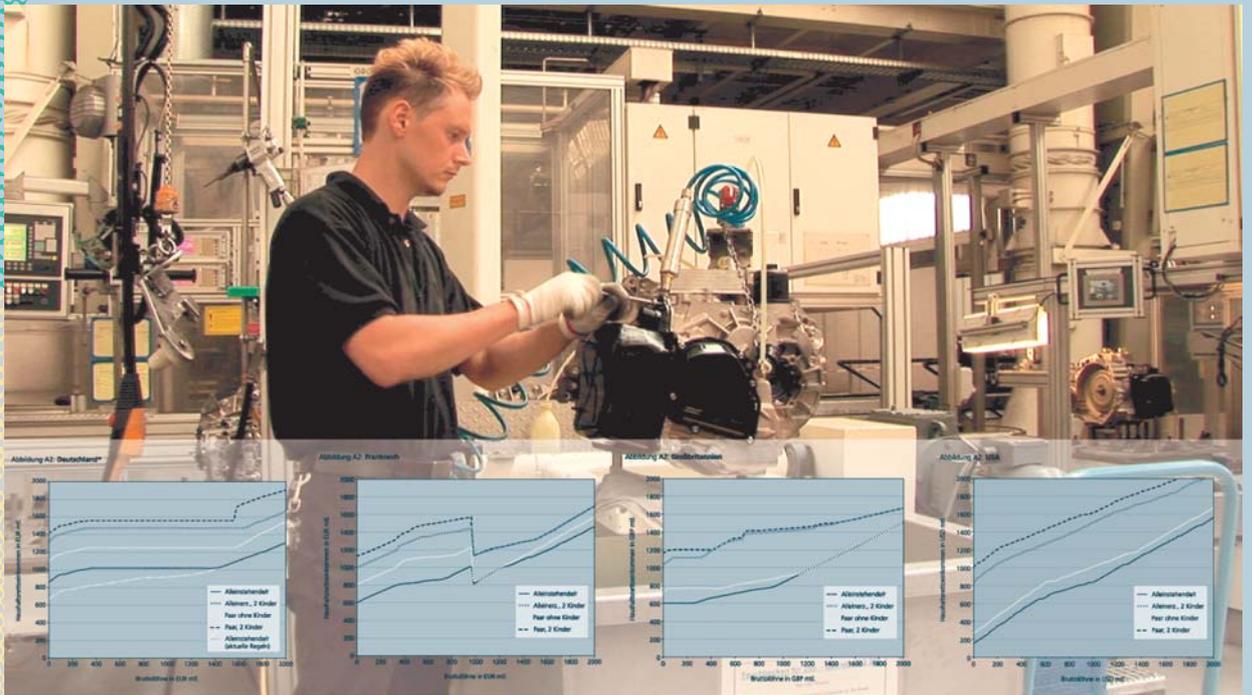


# Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg?



Gesprächskreis  
Arbeit und Qualifizierung



Friedrich-Ebert-Stiftung  
Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

# **Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg?**

Karen Jaehrling  
Claudia Weinkopf

unter Mitarbeit von Bettina Hieming  
und Bruno Kaltenborn

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Das Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den AutorInnen in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 10: 3-89892-561-7

ISBN 13: 978-3-89892-561-7

© Friedrich-Ebert-Stiftung

*Herausgeber:* Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
53170 Bonn

*Layout:* Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

www-Fassung, Oktober 2006

# Inhalt

Ruth Brandherm	
<b>Vorbemerkung</b>	4
<b>Kurzfassung</b>	6
<b>Einleitung</b>	9
<b>1. Kombilöhne – Ziele und konzeptionelle Grundvarianten</b>	11
<b>2. Bisherige Ansätze und Erfahrungen mit Kombilöhnen in Deutschland</b>	14
2.1 Bereits bestehende Regelungen mit Kombilohn-Charakter	14
2.2 Bisherige Erfahrungen mit Kombilohn-Modellprojekten	17
2.2.1 Zielgruppen	20
2.2.2 Behandlung von Teilzeitarbeit	22
2.2.3 Strukturelle Merkmale der Geförderten	22
2.2.4 Beschäftigungseffekte und Stabilität der Arbeitsverhältnisse	23
2.3 Aktuelle Vorschläge	24
2.3.1 Allgemeine und unbefristete Konzepte	24
2.3.2 Zielgruppenspezifische bzw. befristete Konzepte	27
2.4 Zwischenfazit	30
<b>3. Kombilöhne in ausgewählten Ländern: USA, Großbritannien, Frankreich</b>	32
3.1 USA	33
3.2 Großbritannien	35
3.3 Frankreich	38
3.4 Wirkungen	39
3.4.1 Arbeitsangebot und Beschäftigung	40
3.4.2 Teilzeitbeschäftigung	43
3.4.3 Armutsvermeidung	44
3.5 Zwischenfazit	45
<b>4. Reformoptionen für Deutschland</b>	47
4.1 Reformmöglichkeiten der Grundsicherung	47
4.1.1 Die „Radikallösung“: Absenkung der Regelsätze	48
4.1.2 Ein moderaterer Ansatz: Veränderte Transferentzugsraten	49
4.1.3 Bessere Einpassung ins Steuer- und Transfersystem	51
4.1.4 Konsequenter „Aktivierung“	53
4.2 Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes	54
4.3 Reform der geringfügigen Beschäftigung	55
4.4 Zusätzliche Kombilöhne für spezielle Zielgruppen?	56
<b>5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	58
<b>Anhang</b>	61
Die AutorInnen	66
Literaturverzeichnis	67
 Ausgewählte Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Eine Auswahl)	 73

## Vorbemerkung

Niedriglohnbeschäftigung hat in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Immer mehr Menschen erhalten mittlerweile zusätzlich zu ihrem Arbeitseinkommen staatliche Transferleistungen, da der Lohn allein den Lebensunterhalt nicht sichert. PolitikerInnen – unterschiedlicher Couleur – sind sich weitgehend einig, dass der Niedriglohnsektor einer Neuregelung bedarf. Darauf haben sich auch die Koalitionspartner im Koalitionsvertrag vom November 2005 verständigt. Die Konzepte, die die aktuelle Debatte hierzu dominieren, werden unter den Begriffen „Mindestlöhne“ bzw. „Kombilöhne“ zusammengefasst.

Der Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung hat zu beiden Ansätzen Expertisen in Auftrag gegeben, um die fachöffentliche Debatte durch fundierte Argumente und empirische Befunde zu unterstützen und zu versachlichen.<sup>1</sup> Die vorliegende Expertise von Karin Jaehring und Claudia Weinkopf unter Mitarbeit von Bettina Hieming und Bruno Kaltenborn greift das Thema Kombilöhne auf.

In der nicht selten verkürzt geführten öffentlichen Auseinandersetzung wird häufig übersehen, dass es bereits eine Vielzahl von Regelungen mit Kombilohn-Charakter gibt. Durch die Arbeitsmarktreform und die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen System der Grundsicherung existiert ein allgemeiner flächendeckender und unbefristeter Kombilohn, der niedrige Erwerbseinkommen im Haushaltskontext bedarfsgeprüft auf ein Mindestniveau aufstockt. Neben weiteren Regelungen (z.B. Zuverdienst zum Arbeitslosengeld, Einstiegsgeld, Kinderzuschlag) stellen die 6,5 Mio. Minijobs, die für Beschäftigte steuer- und sozialabgabenfrei sind, die zahlenmäßig größte Variante dar.

Neben dem Problem hoher Kosten bzw. fehlender Einnahmen und damit der Belastung der Staats- und Sozialhaushalte stellt sich die Frage, ob durch die Ausweitung von Kombilöhnen die Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung verbessert und zusätzliche Arbeitsplätze im Segment einfacher Tätigkeiten angeboten und besetzt werden.

Zur Beantwortung dieser Fragen greift die Expertise u.a. die Ergebnisse aus Modellprojekten, die in den 90er Jahren zu Kombilohnkonzepten in Deutschland durchgeführt wurden, auf. Sie konnten weder den Nachweis erbringen, dass dies ein geeignetes Instrument zur Ausweitung der Beschäftigung ist, noch bestätigen, dass eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeitsloser eingetreten ist. Eine flächendeckende Einführung wäre zudem mit erheblichen Kosten verbunden. Da die aktuell diskutierten Konzepte durchaus neue Vorschläge zur Ausgestaltung von Kombilöhnen beinhalten, setzen sich die AutorInnen damit ausführlich auseinander und loten mögliche Effekte aus.

Am Beispiel der USA, Großbritannien und Frankreich werden darüber hinaus unterschiedliche Systeme und Reformpfade für die Anwendung von Kombilöhnen verdeutlicht. Je nach Ausgestaltung der Mindestlöhne und in Abhängigkeit von den sozialpolitischen Zielsetzungen erfüllen Kombilöhne – hier jeweils verknüpft mit gesetzlichen Mindestlöhnen – unterschiedliche Funktionen. Ihre Wirkung, insbesondere auf die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung, lässt sich aber in keinem dieser Länder eindeutig bestimmen. Da Kombilöhne häufig familien- und kinderbezogene Leistungen umfassen, zeigt sich eine Tendenz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit Alleinerziehender. In Frankreich ist die Er-

---

1 Zum Thema Mindestlöhne liegt eine Expertise von Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf unter Mitarbeit von Torsten Kalina vor.

werbsquote von Geringqualifizierten angestiegen; allerdings war hier die Förderung der Arbeitgeberseite mit erheblichen Kosten verbunden.

Vor dem Hintergrund dieser Analysen und der Auswertung bisheriger Erfahrungen aus dem In- und Ausland plädieren die AutorInnen dafür, die bestehenden Regelungen der Grundsicherung weiterzuentwickeln, statt neue zusätzliche Kombilöhne einzuführen. In dem Kapitel zu den Reformoptionen für Deutschland konkretisieren sie den Veränderungsbedarf. Angesichts der steigenden Zahl von Beschäftigten im Niedriglohnbereich und der zunehmenden Zahl von Erwerbstätigen, die Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung haben, plädieren sie für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, der eine untere Grenze für staatliche Zuzahlungen für niedrige Löhne einzieht. Ver-

änderungsbedarf sehen sie darüber hinaus im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Ihre Ausgestaltung gehört dringend auf den Prüfstand. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, sollte mit zielgruppenspezifischen und dauerhaften Subventionierungen sehr zurückhaltend umgegangen werden.

Wir bedanken uns bei den AutorInnen für die Erstellung dieser Expertise. Wir würden uns freuen, wenn in zukünftigen Auseinandersetzungen um Mindestlöhne und Kombilöhne die hier vorgestellten Befunde und Argumente mit bedacht werden.

*Ruth Brandherm*

Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

## Kurzfassung

### **Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg?**

Die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung, die Einführung eines Kombilohn-Modells zu prüfen, hat die öffentliche und politische Debatte über Kombilöhne in Deutschland seit Anfang des Jahres 2006 neu entfacht. Gleichzeitig steht auch die Frage im Raum, ob Mindestlöhne in Deutschland notwendig sind. Diese Expertise resümiert bisherige Erfahrungen mit Kombilöhnen in Deutschland – einschließlich der Frage, welche Kombinationsmöglichkeiten mit Mindestlöhnen bestehen. Dabei werden auch Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Frankreich und den USA einbezogen. Alle drei Länder haben in der einen oder anderen Form Kombilöhne und gleichzeitig auch einen gesetzlichen Mindestlohn. Vor diesem Hintergrund wird entwickelt, welche Zielsetzungen mit Kombilöhnen grundsätzlich verfolgt werden können und welche Wirkungen in der Praxis bisher erzielt wurden. Schließlich werden unterschiedliche Reformoptionen – auch unter Einbeziehung möglicher Wechselwirkungen zwischen Kombi- und Mindestlöhnen – dargestellt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile analysiert.

Wenngleich aktuell oft die „Einführung“ von Kombilöhnen in Deutschland gefordert oder diskutiert wird, existieren bereits heute eine Reihe von Regelungen, die eine Kombination von Transferleistungen und Arbeitseinkommen ermöglichen und damit als Varianten von Kombilöhnen anzusehen sind. Dies betrifft zum einen arbeitgeberseitige Zuschüsse, die bereits seit langem für Einstellungen aus dem Kreis benachteiligter Arbeitsloser gewährt werden – meist allerdings ohne explizite Ausrichtung auf die Förderung von Arbeitsplätzen mit eher niedriger Entlohnung. Zum anderen sind in den vergangenen Jahren diverse arbeitnehmerbezogene Zuschüs-

se hinzugekommen, von denen einige explizit zeitlich befristet sind (z. B. die Entgeltsicherung für Ältere und das Einstiegsgehalt im SGB II), während andere im Prinzip unbefristet in Anspruch genommen werden können. Dies betrifft zum einen die Grundsicherung für Arbeitssuchende, mit der niedrige Erwerbseinkommen im Haushaltskontext bedarfsgeprüft auf ein Mindestniveau aufstockt werden. Im September 2005 erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gut 900.000 Personen Arbeitslosengeld II ergänzend zu Erwerbseinkommen. Zum anderen sind auch Minijobs aufgrund der besonderen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Behandlung als eine Variante von unbefristeten Kombilöhnen anzusehen. Die 6,5 Millionen MinijobberInnen stellen somit die weitaus größte Gruppe von Kombilohn-Beziehenden, wobei hier keinerlei Bezug auf eine individuelle oder haushaltsbezogene Bedürftigkeit genommen wird.

Darüber hinaus sind in den vergangenen Jahren in Deutschland diverse weitere Kombilöhne in Modellprojekten und -programmen erprobt worden. Deren Inanspruchnahme ist aber häufig weit hinter den Erwartungen zurück geblieben und es konnte kein Beweis erbracht werden, dass Kombilöhne zu einer Ausweitung der Beschäftigung oder zu verbesserten Beschäftigungschancen von benachteiligten Arbeitslosen beitragen könnten.

Die Auseinandersetzung mit den Reformpfaden, die Frankreich, Großbritannien und USA eingeschlagen haben, um der wachsenden Lohnungleichheit und steigender Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen entgegenzuwirken, macht deutlich, dass die Wirkungsweise der unterschiedlichen Kombilöhne nicht allein aus deren Konzeption ableitbar ist, sondern nur

unter Berücksichtigung ihres Zusammenwirkens mit dem jeweiligen Steuer- und Transfersystem. Entsprechend sind auch Kombilohn-Varianten aus anderen Ländern nicht einfach übertragbar. Im britischen Working Tax Credit (WTC) ist beispielsweise eine Subventionierung von Kinderbetreuungskosten, die in Großbritannien besonders hoch sind, integriert. Auch mit dem Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA werden nennenswerte Einkommensbeihilfen vorrangig an Personen mit Kindern gewährt. In Deutschland und Frankreich wird die Förderung von Familien mit Kindern demgegenüber durch andere Maßnahmen sichergestellt – durch Kindergeld, steuerliche Entlastungen und durch Subvention von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen. Darüber hinaus kommt insbesondere dem amerikanischen EITC auch die Funktion der Armutsbekämpfung zu, die in Deutschland im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angesiedelt ist.

Hinsichtlich der Frage, wie Kombi- und Mindestlöhne zusammenwirken können, geben insbesondere die britischen und französischen Erfahrungen jedoch interessante Hinweise: In Großbritannien wurde die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahre 1999 u.a. auch damit begründet, dass dem betrieblichen Lohndumping zulasten der Sozialkassen Einhalt geboten werden müsse. In Frankreich wird der im internationalen Vergleich relativ hohe gesetzliche Mindestlohn hingegen durch arbeitgeberbezogene Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich gestützt. Der Kostenaufwand ist allerdings beträchtlich.

Bezogen auf die aktuelle Debatte in Deutschland spricht vor diesem Hintergrund vieles dafür, die bestehenden Regelungen der Grundsicherung in Deutschland weiter zu entwickeln, statt völlig neue Kombilöhne zusätzlich einzuführen, die vor allem ohne zeitliche Befristung oder Zielgruppenbeschränkung kaum finanzierbar sind. Reformmöglichkeiten im Rahmen der Grundsicherung,

die aktuell diskutiert werden, sehen unterschiedliche Modifikationen der Regelungen für den anrechnungsfreien Zuverdienst vor – z.T. auch in Kombination mit einer erheblichen Absenkung der Regelsätze. Weitere Ansatzpunkte für Reformen bestehen in einer besseren Abstimmung des Steuer- und Transfersystems und in einer konsequenteren „Aktivierung“, was allerdings auch eine Verbesserung der Betreuung und Beratung von Arbeitslosengeld II-Beziehenden voraussetzt.

Bei der Frage, inwieweit zielgruppenspezifische und zeitlich befristete zusätzliche Kombilöhne eingeführt werden sollten, ist nach unserer Einschätzung insbesondere zu prüfen, welches spezifische Beschäftigungshemmnis besteht und ob ein Kombilohn tatsächlich geeignet erscheint, dieses zu verringern. Ein weiteres wichtiges Prüfkriterium für die Einführung neuer Kombilöhne sollte sein, ob nicht bereits Förderinstrumente existieren, die eine ähnliche Funktion erfüllen.

Besonderer Handlungsbedarf besteht nach unserer Einschätzung zum einen bezogen auf die geringfügige Beschäftigung. Die bisherige Regelung stellt eine Subvention ohne Zielgruppenbezug und ohne Bedarfsprüfung dar. Darüber hinaus setzt sie auf Seiten der Unternehmen Anreize zu einer verstärkten Nutzung von Minijobs zulasten sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und z.T. auch zur Bevorzugung spezieller Personengruppen (z. B. Studierende, SchülerInnen) gegenüber Arbeitslosen. Zum anderen stellt sich mit Blick auf den steigenden Anteil von Niedrig- und Niedrigstlöhnen – rund 4,6 Millionen abhängig Beschäftigte arbeiten für weniger als 7,50 € pro Stunde – und die große Zahl Erwerbstätiger, deren niedrige Verdienste durch ergänzende Leistungen der Grundsicherung aufgestockt werden, die Frage, wie lange es sich Deutschland noch leisten kann und leisten will, niedrige Löhne ohne verbindliche Untergrenze zu subventionieren.



# Einleitung

Die Ankündigung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 11. November 2005, die Einführung eines Kombilohn-Modells zu prüfen, „das sowohl die Aufnahme einfacher Arbeiten durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung lohnend macht, als auch die Möglichkeit für zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten neu schafft“, hat die Debatte über Kombilöhne in Deutschland seit Anfang 2006 wieder neu belebt. Hinzu gekommen sind einige neue Aspekte, denen Ende der neunziger Jahre, als Kombilöhne schon einmal im Rahmen des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ sehr intensiv diskutiert worden waren, noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Dies betrifft zum einen die Frage, ob in diesem Kontext auch Mindestlohnregelungen notwendig sind, um „sicher (zu) stellen, dass Löhne nicht in den Bereich der Sittenwidrigkeit heruntergedrückt werden können“ (Koalitionsvertrag 2005: 25). Zum anderen hat die Bundesregierung auch die Notwendigkeit herausgehoben, bei der Ausgestaltung von Kombilohn-Modellen „Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Abgabensystem und der verringerten Beitragsbelastung bei Mini- und Midijobs“ (Koalitionsvertrag 2005: 25) zu berücksichtigen.

Obwohl ein entsprechendes Konzept von einer Arbeitsgruppe auf Bundesebene vorbereitet und im Herbst 2006 vorgelegt werden soll, sind bislang allenfalls sehr grobe Eckpunkte eines solchen Konzeptes erkennbar.<sup>2</sup> Deutlich geworden ist demgegenüber, dass es hinsichtlich der Frage, ob – und wenn ja: in welcher Form – Mindestlöhne in Deutschland eingeführt werden sollten, erhebliche Meinungsunterschiede zwischen SPD- und CDU-/CSU-Fraktion gibt. Während zwischenzeitlich erwartet worden war, dass ein Kompromiss durch eine Kombination

von Kombilöhnen, die vor allem Anhänger/innen in der Union haben, mit einem gesetzlichen Mindestlohn, der vor allem in der SPD-Bundestagsfraktion für wichtig gehalten wird, erzielt werden könnte, erscheint derzeit wieder alles offen. Dies liegt auch daran, dass die Ausgaben für das neue System der Mindestsicherung (Hartz IV) höher ausgefallen sind als erwartet und hierfür auch die Tatsache, dass in nicht unerheblichem Umfang Niedrigeinkommen durch ergänzende Leistungen der Grundsicherung aufgestockt werden müssen, verantwortlich gemacht wird. Insofern hat sich die Debatte, ob Kombilöhne in Deutschland „eingeführt“ werden sollten, in den vergangenen Monaten ein Stück weit verlagert hin zu der Frage, wie bestehende Kombilöhne so ausgestaltet werden können, um die Arbeitsanreize von Arbeitslosen zu erhöhen (auch bezogen auf eine Ausweitung des Arbeitsvolumens) und mehr Beschäftigung vor allem im Niedriglohnbereich zu schaffen.

Diese Expertise, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstellt wurde, resümiert bisherige Erfahrungen mit Kombilöhnen im In- und Ausland und analysiert Reformoptionen unter Einbeziehung der Frage möglicher Wechselwirkungen zwischen Kombi- und Mindestlöhnen (vgl. zum Thema Mindestlohn ausführlicher die FES-Expertise von Bosch/Weinkopf 2006a). In Teil 1 werden zunächst grundlegende Ziele und Annahmen dargestellt, die mit Kombilöhnen typischerweise verbunden sind. In Teil 2 wird ausgehend von der Frage, welche Ansätze unter dem Stichwort „Kombilohn“ diskutiert werden, aufgezeigt, dass es in Deutschland schon verschiedene Varianten von Kombilöhnen gibt. Darüber hinaus werden die Erfahrungen mit bereits erprobten Kombilohn-Modellen zusammengefasst, weil diese wichtige Hinweise für die

---

2 So wurde etwa im Juli 2006 angekündigt, dass zeitlich befristete Kombilöhne für Ältere eingeführt werden sollen.

Ausgestaltung neuer Ansätze liefern können, und einige aktuelle Vorschläge bzw. Konzepte skizziert und kommentiert. In Teil 3 steht die Frage des Zusammenwirkens von Kombilöhnen mit dem jeweiligen System der Mindestsicherung und gesetzlicher Mindestlöhne am Beispiel ausgewählter anderer Länder (USA, Großbritannien und Frankreich) im Mittelpunkt. Dabei wird auch deutlich, dass die Kombilöhne z.T. auf die Lösung von Problemen abzielen, die in Deutschland so nicht bestehen oder in anderer Weise angegangen werden (z.B. die Subvention von Kinder-

betreuungskosten). In Teil 4 diskutieren wir vor diesem Hintergrund Reformoptionen für Deutschland. Wir konzentrieren uns dabei zunächst auf Stellschrauben für Reformen innerhalb des Grundsicherungssystems und gehen anschließend auch auf weitere Ansatzpunkte für Reformen – u.a. Möglichkeiten und Grenzen einer besseren Einpassung von Kombilöhnen in das Steuer- und Transfersystem – ein. Im abschließenden Teil 5 werden die Ergebnisse zusammengefasst und einige Schlussfolgerungen gezogen.

# 1. Kombilöhne – Ziele und konzeptionelle Grundvarianten

Erschwert und verkompliziert wird die aktuelle Diskussion über Sinn und Zweck von Kombilöhnen in Deutschland dadurch, dass die Frage „Was ist ein „Kombilohn“? zwar banal klingt, aber dennoch schwierig präzise zu beantworten ist. Da es bis heute keine allgemein anerkannte und einheitliche Definition für Kombilöhne gibt, werden unter diesem Stichwort höchst unterschiedliche Ansätze und Maßnahmen diskutiert. Engere Definitionen setzen den Kombilohnbegriff mit Einkommensbeihilfen an die Beschäftigten gleich – so etwa eine aktuelle Definition aus dem IAB:

*„Unter Kombilöhnen sind solche staatlichen Transfers an Arbeitnehmer zu verstehen, die an die Aufnahme oder Ausübung einer abhängigen Beschäftigung gebunden sind. Es handelt sich also um eine **Kombination** aus Arbeitseinkommen (**Lohn**) und Transferbezug.“ (Dietz et al. 2006: 1 – Hervorhebungen im Original)*

Weniger enge Definitionen beziehen demgegenüber auch arbeitgeberseitige Subventionen mit ein – zumindest, wenn diese auf eine Ausweitung von Niedriglohnjobs zielen (vgl. z.B. Eekhoff/Roth 2006 und Brücker/Konle-Seidl 2006). Und auch Schöb/Weimann (2004) bezeichnen ihr Konzept der „Magdeburger Alternative“, obwohl es im Kern arbeitgeberseitige Subventionen für Einstellungen in der jeweils untersten Lohngruppe vorsieht, als ein Kombilohn-Modell.

Im Rahmen dieser Expertise werden trotz einer gewissen Sympathie für die engere Definition von Kombilöhnen, die zweifelsohne präziser ist, auch (ausgewählte) arbeitgeberbezogene Subventionen, die auf die Ausweitung von Niedriglohnjobs zielen, als mögliche Varianten von Kombilöhnen einbezogen. Hierfür lassen sich

aus unserer Sicht konzeptionelle und pragmatische Argumente anführen: Konzeptionell spricht für die Einbeziehung von arbeitgeberseitigen Subventionen, dass der Adressat eines Kombilohn-Zuschusses nicht zwingend auch derjenige ist, der letztlich einen materiellen Vorteil hat. Selbst wenn die Subventionen an die Beschäftigten ausgezahlt werden, ist in vielen Vorschlägen beabsichtigt, hierdurch (zumindest mittelfristig) das Lohnspektrum nach unten auszuweiten – also die Arbeitskosten der Unternehmen zu verringern. Dies ist letztlich derselbe Effekt, der auch durch direkte arbeitgeberseitige Subventionen erreicht werden kann. Eher pragmatisch spricht für die weniger enge Auslegung von Kombilöhnen, dass auf der politischen Ebene aktuell die verschiedensten Varianten von Subventionen für Niedriglohnjobs als Kombilöhne diskutiert werden und dabei auch Zuschüsse an Arbeitgeber eine Rolle spielen.

