

# Kombilöhne: Ein aktueller Überblick

*Dr. Bruno Kaltenborn  
Wirtschaftsforscher und Politikberater, Bonn*

Über die so genannten Kombilöhne wurde viel diskutiert. Die Absicht war, Personen mit geringem Verdienstpotezial zur Arbeitsaufnahme zu motivieren. Inzwischen gibt es zahlreiche Varianten, viele Regelungen und Ämter, die Bescheid wissen. Gleichwohl werden Kombilöhne bislang kaum in Anspruch genommen.

Lohnkostenzuschüsse, die an Arbeitgeber gezahlt werden, sollen helfen, Arbeitsplätze zu schaffen. Demgegenüber gehen Kombilohnstrategien davon aus, dass Arbeitsplätze vorhanden sind, aber die Arbeitskräfte ungenügend motiviert sind. Mit Kombilöhnen sollen insbesondere Personen mit geringem Verdienstpotezial zur Aufnahme oder Ausübung einer Beschäftigung veranlasst werden. Zu den Zielgruppen gehören je nach Förderkonzept vor allem Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger und gering Qualifizierte.

Geringes Verdienstpotezial kann sich aus niedrigem Stundenentgelt oder aus zeitlicher Begrenzung des möglichen Erwerbsumfangs ergeben. Der mögliche Erwerbsumfang wird oftmals auf Grund von häuslichen Bindungen, zumeist Kindererziehung und Pflege von Angehörigen, zeitlich begrenzt. Hiervon sind typischerweise Frauen betroffen. Für ein niedriges Stundenentgelt kann eine (formal) geringe oder veraltete Qualifikation verantwortlich sein. Zu dieser Kategorie gehören oftmals Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose. Allein diese beiden Gruppen umfassten im Herbst 2002 in Westdeutschland 1,5 Millionen Personen bzw. fast 60 Prozent der Arbeitslosen und in Ostdeutschland 690 000 Personen bzw. die Hälfte der Arbeitslosen.

## *Drei bundesweite Kombilohn-Modelle*

■ Zum 1. März 2002 wurde das zuvor bereits regional erprobte „Mainzer Modell“ bundesweit ausgedehnt.<sup>1</sup> Gleichzeitig wurde die Möglichkeit, in dieses arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung einzutreten, bis Ende 2003 befristet. Die Förderung ist nicht auf bestimmte Personengruppen beschränkt. Lediglich Studenten und Auszubildende können nicht gefördert werden. Neu aufgenommene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse werden für maximal drei Jahre durch Zuschüsse zu den Sozialabgaben in Höhe von

maximal 133 Euro monatlich sowie durch Kindergeldzuschläge in Höhe von maximal 75 Euro monatlich je Kind gefördert.

Durch das „Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden zum 1. April 2003 Geringverdiener generell entlastet: zum einen durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 auf 400 Euro monatlich und zum anderen durch die Einführung einer anschließenden Gleitzzone für Arbeitsentgelte von bis zu 800 Euro monatlich. Da das Mainzer Modell mit diesen Regelungen nicht vollständig kompatibel war, wurde es vorzeitig zum 1. April 2003 eingestellt.

■ Zum 1. Januar 2003 war durch das „Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ein bundesweiter Kombilohn für Arbeitslosengeldbezieher ab 50 Jahre eingeführt worden: Wer eine gering entlohnte Beschäftigung aufnimmt, bekommt durch die „Entgeltsicherung“ die Differenz zum früheren Nettolohn für die Bezugsdauer des restlichen Arbeitslosengeldanspruchs zur Hälfte ausgeglichen.

■ Seit 1996 können mit der „Arbeitnehmerhilfe“ Bezieher von Arbeitslosenhilfe, von 1998 bis 2002 auch solche von Arbeitslosengeld, gefördert werden, wenn sie eine auf längstens drei Monate befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnehmen. Die Förderung beträgt 13 Euro für jeden Arbeitstag mit einer Arbeitszeit von mindestens sechs Stunden.

