abgabensystem und die verringerte Beitragsbelastung bei Mini- und Midi-Jobs einbezogen werden. Im Verlauf des Jahres 2006 will die Bundesregierung Lösungen herbeiführen.

Darüber hinaus soll die Entgeltsicherung um zwei Jahre bis Ende 2007 verlängert und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluiert werden.

### **Fazit**

Von den bisherigen Kombilöhnen sind bundesweit lediglich die Mini- und Midi-Jobs sowie vermutlich das anrechnungsfreie Erwerbseinkommen beim Bezug von Arbeitslosengeld II quantitativ relevant. Ihnen ist gemeinsam, dass sie unbefristet und ohne besonderen Antrag gewährt werden und die Förder Voraussetzungen sehr einfach gehalten sind. Allerdings werden mit diesen Kombilöhnen regelmäßig keine existenzsichernden Beschäftigungen gefördert. Insgesamt konnte bislang noch kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von existenzsichernder Beschäftigung führt.

Nach den bisherigen Erfahrungen dürften sich sowohl eine simple Ausgestaltung von Kombilöhnen als auch ein adäquates Marketing jeweils für Adressaten - beispielsweise gering Qualifizierte - und Verwaltung positiv auf ihre Inanspruchnahme auswirken.

Allerdings stoßen Kombilöhne immer wieder an Grenzen, da sie sich in ein komplexes Steuer-Transfer-System einpassen müssen. Entsprechend sind Kombilöhne vielfach ebenfalls komplex und/oder haben ungewollte Konsequenzen. Beispielsweise wurden ab Oktober 2005 die Regeln für die Anrechnung von Erwerbseinkommen auf das Arbeitslosengeld II einfacher ausgestaltet. Seither profitieren Empfänger/innen von Arbeitslosengeld II aufgrund der neuen Anrechnungsregeln jedoch nicht mehr von den Vergünstigungen eines Mini- oder Midi-Jobs.

Aufgrund der bestehenden Komplexität des Steuer-Transfer-Systems ist die Vereinbarung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD [2005] viel versprechend, das Steuer-Transfer-System insgesamt in eine Prüfung einzubeziehen.

### **Literatur**

CDU, CSU und SPD [2005]: *Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene für die 16. Legislaturperiode, 11. November 2005, o.O.

KALTENBORN, BRUNO [2001]: *Kombilöhne in Deutschland*, - Eine systematische Übersicht -, IAB-

<sup>2</sup> Für eine frühere Übersicht vgl. KALTENBORN [2003].

Werkstattbericht Nr. 14, 5. Dezember 2001, Nürnberg.

KALTENBORN, BRUNO [2003]: *Abgaben und Sozialtransfers in Deutschland*, April 2003, München u.a.

**BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT**

Nr. 5/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

**Elterngeld: Berufstätige Eltern profitieren meist**

Nr. 4/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Nina Wielage

**Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick**

Nr. 3/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

**Hartz IV: Föderale Lastenverteilung umstritten**

Nr. 2/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

**Hartz IV: Ausgaben deutlich unterschätzt**

Nr. 1/2005, 22. November 2005:

Kaltenborn, Bruno, und Juliana Schiwarov

**Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen**

**Impressum**

*BLICKPUNKT ARBEIT UND WIRTSCHAFT*, Jg. 1, Nr. 4/2005

Internet: <http://www.wipol.de>

Herausgeber: Dr. Bruno Kaltenborn

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Erscheinungsort: Berlin

ISSN 1861-9436

Alle Rechte vorbehalten.