Was bezwecken Kombilöhne und welche Ziele werden mit ihrer Einführung oder Ausweitung verbunden? Kombilöhne werden typischerweise als ein Ansatz diskutiert, um problematische Auswirkungen des Steuer- und Transfer-systems auf die Arbeitsanreize von Arbeitslosen zu beheben oder einer ungleichen Einkommensverteilung in einem Land zu begegnen. Ihre Wirkungsweise ist daher in hohem Maße abhängig vom jeweiligen nationalen sozioökonomischen Kontext. Ähnlich wie Deutschland sind viele OECD-Länder in zunehmendem Maße damit konfrontiert, dass die Lohnungleichheit wächst und die Arbeitslosenquoten steigen. Von hoher Arbeitslosigkeit sind zudem häufig bestimmte Personengruppen besonders betroffen (z. B. gering Qualifizierte, Alleinerziehende, Ältere). Arbeitslosigkeit hat vielfach zu wachsenden Belastungen der bestehenden Sozialsysteme geführt. Insbesondere in Ländern mit einem

schwach ausgebauten System der Mindestsicherung und einer großen Lohnspreizung sind zudem die Armutsraten zum Teil erheblich angestiegen. Auf diese Probleme wurde mit unterschiedlichen Reformen des Steuer- und Transfersystems reagiert, die z.T. auch die Einführung oder Ausweitung von Kombilöhnen einschlossen. Die damit verfolgten Absichten lassen sich nach unserer Einschätzung vier Kernzielen zuordnen, die in unterschiedlicher Gewichtung in den verschiedenen Kombilohnmodellen eine Rolle spielen:

1. Kombilöhne sollen Erwerbstätigen ein Einkommen oberhalb des Niveaus sichern, das ihnen ohne Erwerbstätigkeit zustehen würde, und auf diese Weise einen monetären Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bieten (*monetärer Anreiz / Ausweitung des Arbeitsangebots*).
2. Kombilöhne sollen zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage beitragen oder diese zumindest nicht reduzieren (*Stabilisierung / Erhöhung der Arbeitsnachfrage*). Eine Steigerung der monetären Anreize für Beschäftigte soll daher möglichst nicht mit einer Erhöhung der Lohnkosten einhergehen. Wenn nicht nur die Stabilität, sondern sogar die Senkung von Lohnkosten angestrebt wird, kann dies grundsätzlich mit zwei unterschiedlichen Absichten verbunden sein: die Kompensation einer eingeschränkten Produktivität aufgrund bestimmter zielgruppenspezifischer Vermittlungshemmnisse (*zielgruppenspezifische, befristete Kombilöhne*) oder die Erschließung dauerhafter neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in Tätigkeitsbereichen, die bei Einhaltung des derzeit üblichen Lohnniveaus im unteren Einkommensbereich nicht marktfähig wären (*allgemeine, unbefristete Kombilöhne*). Meist soll die Senkung der Lohnkosten erreicht werden, ohne dass hieraus Nettolohneinbußen für die Beschäftigten resultieren.

3. Kombilöhne sollen dazu beitragen, Armut trotz Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren, indem niedrige Marktlöhne durch staatliche Transferleistungen, Steuergutschriften o.ä. aufgestockt werden (*Armutsvermeidung*).
4. Kombilöhne sollen möglichst so ausgestaltet sein, dass die Sozialhaushalte entlastet oder zumindest perspektivisch nicht stärker belastet werden (*Entlastung / Stabilisierung Sozialausgaben*). Bei arbeitnehmerseitigen Kombilöhnen geht es hierbei z.B. darum zu vermeiden, dass eine Kombination von Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit und staatlicher Zuzahlung finanziell attraktiver ist als eine Ausweitung des Arbeitsvolumens. Oder anders formuliert: Der Tarifverlauf eines Kombilohns sollte so gestaltet sein, dass durchgängig Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens bestehen. Bezogen auf arbeitgeberseitige Kombilöhne wird dieses Ziel erreicht, wenn die hierfür aufgewendeten Mittel durch einen entsprechenden (Netto-)Zuwachs an Beschäftigung kompensiert werden.

Diese Systematisierung verdeutlicht, dass bei der Gestaltung von Kombilöhnen je nach dominanter Zielsetzung eine Reihe verschiedener Bezugsgrößen zu beachten sind, an denen ihre Zielgenauigkeit und Effektivität gemessen werden können: Dies sind die Lohnkosten, absolute oder relative Armutsgrenzen (wie etwa die OECD-Definition, die die Armutsgrenze bei 60% des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens<sup>3</sup> zieht), das Niveau der Mindestsicherung sowie – an ganz zentraler Stelle – das Verhältnis zwischen dem verfügbaren Einkommen bei Arbeitslosigkeit und bei Erwerbstätigkeit. Auf die letzten beiden Größen üben wiederum verschiedene Elemente des Steuer- und Transfersystems Einfluss aus: Die Höhe des Einkommens bei Erwerbslosigkeit ist in hohem Maße abhängig

3 Synonym wird auch vom Medianen Äquivalenzeinkommen (MÄE) gesprochen. Das mittlere bedarfsgewichtete Haushaltseinkommen ist eine rechnerische Bezugsgröße, die der Messung von Armut dient. Um das Wohlstandsniveau von Haushalten miteinander vergleichen zu können, wird das Äquivalenzeinkommen eines Haushalts errechnet, indem dessen Nettoeinkommen mit Hilfe einer Äquivalenzskala nach Haushaltsgröße und Zusammensetzung gewichtet und in das Einkommen eines Ein-Personen-Haushaltes umgerechnet wird. Das mediane Äquivalenzeinkommen entspricht dem mittleren Wert der Äquivalenzeinkommen aller Haushalte eines Landes, d.h. 50% aller Haushalte liegen über diesem Wert, 50% aller Haushalte darunter.

von sozialstaatlichen Transfers jeder Art – insbesondere vom Niveau der Mindestsicherung, die ein sozialstaatliches Existenzminimum garantieren soll, aber auch von weiteren familien- und kinderbezogenen Transfers. Die Höhe des Einkommens aus Erwerbstätigkeit wird einerseits durch Steuern und Abgaben sowie die bereits angesprochenen Transfers bestimmt, andererseits aber auch von kollektiven Akteuren beeinflusst: Niedrige Löhne auf dem Niveau oder sogar unterhalb der sozialstaatlich garantierten Mindestsicherung sind insbesondere dann verbreitet, wenn kollektiv verbindliche Lohnuntergrenzen (Tarifverträge, gesetzliche Mindestlöhne) entweder fehlen, zu niedrig sind oder durch vorhandene Umgehungsmöglichkeiten wirkungslos bleiben.

Die Analyse der Ansätze in anderen Ländern und ihr Vergleich mit Deutschland bietet Einblicke insbesondere auch zu der Frage, welche

Kombinationsmöglichkeiten zwischen Mindest- und Kombilöhnen grundsätzlich bestehen und welche Vor- und Nachteile sie jeweils aufweisen. Ein weiterer interessanter Aspekt des internationalen Vergleichs bezieht sich darauf, wie im Rahmen verschiedener Kombilohn-Ansätze mit Teilzeitarbeit umgegangen wird. Hier besteht ein Zielkonflikt, der bereits im Zusammenhang mit dem vierten Ziel kurz angesprochen wurde: Obwohl Kombilöhne vorrangig darauf abzielen, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Arbeitslose finanziell attraktiver zu gestalten, können sie auch Anreize beinhalten, Erwerbseinkommen aus Teilzeitarbeit mit staatlichen Zuzahlungen zu kombinieren, oder für bereits Erwerbstätige sogar Anreize schaffen, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Dahinter steht die grundsätzliche Frage, wie Transferentzugsraten so ausgestaltet werden können, dass Vollzeitarbeit attraktiv genug bleibt (vgl. u.a. OECD 2005: 130ff).

## 2. Bisherige Ansätze und Erfahrungen mit Kombilöhnen in Deutschland

Im Folgenden wird zunächst gezeigt, dass bereits heute eine Reihe von Regelungen in Deutschland existieren, die als Varianten von Kombilöhnen charakterisiert werden können (2.1). Im Mittelpunkt von Abschnitt 2.2 stehen die Erfahrungen mit bereits erprobten Kombilohn-Modellen. In 2.3 werden schließlich aktuelle Vorschläge und Konzepte systematisiert und auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile bzw. Chancen und Risiken hin analysiert.

### 2.1 Bereits bestehende Regelungen mit Kombilohn-Charakter

Wenngleich aktuell oft die „Einführung“ von Kombilöhnen in Deutschland gefordert oder diskutiert wird, existieren bereits heute eine Reihe von Regelungen, die eine Kombination von Transferleistungen und Arbeitseinkommen ermöglichen. Dies betrifft zum einen arbeitgeberseitige Zuschüsse, die bereits seit langem für Einstellungen aus dem Kreis benachteiligter Arbeitsloser gewährt werden – meist allerdings ohne explizite Ausrichtung auf die Förderung von Arbeitsplätzen mit eher niedriger Entlohnung. Zum anderen sind in den vergangenen Jahren diverse arbeitnehmerbezogene Zuschüssen hinzu gekommen, die im Folgenden in den Mittelpunkt gestellt und näher betrachtet werden. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen Systemen bzw. Regelungen, die eine solche Kombination im Prinzip unbefristet ermöglichen, und solchen, bei denen Zuschüsse zu niedrigen Erwerbseinkommen auf einen bestimmten Zeitraum befristet sind. Weitere Unterscheidungs-

merkmale bestehen darin, ob der Zugang vom individuellen Arbeitsentgelt oder vom Haushaltseinkommen abhängt und ob er im Prinzip allen oder nur bestimmten Personengruppen offen steht.

Unbefristete Regelungen, die eine Kombination von Arbeitseinkommen und Transfers ermöglichen, sind das Arbeitslosengeld (ALG) II, wenn es ergänzend zu Erwerbseinkommen gewährt wird, die Regelungen zur Anrechnung von Zuverdienst zum Arbeitslosengeld und die Mini- und Midijobs.

Von den 3,87 Millionen Bedarfsgemeinschaften, die im September 2005 Anspruch auf Arbeitslosengeld II hatten, verfügten 844.000 (22%) auch über eigene Erwerbseinkünfte, die aber zur Deckung des Bedarfs, der sich im Wesentlichen nach der Haushaltsgröße und -struktur und den Wohnkosten bemisst, nicht ausreichten. Die Zahl der Erwerbstätigen in Bedarfsgemeinschaften lag mit 906.000 Personen noch etwas höher (18% der ALG II-Beziehenden).<sup>4</sup> Gut die Hälfte dieser erwerbstätigen ALG II-Beziehenden (51%) erzielte dabei ein anrechenbares Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 €, 19% zwischen 400 und 800 € und 30% mehr als 800 € (Bundesagentur für Arbeit 2006a: 4). Bezogen auf alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag der Anteil derjenigen, die ergänzend SGB II-Leistungen beziehen, nach Angaben der BA in Westdeutschland bei 1,1% und in Ostdeutschland bei 3,3%. Unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten lagen die entsprechenden Anteile mit 6,7% (Westdeutschland) bzw. 19,9% (Ostdeutschland) deutlich höher (Bundesagentur für Arbeit 2006a: 45).

<sup>4</sup> In absoluten Zahlen waren im Juni 2005 388.000 Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II sozialversicherungspflichtig und 395.000 geringfügig beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2006a: 9). Bei den übrigen Personen handelte es sich um Selbständige.

Den bislang verfügbaren Daten lässt sich nicht entnehmen, zu welchen Anteilen es sich dabei um Personen handelt, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine niedrig bezahlte Erwerbstätigkeit aufgenommen haben, bzw. um bereits zuvor Erwerbstätige, die wegen kurzer Arbeitszeiten und/oder geringer Stundenlöhne ein niedriges Arbeitseinkommen erzielen, das nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Rund ein Drittel der erwerbstätigen ALG II-Beziehenden erzielt ein anrechenbares Einkommen von unter 200 € pro Monat (Bundesagentur für Arbeit 2006a: 23), was darauf hindeuten könnte, dass es sich vorrangig um Arbeitslose handelt, die einen Nebenjob ausüben und sich hierbei an den Grenzen des anrechnungsfreien Zuverdienstes orientieren. In einem Bericht des Spiegels bezeichnet Alexander Spermann vom ZEW dies als „Tarnkappenjobs“:

*„Weil der Kleinverdiener als erwerbstätig gilt, lässt ihn die Behörde mit Job- und Trainingsangeboten in Ruhe. Und nur schwer ist zu ermitteln, ob der Bedürftige möglicherweise noch schwarz hinzuverdient.“ (Grabowsky et al. 2006: 68)*

Auf der anderen Seite lässt sich den vorliegenden Informationen jedoch auch entnehmen, dass etwa 280.000 ALG II-Beziehende (73,1% derjenigen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind – vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006a: 24) einer Vollzeittätigkeit nachgehen.

Auch beim Arbeitslosengeld besteht die Möglichkeit, innerhalb gewisser Grenzen (bis zu einer Arbeitszeit von höchstens 15 Stunden pro Woche) eigenes Erwerbseinkommen hinzu zu verdienen, das nicht oder nur z.T. auf die Transferleistungen angerechnet wird (§ 141 SGB III). Anrechnungsfrei bleiben hier 165 €. Entscheidend ist dabei allein das individuelle Arbeitseinkommen, während das Haushaltseinkommen ohne Belang ist. Nach Angaben der *Bundesagentur für Arbeit* (2006a: 9) übten im Jahre 2005 13% der Leistungsbeziehenden im Rechtskreis des SGB III einen Minijob aus. Dies entsprach im Dezember 2005 rund 215.000 Personen.

Während sich die bislang beschriebenen Regelungen im Wesentlichen auf die Zielgruppen Arbeitslose bzw. gering Verdienende beschränken, sehen Mini- und Midijobs prinzipiell keine Einschränkungen des begünstigten Personenkreises vor. Im Unterschied zu den zuvor beschriebenen anderen Regelungen wird allerdings auch kein direkter materieller Zuschuss (Transfer) geleistet. Dass Mini- und Midijobs gleichwohl als eine Variante von Kombilöhnen angesehen werden können, liegt daran, dass diese Arbeitsverhältnisse steuerlich (nur Minijobs) und sozialversicherungsrechtlich anders behandelt werden als andere Arten von Beschäftigung. Für einen Minijob mit einem monatlichen Verdienst von bis zu 400 € müssen die Beschäftigten weder Einkommensteuer noch Sozialversicherungsbeiträge zahlen, was als indirekter staatlicher Transfer angesehen werden kann. Haushaltseinkommen oder (bei Nebenbeschäftigten) der Verdienst aus dem Hauptjob spielen hierbei keine Rolle. Bei Midijobs mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von über 400 bis 800 € fallen arbeitnehmerseitig nur ermäßigte, aber mit dem Einkommen steigende Sozialversicherungsbeiträge an (Gleitzone), während zumindest in der Kranken- und Pflegeversicherung volle Leistungsansprüche bestehen. Auch hier gibt es keine Beschränkungen der Zielgruppe oder einen Bezug zum Haushaltseinkommen. Ende März 2006 gab es 6,5 Millionen geringfügig Beschäftigte in Deutschland (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijobzentrale 2006). Die Zahl der Midijobber/innen lag Ende 2003 bei rund 416.000 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/505: 126).

Befristete und zielgruppenbezogene Kombilohnvarianten sind das Einstiegsgeld, der Kinderzuschlag und die Entgeltsicherung für Ältere. Das Einstiegsgeld (§ 16 Absatz 2 Nr. 5 in Verbindung mit § 29 SGB II) kann ALG II-Beziehenden für maximal 24 Monate gewährt werden, wenn sie einen niedrig bezahlten Job annehmen oder sich selbständig machen. Der maximale Zuschuss pro Monat liegt bei 172,50 €, was dem halben Regelsatz des Arbeitslosengeld II entspricht. Im Jahr 2005 wurde das Einstiegsgeld

in 20.097 Fällen gewährt, wobei mit 85,3% der Großteil auf eine Förderung von selbständigen Tätigkeiten entfiel (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006b).<sup>5</sup>

Der Kinderzuschlag (§ 6a Bundeskindergeldgesetz), der Anfang 2005 im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eingeführt wurde, kann ebenfalls als eine Art Kombilohn angesehen werden (vgl. hierzu [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)). Der Kinderzuschlag ist für Eltern vorgesehen, die zwar mit eigenem Einkommen ihren (elterlichen) Bedarf abdecken, jedoch ohne den Kinderzuschlag wegen des Bedarfs der Kinder Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Die Eltern müssen mindestens über Einkommen oder Vermögen verfügen, das es ihnen ermöglicht, ihren nach dem ALG II zu errechnenden Mindestbedarf sicherstellen zu können (untere Einkommensgrenze). Der Anspruch auf Kinderzuschlag entfällt, wenn das Elterneinkommen den gesamten Familienbedarf deckt (obere Einkommensgrenze = untere Einkommensgrenze zuzüglich Gesamtkinderzuschlag), wobei Erwerbseinkommen der Eltern, das ihren eigenen Mindestbedarf überschreitet, nur zu 70% angerechnet wird. Der Kinderzuschlag beträgt maxi-

mal 140 € monatlich je Kind und wird maximal für 36 Monate gewährt. Im Laufe des Jahres 2005 wurde der Kinderzuschlag in 52.755 Fällen bewilligt (8.945 Ost; 44.159 West). Nach Angaben des *Deutschen Gewerkschaftsbundes* (2006: 9) wurden 2005 gleichzeitig rund 90% aller Anträge abschlägig beschieden.

Die Entgeltsicherung (§ 421j SGB III) sieht eine befristete Einkommensbeihilfe vor, wenn über 50-Jährige zur Vermeidung oder Beendigung von Arbeitslosigkeit eine Nettolohnneinbuße akzeptieren, die 50 € oder mehr pro Monat beträgt und wenn die restliche Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld mindestens 180 Tage umfasst. In diesem Fall gewährt die Arbeitsagentur auf Antrag einen Zuschuss in Höhe von 50% der Netto-Verdienensteinbuße und stockt die Beiträge zur Rentenversicherung so auf, als wenn die Betroffenen 90% ihres früheren Brutto-Verdienstes erzielen würden. 2005 wurde die Entgeltsicherung nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit in 5.307 Fällen gewährt.

In Übersicht 1 ist zusammengestellt, in welchem Ausmaß die beschriebenen bestehenden (arbeitnehmerseitigen) Kombilohn-Varianten in Anspruch genommen werden.

Übersicht 1: **Inanspruchnahme bereits bestehender Kombilohn-Varianten**

Regelung	Zahl der Betroffenen
Ergänzendes Arbeitslosengeld II (zu Erwerbseinkommen)	844.000 Bedarfsgemeinschaften 906.000 Personen (Bestand September 2005)
Zuverdienst zum Arbeitslosengeld	13 % der Leistungsbeziehenden (ca. 215.000 Ende 2005)
Minijobs	6,5 Millionen (Bestand März 2006)
Midijobs	416.000 (Bestand Ende 2003)
Einstiegsgeld	20.097 (Zugänge 2005)
Kinderzuschlag	52.725 (Zugänge 2005)
Entgeltsicherung für Ältere	5.307 (Zugänge 2005)

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den im Text genannten Quellen

<sup>5</sup> In Ostdeutschland entfällt mit 27,4% aller Förderungen ein deutlich größerer Anteil auf abhängige Beschäftigung (Westdeutschland: 5,9%). In Sachsen-Anhalt liegt der Anteil sogar bei über 60%, was vor allem auf ein entsprechendes Landesprogramm zurück zu führen ist (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006b: 62ff.).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es bereits mehrere Regelungen gibt, die eine Kombination von Transferleistungen und Arbeits-einkommen ermöglichen, also als Varianten von arbeitnehmerseitigen „Kombilöhnen“ anzusehen sind. Wie Übersicht 1 deutlich macht, betrifft dies eine nicht unerhebliche Zahl von Personen. Da sich die verschiedenen Förderungen überschneiden können, lässt sich die Gesamtzahl der Betroffenen jedoch nicht genau beziffern. Erwähnenswert erscheint überdies, dass in einigen Veröffentlichungen weitere Regelungen und Instrumente als Kombilöhne bezeichnet werden, die den Kreis derjenigen, die in der ein oder anderen Form bereits Kombilöhne beziehen, noch vergrößern würden. Dies betrifft zum einen die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwands- sowie ggf. in der Entgeltvariante, wobei es sich bei der in der Praxis dominierenden Form der Mehraufwandsentschädigung („1 €-Jobs“) allerdings nicht um reguläre Arbeitsverhältnisse handelt. Zum anderen werden teilweise über das Einstiegsgeld hinaus auch weitere Zuschüsse an Existenzgründer/innen (in Form der nunmehr abgeschafften „Ich-AG’s“ oder des Überbrückungsgeldes) als Kombilöhne bezeichnet.

Unabhängig von diesen definitorischen Fragen besteht ein grundsätzliches Problem der bereits existierenden Kombilöhne darin, dass die ihnen zugrunde liegenden Regelungen nicht in jedem Fall aufeinander abgestimmt sind, was zu „Sprungstellen“ beim Nettoeinkommen aufgrund kleiner Variationen des Bruttoentgelts führen kann. Hierauf gehen wir in Teil 4.1.3 dieser Expertise genauer ein.

## **2.2 Bisherige Erfahrungen mit Kombilohn-Modellprojekten**

Folgt man einer breiten Definition von Kombilöhnen (vgl. Teil 1), können sich diese an Beschäftigte, Arbeitgeber oder an beide parallel richten. Ausgangspunkt von Vorschlägen, die auf der Beschäftigtenseite ansetzen, ist die bereits angesprochene Zielsetzung, die finanziellen Anreize

von Arbeitslosen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu erhöhen (*Ziel 1*). Kombilöhne, die hier Abhilfe schaffen sollen, sehen vor, Arbeits-einkommen nur noch zu einem geringeren Teil auf Transferleistungsansprüche anzurechnen oder das verfügbare Nettoeinkommen durch eine staatliche Einkommensbeihilfe aufzustocken. Dadurch soll sich Arbeit wieder (mehr) lohnen. Zur Unterstützung dieser Effekte und zur Begrenzung der Kosten (*Ziel 4*) sehen einige der vorliegenden Konzepte auch eine (teils deutliche) Absenkung von Transferleistungen für Arbeitslose vor (z.B. der Vorschlag der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände von Gunkel et al. 1997 und das Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo-Institutes von Sinn et. al. 2002 und 2006). Die Gewährung von Einkommensbeihilfen (bzw. veränderte Anrechnungssätze für zusätzliches Arbeitseinkommen auf die Transferleistungen) ist bereits in verschiedenen Modellprojekten und -programmen umgesetzt worden – z.B. in Form des Mainzer Modells bzw. als Variation des „Einstiegsgelds“, das in Baden-Württemberg und in ähnlicher Form auch in Hessen erprobt wurde.

Andere Vorschläge legen den Schwerpunkt auf eine Reduzierung der Arbeitskosten der Unternehmen im Niedriglohnbereich, um die Nachfrage nach Arbeitskräften zu stimulieren, die eine eher geringe Produktivität haben (*Ziel 2*). Zugrunde liegt diesen Konzepten die Annahme, dass die Entstehung oder Erhaltung solcher Arbeitsplätze durch die hohen Lohn- und Lohnnebenkosten in Deutschland erschwert oder sogar verhindert werde (vgl. z.B. Buslei/Steiner 2003: 95). Eine Reduzierung der Arbeitskosten soll in diesen Vorschlägen meist durch eine Subvention der Sozialversicherungsbeiträge (oder pauschalierter Subventionen) für Arbeitsplätze unterhalb einer bestimmten Einkommensschwelle erreicht werden (z.B. die „Magdeburger Alternative“ – vgl. Schöb/Weimann 2003 und 2004). Praktisch erprobt worden sind solche Fördervarianten in der Vergangenheit z.B. im Rahmen des SGI-Modells im Saarland und in Sachsen und des Elmshorner Modells in Schleswig-Holstein.

In manchen Förderkonzepten ist auch eine Kombination von arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Subventionen vorgesehen – z.B., indem die Sozialversicherungsbeiträge auf beiden Seiten (vollständig oder anteilig) subventioniert werden (Kombination der Ziele 1 und 2) (vgl. z. B. Scharpf 1997; Schreiner 1998; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998). Auch das „Progressivmodell“ der GRÜNEN beinhaltet eine Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge auf beiden Seiten für Monatseinkommen von unter 2.000 €. In der Praxis ist das so genannte „Hamburger Modell“ ein Beispiel für diese Art der kombinierten Förderung. Eine Zuordnung ausgewählter Konzepte nach der Art der Subventionen zeigt Übersicht 2.

Jenseits der Variationen in der Art und Ausgestaltung der finanziellen Förderung unterscheiden sich die vorliegenden Förderkonzepte auch in der Frage, ob Zuschüsse zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sind, ob nur neue (ggf. zusätzliche) oder auch alle bestehenden Arbeitsplätze, die die Förderkriterien erfüllen, gefördert werden sollen und ob die Förderung auf bestimmte Zielgruppen, Beschäftigungsbereiche o.ä. begrenzt sein soll oder nicht. Darüber hinaus sehen einige Vorschläge bzw. Modelle über finan-

zielle Zuschüsse hinaus auch weitere flankierende Maßnahmen (wie z.B. Qualifizierung oder eine spezielle Beratung der Unternehmen) vor.

Seit Ende der neunziger Jahre wurden zahlreiche Kombilohn-Varianten zeitlich befristet und meist regional begrenzt umgesetzt (vgl. Kaltenborn 2001; Weinkopf 2002). Im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST („Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“) wurden ab Mitte 2000 zwei unterschiedliche Förderansätze (das Mainzer Modell und das SGI-Modell) modellhaft erprobt. Etwa zeitgleich starteten in mehreren Bundesländern weitere Modellprojekte und -programme wie z. B. das „Elmshorner Modell“ in Schleswig-Holstein, das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg sowie den ähnlichen Ansatz in Hessen und mehrere Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen (vgl. Czommer/Weinkopf 2005). Auch in einzelnen Kommunen bzw. Arbeitsamtsbezirken wurden weitere Ansätze entwickelt und umgesetzt – teilweise in Anlehnung an vorliegende konzeptionelle Vorschläge, teilweise eher aus der Praxis heraus. Mit Ausnahme des „Hamburger Modells“ sind die Projekte und Programme zwischenzeitlich beendet worden.