## *Zahlreiche regionale Programme*

Neben den von den Arbeitsämtern verwalteten drei bundesweiten Förderkonzepten wurden von verschiedenen Arbeits- und Sozialämtern regionale Spielräume für die Umsetzung von Kombilöhnen genutzt. Zwar gibt es hierüber keinen vollständigen Überblick, jedoch wurden die Spielräume in Westdeutschland weitaus intensiver als in Ostdeutschland genutzt.

<sup>1</sup> Für Details vgl. Bruno Kaltenborn, Kombilöhne in Deutschland - Eine systematische Übersicht, IAB-Werkstattbericht Nr. 14, 5. Dezember 2001, Nürnberg.

■ Die kommunalen Sozialämter können seit August 1996 „Arbeitnehmerzuschüsse“ an (vormalige) Sozialhilfeempfänger zahlen. Die Zuschüsse dürfen bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit längstens für ein Jahr maximal in Höhe des Eckregelsatzes (ca. 279 bis 294 Euro monatlich) gewährt werden. Von diesen Beschränkungen kann auf Grund einer bis Ende Juni 2005 befristeten Experimentierklausel abgewichen werden.

Zwei eng verwandte Programme sind das in neun Kommunen Baden-Württembergs von Ende 1999 bis August 2002 erprobte „Einstiegs geld“ und der „Hessische Kombilohn“, der von sieben hessischen Kommunen ab Sommer 2000 umgesetzt wurde. Die Erprobung des Hessischen Kombilohns wurde nach zögerlicher Inanspruchnahme nach gut einem Jahr vorzeitig beendet und durch das „Kasseler Modell Kombilohn“ (KAMOKO) abgelöst. Der KAMOKO ist bis Ende 2003 befristet.

■ Die Arbeitsämter haben seit 1998 mit der „Freien Förderung“ die Möglichkeit, bis zu zehn Prozent des Eingliederungstitels, aus dem überwiegend die aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert wird, für Kombilöhne zu verwenden. Bei der Ausgestaltung haben die Arbeitsämter große Gestaltungsspielräume. Dazu gehören der PLUSLohn Duisburg (seit September 1998), der PLUSLohn Köln (Juli 2000 bis Juni 2003), der TarifPlus Gelsenkirchen (Juli 2000 bis Ende 2003), das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung (seit März 2002) und der Kombilohn Bremen (September 2000 bis Februar 2002). Zielgruppe sind jeweils bestimmte Arbeitslose, in Duisburg beispielsweise ausgewählte Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe.

■ Parallel zur Umsetzung des Mainzer Modells im Norden von Rheinland-Pfalz wurde die landesweite Einführung des „rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags“ von der Landesregierung im Rahmen eines Sonderprogramms vorbereitet. Von Mai 2000 bis Ende 2002 konnten Sozialhilfeempfänger, die eine Beschäftigung ausübten oder aufnahmen, einen Kindergeldzuschlag erhalten, wenn sie dadurch unabhängig von der Sozialhilfe wurden. Das Sonderprogramm wurde vom Land finanziert und von den Sozialämtern verwaltet.

### *Kombilöhne werden zögerlich genutzt*

Bei allen Kombilöhnen wird von einer bestimmten Einkommensgrenze an die Förderung sukzessiv abgebaut oder vollständig aufgehoben. Einerseits begrenzt das die Kosten, andererseits wird damit aber die Neigung der geförderten Personen, ihre Erwerbstätigkeit auszudehnen, reduziert. Besonders problematisch erscheint der vollständige Wegfall ab einer bestimmten Einkommensgrenze, weil mit ihr eine sprunghafte Reduktion des Nettoeinkommens verbunden ist (Kombilohnfalle). Das ist bzw. war beim

Einstiegs geld, beim Hessischen Kombilohn und in den beiden Hansestädten der Fall.<sup>2</sup> Möglicherweise kann auf die Reduktion oder den Wegfall der Förderung mit zunehmendem Einkommen verzichtet werden, wenn die Förderung auf einen Personenkreis begrenzt wird, der typischerweise geringe Entgelte erzielt, beispielsweise gering Qualifizierte.