Übersicht 2: **Ausgewählte Kombilohnansätze nach Art der Subvention**

	<b>Einkommensbeihilfen an Beschäftigte</b>	<b>Arbeitgeberförderung</b>	<b>Subvention an beide Seiten</b>
bereits erprobt	Mainzer Modell Einstiegsgeld (ähnlich: Hessischer Kombilohn) § 18 Abs. 5 BSHG <sup>6</sup> PLUSLohn Duisburg	SGI-Modell Elmshorner Modell	Hamburger Modell
Konzept	IFO-Konzept Kombi-Einkommen (BdA)	Magdeburger Alternative	Scharpf Schreiner FES-Modell Progressiv-Modell der GRÜNEN

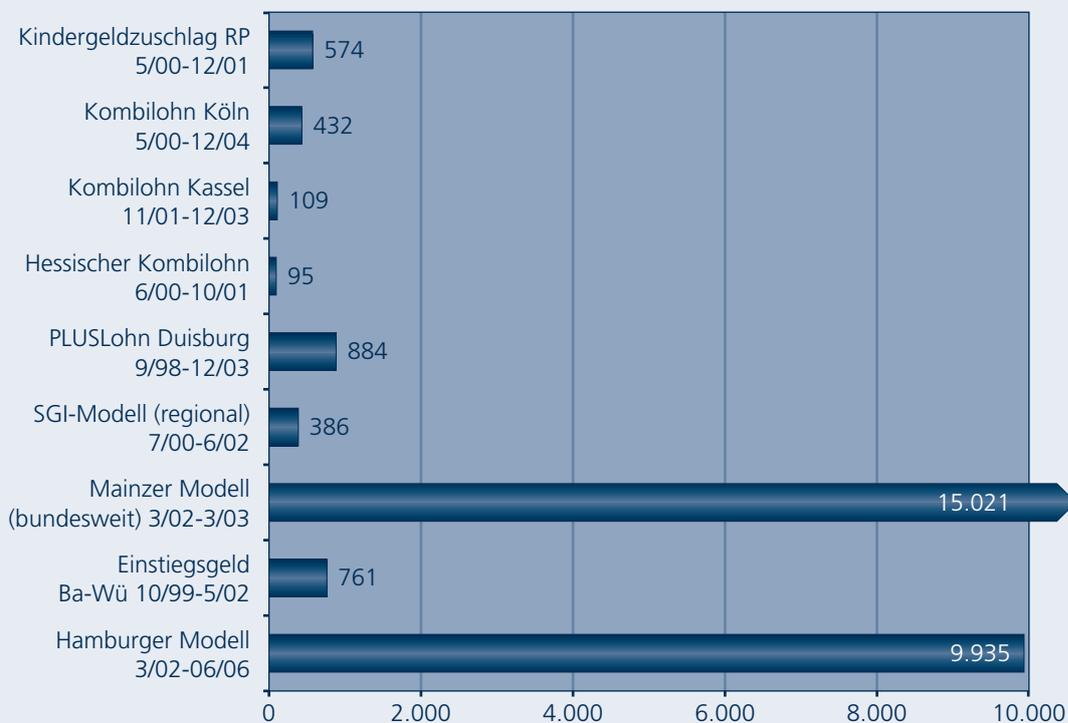
Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>6</sup> Dies betrifft insbesondere das entsprechende NRW-Modellprojekt der Stadt Köln. Vgl. ausführlich Czommer/Weinkopf 2002; Czommer 2003; Czommer/Weinkopf 2005.

Aus Übersicht 2 geht auch hervor, dass bei den Kombilohn-Modellprojekten überwiegend arbeitnehmerseitige Kombilöhne erprobt wurden, während eine ausschließliche arbeitgeberseitige Förderung seltener war (beim Elmshorner Modell und in einigen Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen sowie beim SGI-Modell, das auf Seiten der Beschäftigten jedoch zumindest einen Qualifizierungsgutschein vorsah). Dies dürfte vor allem daran liegen, dass Einkommensbeihilfen an Beschäftigte einen neueren Ansatz darstellen, während Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium bereits seit langem existieren. Das Hamburger Modell beinhaltet hingegen – wie bereits erwähnt – parallele Zuschüsse an Unternehmen und Beschäftigte sowie zusätzlich Gutscheine für eine Qualifizierung der Beschäftigten.

Insgesamt war die Inanspruchnahme der Förderung in fast allen Modellprojekten und -programmen zur Erprobung von Kombilöhnen gering und blieb z.T. weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück (vgl. Weinkopf 2006a und b). Während der bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells zwischen März 2002 und März 2003 wurden z.B. insgesamt 15.021 Förderfälle erreicht. Die Zahl der Förderungen in den regional begrenzten Modellprojekten lag demgegenüber durchgängig bei deutlich unter 1.000 – in einigen Fällen wurde sogar kein einziger Förderfall realisiert (z.B. beim Einstiegsgeld in Saarlouis und beim PLUSLohn in Köln – vgl. Kaltenborn/Wielage 2005: 2). Eine recht hohe Inanspruchnahme weist allein das Hamburger Modell auf, mit dem zwischen März 2002 und Juni 2006 rund 10.000 Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden.<sup>7</sup>

Abbildung 1: **Förderzahlen ausgewählter Kombilohn-Modellprojekte**



Quelle: Evaluationsberichte der Modelle, eigene Auswertungen

<sup>7</sup> Telefonische Auskunft der Behörde für Wirtschaft und Arbeit Hamburg.

Wir konzentrieren uns im Folgenden bei der Darstellung bisheriger Erfahrungen und Erkenntnisse auf einige ausgewählte Förderansätze, die einerseits eine nennenswerte Zahl von Förderfällen aufweisen und zu denen andererseits Evaluationsberichte vorliegen, die Aussagen zu den erreichten Zielgruppen, Beschäftigungsbereichen und sonstigen interessanten Aspekten beinhalten.<sup>8</sup> In Übersicht 3 werden zunächst die Förderkonditionen dieser Modelle kurz skizziert.

## 2.2.1 Zielgruppen

Forderungen nach der Einführung von Kombilöhnen werden vielfach damit begründet, dass sich hierdurch insbesondere die Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten verbessern ließen. Die hier näher analysierten Modellversuche waren jedoch überwiegend nicht explizit auf diese Zielgruppe begrenzt. Eine Ausnahme bildet das SGI-Modell, das zunächst auf formal gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose be-

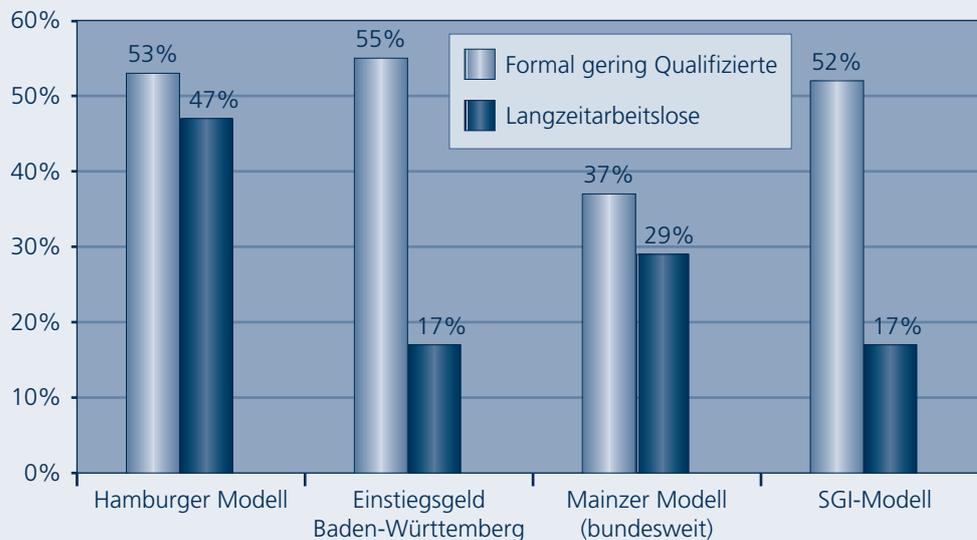
Übersicht 3: **Förderkonditionen**

Modell	Zielgruppe	Spezifika des Arbeitsplatzes	geförderte Arbeitsmarktseite	Art der Förderung	Dauer der Förderung	Besonderheiten
Hamburger Modell	ALG II-Beziehende	SV-pflichtig Bruttolohn 400–1.700 € pro Monat	Arbeitgeber + Beschäftigte	Pauschale Zuschüsse von 250 € (Vollzeit) bzw. 125 € (Teilzeit)	6–10 Monate	keine Anrechnung auf ALG II Qualifizierungsgutschein
Einstiegsgeld Baden-Württemberg	Sozialhilfebeziehende	Teils auch geringfügige Beschäftigung	Beschäftigte	Veränderte Anrechnung von Erwerbseinkommen	12 Monate	nur selbst gesuchte Beschäftigung unterschiedliche kommunale Ausgestaltung
Mainzer Modell	Gering Verdienende	SV-pflichtig	Beschäftigte	SV-Zuschuss (degressiv) + Kindergeldzuschlag	erst 18, dann 36 Monate	Bezug auf Arbeitsentgelt und Haushaltseinkommen
SGI-Modell	zunächst Gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, dann unbeschränkt	SV-pflichtig Stundenlohn < 18 DM	Arbeitgeber	SV-Zuschuss (degressiv)	erst 18, dann 36 Monate	Fördervoraussetzung: Zusätzlichkeit Qualifizierungszuschuss

Quelle: Eigene Zusammenstellung

<sup>8</sup> Vgl. zum Hamburger Modell Gerhardt/Meyer Larsen 2005; zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg Dann et al. 2002 sowie zum Mainzer Modell und zum SGI-Modell die diversen Berichte des Forschungsverbundes CAST – insbesondere Kaltenborn et al. 2005.

Abbildung 2: **Anteile von formal gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen**



Quelle: Evaluationsberichte der Modelle, eigene Darstellung

schränkt war. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme wurde diese Restriktion jedoch im Laufe der Erprobung aufgegeben. Zielgruppen des Einstiegsgeldes in Baden-Württemberg waren erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende. Das Hamburger Modell bezieht sich seit Anfang 2005 ausschließlich auf Arbeitslosengeld II-Beziehende. Das Mainzer Modell sah hingegen keine explizite Beschränkung der Zielgruppen vor. Gefördert werden konnten alle Personen, die eine Arbeit mit einer Entlohnung unterhalb bestimmter Grenzen aufnahmen, sofern gleichzeitig das Haushaltseinkommen im förderfähigen Bereich lag.

Die unterschiedlichen Zielgruppendefinitionen haben im Ergebnis zu unterschiedlich hohen Anteilen von formal gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen unter den Geförderten geführt. Gering Qualifizierte stellten bei drei der vier Fördermodelle immerhin mehr als die Hälfte der Geförderten. Beim Mainzer Modell lag der Anteil dieser Gruppe hingegen nur bei knapp 37%. Die Anteile von Langzeitarbeitslosen unter den Geförderten lagen – mit Ausnahme des Hamburger Modells (47%) – noch deutlich niedriger:

beim SGI- Modell und beim Einstiegsgeld bei jeweils rund 17%, während beim Mainzer Modell zumindest 29% der Geförderten zuvor langzeitarbeitslos gewesen waren (vgl. Abbildung 2). Z.T. dürften die relativ niedrigen Anteile von Langzeitarbeitslosen darauf zurück zu führen sein, dass auch oder sogar vorrangig Sozialhilfebeziehende gefördert wurden, die nicht in jedem Fall gleichzeitig auch arbeitslos gemeldet waren.

Deutlich höhere Anteile von gering Qualifizierten wiesen nur die in NRW geförderten Modellprojekte auf, was damit zusammenhängen dürfte, dass hier die Förderung weitgehend auf diese Zielgruppe begrenzt war (vgl. Czommer/Weinkopf 2005). Wie bereits angesprochen, war dies anfänglich auch beim SGI-Modell der Fall. Nachdem hier die Beschränkung der Förderung auf die Einstellung von formal gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen aufgehoben worden war, sank insbesondere der Anteil der Geförderten ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutlich (von 83,9 auf 46,7% – vgl. Hollender et al. 2002: 112). Legt man eine breitere Definition „gering Qualifizierter“ zugrunde und bezieht auch diejenigen ein, die schon länger

nicht mehr im erlernten Beruf tätig waren oder (unabhängig von der formalen Qualifikation) bereits länger arbeitslos sind, fällt das Ergebnis etwas positiver aus. Allerdings gilt auch dann, dass von den bisher erprobten Kombilöhnen häufig auch Personen profitiert haben, die keine besonderen Vermittlungshemmnisse aufwiesen.

### 2.2.2 Behandlung von Teilzeitarbeit

Je nach konkreter Ausgestaltung eines Kombilohn-Modells kann es spezielle Anreize zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung beinhalten. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Höhe der Förderung und die Einkommensgrenzen unabhängig von der Dauer der Arbeitszeit sind. Dies war sowohl beim Mainzer Modell als auch beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg der Fall. Entsprechend hoch lagen hier die Anteile der geförderten Teilzeitjobs: 72% der mit dem Mainzer Modell geförderten Arbeitsverhältnisse waren Teilzeitbeschäftigungen (75% in West- und 66% in Ostdeutschland). Besonders hoch waren die Teilzeitanteile bei den im Mainzer Modell geförderten Frauen. Aber selbst unter den geförderten Männern lagen die Teilzeitanteile in Ost und West hier deutlich über 40% – also weitaus höher als die gesamtwirtschaftliche Teilzeitquote von männlichen Beschäftigten. Auch beim Einstiegsgeld lag der Anteil von Teilzeitbeschäftigung mit insgesamt 78% extrem hoch, wobei hiervon 36% auf geringfügige Beschäftigung entfielen.

Das SGI-Modell und das Hamburger Modell beinhal(ten) hingegen keine spezielle Anreize für Teilzeitbeschäftigung, weil sich die Zuschüsse proportional zum Stundenlohn (SGI-Modell) berechneten bzw. (beim Hamburger Modell) bei Teilzeitbeschäftigung unabhängig von der genauen Arbeitszeit nur die Hälfte des Zuschusses für Vollzeitarbeit gewährt wird. Dass beim SGI-

Modell trotzdem mit 53% mehr als die Hälfte der geförderten Arbeitsverhältnisse Teilzeitarbeitsjobs waren, dürfte vor allem daran liegen, dass in den Branchen, die aufgrund niedriger Löhne vorrangig förderberechtigt waren, Teilzeitarbeit überdurchschnittlich häufig ist. In Hamburg lag der Teilzeitanteil zwischen 2002 und 2004 nur bei 27%.<sup>9</sup>

I.d.R. wird in Kombilohn-Konzepten, die erhöhte Arbeitsanreize bieten oder zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen sollen, die Förderung nur für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewährt. Eine Ausnahme bildete hierbei lediglich das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg, das in einigen Kommunen auch bei der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung gewährt wurde.

### 2.2.3 Strukturelle Merkmale der Geförderten

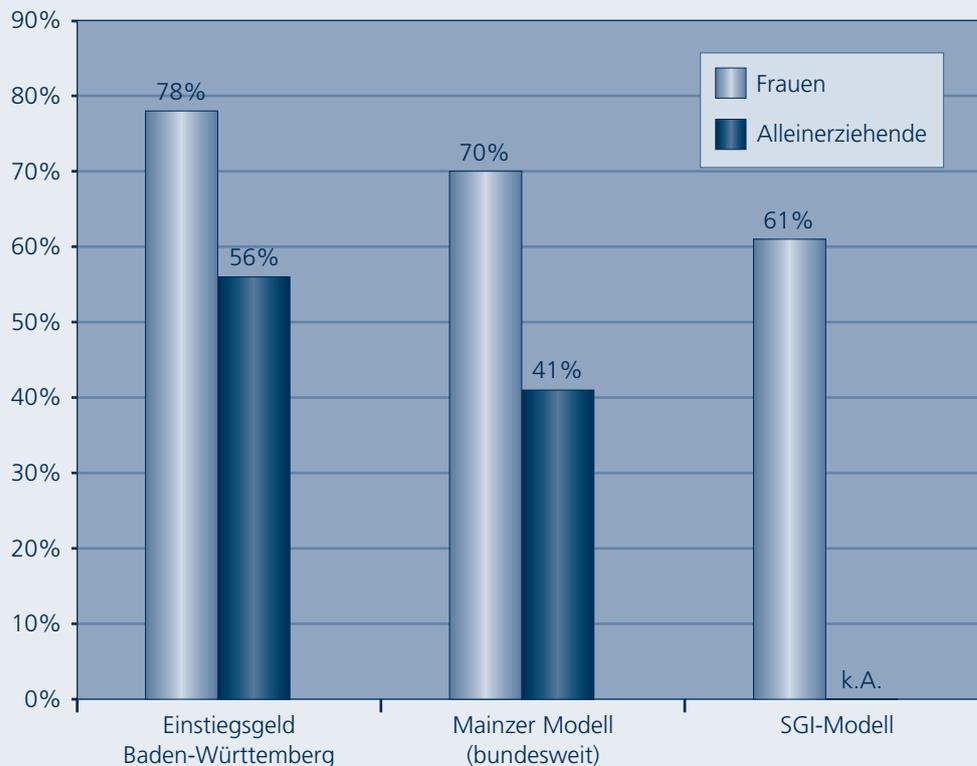
Da Kombilohn-Modelle auf eine Förderung von niedrig entlohnten Tätigkeiten zielen und Frauen rund zwei Drittel der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland stellen (vgl. z.B. Kalina/Weinkopf 2006a), verwundert nicht, dass bei den bisherigen Kombilohn-Modellprojekten der Anteil der Frauen unter den Geförderten i.d.R. besonders hoch war. Die einzige Ausnahme ist hierbei das Hamburger Modell, mit dem bislang nur zu 36% Frauen gefördert wurden.<sup>10</sup> Den höchsten Frauenanteil erreichte mit 78% der Geförderten hingegen das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg – gefolgt vom Mainzer Modell (70%). Dies dürfte auch daran liegen, dass die Förderkonditionen bei beiden Modellen Teilzeitarbeit besonders begünstigten. Beim SGI-Modell lag der Frauenanteil mit 61% etwas niedriger.

Mit den hohen Frauenanteilen gehen auch hohe Anteile von allein Erziehenden einher: 56% der mit dem Einstiegsgeld Geförderten stammten aus dieser Gruppe; beim Mainzer Modell waren es 41%.

<sup>9</sup> Aktuellere Angaben sind derzeit nicht verfügbar.

<sup>10</sup> Auch beim in dieser Darstellung nicht einbezogenen PLUSLohn Duisburg war der Frauenanteil ähnlich niedrig. Vgl. Arbeitsamt Duisburg 2000.

Abbildung 3: **Anteile von Frauen und Alleinerziehenden**



Quelle: Eigene Darstellung

#### 2.2.4 Beschäftigungseffekte und Stabilität der Arbeitsverhältnisse

Mitunter war zu lesen, dass mit dem Mainzer Modell „nur“ (oder auch: „immerhin“) gut 15.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen worden seien. Dies unterstellt, dass die Zahl der Förderfälle bei Kombilohn-Modellen gleichzusetzen ist mit einem entsprechenden Zuwachs an Arbeitsplätzen, was aber unzutreffend ist. Um die Netto-Beschäftigungseffekte beurteilen zu können, müssen Mitnahme- und Verdrängungseffekte berücksichtigt werden, die sich jedoch nur schwierig beziffern lassen. Ein Ansatzpunkt besteht darin, die Gruppe der Geförderten mit einer Kontrollgruppe zu vergleichen. Dieser Ansatz wurde jedoch nur in einigen Kommunen beim Einstiegsgehd in Baden-Württemberg und beim Hessischen Kombilohn angewandt. Ergeb-

nis war ein z.T. positiver Effekt in Baden-Württemberg, während die Ergebnisse in Hessen uneinheitlich waren (vgl. Dietz et al. 2006: 4).

Auch die Konstruktion der Förderkonzepte und Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung verweisen darauf, dass mögliche Mitnahmeeffekte nicht vernachlässigt werden dürfen. Die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze war nur beim SGI-Modell explizite Voraussetzung für die Förderung, dessen Erprobung jedoch wegen sehr geringer Inanspruchnahme durch die Unternehmen vorzeitig beendet wurde. Arbeitnehmerseitige Kombilöhne (wie z.B. beim Mainzer Modell) werden hingegen typischerweise gewährt, wenn eine Stelle angenommen wird, deren Arbeitsentgelt unterhalb der jeweiligen Fördergrenzen liegt. Ob der Arbeitsplatz zusätzlich ist oder die Einstellung ggf. auch ohne den Zuschuss erfolgt wäre, ist ohne Belang. In manchen Fällen wurde

die Mainzer Modell-Förderung sogar erst bewilligt, nachdem Einstellungen bereits vorgenommen worden waren. In diesen Fällen ist auszu-schließen, dass der Zuschuss einen Einfluss auf die Bereitschaft der Beschäftigten hatte, die Stelle anzunehmen.

Zusätzliche Beschäftigung resultiert aus arbeitnehmerseitigen Kombilöhnen grundsätzlich nur dann, wenn der betreffende Arbeitsplatz ohne die Subvention nicht hätte besetzt werden können oder wenn Unternehmen mehr Arbeitsplätze anbieten, etwa weil sie aufgrund der Subvention niedrigere Löhne durchsetzen können. Dies erscheint aber bei befristeten Einkommens-beihilfen fraglich. Auch beim Hamburger Modell kann die Förderung für (fast) jede Einstellung aus dem Kreis der SGB II-Beziehenden in Anspruch genommen werden. Voraussetzung ist lediglich, dass der monatliche Bruttolohn des betreffenden Arbeitsplatzes zwischen 400 und 1.700 € liegt.

Zur Stabilität mit Kombilöhnen geförderten Arbeitsverhältnisse und zur Frage, ob sich die Beschäftigungsperspektiven der Betroffenen hierdurch (nachhaltig) verbessert haben, liegen bislang kaum Informationen vor. Bezogen auf das Mainzer Modell wurde festgestellt, dass sich die Stabilität der geförderten Arbeitsverhältnisse in Ostdeutschland nicht von ungeförderter Beschäftigung unterschied, während sie in Westdeutschland sogar geringer war. In vielen Fällen wurden Arbeitsverhältnisse beendet, bevor die Förderhöchstdauer von zunächst 18 und später 36 Monaten erreicht war (vgl. Kaltenborn et al. 2005). Die Arbeitsverhältnisse beim Hamburger Modell dauern im Durchschnitt noch deutlich kürzer, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass etwa 40% der Förderfälle auf Zeitarbeitsunternehmen entfallen, die typischerweise eine hohe Fluktuation haben.

Zusammen genommen ist festzuhalten, dass die bisherigen Modellprojekte keinen Beweis erbracht haben, dass Kombilöhne zu einer Ausweitung der Beschäftigung (vgl. auch Kaltenborn 2003b) oder zur nachhaltigen Verbesserung der

Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeits- loser beitragen können. Umstritten ist, woran es liegt, dass die Inanspruchnahme dieser Kombilöhne eher gering war. Während die einen betonen, dass dies an der zeitlichen Befristung der Zuschüsse liege und nur dauerhafte Subventionen nachhaltige Effekte versprechen, verweisen andere darauf, dass auch vorliegende Studien zu den erzielbaren Beschäftigungseffekten durch Einführung flächendeckender Kombilöhne überwiegend zu dem Ergebnis kommen, dass diese eher begrenzt sein dürften – bei gleichzeitig hohen Kosten.

## 2.3 Aktuelle Vorschläge

Über die bereits erprobten Kombilohn-Modelle hinaus gibt es eine Reihe weiterer Konzepte, die z.T. die Einführung allgemeiner und dauerhafter Kombilöhne vorsehen, während andere auf die Förderung spezieller Zielgruppen zielen und meist auch zeitlich befristet sein sollen. Letzteres betrifft etwa Modelle einiger Bundesländer, die teilweise an vorliegenden Konzepten anknüpfen, teilweise aber auch einen eigenen speziellen Förderansatz beinhalten. Wir gehen im Folgenden zunächst auf die Konzepte ein, die allgemeine und dauerhafte „Kombilöhne“ vorsehen (2.3.1), und anschließend auf zielgruppenspezifische bzw. zeitlich befristete Ansätze (2.3.2).

### 2.3.1 Allgemeine und unbefristete Konzepte

In der aktuellen Debatte spielen unter den Vorschlägen, die auf allgemeine und unbefristete Kombilöhne zielen, vor allem das Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ des ifo-Instituts und die so genannte „Magdeburger Alternative“ prominente Rollen. Während das ifo-Konzept auf der Beschäftigtenseite ansetzt, beinhaltet die Magdeburger Alternative arbeitgeberseitige Subventionen. Das Progressiv-Modell der GRÜNEN zielt darauf ab, die Abgabenbelastung im Bereich niedriger Einkommen generell zu verringern.

## Magdeburger Alternative

Die Magdeburger Alternative zielt auf eine Ausweitung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich durch eine dauerhafte Subventionierung der Arbeitgeber in Höhe der vollen Sozialabgaben (arbeitnehmer- und arbeitgeberseitig) ab, wenn diese zusätzliche Stellen in der jeweils untersten Lohngruppe schaffen (vgl. Schöb/Weimann 2004). Die Zusätzlichkeit soll über eine Stichtagsregelung überprüft werden. Sinkt die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe unter diesen Stand, entfallen auch die (ansonsten dauerhaften) Subventionen. Um Ausgründungen nicht übermäßig zu begünstigen, sollen weitere Subventionen pro Neueinstellung auch für jeweils einen bereits bestehenden Arbeitsplatz in der untersten Lohngruppe gewährt werden. Auf Seiten der Beschäftigten ist keine Subvention vorgesehen; die Arbeitsanreize sollen aber durch eine striktere Anwendung der Zumutbarkeitsregelungen gesteigert werden. Wenn zumutbare Arbeit abgelehnt wird, soll der Anspruch auf Transferleistungen gekürzt werden oder sogar gänzlich entfallen (vgl. Schöb/Weimann 2003: 9).

Die Autoren gehen auf der Basis einer angenommenen Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von 0,5 (d.h., dass eine Absenkung der Arbeitskosten um 1% zu 0,5% mehr Beschäftigung führen würde) davon aus, dass sich durch die Einführung ihrer „Magdeburger Alternative“ mittelfristig bundesweit bis zu 1,6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze schaffen ließen. Die Autoren räumen ein, dass dabei im ungünstigsten Fall Kosten von über 7 Mrd. € pro Jahr anfallen könnten. Für wahrscheinlicher werden jedoch jährliche fiskalische Einsparungen zwischen 2 und 4,4 Mrd. € gehalten (vgl. Schöb/Weimann 2004: 173).

Positiv an diesem Vorschlag erscheint, dass Subventionen nur gewährt werden sollen, wenn Unternehmen tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich schaffen, wodurch Mitnahmeeffekte eingedämmt werden sollen. Außerdem zielt das Konzept – anders als der

ifo-Vorschlag – nicht explizit darauf ab, Löhne abzusenken, sondern seine Umsetzung wäre auch im Rahmen des bestehenden Tarifsystems umsetzbar – ggf. sogar in Kombination mit gesetzlichen oder tariflichen Mindestlöhnen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich die Zusätzlichkeit von Arbeitsplätzen wirklich zuverlässig und ohne größeren Aufwand überprüfen ließe. Schließlich müsste jeweils geprüft werden, ob die Zahl der Beschäftigten in der untersten Lohngruppe über dem Stichtagswert liegt. Da die Fluktuation bei Niedriglohnjobs überdurchschnittlich hoch ist (vgl. z.B. Kalina/Voss-Dahm 2005), wäre – wenn man die Zusätzlichkeit ernst nimmt – eine regelmäßige Überprüfung notwendig, weil ein (auch zeitweiliges) Unterschreiten des Stichtagswertes zum Wegfall der Zuschüsse führen müsste. Darüber hinaus beinhaltet die Konzentration der Förderung auf die jeweils unterste Lohngruppe nach unserer Einschätzung eine Reihe weiterer Probleme: So würden in Branchen mit einem hohen Lohnniveau Arbeitsplätze gefördert, deren Entlohnung ggf. weit oberhalb der Niedriglohngrenze liegt. Noch gravierender erscheint, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen ab der zweituntersten Lohngruppe oder auch die Höhergruppierung bereits Beschäftigter mit einer erheblichen Steigerung der Lohnkosten auf Seiten der Arbeitgeber einherginge. Mehr noch: Es wäre für Unternehmen sehr lukrativ, Arbeitsplätze in höheren Lohngruppen abzubauen und durch „zusätzliche“ Arbeitsplätze in der jeweils untersten Lohngruppe, für die Subventionen gewährt werden, zu ersetzen. Damit könnten sehr wohl Mitnahme- und Verdrängungseffekte in ggf. sogar erheblichem Umfang eintreten, wodurch auch die Finanzierbarkeit des Konzeptes in Frage gestellt würde.

## ifo-Konzept

Das ifo-Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ sieht eine deutliche Absenkung des Arbeitslosengelds II in Kombination mit der Einführung von Steuergutschriften für eigene Erwerbseinkünfte

vor, wodurch die finanziellen Anreize von Arbeitslosen zur Aufnahme einer gering bezahlten Arbeit deutlich gesteigert werden sollen. Erwerbseinkünfte von bis zu 500 € pro Monat sollen auf die reduzierte Transferleistung überhaupt nicht angerechnet werden; für Einkünfte unterhalb von 200 € pro Monat sollen ein Lohnzuschuss in Höhe von 20% gewährt und die arbeitnehmerseitigen Sozialversicherungsbeiträge übernommen werden. Oberhalb von 500 € sollen beide Zuschüsse sukzessive abgeschmolzen werden. Die Transferentzugsrate soll dabei stets bei etwa 70% des Bruttolohnes liegen (vgl. Sinn et al. 2006: 9). Nach Berechnungen von *Eekhoff/Roth* (2006: 80f) würde eine Familie mit zwei Kindern dadurch allerdings erst bei einem Bruttoeinkommen von etwa 2.700 € vollständig aus dem Transfersystem ausscheiden – also noch deutlich später, als es im heutigen ALG II-System der Fall ist. Damit würde auch ein erheblicher Teil der bereits Erwerbstätigen einen Anspruch auf ergänzende Steuergutschriften haben. Ob die Autoren dies bei ihren Berechnungen der fiskalischen Kosten der „Aktivierenden Sozialhilfe“ beachtet haben, erscheint fraglich.

Transferleistungsbeziehende, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Arbeit finden, sollen in kommunalen Arbeitsgelegenheiten oder bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt werden. Nur in diesem Fall erhalten sie Transferleistungen auf dem bisherigen Niveau des ALG II. Ziel des Konzeptes ist eine erhebliche Absenkung des Lohnniveaus um ca. ein Drittel. Da eine Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von -1 unterstellt wird, ergäbe sich hieraus nach Einschätzung des Ifo-Instituts (zumindest mittelfristig) ein Anstieg der Beschäftigung um ca. 3,3 Millionen Arbeitsplätze. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass erhebliche Einsparungen von mittelfristig 7,7 Mrd. € und langfristig sogar mehr als 21 Mrd. € erzielt werden könnten (vgl. Sinn et al. 2006: 18).

Das Konzept setzt den Grundsatz „Keine Sozialleistung ohne Gegenleistung“ konsequent um. Durch die Kombination einer Reduzierung von Sozialleistungen und erweiterten Zuverdienst-

möglichkeiten würden die finanziellen Arbeitsanreize von Arbeitslosen deutlich erhöht. Die Verpflichtung, anderenfalls eine kommunale Arbeitsgelegenheit anzunehmen, soll diese Anreize zusätzlich stärken und darüber hinaus dazu beitragen, Schwarzarbeit zurück zu drängen.

Ob die prognostizierten Beschäftigungszuwächse und Einsparungen tatsächlich realisiert werden könnten, erscheint allerdings fraglich. Die Rechnung ginge nur auf, wenn neue Niedriglohnarbeitsplätze tatsächlich (vorrangig) mit zuvor Arbeitslosen mit Transferleistungsanspruch besetzt würden und keinerlei Probleme bei der „Passung“ zwischen angebotenen Arbeitsplätzen und den zur Verfügung stehenden Bewerber/innen (regional und qualifikatorisch) aufträten. Außerdem dürfte die massive Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung keine Auswirkungen auf andere Arbeitsmarktsegmente haben, was höchst unwahrscheinlich erscheint. Hinzu kommt, dass die realen Kosten der mindestens in der Einführungsphase erforderlichen massenhaften Bereitstellung öffentlicher Beschäftigungsmöglichkeiten deutlich höher sein dürften als unterstellt. Nach unserer Einschätzung wird der Organisations- und Kostenaufwand unterschätzt – auch angesichts der hohen Fluktuation von Niedriglohnbeschäftigten, für die bei erneuter Arbeitslosigkeit jeweils kurzfristig eine kommunale Arbeitsmöglichkeit bereitgestellt werden müsste. Das Ausmaß der erforderlichen öffentlichen Ersatzbeschäftigung überstiege zudem bei weitem die heutige Größenordnung der so genannten 1-Euro-Jobs, so dass enorme Verdrängungseffekte zu erwarten wären. Die vorgesehene Option, einen Teil der Beschäftigung über Zeitarbeitsfirmen abwickeln zu lassen, verspricht wenig Entlastung, zumal die bisherigen Erfahrungen mit Personal-Service-Agenturen darauf verweisen, dass die Potenziale eher begrenzt sind.

Insgesamt drohen erhöhte Armutsrisiken sowohl für Arbeitslose als auch für diejenigen Beschäftigten, die trotz niedriger und weiter sinkender Löhne aus unterschiedlichen Gründen keinen Anspruch auf staatliche Kombilöhne haben. Völlig offen ist, ob und inwieweit die Be-

schäftigung zu Niedrigstlöhnen sich als Sackgasse für die Betroffenen erweisen oder Aufstiegsmöglichkeiten in besser bezahlte Jobs eröffnen würde. Ohne eine solche Aufwärtsmobilität birgt das Konzept erhebliche Finanzrisiken, weil sich der finanzielle Ausgleich niedriger Marktlöhne und die Notwendigkeit, öffentliche Ersatzbeschäftigung bereit zu stellen, zu einem Fass ohne Boden entwickeln könnten.

### **Progressivmodell der GRÜNEN**

Das Progressiv-Modell der GRÜNEN wird zwar von ihnen selbst als Alternative zum Kombilohn bezeichnet (vgl. Bundestagsdrucksache 16/446 2006), sieht aber im Kern eine Reduzierung der Sozialabgaben im Bereich niedriger Löhne vor, was sich nicht grundsätzlich von Kombilöhnen unterscheidet. Es handelt sich um eine „allgemeine arbeitnehmer- und arbeitgeberseitige Lohnsubvention“ (Eekhoff/Roth 2006: 64). Bei Einkommen bis 400 € pro Monat sollen die Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber zusammen) nur 20% betragen, bis 800 €: 25%, bis 1.200 €: 30%, bis 1.600 €: 35% und bis 2.000 €: 40%. Erst bei Monatseinkommen über 2.000 € soll der normale Satz von derzeit rund 42% gelten.

Positiv am Progressiv-Modell ist die Zielrichtung, die Abgabenlast im Bereich niedriger Einkommen zu reduzieren, um mehr Beschäftigung zu schaffen. Dies greift auch Ergebnisse von Berechnungen auf, die zeigen, dass bei gleichem Entlastungsvolumen eine gezielte Reduzierung der Sozialabgaben im Bereich niedriger Einkommen höhere Beschäftigungseffekte hätte als eine allgemeine Reduzierung der Sozialabgaben. Fraglich erscheint jedoch, ob hierdurch die angestrebte Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten tatsächlich erreicht werden kann. Denn hierbei wird außer acht gelassen, dass im Niedriglohnsektor mehrheitlich formal Qualifizierte beschäftigt sind – gering Qualifizierte also nicht automatisch besonders profitieren würden.

Das Progressiv-Modell würde zudem Teilzeitarbeit überproportional begünstigen – und zwar bis in mittlere und obere Stundenverdienste hinein: So würde etwa bei einer Teilzeitarbeit im Umfang von 20 Stunden pro Woche die Förderung durch die ermäßigten Sozialabgaben erst bei einem Bruttostundenlohn von ca. 23 € auslaufen. *Eekhoff/Roth* (2006: 67) kritisieren, dass das Modell damit erhebliche Anreize zur Aufspaltung von Arbeitsplätzen setzt: „Je kleinteiliger ein Arbeitsplatz ausgestaltet wird, desto geringer sind die Bruttoarbeitskosten.“ Im Vergleich zur heutigen Ausgestaltung der Mini- und Midijobs würden Arbeitsverhältnisse bis 800 € Monatsverdienst vor allem für Arbeitgeber noch deutlich attraktiver: Die arbeitgeberseitigen Sozialabgaben würden sich von 25% (ab Juli 2006: 30%) bzw. 21% in diesem Einkommensbereich auf 10 bis 12,5% erheblich verringern.

Die GRÜNEN selbst gehen davon aus, dass die vorgeschlagene Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge zu Einnahmeverlusten in der Sozialversicherung in Höhe von rund 13 Milliarden € pro Jahr führen würde, die an anderer Stelle erwirtschaftet oder eingespart werden müssten. Die erzielbaren Beschäftigungseffekte werden allerdings, wie vorliegende Analysen zur Einführung eines Freibetrags bei den Sozialabgaben zeigen, in erheblichem Maße dadurch beeinflusst werden, wie die Kosten gegenfinanziert werden (vgl. Kaltenborn et al. 2003).

#### **2.3.2 Zielgruppenspezifische bzw. befristete Konzepte**

In den vergangenen Monaten sind von verschiedenen Seiten zahlreiche Vorschläge entwickelt worden, in deren Mittelpunkt die Einführung zielgruppenspezifischer bzw. zeitlich befristeter Kombilöhne steht. Wir gehen im Folgenden auf drei ausgewählte Konzepte ein. Die Modelle der Bundesländer NRW und Niedersachsen erscheinen vor allem deswegen relevant, weil ihre Umsetzung bereits begonnen hat bzw. kurz bevor steht. Der Vorschlag von *Spermann* (2006) erscheint demgegenüber erwähnenswert, weil er

eine Art zeitlich befristete Variante des ifo-Konzeptes der „Aktivierenden Sozialhilfe“ darstellt. Welche Konzepte auf der Bundesebene favorisiert werden, erscheint demgegenüber noch völlig offen, weil eine Entscheidung erst im Herbst fallen soll. Erste Vorschläge aus der CDU-Bundestagsfraktion sahen eine arbeitgeberseitige Subventionierung zusätzlicher Stellen mit niedriger Entlohnung vor; wenige Wochen später wurde eine Variante ähnlich des niedersächsischen Konzeptes diskutiert. Seit Juli 2006 stehen Vorschläge im Raum, die auf die Förderung von über 50-Jährigen zielen. Dies verweist darauf, dass die Suche nach geeigneten Modellen noch nicht abgeschlossen ist. Deswegen verzichten wir an dieser Stelle darauf, die bislang bekannt gewordenen Überlegungen in der Koalition im Detail zu behandeln.

### **Kombilohn NRW**

Das Konzept des Kombilohns NRW sieht eine vollständige Subvention der Sozialversicherungsbeiträge auf Seiten der Arbeitgeber und Beschäftigten vor, wenn zusätzliche Arbeitsplätze für besondere Zielgruppen unter den ALG II-Beziehenden, die aufgrund ihrer Qualifikation, ihres Alters oder einer Behinderung geringe Chancen auf eine Beschäftigung haben, geschaffen werden (vgl. hierzu und zum Folgenden MAGS 2006). Die Entlohnung soll im Niedriglohnbereich liegen, aber tariflich oder ortsüblich sein. Eine Verdrängung bestehender Beschäftigungsverhältnisse soll dadurch vermieden werden, dass die Förderung sich vorrangig auf unterentwickelte Arbeitsbereiche konzentrieren soll. Explizit genannt werden hierbei in den vorliegenden Papieren des Arbeitsministeriums NRW unbesetzte Zivildienst Arbeitsplätze (als zusätzlich anerkannt), Wäsche-Hol- und Bringdienste, Dienstleistungen in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft (Hausmeister, Hilfe im Haushalt, Familien- und Kinderbetreuung), Fair-Kaufhäuser (teilweise gemeinnützig) und Integrationsunternehmen. Vorrangig sollen solche Arbeitsplätze bei Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Beschäfti-

gungsgesellschaften, im öffentlichen Sektor und bei Integrationsunternehmen geschaffen werden, aber die Förderung von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft ist ebenfalls möglich. Zunächst ist eine Befristung der Subventionen auf zwei Jahre vorgesehen – auch um das Einstiegsgehalt für die Finanzierung der arbeitnehmerseitigen Zuschüsse nutzen zu können. Perspektivisch soll es sich aber um eine dauerhafte Subventionierung handeln. Das Land NRW hat nur das Rahmenkonzept entwickelt; die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung obliegt den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen vor Ort. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die Umsetzung ggf. mehr oder weniger stark vom Rahmenkonzept der Landesregierung abweichen wird.

Positiv erscheint an diesem Konzept, dass mit dem NRW-Kombilohn benachteiligte Arbeitslose, die auf dem Arbeitsmarkt besonders schlechte Chancen haben, gezielt gefördert werden sollen. Insbesondere bei Älteren kann auch die angestrebte dauerhafte Subventionierung sinnvoll sein, weil sie derzeit häufig keine realistischen Chancen mehr auf eine ungeforderte Einstellung bzw. einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung haben. Wenn es gelänge, mit Hilfe der Subventionen neue Beschäftigungsfelder zu erschließen, könnten Mitnahme- und Verdrängungseffekte zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, aber doch begrenzt bleiben. Sinnvoll erscheint auch, den Kombilohn nicht als Rechtsanspruch auszugestalten, weil hierdurch vor Ort die Möglichkeit besteht, die Umsetzung zu steuern und auf ggf. auftretende Probleme zu reagieren.

Offen erscheint allerdings, ob die Höhe der Zuschüsse ausreicht, um Arbeitgeber tatsächlich dazu zu bewegen, in nennenswertem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze für Benachteiligte zu schaffen. Ein Problem könnte darin bestehen, dass der NRW-Kombilohn mit anderen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten konkurriert – vor allem mit den Arbeitsgelegenheiten (1-Euro-Jobs), die derzeit in einigen der genannten Tätigkeitsbereichen eine wichtige Rolle spielen

und für die Träger deutlich kostengünstiger sind. Darüber hinaus ist – auch angesichts der recht offenen Definition der Zielgruppen – damit zu rechnen, dass es in der Praxis zu Konflikten bei der Auswahl der zu fördernden Personen kommen wird. Während das Konzept Personen in den Mittelpunkt stellt, die auf dem Arbeitsmarkt keine realistischen Chancen auf Integration haben, werden die Arbeitgeber bemüht sein, möglichst leistungsfähige Personen einzustellen – auch weil die arbeitgeberseitige Förderung nicht ausreicht, um eine erhebliche Leistungsminde- rung zu kompensieren.

### **Kombilohn Niedersachsen**

Der Ansatz, der seit 1. Juli 2006 umgesetzt wird, sieht vor, für die Einstellung von ALG II-Beziehenden auf Arbeitsplätze mit einem Brutto-Monatslohn von bis zu 1.500 € (bei Vollzeit) Zuschüsse auf beiden Seiten zu gewähren, wobei die Subventionen zunächst auf sechs Monate befristet sind (vgl. Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr 2006). Unternehmen sollen einen Zuschuss in Höhe von 400 € pro Monat erhalten; die Beschäftigten 200 € pro Monat. Bei Übernahme in unbefristete Beschäftigung verlängert sich der Subventionszeitraum um weitere vier Monate. Das Konzept erinnert in seiner Ausgestaltung stark an das Hamburger Modell, wobei allerdings in Niedersachsen die Förderung auf Arbeitgeberseite höher ausfällt.

Positiv erscheint an diesem Modell, dass für Unternehmen gezielte Anreize zur bevorzugten Einstellung von ALG II-Beziehenden gesetzt werden und auch auf Beschäftigtenseite ein finanzieller Zuschuss vorgesehen ist, der niedrige Erwerbseinkommen aufstocken und dadurch auch ggf. geringe Unterschiede zum Niveau der vorherigen Transferleistungen kompensieren soll. Hervorhebenswert erscheint darüber hinaus die einfache und verständliche Ausgestaltung. Allerdings birgt dies gleichzeitig die Gefahr von Mitnahme- und Verdrängungseffekten. Nach Presseberichten soll die Förderung in Niedersach-

sen zwar auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zielen; offen ist allerdings, nach welchen Kriterien dies beurteilt werden soll. Zu erwarten ist vielmehr, dass auch Einstellungen, die ohnehin vorgenommen worden wären, bezuschusst werden.

### **ZEW (Spermann)**

Etwas moderater, aber in der Tendenz in dieselbe Richtung zielend wie das ifo-Konzept hat *Spermann* (2006) vorgeschlagen, das Niveau des Arbeitslosengeld II „schrittweise und mit Fingerspitzengefühl je nach Bedarfslage und verfassungskonform auf ein physisches Existenzminimum“ abzuschmelzen. Gleichzeitig sollen die Zuverdienstmöglichkeiten für ALG II-Beziehende zeitlich befristet für zwölf Monate so erhöht werden, dass der „Verdienst fast vollständig behalten werden“ darf. Wer keine Arbeit findet, wird verpflichtet, gemeinnützige Arbeit zu leisten. Nur unter diesen Bedingungen besteht weiterhin Anspruch auf das „im internationalen Vergleich großzügige Grundsicherungsniveau“.

Ein positives Element dieses Vorschlags sehen wir in der Idee, erweiterte Zuverdienstmöglichkeiten zeitlich befristet zu gewähren, weil eine generelle Erhöhung der Freigrenzen automatisch auch den Kreis der Erwerbstätigen vergrößert, die Anspruch auf ergänzende Leistungen aus der Grundsicherung erhalten, was erhebliche Finanzierungsrisiken bergen würde (vgl. auch 4.1.2). Völlig offen erscheint demgegenüber, was als „physisches Existenzminimum“ anzusehen wäre. Im derzeitigen Regelsatz für allein stehende Hilfebedürftige ist z. B. als Tagessatz für Ernährung und Getränke ein Betrag von 4,17 € vorgesehen (vgl. Roth/Thomé 2005). Von unterschiedlichen Seiten ist in den vergangenen Jahren kritisiert worden, dass dies deutlich zu niedrig bemessen ist und keineswegs ausreicht, um sich gesund zu ernähren. Insofern stellt sich Frage, ob und inwiefern hier überhaupt Spielräume zur weiteren Absenkung bestehen.

## 2.4 Zwischenfazit

In Deutschland hat die Debatte über Kombilöhne zu Beginn der neunziger Jahre begonnen und ist seitdem zyklischen Schwankungen unterworfen. Das Instrument der Kombilöhne war dabei nur eines in einer Reihe von Maßnahmen, die auf die verbesserte Erwerbsintegration von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zielten. Nachdem die modellhafte Erprobung einiger Kombilohn-Ansätze nicht die erhofften Erfolge erbracht hatte, wurde zwischenzeitlich verstärkt – angestoßen vor allem durch die Vorschläge der Hartz-Kommission – auf andere Ansätze gesetzt, z.B. Personal-Service-Agenturen, Ich-AGs sowie Mini- und Midijobs. Gleichzeitig wurden unter der Leitlinie des „Förderns und Forderns“ zahlreiche Reformen umgesetzt, die auf eine Aktivierung von Arbeitslosen zielen und dabei auch Einschnitte bei der Bezugsdauer und beim Niveau der Transferleistungen sowie eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien beinhalteten. Mit der weitreichendsten Reform, nämlich der Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe in einem einheitlichen System der Grundsicherung, wurde – wie nunmehr durch die ersten verfügbaren Daten zur Zahl der Erwerbstätigen, die Anspruch auf ergänzende Leistungen haben, deutlich geworden ist – bereits ein allgemeiner, flächendeckender und unbefristeter Kombilohn geschaffen, der niedrige Erwerbseinkommen im Haushaltskontext bedarfsgeprüft auf ein Mindestniveau aufstockt. Die weitaus größte Gruppe der Kombilohn-Beziehenden im weiteren Sinne sind jedoch die 6,5 Millionen Minijobber/innen, deren Verdienst steuer- und sozialabgabenfrei bleibt, ohne dass hierbei Bezug auf ihre Bedürftigkeit genommen wird. Daneben existiert bereits eine Reihe von zielgruppenspezifischen und zeitlich befristeten Fördermöglichkeiten mit Kombilohn-Charakter.

Bezüglich der Beschäftigungseffekte ist festzuhalten, dass die befristeten und zielgruppenspezifischen Modellprojekte bislang keinen Beweis erbracht haben, dass Kombilöhne zu einer Ausweitung der Beschäftigung oder zur nach-

haltigen Verbesserung der Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeitsloser beitragen können. Ebenso wenig wie die (relativ geringen) Fallzahlen der befristeten Kombilöhne sagt auch die zahlenmäßig höhere Inanspruchnahme der flächendeckenden und unbefristeten Kombilöhne – insbesondere des aufstockenden ALG II und der Minijobs – noch nichts über deren Beschäftigungseffekte aus. Der Niedriglohnsektor, auf dessen Ausweitung die Kombilöhne zum Teil explizit zielten, hat seit Mitte der neunziger Jahre in Deutschland zwar deutlich an Bedeutung gewonnen und der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung liegt seit etwa 2000 sogar über dem EU-Durchschnitt (vgl. European Commission 2004). Diese Entwicklung hat allerdings den weiteren Rückgang der Erwerbsquote von gering Qualifizierten und deren überdurchschnittliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit nicht verhindern können (vgl. auch Abbildung 4 in Teil 3.4.1).

Die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne haben aber z.T. dazu beigetragen, dass der deutliche Zuwachs von Niedriglöhnen in den vergangenen Jahren staatlicherseits abgedeckt wurde: Wie eine Analyse des DIW gezeigt hat, fällt der Anstieg der Netto-Niedriglöhne deutlich moderater aus als bei einer Betrachtung der Bruttolöhne (vgl. Brenke 2006). Insofern tragen diese Kombilöhne zumindest zum eingangs erwähnten Ziel 3 (Armutsvermeidung) bei.

Im Gegenzug fällt die Bilanz für die Erreichung des Ziels 4 – der Vermeidung zusätzlicher Belastungen für den Staatshaushalt – weniger günstig aus. Da es in Deutschland keine verbindliche Lohnuntergrenze durch Mindestlöhne gibt, die Tarifbindung rückläufig ist und zudem auch tarifliche Niedrigstlöhne keine Seltenheit sind, steht Unternehmen die Möglichkeit offen, die staatliche Abfederung niedriger Löhne durch Kombilöhne zu nutzen, um Löhne zu senken oder einzufrieren. Von der Ausweitung niedriger Löhne, die natürlich auch eine ganze Reihe anderer Ursachen hat, waren dabei nicht nur gering Qualifizierte betroffen, sondern im hohem Maße auch formal Qualifizierte, die etwa drei

Viertel der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland stellen (vgl. Bosch/Kalina 2005; Kalina/Weinkopf 2006a). Anders als z.T. behauptet (vgl. z.B. Eichhorst 2006: 14), sind von Niedriglöhnen in Deutschland zudem keineswegs nur Zuverdiener/innen betroffen, sondern oftmals auch Vollzeitbeschäftigte. Die Auswirkungen des steigenden Anteils von Niedriglöhnen betreffen nicht nur die finanzielle Situation privater Haushalte, sondern gehen durch die entgangenen Steuern und Sozialversicherungsabgaben auch mit einer Belastung des Staatshaushaltes einher. Hinzu kommen die Kosten für die Kombilöhne selbst.