Insgesamt werden Kombilöhne bisher kaum in Anspruch genommen. Gut 4 000 Menschen bekamen im Jahr 2002 Arbeitnehmerhilfe, davon über 90 Prozent in Ostdeutschland. Die Entgeltsicherung nahmen in den ersten vier Monaten nach ihrer Einführung zum Jahresbeginn 378 Personen in Anspruch. Von den (ursprünglich) regional begrenzten Konzepten gab es nur beim Mainzer Modell, dem baden-württembergischen Einstiegs geld, dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag und dem PLUSLohn Duisburg deutlich mehr als 200 Förderfälle.<sup>3</sup> Weitere Einzelheiten zeigt die Tabelle.

Beim Mainzer Modell, beim Einstiegs geld und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag nehmen die Einkommensobergrenzen mit der Familiengröße zu. Das begünstigt kinderreiche Familien mit nur einem Einkommensbezieher, der zudem oft in Teilzeit beschäftigt ist. Diese Konstellation wird oftmals bei allein Erziehenden vorliegen, daher überrascht deren hoher Anteil an den Geförderten nicht. Damit verbunden ist mit jeweils mindestens zwei Dritteln ein hoher Frauen- sowie Teilzeitanteil. Schließlich dürfte auch der hohe Anteil mittlerer Altersgruppen damit zusammenhängen. Allerdings waren beim Einstiegs geld teilweise Jugendliche und junge Erwachsene ohnehin von der Förderung ausgeschlossen. Der Anteil der Personen ohne Berufsausbildung ist mit teilweise mehr als der Hälfte der Geförderten überproportional.

Demgegenüber ist beim PLUSLohn Duisburg der Frauenanteil deutlich geringer. Gefördert werden nur Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe, und unter diesen sind Frauen unterproportional vertreten. Weiterhin werden ausschließlich Vollzeitbeschäftigungen gefördert, die wiederum eher von Männern ausgeübt werden. Ähnlich wie bei den anderen Förderkonzepten werden überproportional viele Angehörige der mittleren Altersgruppen und gering Qualifizierte erreicht.

Angesichts des hohen Frauen- und Teilzeitanteils beim Mainzer Modell, beim Einstiegs geld und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag sind Branchen mit entsprechendem Arbeitskräftebedarf

2 Auch bei erstmaliger Bewilligung des rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags gab es eine Kombilohnfalle, nicht jedoch bei späterer Ausdehnung der Erwerbstätigkeit.

3 Beim Hessischen Kombilohn gab es insgesamt 95 Förderfälle (davon drei Viertel Frauen), beim PLUSLohn Köln bis 10. Oktober 2001 keinen Förderfall, beim Hamburger Modell vom 2. Mai bis Ende Oktober 2002 119 Förderfälle, beim Kombilohn Bremen während der gesamten Laufzeit 95 Förderfälle vom Arbeitsamt und kaum Sozialhilfeempfänger, beim TarifPlus Gelsenkirchen bis 13. August 2002 111 Förderfälle.

prädestiniert. Hierzu gehören Handel, (Gebäude-) Reinigung und Gastgewerbe. Die Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) ist hier nicht von großer Bedeutung, erreicht allerdings beim Mainzer Modell immerhin zehn Prozent. Demgegenüber bildet die Arbeitnehmerüberlassung beim PLUSLohn Duisburg einen wichtigen Förderschwerpunkt.

### ***Regionale Spielräume weiterhin nutzen!***

Verglichen mit über zwei Millionen Arbeitslosen in Deutschland, die gering qualifiziert oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, ist die Inanspruchnahme gering.<sup>4</sup> Auch an den Ende 2001 bereits 142 000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern in Deutschland gemessen, ist die Nutzung von Kombilöhnen, die speziell auf Sozialhilfeempfänger zielen, ebenfalls gering. Insgesamt konnte bisher noch kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in nennenswerter Weise zur Aufnahme einer Beschäftigung führt. Daher erscheint es sinnvoll, die regionalen Spielräume zur Erprobung von Kombilöhnen mit neuen, möglichst unterschiedlichen Ausgestaltungen zu nutzen.