Die aktuellen Vorschläge für Kombilöhne, die in 2.3 kurz beschrieben und kommentiert worden sind, beinhalten unterschiedliche Ansätze, um das Problem zusätzlicher finanzieller Belastungen zu vermeiden oder zu begrenzen. Bei den zeitlich befristeten und zielgruppenspezifischen Kombilohn-Modellen aus Nordrhein-

Westfalen und Niedersachsen soll dies vorrangig durch eine begrenzte Zahl von Förderfällen und Ersparnisse beim Arbeitslosengeld II erreicht werden. Beim ifo-Konzept und beim Vorschlag des ZEW (Spermann) soll die Finanzierung der Kombilöhne durch parallele Kürzungen des Niveaus der Grundsicherung sichergestellt werden, wobei allerdings die Kosten für öffentliche Ersatzbeschäftigung vermutlich deutlich unterschätzt werden. Bei der „Magdeburger Alternative“ werden Einsparungen von Transferleistungen sowie zusätzliche Steuern und Sozialabgaben aus den zusätzlichen Arbeitsplätzen zur Gegenfinanzierung der arbeitgeberseitigen Kombilöhne eingesetzt. Beim Progressiv-Modell der Grünen wird die Frage der Finanzierung explizit offen gelassen. Wie sich diese Konzepte in verschiedene Reformoptionen einpassen, wird in Teil 4 analysiert.

### 3. Kombilöhne in ausgewählten Ländern: USA, Großbritannien, Frankreich

In Reaktion auf die eingangs beschriebenen Problemlagen wurden Kombilöhne in anderen Ländern in verschiedenen Kombinationen mit anderen Elementen des Sozialsystems (Niveau der Mindestsicherung, Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes, Steuer- und Abgabenbelastung) eingeführt oder ausgeweitet. Wir konzentrieren uns hier auf die USA, Großbritannien und Frankreich, weil diese drei Länder für unterschiedliche Systeme und Reformpfade stehen, aber gleichzeitig – im Unterschied zu Deutschland – alle einen gesetzlichen Mindestlohn haben. Die unterschiedlichen Varianten des Zusammenspiels von Kombi- und Mindestlöhnen sowie des Ni-

veaus der Mindestsicherung lassen sich schlaglichtartig folgendermaßen charakterisieren:

- Kombilöhne als Ersatz für existenzsichernde Mindestlöhne und Mindesteinkommen (USA)
- Kombilöhne zur Abstützung und Ergänzung von existenzsichernden Mindestlöhnen und Mindesteinkommen (Frankreich)
- Mindestlöhne zur Abstützung existenzsichernder Kombilöhne (Großbritannien)

In Übersicht 4 wird ein erster Überblick gegeben zu einigen zentralen Parametern in den drei Ländern, die deutlich machen, in welchen unterschiedlichen Konstellationen die jeweiligen Kombilohnansätze eingebettet sind.

Übersicht 4: **Zentrale Eckpunkte der untersuchten Länder**

	USA	Frankreich	Großbritannien
Niveau der Mindestsicherung im Verhältnis zu relativen Armutsgrenze (50% Median Äquivalenzeinkommen – MÄE) *	erheblich niedriger (13 bis 47%)	knapp niedriger (90 bis 97%)	etwa gleich (bei kinderlosen Paaren) bzw. höher (100 bis 116%)
Höhe des gesetzlichen Mindestlohns in Bezug auf das Durchschnittsentgelt (pro Stunde)	niedrig (ca. 33%)	hoch (ca. 60%)	mittel (ca. 45%)
Verbreitung und Niveau arbeitnehmerseitiger Kombilöhne	ca. 20% aller Haushalte relativ großzügig nur für Haushalte mit Kindern	ca. 25% aller Haushalte insgesamt vergleichsweise niedrige Subvention	ca. 7% aller Haushalte großzügig für Haushalte mit Kindern
arbeitgeberseitige Kombilöhne	keine	für alle Jobs bis zum 1,6-fachen des Mindestlohns	minimal

\* Für die Berechnung des relativen Niveaus der Mindestsicherung wurde der Nettobetrag der Mindestsicherung (erste Zeile in den Länder-Übersichten) ins Verhältnis gesetzt zur jeweiligen relativen Armutsgrenze (vierte Zeile der Übersichten)

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus den Übersichten 5–7 sowie den Teilen 3.1 bis 3.3 (und dort angegebenen Quellen).

### 3.1 USA

In den USA ist das Niveau der Mindestsicherung traditionell sehr niedrig. Im Jahr 2004 lagen die Leistungen der Grundsicherung je nach Haushaltskonstellation bezogen auf die relative Armutsgrenze (50% des Medianen Äquivalenzeinkommens – MÄE) zwischen 13 und knapp 47%, wobei das relativ höhere Niveau ausschließlich für Haushalte mit Kindern gilt und ergänzende Leistungen durch „Food Stamps“ bereits berücksichtigt sind. Auch der staatliche Mindestlohn, der 2004 bei Vollzeitarbeit 893 US-\$ pro Monat betrug, liegt selbst bei allein Stehenden unterhalb der relativen Armutsgrenze.<sup>11</sup> Bei Paaren mit zwei Kindern liegt der Brutto-Verdienst aus einer Vollzeitbeschäftigung auf Mindestlohn-Niveau nur bei etwa 88% der ohnehin niedrigen Mindestsicherung und entspricht nur gut 41% der relativen Armutsgrenze. Vor diesem Hintergrund erfüllen die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in den USA vor allem auch eine wichtige Funktion zur Verringerung der Armut trotz Erwerbstätigkeit.

Mit dem „Earned Income Tax Credit“ (EITC) wurden in den USA bereits im Jahr 1975 Steuergutschriften eingeführt, die niedrige Erwerbseinkommen insbesondere für Haushalte mit Kindern aufstocken sollen. Eine wichtige Besonderheit dieses unbefristeten Kombilohns besteht darin, dass der Förderbetrag mit zunehmendem Bruttoeinkommen zunächst ansteigt und erst ab einer bestimmten Einkommensgrenze sukzessive wieder abgeschmolzen wird. Eingeführt wurde der EITC ursprünglich als Ergänzung zum Mindestsicherungssystem: Primäres Ziel war es, eine Arbeitsaufnahme finanziell attraktiver zu gestalten für Familien, die Leistungen aus dem Mindestsicherungssystem erhielten (vgl. Ventry 2000: 1013f.).

Ausgestaltung und Ziele des EITC haben sich über die Jahrzehnte jedoch verändert. Die Höhe

der Steuergutschriften wurde immer wieder angehoben, um Reallohnsenkungen im unteren Einkommensbereich abzufedern. Der EITC entwickelte sich darüber zunehmend zu einem „Anti-Armutsprogramm“ (vgl. Peter 2005: 4). Da der staatliche Mindestlohn nicht regelmäßig angepasst wurde, verlor er ab Ende der siebziger Jahre inflationsbedingt zusehends an Wert (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Während in den siebziger Jahren ein Vollzeitverdienst auf Mindestlohnniveau noch ausgereicht hatte, um das Einkommen einer dreiköpfigen Familie über die offizielle Armutsgrenze<sup>12</sup> zu heben, unterschritt der Mindestlohn diese Grenze im Jahr 1986 bereits um 20% (vgl. Ventry 2000: 1002). Statt dieses Problem durch eine Erhöhung des Mindestlohnes anzugehen, wurde der EITC sukzessive erhöht, um die sinkenden Löhne im unteren Einkommensbereich abzufedern.

Der EITC hat sich somit von einem anfänglich komplementären Element zu einem Ersatz für existenzsichernde Mindestlöhne entwickelt, von dem allerdings vorrangig nur Erwerbstätige mit Kindern profitieren. Trotz einer leichten Anhebung des Mindestlohnes Mitte der neunziger Jahre ist es bis heute weitgehend bei dieser „Aufgabenverteilung“ geblieben. In den neunziger Jahren ist der EITC zudem zunehmend auch an die Stelle der Mindestsicherung bei Erwerbslosigkeit getreten, nachdem die bis dahin unbefristeten Leistungen des Mindestsicherungssystems durch die „Temporary Assistance for Needy Families“ (TANF) ersetzt worden waren, die Erwachsenen nur noch für maximal fünf Jahre während des gesamten Erwerbslebens gewährt wird. In Verbindung mit dem außergewöhnlich starken Wirtschaftsaufschwung und zunehmenden Verhaltensauflagen für Empfänger/innen von Transferleistungen (etwa im Programm ‚Wisconsin Works‘) führte dies zu einem weiteren Anstieg der Zahl der EITC-Berechtigten, während die Zahl der Personen mit Anspruch

11 Zu beachten ist dabei, dass in einer Reihe von Bundesstaaten (aktuell in 19) höhere Mindestlöhne gesetzlich vorgeschrieben sind; die Mehrzahl liegt zwischen 6,15 \$ und 7,50 \$, der höchste Mindestlohn gilt in San Francisco mit 8,50 \$ (Quelle: U.S. Department of Labor).

12 Die offizielle Armutsgrenze in den USA liegt deutlich unter dem Niveau der relativen Armutsgrenze in Höhe von 50 oder 60% MÄE, die wir hier meist heranziehen.

auf Leistungen der Mindestsicherung in manchen Bundesstaaten um bis zu 80% sank (vgl. Ventry 2000: 1007).

Wie aus Übersicht 5 hervorgeht, ist der EITC in erster Linie als Steuergutschrift für Personen mit Kindern konzipiert. Aufgrund der extrem niedrigen Mindestsicherung für Alleinstehende und Paare ohne Kinder führt die Aufnahme einer niedrig entlohnten Arbeit bei ihnen auch ohne EITC zu einer deutlichen Erhöhung des verfügbaren Einkommens. Ein (Vollzeit-)Verdienst auf Mindestlohniveau reicht aufgrund dessen geringerer Höhe jedoch nur bei einer alleinstehenden Person aus, um ihr Einkommen über die offizielle Armutsgrenze zu heben. Zugleich ist damit auch die Einkommensgrenze bereits erreicht, bis zu der das Einkommen durch den EITC aufgestockt wird. Alleinstehende Personen profitieren daher nur vom EITC, wenn sie einer Teilzeitarbeit nachgehen und weniger verdienen als ein Voll-

zeit-Mindestlohn. Das Gros der Förderung entfällt hingegen auf Alleinerziehende oder Paare mit Kindern. Nach Berechnungen von Peter (2005) reicht bereits eine Teilzeitarbeit mit 30 Wochenstunden auf Mindestlohniveau aus, um das Einkommen einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern durch EITC und Food Stamps auf ein Niveau oberhalb der *offiziellen* Armutsgrenze zu heben. Auf der anderen Seite reichen die Steuergutschriften aufgrund des geringen Anrechnungssatzes im Ausstiegsbereich (7,65%) in einen relativ hohen Einkommensbereich hinein – bei Paaren mit zwei Kindern läuft die EITC-Förderung beispielsweise erst bei einem Jahreseinkommen von über 37.000 US-\$ aus.

Anspruch auf den EITC haben inzwischen gut 20% aller Haushalte (vgl. OECD 2003: 119), was auch damit zusammen hängen dürfte, dass Niedriglöhne unterhalb von 50% des Medianlohns in den USA mit 23% der Beschäftigten

Übersicht 5: **Kombilohn, Mindestsicherung und Mindestlöhne in den USA (in US-\$) 2004**

	Alleinstehende/r	Paar ohne Kinder	Alleinerziehende/r 2 Kinder	Paar, 2 Kinder
Mindestsicherung (Netto) <sup>13</sup>	141	259	830	1.011
Mindestlohn (Vollzeit Brutto)	893	893	893	893
Offizielle Armutsgrenze (Brutto)	768	988	1.189	1.497
Relative Armutsgrenze 50% MÄE (Netto)*	1.080	1.527	1.870	2.159
Kombilohn (EITC)**:				
Förderhöchstbetrag	33,25	33,25	367	367
Einkommensgrenze, ab der der Höchstbetrag reduziert wird	544	711	1.198	1.364

\* Daten zur relativen Armutsgrenze 50% des Medialen Äquivalenzeinkommens beziehen sich auf das Jahr 2000

\*\* Daten zum Earned Income Tax Credit (EITC) beziehen sich auf das Jahr 2005

Quelle: Mindestlöhne: Eurostat (Regnard 2005); Mindesteinkommen: OECD 2006; Relative Armutsgrenze: OECD 2004; Armutsgrenze USA: U.S. Census Bureau; EITC: Kaltenborn/Knerr 2006

<sup>13</sup> Diese Angaben entstammen den Berechnungen der OECD (2006). Zur Methodik der Berechnungen siehe auch den Kasten 1 im Anhang.

(2003) weit verbreitet sind (vgl. OECD 2006, Figure W 5.5) und der gesetzliche Mindestlohn kaum dazu beiträgt, dies einzudämmen, weil er auf noch deutlich niedrigerem Niveau (ca. 33% des Medians) liegt. Zum Vergleich: In den EU-Ländern lag der durchschnittliche Anteil von Niedriglöhnen im Jahr 2000 bei 15,1%, wobei zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass diesem Wert eine höhere Niedriglohngrenze (zwei Drittel des Medians) zugrunde liegt (vgl. European Commission 2004).

Zusammenfassend lassen sich die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in den USA als Ersatz für eine existenzsichernde Mindestsicherung charakterisieren, die zudem in nennenswerter Höhe nur Haushalten mit Kindern offen stehen. Ein zentrales Ziel ist die Reduzierung der Armut trotz Erwerbstätigkeit, die auch aufgrund des niedrigen Niveaus des staatlichen Mindestlohns besonders verbreitet ist.

### 3.2 Großbritannien

Großbritannien, das lange Zeit als europäisches Pendant zum US-amerikanischen System mit einem niedrigen Niveau der Mindestsicherung galt, hat sich hiervon durch die umfassenden Reformen seit Mitte der neunziger Jahre deutlich abgesetzt. Inzwischen liegt das Niveau der Mindestsicherung für Erwerbslose bei allen hier betrachteten Haushaltskonstellationen über der relativen Armutsgrenze und damit weitaus höher als in den USA (vgl. Übersicht 5). Der gesetzliche Mindestlohn, der 1999 auf relativ niedrigem Niveau eingeführt wurde, liegt nach den deutlichen Erhöhungen in den vergangenen Jahren inzwischen auf einem im internationalen Vergleich mittleren Niveau (etwa 45% des Medianlohnes). Parallel hierzu wurden die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in Form von Steuergutschriften für gering Verdienende deutlich angehoben und auch auf Haushalte ohne Kinder

ausgeweitet. Obwohl der britische Kombilohn in seinen Grundprinzipien dem amerikanischen EITC ähnlich ist, weist er wichtige Unterschiede im Detail auf und entfaltet aufgrund seiner Einbettung in ein wesentlich großzügiger bemessenes Mindestsicherungssystem und im Zusammenwirken mit dem höheren gesetzlichen Mindestlohn andere Wirkungen.

Bereits in den siebziger Jahren wurden arbeitnehmerseitige Kombilöhne (Family Credit) als für gering Verdienende mit dem Ziel eingeführt, die real sinkenden Löhne am unteren Rand des Lohnspektrums aufzustocken. Ähnlich wie in den USA gab es auch hier damals keine politischen Mehrheiten für einen existenzsichernden Mindestlohn. Der Konsens, die wachsende Lohnungleichheit durch sozialpolitische Maßnahmen abzufedern, anstatt ihr durch Mindestlöhne entgegenzuwirken, hielt sich bis Ende der neunziger Jahre. In diesem Zeitraum wurden die Steuergutschriften mehrfach erhöht und besser mit dem Mindestsicherungssystem abgestimmt.<sup>14</sup> Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit den achtziger Jahren und die weiterhin wachsende Lohnungleichheit führten jedoch zu einer starken Ausweitung der Armut, die sich in hohem Maße auf Haushalte mit Kindern konzentrierte. 1996 wuchsen 25% der Kinder in einkommensarmen Haushalten (unter 60% des MÄE) auf (vgl. HM Treasury 2005 – zitiert nach Peter 2006: 7), wobei es sich vielfach um Haushalte ohne erwerbstätige Personen handelte. Die Einkommensarmut betraf jedoch zunehmend auch Erwerbstätige. Zum wachsenden Ausmaß von Niedriglöhnen trug wesentlich bei, dass die konservative Regierung in den achtziger Jahren die so genannten „Wage Councils“ abschaffte, die zuvor unter Mitwirkung von Gewerkschaften und Arbeitgebern für Wirtschaftszweige ohne effektive Tarifbindung branchenbezogene Mindestlöhne festgelegt hatten (vgl. Bosch/Weinkopf 2006a).

Nach dem Regierungsantritt der Labour-Partei im Jahr 1997 stand ein Umbau des So-

<sup>14</sup> So wurde etwa im Jahr 1992 die Mindestgrenze von 30 Wochenstunden, ab der ein Anspruch auf den Kombilohn bestand, auf 16 Stunden abgesenkt und damit nahtlos an die Sozialhilfe (Income Support) angeschlossen, welche nur bis zu einer wöchentlichen Arbeitszeit von maximal 15 Stunden gewährt wurde.

zialstaates auf der Tagesordnung. Oberste Priorität hatte für die Verfechter/innen des „Dritten Weges“ in Großbritannien die Bekämpfung der Kinderarmut. Verschiedene Maßnahmen zielten daher darauf ab, die Einkommenssituation von Familien auch *unabhängig* vom Erwerbsstatus der Eltern zu verbessern. So wurden die kinderbezogenen Leistungen im Rahmen der Sozial- bzw. Arbeitslosenhilfe erhöht. Im Jahr 2003 wurden diese Leistungen ersetzt durch einen bedürftigkeitsgeprüften Kindergeldzuschlag (Child Tax Credit – CTC), eine Steuergutschrift für Familien mit Kindern, die zusätzlich zum einkommensunabhängigen Kindergeld (Child Benefit) gewährt wird. Für Haushalte mit Kindern, die Anspruch auf Steuergutschriften haben, werden zudem seit 1999 70% der Kinderbetreuungskosten bis zu einer Obergrenze von gegenwärtig bis zu 910 £ (bei zwei Kindern) pro Monat übernommen (vgl. Kaltenborn/Knerr 2006: 37). Die hohen Zuschüsse für Kinderbetreuungskosten sind auch vor dem Hintergrund zu verstehen, dass in Großbritannien das

Angebot an Kinderbetreuung in höherem Maße marktförmig organisiert und für Eltern mit hohen Kosten verbunden ist: So zeigt ein Vergleich von Kinderbetreuungskosten (einschließlich aller steuerlichen Begünstigungen und kinderbezogenen Transfers) in 23 OECD-Ländern (Immervoll/Barber 2006), dass Deutschland hier den letzten Rang belegt, also die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung für Eltern die geringsten Kosten verursacht, während Großbritannien und die USA im oberen Drittel zu finden sind.

Daneben wurden auch die monetären Anreize für eine Arbeitsaufnahme verbessert und durch aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit einem Mix aus „Fördern und Fordern“ flankiert. Besondere Zielgruppen waren hier zum einen Jugendliche und zum anderen Alleinerziehende, deren Erwerbsquote Mitte der neunziger Jahre deutlich unter der durchschnittlichen Frauenerwerbsquote lag. Auch die Erwerbsquote gering Qualifizierter war stark gesunken. Um die Abgabenlast für gering Verdienende zu verringern, wurde ein Freibetrag in

Übersicht 6: **Kombilohn, Mindestsicherung und Mindestlöhne in Großbritannien (in £) 2004**

	Alleinstehende	Paar ohne Kinder	Alleinerziehende/r 2 Kinder	Paar, 2 Kinder
Mindestsicherung (Netto)	584	721	1.022	1.155
Mindestlohn (Brutto)	4,5 pro Stunde, 180 pro Woche (40h), 780 pro Monat			
Relative Armutsgrenze 50% MÄE (Netto)*	508	718	879	1.015
Kombilohn (WTC)**:				
Förderhöchstbetrag (ab 16 h / ab 30 h Mindestarbeitszeit)	0 / 190	0 / 323	268 / 323 zzgl. max. 910 für Kinderbetreuungskosten	268 / 323 zzgl. max. 910 für Kinderbetreuungskosten
Einkommensgrenze, ab der Höchstbetrag reduziert wird (Brutto)	1.159	1.159	1.159	1.159

\* Daten zur relativen Armutsgrenze 50% des Medialen Äquivalenzeinkommens beziehen sich auf das Jahr 2000

\*\* Daten zum Working Tax Credit (WTC) beziehen sich auf das Jahr 2005

Quelle: Mindestlöhne: Eurostat (Regnard 2005); Low Pay Commission 2005; Mindesteinkommen: OECD 2006; Relative Armutsgrenze: OECD 2004; WTC: Kaltenborn/Knerr 2006

der Sozialversicherung (gegenwärtig 94 £ pro Woche) eingeführt und der Eingangssteuersatz reduziert (vgl. Peter 2006: 17f.). Zudem wurden im Rahmen des zum „Working Families Tax Credit“ (WFTC) umbenannten Kombilohnes die hohen Transferenzzugraten von 70% auf zunächst 55% und später sogar auf 37% gesenkt, die Steuergutschriften erhöht und durch die Zuschüsse für Kinderbetreuungskosten ergänzt. Im Jahr 2003 wurde der Kombilohn auch auf kinderlose Erwerbstätige ausgeweitet und in „Working Tax Credit“ (WTC) umbenannt. Allerdings erhalten kinderlose Paare und Alleinstehende Steuergutschriften erst ab einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden und die Zuschüsse sind insgesamt niedriger.

Bereits vor der Ausweitung der Kombilöhne war im Jahr 1999 in Großbritannien ein nationaler Mindestlohn eingeführt worden, dessen Einführung u.a. auch damit begründet wurde, dass auf diese Weise einem Missbrauch des Sozialsystems durch Betriebe entgegengewirkt werden solle. Ohne eine Lohnuntergrenze könnten sie die Löhne in der Gewissheit senken, dass der Steuerzahler die Differenz ausgleiche (vgl. Bosch/Weinkopf 2006a). Der Mindestlohn wurde damit als ein unterstützendes Element eingeführt, um Spielräume für höhere Subventionen niedriger Erwerbseinkommen im Haushaltskontext und eine Ausweitung des Kreises der Begünstigten zu eröffnen. Allerdings liegt selbst die aktuelle Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes (seit Oktober 2005: 5,05 £ pro Stunde) bei einem Vollzeitverdienst nur für Haushalte ohne Kinder über der relativen Armutsgrenze und höher als die Mindestsicherung auf dem Niveau von 2004.

Nach Angaben der britischen Finanzverwaltung wurden im Durchschnitt der Jahre 2004 und 2005 4,5 Millionen Haushalte mit Erwerbstätigen durch WTC und CTC unterstützt; davon erhielten knapp 1,7 Millionen Haushalte auch oder ausschließlich den WTC (HM Revenues and Customs 2006). Dies entspricht 7% aller Haus-

halte. Im Vergleich zum Jahr 1997 hat sich damit die Zahl der Bezieher/innen der Steuergutschriften mehr als verdoppelt (ONS 2006). Übersicht 6 zeigt, welche Haushaltskonstellationen in welcher Weise im Zusammenspiel mit dem Mindestlohn und im Kontext des britischen Sozialsystems vom WTC profitieren.

Ähnlich wie in den USA profitieren insbesondere Haushalte mit Kindern von den Kombilöhnen. Aufgrund der geringen Freibeträge bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Mindestsicherung (Arbeitslosenhilfe, Wohngeld) liegt der Netto-Verdienst aus einer auf dem Niveau des Mindestlohns bezahlten Tätigkeit von 30 Wochenstunden kaum über dem Anspruch auf Mindestsicherung bzw. sogar leicht darunter (vgl. Kaltenborn/Knerr 2006: 32). Obwohl ab einer Arbeitszeit von 30 Wochenstunden ein höherer Zuschlag gewährt wird und die Entzugsraten des WTC auf 37% gesenkt wurden, setzt der WTC Kaltenborn/Knerr (2006: 38) zufolge für Niedrigverdiener-Haushalte mit Kindern in erster Linie einen Anreiz zur Aufnahme einer nicht-geringfügigen Teilzeitbeschäftigung (über 16 Stunden), aber nicht notwendig für eine Beschäftigung mit höherem Stundenvolumen. Das liegt daran, dass bei 30 Wochenstunden auf Mindestlohniveau noch Anspruch auf Wohngeld besteht und das nach Anrechnung auf den WTC verbleibende Nettoerwerbseinkommen auf das Wohngeld zu 85% angerechnet wird.

Der bereits angesprochene neue Freibetrag in der Sozialversicherung gilt auch für die arbeitgeberseitigen Sozialabgaben. Insofern wurde zusätzlich zu den arbeitnehmerseitigen Kombilöhnen auch eine arbeitgeberseitige Subvention eingeführt, die die Abgabenlast insbesondere für Arbeitsplätze mit relativ niedriger Entlohnung verringert: Bei einem Vollzeitjob mit einem Verdienst in Höhe von 60% des Medianlohnes (2003: ca. 228 £ pro Woche) liegt der Anteil der arbeitgeberseitigen Sozialabgaben bei rund 7,5%.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Die Abgabenbelastung wurde auf Basis folgender Angaben errechnet: Die OECD beziffert den Mindestlohn auf 44,1% des Medianlohns im Jahr 2003 (OECD 2006). Da der Mindestlohn in diesem Jahr 4,20 £ betrug, beträgt der auf 60% des Medianlohns hochgerechnete Stundenlohn 5,71 £. Bei einer 40-Stunden-Woche ergibt dies einen Wochenlohn von 228 £. Die Arbeitgeberbeträge sind auf Basis der Angaben von Kaltenborn/Knerr (2006) für das Jahr 2005 errechnet (12,8% für wöchentliche Bruttogehälter oberhalb von 94 £).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in Großbritannien ergänzend zu einer im Vergleich zu den USA deutlich höheren Mindestsicherung und einem ebenfalls höheren gesetzlichen Mindestlohn gewährt werden. Haushalte mit Kindern profitieren dabei neben höheren Steuergutschriften auch von den in den WTC integrierten Zuschüssen für Kinderbetreuungskosten.