<sup>4</sup> Das gilt auch bei Hochrechnung der Inanspruchnahme der regional begrenzten Förderkonzepte auf Deutschland; vgl. hierzu Bruno Kaltenborn, a. a. O.

### Inanspruchnahme ausgewählter Kombilöhne

	Mainzer Modell		Einstiegs- geld	Rheinland- pfälzischer Kindergeld- zuschlag	PLUSLohn Duisburg
	Bundesweit	Regional begrenzt <sup>a</sup>			
Zeitraum	März 2002 bis April 2003	Juli 2000 bis Feb. 2002	Okt. 1999 bis Mai 2002	Mai 2000 bis Dez. 2000 <sup>b,c</sup>	Sept. 1998 bis April 2003
Förderzugänge	13.795 <sup>d</sup>	1.190	761	292	803 <sup>e</sup>
Frauen	69%	65%	78%	fast 70%	18% <sup>i</sup>
Teilzeit	72%	67%	66% <sup>f</sup>	>46% <sup>g</sup>	(nur Vollzeit förderfähig)
Allein Erziehende	k.A.	ca. 46%	56% <sup>h</sup>	56%	k.A.
ohne abgeschl. Be- rufsausbildung	37%	57%	55%	53%	k.A.
Mittlere Altersgruppen	74% (25-44 Jahre)	76% (25-44 Jahre)	ca. 75% (30-49 Jahre)	74% (30-50 Jahre)	63% (26-40 Jahre) <sup>i</sup>
Branchen (Schwerpunkte)	Handel (17%), Ge- bäude- reinigung (6%), Gast- gewerbe (8%)	Handel (15%), Ge- bäude- reinigung (13%), Gastgewerbe (12%)	Handel (22%), Rei- nigungs- gewerbe (21%), Gastgewerbe (9%)	private Dienstleis- tungen (45%), öf- fentlicher Sektor (45%)	Arbeit- nehmer- überlassung (70%) <sup>i</sup>
Arbeitnehmer- überlassung	10%	10%	3%	k.A.	70% <sup>i</sup>

<sup>a</sup> Ohne 30 weitere Förderzugänge im Januar und Februar 2002 in Rheinland-Pfalz außerhalb der ursprünglichen Förderregionen.

<sup>b</sup> Neuere Angaben liegen nicht vor.

<sup>c</sup> Darin ist einmaliger Einführungseffekt enthalten, da anders als bei den übrigen Kombilöhnen nicht nur neu aufgenommene, sondern auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

<sup>d</sup> Es ist noch mit Nacherfassungen von Bewilligungen für die letzten Monate zu rechnen.

<sup>e</sup> Mit Starthilfe und/oder laufender Förderung (von Januar 2002 bis April 2003 erhielten 19% der Geförderten ausschließlich die Starthilfe); ohne 388 ohne Förderung vermittelte Arbeitslose.

<sup>f</sup> Zur Berechnung wurden nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt.

<sup>g</sup> 46% arbeiten weniger als 25 Stunden wöchentlich.

<sup>h</sup> Ohne den Rhein-Neckar-Kreis und den Landkreis Tübingen, in denen ausschließlich allein Erziehende förderfähig waren.

<sup>i</sup> Anteil an den 179 geförderten und ungeförderten Arbeitsaufnahmen von Januar 2002 bis April 2003.

Quelle: KALTENBORN, BRUNO [2003]: „Kombilöhne: Stand und Perspektiven“, *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Jg. 72, H. 1, 1. Quartal 2003, S. 124-132; Bundesanstalt für Arbeit; Forschungsverbund Evaluierung „Mainzer Modell“ (vormals CAST); eigene Berechnungen.