### 3.3 Frankreich

Frankreich hat Maßnahmen zur Förderung der Niedriglohnbeschäftigung in den neunziger Jahren zunächst auf die Arbeitgeberseite konzentriert, indem die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitsplätze mit niedrigen Stundenlöhnen reduziert wurden. Aktuell werden diese Entlastungen für Arbeitsverhältnisse bis zum 1,6-fachen des gesetzlichen Mindestlohnes SMIC gewährt, der mit 8,03 € pro Stunde sowohl absolut als im Vergleich zum Durchschnittseinkommen (ca. 60% – vgl. OECD 2006, Figure W3.3) deutlich höher liegt als in Großbritannien und den USA.

Insbesondere durch die gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche im Jahr 1997 wurde der Mindestlohn überproportional angehoben, da die Stundenreduzierung für Mindestlohnbeziehende mit vollem Lohnausgleich erfolgte. Als Kompensation hierfür wurden auch die arbeitgeberseitigen Subventionen ausgeweitet (vgl. L'Horty 2006). Insofern dienen diese Subventionen also auch zur Abstützung eines relativ hohen Mindestlohnes – ähnliche Subventionen haben auch andere Länder mit vergleichsweise hohen Mindestlöhnen (z. B. Belgien, Niederlande) in den 1990er Jahren eingeführt. Die Abgabentlastungen auf Seiten der Arbeitgeber sind degressiv gestaltet, sinken also mit steigender Lohnhöhe. Bei Arbeitsplätzen auf Mindestlohn-Niveau werden die Sozialabgaben um 26 Prozentpunkte reduziert und betragen anstelle von fast 40% noch 13,6% (vgl. Gafsi et al. 2005). Daran wird auch deutlich, dass nicht nur der Mindestlohn, sondern auch die regulären Sozial-

abgaben deutlich höher liegen als in den angelsächsischen Ländern, aber auch als in Deutschland. Die Gesamtkosten für die Abgabentlastungen beliefen sich im Jahr 2003 auf 19,5 Mrd. €.

Neben den arbeitgeberseitigen Kombilöhnen wurde im Jahr 2000 mit der „Prime pour l'Emploi“ (PPE) auch ein arbeitnehmerseitiger Kombilohn eingeführt, mit dem Einkommen aus abhängiger oder selbständiger Tätigkeit für allein Stehende bis zur Höhe des 1,4-fachen Vollzeit-Mindestlohnes (2005: 16.659 €) bezuschusst werden. Bei Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern liegen die Grenzen höher. 2004 lag der Höchstbetrag der Förderung für Paare mit zwei Kindern bei 125 € pro Monat (vgl. Übersicht 7). Für alle Haushaltskonstellationen gibt es ein Mindesteinkommen, ab dem die Prämie gewährt wird. Es liegt bei 30% eines Jahreseinkommens aus einer Vollzeittätigkeit auf Mindestlohnniveau (vgl. Cour des Comptes 2006: 286) und betrug im Jahr 2005 3.570 € (vgl. Kaltenborn/Knerr 2006: 26f).

Im Jahr 2004 erhielten rund 8,8 Millionen Haushalte die Beschäftigungsprämie, dies entspricht rund 25% aller Haushalte. Die Kosten lagen bei 2,45 Mrd. €, was einer durchschnittlichen Fördersumme pro Haushalt von 280 € jährlich entsprach (vgl. Cour des Comptes 2006: 289). Im Vergleich zu den Einkommensbeihilfen in Großbritannien und den USA fällt die französische Beschäftigungsprämie damit relativ bescheiden aus, was insbesondere für Haushalte mit Kindern gilt: Auch nach den bereits beschlossenen Erhöhungen wird der Zuschuss im Jahr 2007 maximal 67 € monatlich für Alleinstehende und 140 € für Familien mit zwei Vollzeitbeschäftigten und zwei Kindern betragen (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 20). Außerdem wird die Prämie bereits unterhalb eines Vollzeiteinkommens auf Mindestlohnniveau wieder reduziert (vgl. Übersicht 7).

Die aktuellen Erhöhungen zielen insbesondere auch auf verbesserte Anreize für Teilzeitbeschäftigte. So hatte unter anderem der französische Rechnungshof bemängelt, dass die Anreize für diese Beschäftigtengruppe zu gering seien:

Übersicht 7: **Kombilohn, Mindestsicherung und Mindestlöhne in Frankreich (in €) 2004**

	Allein- stehende/r	Paar ohne Kinder	Allein- erziehende/r 2 Kinder	Paar, 2 Kinder
Mindestsicherung (Netto)	604	812	1.005	1.130
Mindestlohn (Vollzeit Brutto)	1.173	1.173	1.173	1.173
Relative Armutsgrenze 50 % MÄE (Netto)*	623	882	1.078	1.247
Kombilohn (PPE)**:				
Förderhöchstbetrag	60	66 / 119***	68	71 / 125 ***
Einkommensgrenze, ab der Höchstbetrag reduziert wird	992	992	992	992

\* Daten zur relativen Armutsgrenze 50 % des Medialen Äquivalenzeinkommens beziehen sich auf das Jahr 2000

\*\* Daten zum Prime pour L'Emploi (PPE) beziehen sich auf das Jahr 2005

\*\*\* Erste Angabe bezieht sich auf Alleinverdiener-Paar, zweite Angaben auf Doppelverdiener-Paar

Quelle: Mindestlöhne: Eurostat (Regnard 2005); Mindesteinkommen: OECD 2006;  
Relative Armutsgrenze: OECD 2004; PPE: Kaltenborn/Knerr 2006

Im Fall von Alleinverdiener-Ehepaaren mit zwei Kindern, in denen ein Partner eine mit dem Mindestlohn bezahlte Halbtagsbeschäftigung aufnimmt, steigt das monatliche Nettoeinkommen beispielsweise lediglich um 44 € (vgl. Cour des Comptes 2006: 288f). Außerdem wurde kritisiert, dass die Prämie bislang erst nach Ablauf des Steuerjahres ausbezahlt wurde. Seit Beginn des Jahres 2006 wird sie nunmehr monatlich gewährt.

Die Beschäftigungsprämie reicht zudem nicht aus, um bereits bestehende monetäre Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem auszugleichen: Mit Ausnahme der ersten sechs Monate nach Erwerbsaufnahme werden Nettolöhne voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Nach Angaben der *OECD* (2006) entfällt der Anspruch auf Sozialhilfe unabhängig von der Haushaltskonstellation bei einem monatlichen Einkommen von rund 960 € vollständig, was zu einem deutlichen Einkommensverlust im Vergleich zum Sozialhilfebezug führen kann. Besonders groß fällt dieser Bruch in der Einkommenskurve bei Alleinverdiener-Ehepaaren mit Kindern und bei

Alleinerziehenden aus (vgl. Abbildung A2 im Anhang). Daher setzt bereits das Steuer- und Transfersystem im Niedriglohnbereich in erster Linie Anreize, eine Teilzeittätigkeit aufzunehmen und diese mit dem Bezug von Sozialhilfe zu kombinieren (vgl. Kaltenborn/Knerr 2006: 67).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Frankreich im Unterschied zu den beiden anderen Ländern den Schwerpunkt bei arbeitgeberseitigen Kombilöhnen setzt. Die reduzierten Sozialabgaben für Niedriglohnjobs sollen auch dazu beitragen, das relativ hohe Niveau des gesetzlichen Mindestlohnes abzustützen. Die arbeitnehmerseitige Beschäftigungsprämie hat aufgrund ihrer geringen Höhe eine vergleichsweise geringere Bedeutung. Ein Schwerpunkt liegt auf der Förderung von Teilzeitbeschäftigung.

### 3.4 Wirkungen

Wir haben uns bei der Darstellung der Ansätze in anderen Ländern weitgehend darauf beschränkt, die jeweilige Ausgestaltung der Kom-

bilöhne zu beschreiben. Hierbei ist bereits deutlich geworden, dass deren Wirkungsweise im Zusammenspiel mit der Ausgestaltung der Mindestsicherung und der gesetzlichen Mindestlöhne betrachtet werden muss. Im Folgenden steht im Mittelpunkt, welche Wirkungen den jeweiligen Ansätzen zugeschrieben werden. Dabei wird kein detaillierter Überblick zu vorliegenden empirischen Studien gegeben (vgl. hierzu z. B. Kaltenborn et al. 2006), sondern lediglich auf ausgewählte Ergebnisse eingegangen. Einschränkend ist hierbei vorab anzumerken, dass die vorliegenden Studien die in der deutschen Debatte besonders zentrale Frage, ob sich mit Kombilöhnen zusätzliche Beschäftigung erreichen lässt, nicht eindeutig beantworten.

### 3.4.1 Arbeitsangebot und Beschäftigung

Theoretisch wirken sich arbeitnehmerseitige Kombilöhne – insbesondere, wenn sie in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen gewährt werden – nicht automatisch positiv auf das Arbeitsangebot aus, weil Substitutions- und Einkommenseffekte zu berücksichtigen sind, die je nach Haushaltskonstellation unterschiedlich wirken können. Typischerweise wird davon ausgegangen, dass das Arbeitsangebot von Personen ohne erwerbstätigen Ehepartner (alleinstehende Personen, Alleinerziehende und Alleinverdiener-Ehepaare) steigt, weil diese sich durch die Einkommensbeihilfen unmittelbar finanziell besser stellen. Bei Haushalten mit zwei Erwerbstätigen kann ein Kombilohn hingegen auch dazu führen, dass das Arbeitsangebot insgesamt sinkt, da die Einkommensgrenzen, die zum Förderhöchstbetrag berechtigen, oftmals bereits bei einem einzigen Vollzeiteinkommen erreicht sind. Zusätzliches Einkommen reduziert daher den Einkommenszuschuss und erhöht damit den Grenzsteuersatz für Zweitverdiener, der aufgrund des Steuer- und Transfersystem ohnehin oft höher ausfällt als beim Erstverdiener. Für alle Haushaltskonstellationen gilt darüber hinaus, dass das Arbeitsangebot zurückgehen kann, weil die Einkommensbeihilfe das verfügbare Nettoein-

kommen erhöht und dies ggf. zum Anlass genommen wird, die Erwerbstätigkeit einzuschränken (vgl. ausführlicher z.B. Kaltenborn et al. 2006; Brücker/Konle-Seidl 2006).

Vor diesem Hintergrund konzentrieren sich vorliegende empirische Studien für die USA und Großbritannien primär auf die Arbeitsangebotswirkungen bei bestimmten Haushaltskonstellationen – insbesondere Alleinerziehenden oder Eltern, auf die sich die Kombilöhne in beiden Ländern im Wesentlichen ja auch konzentrieren. In den USA stellten Alleinerziehende im Jahr 2001 61% der rund 20 Millionen geförderten Empfängerhaushalte des amerikanischen EITC und Paare mit Kindern machten weitere 21% aus. Aufgrund der deutlich höheren Förderung erhielten beide Gruppen zusammen 98% der Fördermittel (vgl. Eissa/Hoynes 2005: 36). In Großbritannien handelte es sich bei über 84% der Empfängerhaushalte des WTC um Alleinerziehende oder Paare mit Kindern, wobei der Anteil der Alleinerziehenden mit 46% am höchsten war (HM Revenues and Customs 2006, Table 2,1).

In beiden Ländern ist die Erwerbsbeteiligung Alleinerziehender in den letzten Jahren deutlich angestiegen (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 17; Eissa/Hoynes 2005: 27), während die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern zumindest in den USA leicht gesunken ist. Inwieweit die steigende Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden auf die Reformen der Kombilöhne in beiden Ländern zurückzuführen sind, wird in den vorliegenden Studien unterschiedlich beurteilt. Für beide Länder ist zu berücksichtigen, dass das außergewöhnlich hohe Wirtschaftswachstums in den neunziger Jahren zu einem generellen Anstieg der Erwerbstätigkeit geführt hat, daher kann auch der Anstieg der Erwerbstätigkeit Alleinerziehender nur partiell auf die Kombilöhne zurückgeführt werden. So sind in den USA nach *Fang/Keane* (2004) rund 33% des Anstiegs der Erwerbsbeteiligung zwischen 1993 und 2002 auf die großzügigere Ausgestaltung des EITC zurückzuführen. *Meyer/Rosenbaum* (2001) kommen für den Zeitraum 1984 und 1996

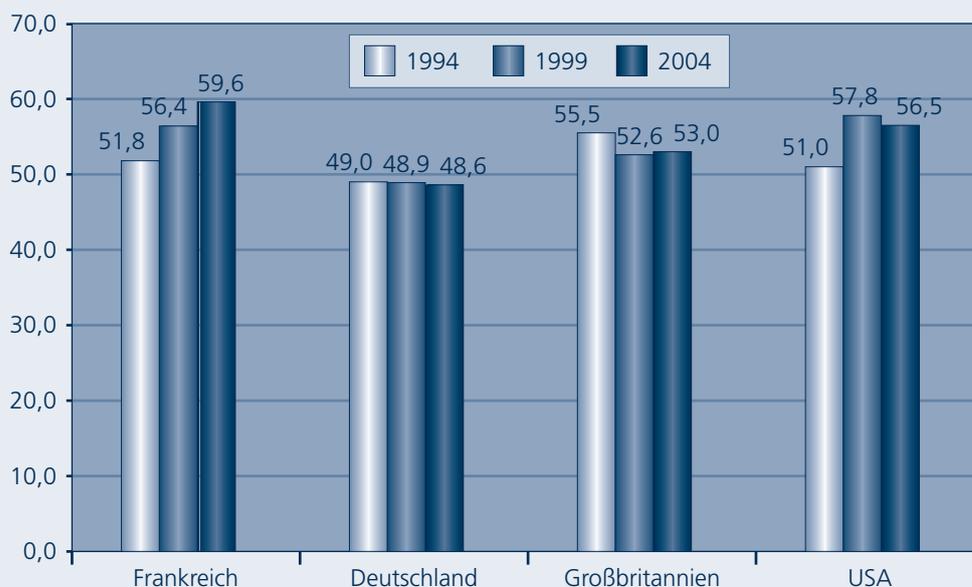
hingegen auf einen etwas höheren Anteil (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 11). Den Effekt der Reduzierung der Mindestsicherung und verschärfte Auflagen zur Aufnahme einer Arbeit auf die Steigerung der Erwerbsquote von Alleinerziehenden beziffern *Fang/Keane* (2004) auf 17%. Auch für Großbritannien ermitteln die empirischen Untersuchungen positive Effekte der Reformen auf die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden. Ihre Erwerbsquote ist als unmittelbare Folge der Reformen je nach Studie um zwischen ein und sieben Prozentpunkten gestiegen (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 17f). Insgesamt kommen die mikroökonomischen Studien bei allen Unterschieden bezüglich des Ausmaßes der Reformeffekte zu dem Ergebnis, dass die Kombilöhne insbesondere zu einer Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden beigetragen haben.

Weniger eindeutig sind hingegen die Effekte auf Paare, für die von einigen Studien ein leicht negativer Effekt auf die Erwerbsbeteiligung von (potentiellen) Zweitverdiener/innen festgestellt wird, während andere keine Effekte konstatiert

haben (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 13, 19). Für Großbritannien ermitteln einzelne Studien hingegen sogar einen positiven Effekt auf den Erwerbsumfang von Müttern mit Partnern (vgl. Leigh 2005). Die einzige empirische Studie, die bislang für die Wirkungen der „Prime pour l’Emploi“ in Frankreich vorliegt (Stancanelli 2005), ermittelt leicht negative Effekte auf die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen. Demgegenüber ergeben die Berechnungen für unverheiratete Frauen je nach angewandeter Methode leicht positive oder leicht negative Effekte (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 20).

Der Schwerpunkt der empirischen Untersuchungen zu Kombilöhnen in Frankreich liegt jedoch auf der Evaluation der Beschäftigungseffekte, die die quantitativ bedeutsameren Abgabentlastungen für Arbeitgeber hatten. In den Studien, die auf der retrospektiven Analyse empirischer Daten beruhen (Crépon/Desplatz 2001; Gafsi et al. 2004; Jamet 2005), variieren die Angaben zur Gesamtzahl neuer oder erhaltener Arbeitsplätze zwischen 70.000 und 460.000.

Abbildung 4: **Erwerbstätigenquote\* von gering Qualifizierten (25-64 Jahre)**



\* Die Erwerbstätigenquote ist die Anzahl der Beschäftigten geteilt durch die Anzahl an Personen in der Altersgruppe in %.

Quelle: OECD Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge

In einigen Studien werden dabei explizit Wirkungen auf gering Qualifizierte oder Arbeitsplätze mit niedrigen Anforderungen analysiert. Bezogen auf die Beschäftigung gering Qualifizierter ist zu beachten, dass deren Erwerbsquote in Frankreich im Zeitraum zwischen 1994 und 2004 von 51,8 auf 59,6% angestiegen ist, während sie in Großbritannien und Deutschland im gleichen Zeitraum sank bzw. auf einem relativ niedrigen Niveau verharrte (vgl. Abbildung 4).

Dies erscheint insofern bemerkenswert, als die Gruppe der gering Qualifizierten<sup>16</sup> in Frankreich ähnlich wie in Großbritannien verhältnismäßig groß ist – in beiden Ländern haben etwa ein Drittel der Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren eine niedrige formale Bildung, während dieser Anteil in den USA (12%) und in Deutschland (17%) deutlich niedriger liegt (vgl. OECD 2005c). Außerdem hatte Frankreich anders als Großbritannien im betreffenden Zeitraum keinen vergleichbaren wirtschaftlichen Aufschwung, der diesen Anstieg erklären könnte. Allerdings dürfte ein nicht unerheblicher Teil des Anstiegs der Erwerbsquote von gering Qualifizierten auf das Ausscheiden von Älteren aus dem Erwerbsleben zurück zu führen sein, die in Frankreich deutlich häufiger gering qualifiziert sind als jüngere Altersgruppen.<sup>17</sup> Zur Erklärung der Trendumkehr im Bereich gering qualifizierter Beschäftigung verweisen einige Studien zudem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit, der z.T. auch mit den Reformen im Zusammenhang stehen könnte, da es bis vor kurzem zusätzliche Abgabentlastungen, unabhängig vom Einkommen, für unbefristete Teilzeitbeschäftigte gab (vgl. L'Horty 2000: 6).<sup>18</sup> Allerdings ist die Teilzeitquote von gering Qualifizierten in Frankreich im Zeitraum zwischen 1993 und 2005 insgesamt nur um 4 Prozentpunkte auf heute 21% gestiegen, was weit unter den entsprechenden Anteil

in Großbritannien (32%) oder Deutschland (34%) zurück geblieben ist.<sup>19</sup>

Die Beurteilung, welchen Einfluss die Reformen auf die Erwerbsbeteiligung gering Qualifizierter hatten, wird auch dadurch erschwert, dass sich die vorliegenden Studien meist nicht primär auf die Gruppe der formal gering Qualifizierten konzentrieren, sondern auf „gering qualifizierte Arbeitsplätze“ („emploi peu qualifié“). Als Indikator hierfür werden neben oder alternativ zum Qualifikationsniveau der Beschäftigten auch Merkmale des Arbeitsplatzes herangezogen – und zwar vorrangig eine geringe Bezahlung, zum Teil auch niedrige Qualifikationsanforderungen oder eine Mischung aus beiden. Da die Personengruppen gering Qualifizierte, niedrig Entlohnte und Beschäftigte auf „Einfacharbeitsplätzen“ zumindest in Deutschland nur begrenzt deckungsgleich sind (vgl. Hieming et al. 2005), sind die Ergebnisse in Bezug auf die Beschäftigung gering Qualifizierter vermutlich auch in Frankreich mit Vorsicht zu betrachten.

Festzuhalten bleibt, dass die Studien in Bezug auf „gering qualifizierte Arbeit“ weitgehend einheitlich leicht positive Effekte der arbeitgeberseitigen Kombilöhne in Frankreich ermitteln (für einen Überblick vgl. Gafsi et al. 2005 und L'Horty 2006); bezogen auf gering qualifizierte Arbeit werden die Zuwächse auf zwischen 70.000 und 220.000 Arbeitsplätzen beziffert. Dabei unterscheiden sich die Studien allerdings in der Einschätzung, ob dies primär auf die Substitution höher bezahlter (und qualifizierter) Arbeitsplätze durch niedrig bezahlte Arbeit zurückgeht (Gafsi et al. 2005) oder ob es sich eher tatsächlich um zusätzliche Arbeitsplätze handelt (Crépon/Desplatz 2001). Diesen Beschäftigungseffekten stehen allerdings beträchtliche Kosten gegenüber. Legt man wie L'Horty (2006) einen mittleren Wert aus den vorliegenden Studien zugrunde, dann betragen die Bruttokosten pro erhal-

16 Als gering qualifiziert gelten gemäß OECD-Definition Personen ohne einen Schul- oder Berufsabschluss, der der höheren Sekundarstufe entspricht. In Deutschland ist dies das Abitur oder eine dreijährige Berufsausbildung.

17 Dies mag dann auch erklären, warum die Erwerbsquote steigen kann, obwohl die absoluten Beschäftigtenzahlen von gering Qualifizierten im selben Zeitraum gesunken sind (Quelle: Eurostat, Labour Force Survey).

18 Seit 2001 ist dies jedoch für neue Verträge nicht mehr möglich, zum Ende des Jahres 2005 lief diese Möglichkeit auch für die bestehenden Verträge aus.

19 Quelle: Eurostat, Labour Force Survey; eigene Berechnungen

tenem oder zusätzlichem Arbeitsplatz 19.700 € pro Jahr. Die Nettokosten – also bei Gegenrechnung von Steuern, Sozialabgaben und den Transfers bei Arbeitslosigkeit – beziffert er auf ungefähr die Hälfte, also auf etwa 10.000 € pro Arbeitsplatz und Jahr.<sup>20</sup>

### 3.4.2 Teilzeitbeschäftigung

Da in der aktuellen Debatte über bestehende Kombilohn-Regelungen in Deutschland vielfach zu hohe Anreize für die Kombination von Teilzeitarbeit und Transferleistungen bemängelt und stattdessen stärkere Anreize zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung gefordert werden, ist von besonderem Interesse, die Ansätze und Erfahrungen der anderen Ländern unter diesem Aspekt genauer unter die Lupe zu nehmen.

Während der EITC in den USA keine Mindestgrenzen für Einkommen oder Arbeitszeit vorsieht, werden die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in Großbritannien und in geringerem Maße auch in Frankreich erst bei Überschreitung bestimmter Grenzen gewährt. In Großbritannien spielt hierbei die Arbeitszeit eine Rolle, in Frankreich der Verdienst.

Bemerkenswert ist, dass die Mindestarbeitszeit, die Voraussetzung für den Anspruch auf Einkommensbeihilfen ist, in Großbritannien nach Personengruppen gestaffelt wird. Während Alleinstehende und Personen in Paarhaushalten ohne Kinder erst ab einer Wochenstundenzahl von 30 Stunden eine Steuergutschrift erhalten können, liegt diese Grenze bei Haushalten mit Kindern bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 16 Wochenstunden. In Frankreich liegt die Mindesteinkommensgrenze hingegen bei 3.570 € pro Jahr, was bei einem Stundenlohn auf Mindestlohniveau einer Arbeitszeit von etwa 12 Stunden pro Woche entspricht und bei höherer Bezahlung entsprechend weniger. In Großbritannien führt dies im Zusammenwirken mit anderen Regelungen im Steuer- und Trans-

fersystem dazu, dass insbesondere Alleinerziehende und Paare mit Kindern kaum finanzielle Anreize haben, ihre Arbeitszeit auf Vollzeit aufzustocken, weil die Einkommensunterschiede relativ gering sind. In Frankreich übersteigt das Gesamteinkommen bei Teilzeitarbeit im Niedriglohnbereich aufgrund der Anrechnung auf Transfer Einkommen sogar das Einkommen in einer niedrig entlohnten Vollzeittätigkeit.

Wie bereits angesprochen gibt es demgegenüber in den USA keine vergleichbaren Untergrenzen; hier werden also auch Zuverdienste aus „kleiner“ Teilzeitbeschäftigung bezuschusst. Aufgrund der geringen Transferleistungen insbesondere für Kinderlose bewirkt bereits ein geringes (Teilzeit-)Einkommen eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation. Zudem steigt die Höhe der Steuergutschrift innerhalb gewisser Grenzen mit steigendem Erwerbseinkommen, was tendenziell Anreize zur Ausweitung des Arbeitsvolumens bietet. Allerdings wird die Einkommensgrenze, ab der die Zuschüsse wieder abgeschmolzen werden, bei Kinderlosen bereits unterhalb eines Vollzeiteinkommens auf Mindestlohniveau erreicht. Außerdem wird die Höhe des Zuschusses nicht am Stundenlohn bemessen, sondern am Gesamtverdienst. Die Arbeitszeit spielt also keine Rolle.

Im Vergleich mit Frankreich und Großbritannien verläuft die Einkommenskurve mit zunehmendem Nettoeinkommen in den USA sowohl bei Kinderlosen als auch bei Familien mit Kindern deutlich steiler (vgl. Abbildung A2 im Anhang), was einerseits mit dem niedrigen Niveau der Mindestsicherung und andererseits mit den sehr geringen Entzugsraten für den Kombilohn zusammen hängt.

Ob die besonderen Anreize zur Ausübung von Teilzeitarbeit in den drei Ländern bewusst so ausgestaltet oder eher Nebenprodukt des „Tarifverlaufs“ sind, lässt sich den vorliegenden Informationen nicht entnehmen. Für Frankreich ist jedoch daran zu erinnern, dass in jüngster

---

<sup>20</sup> Vor diesem Hintergrund regen Gafsi et al. (2005) unter anderem an, die arbeitgeberseitigen Abgabentlastungen wieder stärker auf spezielle Zielgruppen (gering Qualifizierte, gering Verdienende) zu konzentrieren, indem die Förderhöchstgrenze von derzeit dem 1,6-fachen des Mindestlohnes auf ein niedrigeres Niveau abgesenkt wird.

Zeit Modifikationen der Beschäftigungsprämie zugunsten einer stärkeren Förderung von Teilzeitbeschäftigung vorgenommen wurden. Zudem sahen auch die Abgabentlastungen für Arbeitgeber zumindest bis vor einigen Jahren besondere Anreize für Arbeitgeber vor, verstärkt Teilzeitarbeitsplätze anzubieten. Dies dürfte auch damit zusammen hängen, dass die Teilzeitquote in Frankreich im internationalen Vergleich niedrig ist.

Die Ergebnisse von vorliegenden Untersuchungen zu den Auswirkungen der Kombilöhne auf das Arbeitsvolumen sind nicht eindeutig: Für die USA kommen zwei Studien zu dem Ergebnis, dass verheiratete Mütter und Väter ihre Arbeitszeit in Folge der Ausweitung des EITC um bis zu 4% reduziert haben; nach der Studie von *Eissa/Hoynes* (2004) gilt dies insbesondere im Ausstiegsbereich der Förderung. Bei alleinerziehenden erwerbstätigen Frauen hingegen sind die Ergebnisse widersprüchlich (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 13f.). Einer Studie (Eissa/Liebmann 1996) zufolge haben die Reformen zu einem Rückgang des Erwerbsumfangs alleinerziehender Frauen (mit Ausnahme von Frauen mit geringer Schulbildung) beigetragen. Andere Studien haben für die gesamte Gruppe alleinerziehender erwerbstätiger Mütter keine Reduzierung des Erwerbsumfangs festgestellt. Für Großbritannien kommt eine Studie zu dem Ergebnis, dass der Erwerbsumfang von Alleinerziehenden aufgrund der Reformen sogar zugenommen hat (vgl. Kaltenborn et al. 2006: 19).

### 3.4.3 Armutsvermeidung

Insbesondere in Großbritannien und den USA wurden die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne nicht nur mit Blick auf die Anzeizeffekte, sondern auch und vor allem als Instrument zur Reduzierung von Armut trotz Erwerbstätigkeit eingeführt und ausgeweitet. Obwohl dieses Ziel im Kontext der aktuellen deutschen Debatte eher nachrangig ist (auch weil es mit der Grundsicherung als weitgehend erreicht angesehen wird), gehen wir abschließend kurz darauf ein, inwiefern dieses Ziel in den untersuchten Ländern erreicht wird.

Bezogen auf die USA wird konstatiert, dass der EITC als Instrument zur Armutsvermeidung relativ zielgenau ist: 80% der Mittel fließen an Haushalte mit einem Jahreseinkommen von unter 20.000 US-\$ jährlich (vgl. Peter 2005: 10). Bezogen auf die offizielle Armutsgrenze in den USA wird geschätzt, dass im Jahr 2002 4,9 Millionen Personen, davon 2,7 Millionen Kinder über diese Grenze gehoben wurden (vgl. Peter 2005: 11). Betrachtet man hingegen die Auswirkungen des EITC in seiner Kombination mit dem verringerten Niveau der Mindestsicherung und legt dabei die international übliche Armutsdefinition von 50 bzw. 60% des medianen Haushaltseinkommens zugrunde, so ist festzustellen, dass die Armutsquote der USA im internationalen Vergleich weiterhin eine der höchsten ist und sie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nur geringfügig gesunken ist (vgl. Abbildung A2 im Anhang).

In Großbritannien sind die Armutsquoten (an der Maßzahl von 60% des MÄE gemessen) ebenfalls leicht rückläufig (vgl. Abbildung A2 im Anhang). Die Kinderarmut wurde um ein Fünftel reduziert, liegt aber mit über 20% immer noch relativ hoch (vgl. Peter 2006: 23). Dass die Armutsquote hier insgesamt niedriger ist als in den USA, dürfte auch an dem inzwischen deutlich höheren Niveau der Mindestsicherung liegen.

Für Frankreich, das im internationalen Vergleich relativ geringe Armutsquoten aufweist, wurde die Einführung der *Prime pour l'Emploi* zumindest auch mit dem Ziel einer Kaufkrafterhöhung für einkommensschwache Haushalte begründet. Nach Einschätzung des französischen Rechnungshofes ist die Beschäftigungsprämie jedoch wenig zielgenau, da 84,5% der von ihr profitierenden Haushalte nicht unter die Armutsgrenze (von 50% des medianen Äquivalenzeinkommens) fallen. An die zwei untersten Einkommensdezile fließen weniger als 20% der aufgewendeten Mittel, an die fünf oberen Einkommensdezile immerhin 30% (vgl. Cour des Comptes 2006: 292f).

### 3.5 Zwischenfazit

Die drei Länder haben unterschiedliche Reformpfade eingeschlagen, um dem Problem der wachsenden Lohnungleichheit und steigender Arbeitslosigkeit von bestimmten Zielgruppen (Alleinerziehende, Familien mit Kindern, gering Qualifizierte) entgegen zu wirken. Dabei ist deutlich geworden, dass sich die Wirkungsweise der unterschiedlichen Kombilöhne nicht allein aus deren Konzeption, sondern erst unter Berücksichtigung ihres Zusammenwirkens mit dem jeweiligen Steuer- und Transfersystem beurteilen lässt. Obwohl der britische WTC in seinen Grundprinzipien dem amerikanischen EITC ähnelt, weist Großbritannien aufgrund des unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Kontextes mittlerweile größere Nähe zu den kontinental-europäischen Ländern auf als zu den USA und lässt sich entgegen verbreiteter Auffassungen nicht mehr dem „angelsächsischen Modell“ des Sozialstaates zuordnen, das durch eine niedrige Mindestsicherung und Mindestlöhne gekennzeichnet ist (vgl. etwa Eichhorst 2006; Brücker/Konle-Seidl 2006).

Deutlich geworden ist auch, dass mit den Kombilöhnen teilweise Probleme oder Defizite angegangen werden, die in Deutschland und teils auch in den jeweils anderen Ländern entweder nicht bestehen oder auf andere Weise gelöst werden. Dies betrifft etwa die Funktion des EITC in den USA, zur Armutsvermeidung auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau beizutragen – eine Zielsetzung, die in den europäischen Ländern einschließlich Großbritannien teilweise bereits vom bestehenden Mindestsicherungssystem geleistet wird. In Deutschland stellt die Ausgestaltung der Grundsicherung darüber hinaus auch sicher, dass niedrige Einkommen im Haushaltskontext bedarfsgeprüft aufgestockt werden. In den britischen WTC ist demgegenüber u.a. auch die Subventionierung der überdurchschnittlich hohen Kosten der Kinderbetreuung integriert (und zwar bis in den Bereich recht hoher Einkommen hinein), und auch in den USA erfüllt der EITC durch seine Konzentration vorrangig auf Personen mit Kindern und die großzügigere Ausgestaltung der Zuschüsse für diese Gruppe

eine ähnliche Funktion. In Deutschland und Frankreich wird dies durch andere Maßnahmen gewährleistet – vor allem durch subventionierte öffentliche Betreuungsangebote und eine steuerliche Förderung für Kinderbetreuungskosten.

Aufgrund des höheren Niveaus der Mindestsicherung bestehen in Frankreich und Großbritannien tendenziell geringere finanzielle Spielräume als in den USA für zusätzliche großzügige monetäre Anreize in Form von Kombilöhnen, was in Frankreich dazu führt, dass die arbeitnehmerseitige Beschäftigungsprämie relativ gering ausfällt. In Großbritannien sind die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne zwar höher, beinhalten (wie erwähnt) aber auch erhebliche Subventionen für Kinderbetreuung, was den direkten Vergleich erschwert. In beiden Ländern ist außerdem zu beachten, dass die im Vergleich zu den USA deutlich höheren gesetzlichen Mindestlöhne dazu beitragen, den Aufwand für die finanzielle Unterstützung von Niedrigverdiener/innen zu begrenzen, zumal die Kombilöhne in beiden Ländern an Mindestgrenzen der Arbeitszeit oder des Einkommens gebunden sind.

In keinem der anderen Länder gibt es einen arbeitnehmerseitigen Kombilohn, der stets gewährleistet, dass unsubventionierte Vollzeit-tätigkeit attraktiver ist als subventionierte Teilzeitarbeit. Denn dies setzt voraus, dass Vollzeitbeschäftigte mit niedrigen Stundenlöhnen (z. B. auf Mindestlohniveau) mit ihrem Verdienst noch im Einkommensbereich liegen, in dem keine Abzüge beim Einkommenszuschuss anfallen. Dies trifft aufgrund des niedrigen staatlichen Mindestlohnes am ehesten auf den EITC in den USA zu, aber bei Personen ohne Kinder werden die EITC-Zahlungen bereits unterhalb von Vollzeitarbeit wieder reduziert. In Frankreich und Großbritannien ist weiterhin zu berücksichtigen, dass ggf. zusätzliche „Sprungstellen“ im Transfersystem bestehen, die zu Fehlanreizen führen können. In Frankreich betrifft dies insbesondere den vollständigen Wegfall der Sozialhilfe ab einer bestimmten Einkommensgrenze, in Großbritannien die hohe Anrechnung des Erwerbseinkommens auf „Housing benefits“ – also auf Wohngeldzahlungen.

Bezogen auf die vorliegenden Wirkungsanalysen für die Kombilohnansätze in den drei untersuchten Ländern ist festzustellen, dass erstens nur einige Zielsetzungen, die im Kontext der deutschen Debatte interessant erscheinen, in Studien untersucht wurden und zweitens bei einigen anderen Aspekten die Ergebnisse teilweise widersprüchlich sind. Weitgehend übereinstimmend sind die Ergebnisse nur dahingehend, dass die Kombilöhne in den USA und Großbritannien dazu beigetragen haben, dass die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden deutlich gestiegen ist. Dies fiel allerdings in beiden Ländern in eine Phase mit hohem Wirtschaftswachstum, so dass die Effekte nur z.T. ursächlich auf die Kombilöhne zurückgeführt werden können. Inwiefern die Kombilöhne in diesem Kontext nur die Zusammensetzung der Beschäftigten beeinflusst haben oder aber auch zusätzliche Beschäftigung generiert haben – etwa, indem anderenfalls nicht besetzbare Arbeitsplätze besetzt werden konnten oder indem die Löhne infolge der Einkommenszuschüsse sanken und zusätzliche Arbeitsnachfrage generiert haben – geht aus den Studien nicht klar hervor.

Bezogen auf die Gruppe gering Qualifizierter zeigt das Beispiel Großbritanniens, dass nicht jedes Wirtschaftswachstum automatisch in höheren Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte mündet – selbst dann nicht, wenn es arbeitnehmerseitige Kombilöhne gibt und die arbeitgeberseitigen Sozialabgaben für gering bezahlte Jobs besonders niedrig sind. Anders als dies gelegentlich dargestellt wird (vgl. Peter 2006), kann Großbritannien bezüglich der Beschäftigung gering Qualifizierter daher nicht als positives Vorbild für Deutschland angesehen werden. In Frankreich ist es zwar gelungen, trotz schwacher Wachstumsdynamik den rückläufigen Trend in der Beschäftigung gering Qualifizierter seit Mitte der neunziger Jahre aufzuhalten und umzukehren. Inwieweit dies allerdings ursächlich auf die arbeitgeberseitigen Subventionen der Sozialversicherungsabgaben für niedrig entlohnte Arbeitsplätze zurückgeführt werden kann, ist umstritten. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob und in welchem Umfang die zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnbereich auf eine Substitution höher bezahlter Arbeitsplätze zurückzuführen ist. Zudem stehen jedem zusätzlichen oder erhaltenen Arbeitsplatz einer Schätzung zufolge mit rund 10.000 € relativ hohe Kosten gegenüber.

## 4. Reformoptionen für Deutschland

Wie eingangs bereits aufgezeigt, können mit Kombilöhnen grundsätzlich unterschiedliche Ziele verfolgt werden: eine Erhöhung der Arbeitsanreize, die Vermeidung von Armut trotz Erwerbstätigkeit, eine Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften sowie die Entlastung des Sozialhaushaltes. In der aktuellen deutschen Debatte geht es vorrangig um drei dieser vier Ziele:

- Wie können Arbeitsanreize von Arbeitslosen erhöht werden – vor allem in dem Sinne, dass sich Arbeit stärker lohnt – Erwerbstätige also auf jeden Fall besser gestellt werden als diejenigen, die keinen eigenen Beitrag zu ihrer finanziellen Absicherung auf dem Niveau der Mindestsicherung leisten?
- Wie kann die Beschäftigung in Deutschland gesteigert werden?
- Wie lässt sich dies so ausgestalten, dass zusätzliche finanzielle Belastungen des Staatshaushaltes vermieden bzw. im besten Fall sogar Einsparungen erzielt werden?

Das vierte Ziel der Armutsbekämpfung ist – im Unterschied etwa zu den USA und Großbritannien – nach unserer Einschätzung demgegenüber derzeit in Deutschland wenig prioritär, was auch daran liegen dürfte, dass es mit dem neuen System der Grundsicherung als weitestgehend erreicht angesehen wird. Manche gehen sogar davon aus, dass dieses Ziel mit der Möglichkeit, ergänzend zu niedrigem Erwerbseinkommen Leistungen der Grundsicherung zu erhalten, bereits übererfüllt wird, insbesondere weil dadurch – und damit kommen die Arbeitsanreize wieder in den Blick – zu wenig Anreize bestehen, die Erwerbstätigkeit auszudehnen. In diesem Kontext wird auch darauf verwiesen, dass das Steuer- und Transfersystem Sprungstellen beinhaltet, die z. B. bewirken können, dass eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zur Reduzie-

rung des verfügbaren Nettoeinkommens führt, weil gleichzeitig Transfers wegfallen. Wie die Darstellung der Ansätze in anderen Ländern gezeigt hat, haben auch sie solche „Sprungstellen“ und Fehlanreize nicht gänzlich beseitigen können. Außerdem zielen einige der Kombilohn-Ansätze im Ausland auf die Lösung von Problemen, die in Deutschland in dieser Form nicht bestehen oder aber im Kontext anderer Systeme geregelt sind.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der großen Zahl von Menschen, die bereits heute in der einen oder anderen Form Kombilöhne (vgl. 2.1) beziehen, spricht aus unserer Sicht vieles dafür, die bestehenden Regelungen der Grundsicherung weiter zu entwickeln, statt völlig neue Kombilöhne zusätzlich einzuführen. Dies gilt umso mehr, als zusätzliche Kombilöhne ohne zeitliche Befristung kaum finanzierbar sind. Welche Ansatzpunkte für Reformen grundsätzlich bestehen bzw. derzeit diskutiert werden und welche Probleme und Risiken dabei auftreten können, wird im Folgenden vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen im In- und Ausland analysiert. Dabei werden auch mögliche Funktionen einer Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland und ihre Wechselwirkungen mit dem Mindestsicherungssystem sowie zielgruppenspezifischen Kombilöhnen einbezogen.

### 4.1 Reformmöglichkeiten der Grundsicherung

Das mit der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe seit Anfang 2005 bestehende neue System der Grundsicherung bietet nicht nur eine finanzielle Mindestabsicherung für Arbeitssuchende, sondern erfüllt auch die Funktion, niedrige Erwerbseinkommen im Haushaltskontext bedarfsgeprüft aufzustocken. Insofern hat

es bereits den Charakter eines flächendeckenden Kombilohnes, der grundsätzlich allen offen steht, die unter Berücksichtigung von Vermögen und Erwerbseinkommen im Haushaltskontext nicht in der Lage sind, ihren jeweiligen Mindestbedarf zu sichern, der sich in Abhängigkeit von Haushaltsgröße und -struktur sowie unter Berücksichtigung jeweils angemessener Wohnkosten bemisst. Im Prinzip besteht dieser Anspruch (anders als etwa die Mindestsicherung TANF in den USA) grundsätzlich zeitlich unbefristet, sofern es den Bezieher/innen trotz entsprechender Eigenbemühungen nicht gelingt, wieder selbst für ihre Existenzsicherung aufkommen zu können. Kritisiert wird hieran insbesondere, dass verstärkte Eigenbemühungen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes aufgrund hoher Transferentzugsraten nur unzureichend honoriert werden. Zum Teil bezieht sich die Kritik auch auf das im internationalen Vergleich relativ hohe Niveau der Leistungen der Grundsicherung selbst, weil dieses keine oder jedenfalls zu geringe Anreize bietet, eine gering bezahlte Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Je nachdem, wie die Bewertung der aktuellen Situation ausfällt, werden unterschiedlich weit reichende Reformen vorgeschlagen.

#### 4.1.1 Die „Radikallösung“: Absenkung der Regelsätze

Der internationale Vergleich hat deutlich gemacht, dass ein niedriges Niveau der staatlichen Leistungen zur Mindestsicherung die Bereitschaft von Arbeitslosen erhöht, eine niedrig entlohnte Arbeit anzunehmen. Die USA sind hierbei als „Paradebeispiel“ für eine Mindestsicherung, die diese Bezeichnung kaum noch verdient, anzusehen, zumal dort seit einigen Jahren selbst der (ohnehin vergleichsweise geringe) Anspruch auf finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates zeitlich befristet worden ist – und zwar auf insgesamt fünf Jahre im Verlauf eines Erwerbslebens. Ist dieser Anspruch ausgeschöpft, besteht nur noch ein Anrecht auf „Food Stamps“ – also eine Absicherung auf noch niedrigerem Niveau. Ein solches System eröffnet

zweifelloso Spielräume, um die bei der Grundsicherung eingesparten Mittel (zumindest teilweise) einzusetzen, um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit einem relativ großzügigen Kombilohn finanziell zu belohnen, was im ifo-Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ (vgl. 2.3.1) auch für Deutschland vorgeschlagen wird.

Aufgrund unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Traditionen sind einer entsprechenden Strategie in Deutschland allerdings enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Die vorliegenden Vorschläge, das Niveau der Grundsicherung in Deutschland mehr oder weniger stark abzusenken, sehen daher i.d.R. vor, dass erwerbsfähigen Arbeitslosen, denen es nicht gelingt, eine Arbeit zu finden, deren Arbeitsentgelt ausreicht, um wenigstens den Mindestbedarf zu sichern, ein öffentliches Beschäftigungsangebot unterbreitet werden muss. Dessen Annahme wäre obligatorisch, um den Anspruch auf die volle Grundsicherung zu erhalten (vgl. 2.3.1). Ein solches System ließe sich mit vertretbarem Aufwand am besten umsetzen, wenn die Arbeitsnachfrage hoch und insofern davon auszugehen wäre, dass viele Arbeitslose gute Chancen hätten, relativ schnell eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden.

Hiervon ist Deutschland derzeit jedoch weit entfernt, so dass mindestens in der Einführungsphase – und vermutlich auch darüber hinaus – öffentliche Beschäftigungsangebote in erheblichem Umfang organisiert werden müssten. Wie bereits in 2.3.1 bezogen auf das Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ ausgeführt wurde, beinhaltet dies jedoch erhebliche Finanzierungsrisiken und es besteht die Gefahr einer ggf. massiven Verdrängung regulärer Arbeitsplätze. Die intendierte deutliche Absenkung des Lohnniveaus birgt zudem erhebliche Armutsriskien nicht nur für die Erwerbsfähigen selbst, sondern insbesondere auch deren Familien. Wenngleich z.T. betont wird, dass die Leistungen der Grundsicherung für Kinder nicht reduziert werden sollen, wird hierbei verkannt, wie Familien in der Praxis mit einer Absenkung der Leistungen der Grundsicherung umgehen werden: Das verfügbare Gesamteinkommen würde für die Be-

streitung des Lebensunterhaltes aller Familienmitglieder genutzt – unabhängig davon, für welche Leistungen gewährt werden.

#### 4.1.2 Ein moderaterer Ansatz:

##### Veränderte Transferenzugsraten

In der aktuellen Debatte wird häufig unterstellt, dass viele Personen mit Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit bewusst so ausgestalten, dass mit begrenztem Aufwand das verfügbare Einkommen optimiert wird (Stichwort „Tarnkappenjobs“), was auch im folgenden Zitat zum Ausdruck kommt:

*„Kombilöhne schaffen Anreize, genau so viel in Teilzeit zum Transferbezug hinzuverdienen, dass die Summe aus staatlicher Leistung und Erwerbstätigkeit bei möglichst geringem Arbeitseinsatz maximiert wird.“ (Eichhorst 2006: 16)*

Dies suggeriert, dass sich viele Erwerbstätige aus freien Stücken für einen Minijob oder Teilzeitarbeit entscheiden, weil ihnen der zusätzliche Verdienst, den sie bei längerer Arbeitszeit erzielen könnten, nicht Anreiz genug erscheint, um ihre Arbeitszeit auszuweiten. Damit wird implizit eine „Marktmacht“ von Beschäftigten unterstellt, die in vielen Fällen jedoch nicht der Realität entsprechen dürfte, weil die Art der verfügbaren Erwerbsmöglichkeiten entscheidend auch dadurch geprägt wird, welche Arbeitsplätze Unternehmen anbieten. Tatsächlich ist inzwischen etwa jeder fünfte Arbeitsplatz in Deutschland ein Minijob; in vielen Dienstleistungsbranchen liegen die Anteile noch deutlich höher. Sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen sind z. B. in der Gebäudereinigung inzwischen eher selten (ca. ein Viertel aller Arbeitsplätze) und häufig dem Anleitungspersonal vorbehalten. Rund die Hälfte aller Arbeitsverhältnisse in der Gebäudereinigung sind Minijobs. Besonders hohe Anteile von Minijobs weisen auch der Handel und die Gastronomie auf. Treibende Kraft für diese Entwicklung sind nicht (allein) die Beschäf-

tigten, sondern auch betriebliche Strategien, die sich von einer Aufspaltung von Arbeitsplätzen mehr Flexibilität und niedrigere Kosten versprechen (vgl. Jaehrling et al. 2006). Zudem erreichen die Unternehmen mit dem Angebot von Minijobs teilweise auch Beschäftigtengruppen, die höhere Qualifikationen und Sozialkompetenzen mitbringen, ohne dass diese angemessen entlohnt werden müssen – z.B. Studierende, Rentner/innen, Nebenbeschäftigte, Wiedereinsteiger/innen (vgl. Hieming et al. 2005).

Ungeachtet dieser Einschränkung besteht jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, die Transferenzugsraten für Erwerbseinkommen von Personen, die Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung haben, insgesamt zu verringern, um zu erreichen, dass sich die Aufnahme einer Arbeit oder die Ausweitung der Arbeitszeit stärker als bisher finanziell lohnen. Ohne die Gegenfinanzierung durch eine Reduzierung des Niveaus der Grundsicherung sind die finanziellen Spielräume hierfür allerdings begrenzt, da verringerte Transferenzugsraten die Einkommensgrenzen, bis zu denen Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung besteht, nach oben verschieben. Der Kreis der Anspruchsberechtigten würde größer, was im Ergebnis ggf. sogar zu einem höheren finanziellen Aufwand führen könnte. Vermieden werden könnte dieser Effekt ggf. dadurch, dass – wie bereits in 2.3.2 kurz angesprochen – verringerte Transferenzugsraten nur zeitlich befristet gewährt würden (vgl. Spermann 2006). Offen erscheint allerdings, wie hierbei mit Personen umzugehen wäre, denen es im Rahmen dieses Zeitraumes nicht gelungen ist, gänzlich aus dem Transferleistungsbezug auszuschneiden. Das Zurückfallen auf deutlich höhere Transferenzugsraten könnte ggf. Anreize schaffen, die Erwerbstätigkeit aufzugeben oder deren Umfang zu reduzieren. Auch stellt sich die Frage, ob nach einer gewissen „Wartezeit“ ein erneuter Anspruch auf verringerte Transferenzugsraten bestehen sollte und nach welchen Kriterien dies ggf. zu bewilligen wäre.

Da sich die aktuelle Kritik vor allem an denjenigen entzündet, die im Rahmen einer gering-

fürigen Tätigkeit (mit einem monatlichen Verdienst von bis zu 400 €) hinzuverdienen, besteht eine Alternative darin, die Transferenzugsraten so zu verändern, dass die Anreize zur Ausübung einer mehr als geringfügigen Beschäftigung gestärkt würden. Dies könnte z. B. dadurch erreicht werden, dass eigenes Erwerbseinkommen bis zu einer bestimmten Grenze voll auf die Leistungen der Grundsicherung angerechnet würde und erst bei höheren Erwerbseinkünften ein Teil anrechnungsfrei bliebe. Dies wäre allerdings eine Abkehr von bisher verfolgten Strategien, denn die Änderung der Zuverdienst-Möglichkeiten ab Oktober 2005 zielte explizit darauf ab, insbesondere auch die Aufnahme eines Minijobs für Arbeitslose attraktiver zu machen. So heißt es etwa auf einer Internetseite der Bundesregierung ([www.arbeitsmarktreform.de](http://www.arbeitsmarktreform.de)):

*„Nicht wenige Hilfebedürftige verdienen durch Nebenjobs Geld zur staatlichen Unterstützung hinzu. Das ist auch ausdrücklich gewünscht. Die Regelungen der neuen Grundsicherung fördern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Mit Mini-, Midi- und Teilzeitjobs sind Arbeitslosengeld II-Bezieher in der Lage, wenigstens einen Teil des Lebensunterhalts selbst zu verdienen.“*

Nach unserer Einschätzung wäre vor einer Entscheidung über derartige Modifikationen der Transferenzugsraten grundsätzlich zu klären, wie mit der Ausübung von Teilzeitarbeit durch Bezieher/innen der Grundsicherung umzugehen ist: Die zentrale Frage ist: Soll längere Teilzeitarbeit besonders belohnt werden? Oder will man die bisherigen besonderen Anreize, überhaupt eine Arbeit anzunehmen, erhalten? Beide Varianten haben jeweils Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen.

Das britische Beispiel hat gezeigt, dass hier für den Bezug von Steuergutschriften je nach Haushaltstyp unterschiedliche Mindestgrenzen der wöchentlichen Arbeitszeit (16 bzw. 30 Stunden) bestehen, was Anreize zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit höherem Arbeitszeitvolu-

men setzt. Allerdings sind auch in Großbritannien die finanziellen Anreize zur Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung im Vergleich zu einer Kombination eines Teilzeiteinkommens mit Steuergutschriften eher gering.

In Deutschland ist die Transferenzugsrate am niedrigsten, wenn eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt wird, und es gibt keine Mindestvorgaben zur Arbeitszeit oder zum Verdienst (wie etwa bei der Beschäftigungsprämie in Frankreich). Bezogen auf die beiden Beispiele aus dem Ausland ist zu berücksichtigen, dass in Großbritannien und Frankreich die arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in eigenen Fördersystemen neben der Grundsicherung ausgestaltet sind, während die Möglichkeit des anrechnungsfreien Zuverdienstes in Deutschland im System der Grundsicherung selbst angesiedelt ist. In den Grundsicherungssystemen in Frankreich und Großbritannien gibt es jedoch ebenfalls Regelungen, die kleinere Zuverdienste ermöglichen, ohne dass diese vollständig angerechnet werden.

Grundsätzlich spricht für die Variante, auch geringe Zuverdienste (teilweise) anrechnungsfrei zu lassen, z. B., dass anderenfalls die Gefahr besteht, dass kleinere Nebenjobs von Arbeitslosen verstärkt in Schwarzarbeit ausgeübt würden. Außerdem wird häufig angenommen, dass kleine Jobs einen niedrig schwelligen Einstieg in Erwerbsarbeit bieten, der auch die Chance eröffnet, hierüber wieder einen Job mit längerer Arbeitszeit und höherem Verdienst zu finden. Aktuelle Studien verweisen allerdings darauf, dass eine solche Aufwärtsmobilität in den vergangenen Jahren in Deutschland eher seltener geworden ist (vgl. z. B. Rhein et al. 2005). Welche Ursachen diesem Trend zugrunde liegen, ist weitgehend offen. Eine Erklärung könnte sein, dass viele Unternehmen vor allem im Dienstleistungssektor – wie bereits in 4.3 angesprochen – aus unterschiedlichen Gründen verstärkt Minijobs anbieten, was im Ergebnis auch dazu führt, dass die Chancen auf einen Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell sinken. Eine weitere Ursache dürfte in der Ausweitung von Niedriglohnjobs in den vergangenen Jahren liegen.

Die alternative Strategie, bei der Ausgestaltung der Transferentzugsraten die Aufnahme einer Arbeit mit einer längeren Arbeitszeit finanziell stärker zu belohnen, könnte – wie in Großbritannien und den USA vor allem bei Alleinerziehenden festgestellt – dazu führen, dass Arbeitslose sich verstärkt um solche Erwerbsmöglichkeiten bemühen. Ob sie damit tatsächlich Erfolg hätten, hängt allerdings auch davon ab, ob ihr verändertes Arbeitsangebot auf eine entsprechende Nachfrage der Unternehmen treffen würde – etwa, indem der Trend zur Ausweitung von Minijobs dadurch gebrochen und wieder verstärkt sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse angeboten würden.

Letztlich steht bei der Abwägung der hier skizzierten Alternativen zum Umgang mit Teilzeitarbeit die grundsätzliche Frage im Raum, ob und inwieweit davon auszugehen ist, dass Arbeitslose Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Erwerbsumfangs haben bzw. Unternehmen sich bei der Ausgestaltung der von ihnen angebotenen Arbeitsplätze von institutionellen Rahmenbedingungen und dem zur Verfügung stehenden Arbeitsangebot leiten lassen. Die Ergebnisse unserer Studie zur Stellenbesetzung im Bereich einfacher Dienstleistungen deuten darauf hin, dass Unternehmen in Deutschland derzeit insgesamt wenig Probleme haben, solche Arbeitsplätze zu besetzen (vgl. Hieming et al. 2005), so dass kaum die Notwendigkeit besteht, auf besondere Präferenzen auf Seiten des Arbeitsangebotes Rücksicht zu nehmen. Wenn Arbeitslose aber nur wenig Wahlmöglichkeiten haben oder diese nach Personengruppen oder persönlichen Merkmalen unterschiedlich ausgeprägt sind, so könnte es problematisch sein, bestimmte Formen der Erwerbstätigkeit besonders zu begünstigen – vor allem, wenn dabei diejenigen, die nur geringe eigene Erwerbseinkünfte erzielen (können), systematisch schlechter gestellt würden. Dagegen steht die Frage, ob es gerecht ist, wenn höhere Eigenanstrengungen zur Bestreitung des Lebensunterhaltes kaum finanziell belohnt werden.

Eine dritte mögliche Variante der Veränderung von Transferentzugsraten, die nach unserer Kenntnis in Deutschland bislang kaum diskutiert

worden ist, besteht darin, die bislang weitgehend einheitlichen Anrechnungsregeln für Erwerbseinkommen nach dem Haushaltskontext stärker auszudifferenzieren. Konkret könnte dies in die Richtung gehen, für Personen mit Kindern die Regelungen zur Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Leistungen der Grundsicherung (evtl. zeitlich befristet) großzügiger auszugestalten. Allerdings könnte dies ggf. dazu führen, dass sich vor allem für große Bedarfsgemeinschaften die Anreize verringern würden, aus der Grundsicherung auszuschneiden, weil eine Kombination von Teilzeitarbeit und ergänzendem Transferbezug an Attraktivität gewinnt.

#### 4.1.3 Bessere Einpassung ins Steuer- und Transfersystem

Da Leistungen und Abgaben im Steuer- und Transfersystem von ganz unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, Freibeträgen und Anspruchsgrenzen abhängig sind, lassen sich Sprungstellen und Ungerechtigkeiten kaum gänzlich beseitigen. Bei der Veranlagung zur Lohn- und Einkommenssteuer kommen relativ hohe Freibeträge zur Anwendung, während bei der Bemessung der Sozialabgaben oberhalb eines Bruttoverdienstes von 800 € pro Monat auf Seiten der Beschäftigten der volle Beitragssatz von rund 21% erhoben wird – unabhängig von der Haushaltsgröße und sonstigen Rahmenbedingungen. Dies gilt allerdings nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze, so dass bei hohen Einkommen die prozentuale Belastung des Gesamteinkommens wieder sinkt.

Lohn- und Einkommensteuer werden nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Haushalts- bzw. Familienkontext bemessen; bei den Sozialversicherungsabgaben spielt demgegenüber die Äquivalenz von Beiträgen und Leistungsansprüchen eine größere Rolle. Durchbrochen wird dieses Prinzip allerdings durch abgeleitete Ansprüche von nicht oder nur geringfügig beschäftigten EhegattInnen, die beitragsfrei in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung mitversichert sind. Darüber hinaus gibt es in der gesetzlichen Rentenversicherung bei Verheirateten Versorgungsansprüche des Überlebenden.

Zusammen mit der Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigung resultieren hieraus Anreize, die zumindest bei begrenzter Erwerbsneigung oder -möglichkeit dazu führen, dass „kleine“ Beschäftigungsverhältnisse (Minijobs) bevorzugt werden. Verstärkt wird dieser Effekt dadurch, dass Minijobs steuerfrei sind und bei Verheirateten den Splitting-Vorteil nicht beeinträchtigen. Selbst wenn dies EmpfängerInnen von Leistungen der Grundsicherung nicht oder nur selten unmittelbar betrifft, sind die Wirkungen dieser Regelungen auf die Strukturierung von Arbeitsangebot und -nachfrage nicht zu vernachlässigen (vgl. auch 4.3). Größere unmittelbare Bedeutung haben hingegen kinderbezogene Transfers, die in mehreren Systemen angesiedelt sind und je nach Status der Bezugsberechtigten unterschiedliche Niveaus aufweisen. Dem Kindergeld in Höhe von 154 € pro Monat, das als Basis-Leistung angesehen werden kann, stehen im System der Einkommensteuer die Kinderfreibeträge gegenüber, die bei höheren Einkommen zu einer teils deutlich höheren Entlastung führen. Im System der Grundsicherung liegen die kinderbezogenen Zahlungen ebenfalls deutlich höher als das Kindergeld. So erhält z. B. eine allein erziehende ALG II-Beziehende nach Angaben von Schäfer (2005: 8) kindbezogene Leistungen in Höhe von 428,20 € (207€ Regelleistung, 124,20 € Mehrbedarfzuschlag und 97 € anteilige Miet- und Heizkostenerstattung). Um mit Erwerbstätigkeit ein vergleichbares Niveau zu erreichen, muss die erhebliche Differenz zum Kindergeld überwunden werden. Der im Prinzip zur Behebung dieser Problematik eingeführte Kinderzuschlag scheint diese Zielsetzung nur begrenzt zu erfüllen, zumal seine Ausgestaltung sehr kompliziert ist.

Auf Seiten der Unternehmen bestehen weniger „Sprungstellen“, weil bei den Arbeitskosten vor allem die Lohn- und Lohnnebenkosten relevant sind. Eine kleinere Sprungstelle besteht zwischen Minijobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Für Minijobs sind seit 1. Juli 2006 pauschale Abgaben in Höhe von 30%

(vorher 25%) des Bruttolohnes zu leisten, während die Sozialabgaben bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) mit rund 21% etwas niedriger liegen. Dies beeinträchtigt die Attraktivität von Minijobs für Unternehmen jedoch anscheinend kaum. Denn es gibt zahlreiche Indizien dafür, dass Arbeitgeber die höheren Abgaben für Minijobs auf unterschiedlichen Wegen ganz oder teilweise auf die betroffenen Beschäftigten abwälzen. So hat eine IAT-Auswertung auf der Basis des SOEP 2004 ergeben, dass fast 85% der geringfügig Beschäftigten Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle erhalten, was darauf hinweisen könnte, dass Lohnabschläge bei MinijobberInnen nicht selten sind, obwohl dies den Regelungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz widerspricht (vgl. Kalina/Weinkopf 2006). Darüber hinaus gibt es weitere Hinweise, dass geringfügig Beschäftigte auch bei anderen Leistungen wie etwa der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall benachteiligt werden (vgl. Winkel 2005).

Wie in 2.4.2 bereits angesprochen, würden bei einer Umsetzung einiger der aktuell diskutierten Kombilohn-Konzepte auf Unternehmensseite überdies neue Sprungstellen geschaffen. Dies betrifft insbesondere die „Magdeburger Alternative“, die eine erhebliche und dauerhafte Subvention für zusätzliche Einstellungen in der jeweils untersten Lohngruppe vorsieht, die jedoch vollständig entfielen, wenn die geförderte Person in die nächsthöhere Lohngruppe aufsteigen würde. Das Progressiv-Modell der GRÜNEN mit reduzierten Sozialabgaben für Arbeitsplätze unterhalb eines Monatsverdienstes von 2.000 € würde nicht nur die Attraktivität von niedrig bezahlten Vollzeitstellen erhöhen, sondern auch erhebliche Anreize zur Aufspaltung von Arbeitsplätzen bieten – je kleiner die Einheiten, desto geringer die Abgabenbelastung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine bessere Abstimmung unterschiedlicher Regelungen des Steuer- und Transfersystems bei Reformen bestehender und Einführung neuer Kombilohn-Varianten zweifellos berücksichtigt werden muss, wengleich eine vollständige Har-

monisierung kaum möglich erscheint. Handlungsbedarf und -möglichkeiten bestehen nach unserer Einschätzung insbesondere im Bereich kinderbezogener Transfers, wobei allerdings eine Angleichung mittels einer Absenkung der kinderbezogenen Leistungen in der Grundsicherung (vgl. etwa Schäfer 2005) familien- und sozialpolitisch problematisch erscheint. Darüber hinaus wäre auch darauf zu achten, keine neuen „Sprungstellen“ auf Seiten der Arbeitgeber zu schaffen, die zu einer weiteren Reduzierung voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse führen könnten.

#### 4.1.4 Konsequenterer „Aktivierung“

Der internationale Vergleich verweist darauf, dass es jenseits finanzieller „Stellschrauben“ auch eine Reihe anderer Ansatzpunkte gibt, um Arbeitslose zu verstärkten Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche zu bringen bzw. ihre Erwerbsintegration zu fördern. So gelten etwa die hier nicht näher betrachteten skandinavischen Länder als Beispiele für eine Kombination eines vergleichsweise hohen Niveaus der finanziellen Mindestsicherung mit einem hohen Grad der Aktivierung von Arbeitslosen, die z. B. zur Teilnahme an unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verpflichtet sind. Am leichtesten und kostengünstigsten umsetzbar ist eine Aktivierungsstrategie allerdings bei einer hohen Nachfrage nach Arbeitskräften, was sich am Beispiel Großbritanniens belegen lässt: Hier wurde die Umsetzung einer konsequenten Aktivierung von Arbeitslosen in den neunziger Jahren dadurch erleichtert, dass zahlreiche offene Stellen zu besetzen waren und die Ablehnung eines geeigneten Stellenangebotes sanktioniert werden konnte.

In Deutschland haben Unternehmen jedoch derzeit angesichts der hohen Arbeitslosigkeit offenbar oftmals kaum Schwierigkeiten, auch niedrig bezahlte Stellen mit ungünstigen Arbeitsbedingungen zu besetzen, und verzichten daher häufig sogar auf deren Meldung bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung (vgl. Hieming et al.

2005). Dies heißt nicht unbedingt, dass die Arbeitsanreize von Arbeitslosen in jedem Fall ausreichend hoch sind, aber selbst wenn dies nicht der Fall wäre, resultiert für die Unternehmen hieraus offenbar kein Problem, weil sie vorhandene Stellen trotzdem besetzen können. Vor diesem Hintergrund sind auch die Möglichkeiten zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen im Rahmen konkreter Stellenangebote begrenzt. Dies gilt umso mehr, als möglichst passgenaue Vermittlungsvorschläge bei der Besetzung offener Stellen ein wichtiges Kriterium für Unternehmen bei der Beurteilung der Qualität der Arbeitsvermittlung und deren Inanspruchnahme sind. Dies ist auch eine Begründung dafür, dass ArbeitsvermittlerInnen es häufig ablehnen, Stellenangebote zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen zu nutzen, zumal hierfür im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums eine Reihe anderer Maßnahmen zur Verfügung stehen – insbesondere Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten.

Letztere sind allerdings aus verschiedenen Gründen sehr umstritten. Dies betrifft zum einen die Frage, inwieweit durch die verstärkte Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten reguläre Beschäftigung verdrängt bzw. deren Aufbau verhindert wird. Zum anderen verweist eine aktuelle Studie des IAB darauf, dass die Zusatzjobs bislang „nicht sehr zielgruppenorientiert“ (Wolff/Hohmeyer 2006: 41) – also nicht vorrangig für Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen eingesetzt werden. Dies kann zum einen daran liegen, dass eine Überprüfung der Verfügbarkeit vor allem für Personen mit vergleichsweise guten Arbeitsmarktchancen effektiv erscheint (vgl. Wolff/Hohmeyer 2006: 42). Zum anderen ist hierbei nach unserer Einschätzung jedoch auch zu berücksichtigen, dass parallel zur Einführung der Zusatzjobs der Umfang anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen deutlich zurück gefahren wurde, wodurch insgesamt weniger Alternativen zur „Aktivierung“ von Arbeitslosen zur Verfügung stehen. Zu prüfen wäre in diesem Kontext, ob die für Zusatzjobs einge-

setzten Mittel ggf. effektiver genutzt werden könnten – etwa zur Finanzierung von regulärer öffentlich geförderter Beschäftigung für besonders benachteiligte Arbeitslose, deren Wiederbeschäftigung auch mit verschiedenen Varianten von Kombilöhnen kaum erreichbar erscheint.

Insgesamt scheint die Betreuung und Beratung von Arbeitslosengeld II-Beziehenden nach den Reformen der Mindestsicherung Anfang 2005 und den damit verbundenen veränderten Zuständigkeiten noch nicht optimal zu laufen, worauf der *Bundesrechnungshof* (2006) kürzlich nochmals nachdrücklich hingewiesen hat. Die Funktionsfähigkeit der zuständigen Institutionen zu verbessern, wäre jedoch eine zentrale Voraussetzung, um das Prinzip des „Förderns und Forderns“ konsequenter umzusetzen und damit auch eine verbesserte Erwerbsintegration zu erreichen. Dies wäre auch eine wichtige flankierende Rahmenbedingung für die erfolgreiche Umsetzung fast aller hier skizzierten Reformoptionen, zumal die Erfahrungen mit früheren Kombilohn-Modellprojekten darauf verweisen, dass die Beratung und Information von Unternehmen und Arbeitsuchenden über bestehende Fördermöglichkeiten eine wichtige Voraussetzung für deren Akzeptanz und Inanspruchnahme ist.

#### **4.2 Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes**

Eine gänzlich andere „Stellschraube“ zur Reduzierung des finanziellen Aufwandes für die Aufstockung von niedrigen Erwerbseinkommen, die nicht am Niveau der Transferleistungen ansetzt, wäre die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, um eine untere Grenze für staatliche Zuzahlungen zu niedrigen Löhnen einzuziehen. In Großbritannien hat dieses Argument bei der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahre 1999 eine wichtige Rolle gespielt. Hier wurde betont, dass der Ausbau der Grundsicherung und die Ausweitung der Steuergutschriften für gering Verdienende nur finanzierbar seien,

wenn gleichzeitig betriebliches Lohndumping unterbunden werde. Ohne Mindestlöhne könnten die Unternehmer die Löhne aber in der Gewissheit senken, dass der Steuerzahler die Differenz zahle (vgl. Bosch/Weinkopf 2006a). Die deutlichen Erhöhungen des britischen Mindestlohns in den vergangenen Jahren haben hier zudem finanzielle Spielräume geschaffen, um die Einkommensgrenzen für die dortigen arbeitnehmerseitigen Kombilöhne in Form von Steuergutschriften anzuheben und inzwischen auch auf Kinderlose auszuweiten.

Der steigende Anteil von Niedriglöhnen in Deutschland und die große Zahl von Erwerbstätigen, die Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung haben, verweisen darauf, dass diesbezüglich auch in Deutschland Handlungsbedarf besteht. Nach IAT-Berechnungen liegt z. B. die Zahl der abhängig Beschäftigten (einschließlich Teilzeit und Minijobs), die für Bruttolöhne von weniger als 7,50 € pro Stunde arbeiten, bei rund 4,6 Millionen (vgl. Kalina/Weinkopf 2006b). In vergleichbaren Nachbarländern wie Großbritannien, Frankreich oder den Niederlanden liegen die gesetzlichen Mindestlöhne demgegenüber zwischen 7,36 € und 8,03 € brutto pro Stunde (vgl. Bosch/Weinkopf 2006a). Je nachdem, in welcher Höhe ein Mindestlohn in Deutschland eingeführt würde, könnte hierdurch ein mehr oder weniger großer Teil der aufstockenden Leistungen an Erwerbstätige eingespart werden – zumindest unter der Voraussetzung, dass die Beschäftigungswirkungen mindestens neutral wären. Vorliegende empirische Untersuchungen und Erfahrungen aus anderen Ländern verweisen darauf, dass die Beschäftigungseffekte nicht nur von der Höhe eines gesetzlichen Mindestlohnes, sondern auch von der Ausgestaltung des Einführungsprozesses beeinflusst werden können (vgl. Bosch/Weinkopf 2006 a, b und c).

Die erzielbaren Einsparungen bei ergänzenden Transferleistungen durch die Einführung einer Untergrenze für Niedriglöhne betreffen grundsätzlich alle Formen der Erwerbstätigkeit, die bislang zu Stundenlöhnen unterhalb des

Niveaus eines evtl. gesetzlichen Mindestlohnes ausgeübt werden, weil sich die Erwerbseinkommen entsprechend erhöhen würden. Ein vollständiges Ausscheiden aus dem Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung wäre jedoch am ehesten bei den Vollzeitbeschäftigten zu erwarten, sofern sie nicht aufgrund der Haushaltsgröße einen besonders hohen Bedarf haben.

Neben der Funktion eines gesetzlichen Mindestlohnes, den Aufwand für die Finanzierung von Kombilöhnen zu begrenzen, ist auch eine andere Variante des Zusammenwirkens von Kombi- und Mindestlöhnen denkbar, wie das Beispiel Frankreichs gezeigt hat: Hier wird die Kostenbelastung der Unternehmen durch den vergleichsweise hohen gesetzlichen Mindestlohn (sowohl absolut als auch relativ zum Durchschnittseinkommen) dadurch abgefedert, dass für Arbeitsplätze mit einer Entlohnung von bis zum 1,6-fachen des Mindestlohnes eine Reduzierung der Sozialabgaben gewährt wird. Der finanzielle Aufwand für diese arbeitgeberbezogenen Kombilöhne ist mit jährlichen Kosten von aktuell ca. 19,5 Milliarden € allerdings beträchtlich, zumal umstritten ist, ob und in welchem Umfang hierdurch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende erhalten worden sind bzw. ggf. sogar nur eine Substitution höher bezahlter durch niedriger bezahlte Tätigkeiten stattgefunden hat.

Grundsätzlich wäre es auch möglich, derartige arbeitgeberseitige Subventionen auf die Beschäftigung von speziellen Zielgruppen wie etwa Älteren oder Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu begrenzen, um deren Beschäftigungschancen zu erhöhen oder zu erhalten. Letzteres könnte z. B. in Betracht gezogen werden, wenn sich heraus stellen sollte, dass sich die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf die Beschäftigungschancen solcher Gruppen negativ auswirken würde. Eine weitere Option besteht theoretisch darin, arbeitgeberbezogene Zuschüsse nur für tatsächlich zusätzliche Arbeitsplätze zu gewähren – ggf. sogar in Kombination mit einer Förderung für die Be-

schäftigung spezieller Zielgruppen. Wie in 2.3.1 bereits angesprochen, ist das Konzept der „Magdeburger Alternative“ im Prinzip als ein solcher Ansatz anzusehen. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob die Zusätzlichkeit und die Beschränkung auf bestimmte Zielgruppen einerseits kontrolliert und andererseits Verdrängungseffekte in anderen Arbeitsmarktsegmenten vermieden werden könnten.

Wichtig ist herauszuheben, dass sich die beiden hier skizzierten möglichen Varianten des Zusammenwirkens von Kombi- und Mindestlöhnen nicht grundsätzlich ausschließen, sondern auch ineinander greifen können. Allerdings wird der gewünschte Effekt eines Mindestlohns, den finanziellen Aufwand für arbeitnehmerseitige Kombilöhne zu begrenzen, verringert, wenn im Gegenzug arbeitgeberseitige Kombilöhne eingeführt werden. Im Extremfall könnte dies sogar dazu führen, dass den Einsparungen auf der einen Seite höhere Ausgaben auf der anderen Seite gegenüber stehen. Diese Gefahr besteht insbesondere, wenn arbeitgeberseitige Subventionen für alle Niedriglohnjobs ohne Zielgruppenbezug gewährt werden, während ein Anspruch auf arbeitnehmerseitige Kombilöhne nur bei einer Bedürftigkeit im Haushaltskontext besteht.

### **4.3 Reform der geringfügigen Beschäftigung**

Ergänzend zu den hier aufgezeigten unterschiedlichen Reformmöglichkeiten der Grundsicherung wäre aus unserer Sicht auch die Ausgestaltung der Mini- und Midijobs auf den Prüfstand zu stellen. Wie in 2.1 beschrieben, sind die damit verbundenen Vergünstigungen an Beschäftigte unter den bereits existierenden Kombilöhnen die einzige Subvention, die völlig ohne Zielgruppenbezug und Bedarfsprüfung gewährt wird. Dies erscheint umso gravierender, als gleichzeitig die Zahl der Begünstigten mit rund 7 Millionen Personen weitaus höher liegt als bei allen anderen Kombilöhnen.

Insbesondere die Minijobs sind zwar bei Unternehmen wie Beschäftigten sehr beliebt, aber es erscheint prüfenswert, ob die damit verbundenen Anreize zur Aufspaltung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nicht deutlich verringert bzw. beseitigt werden müssten. Denn diese führen einerseits zu erheblichen Einnahmeverlusten in der Sozialversicherung und haben andererseits zudem noch den Effekt, dass andere Personengruppen bei Einstellungen Arbeitslosen oftmals vorgezogen werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die hierfür eingesetzten Mittel nicht besser und effektiver genutzt werden könnten, um die Beschäftigung spezieller Zielgruppen wie etwa gering Qualifizierter und Langzeitarbeitsloser gezielter zu fördern.

Vorliegende Vorschläge wie etwa das Progressiv-Modell der GRÜNEN heben zwar hervor, dass hierdurch die Sonderregelungen für Mini- und Midijobs aufgehoben werden könnten. Allerdings würde die Umsetzung des Konzeptes tendenziell dazu führen, dass zumindest die Anreize für Arbeitgeber, verstärkt auf kleine Arbeitsverhältnisse zu setzen, erhalten blieben oder sich sogar noch weiter erhöhen würden.

#### **4.4 Zusätzliche Kombilöhne für spezielle Zielgruppen?**

Ob über die bestehenden Regelungen hinaus zusätzliche Kombilöhne für spezielle Zielgruppen eingeführt werden sollten, müsste nach unserer Einschätzung sorgfältig geprüft werden. Hierbei stellt sich zunächst die Frage, für welche Zielgruppen solche Konzepte Wirkung entfalten könnten. Die Darstellung der Ansätze in den USA, Großbritannien und Frankreich hat gezeigt, dass in diesen Ländern Personen mit Kindern die vorrangige Zielgruppe arbeitnehmerbezogener Kombilöhne sind und dass sich positive Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung am ehesten für Alleinerziehende nachweisen lassen. Die Gruppe der Alleinerziehenden hat auch bereits bei der modellhaften Erprobung mancher Kom-

bilöhne in Deutschland (z. B. beim Mainzer Modell und beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg – vgl. 2.2) eine besondere Rolle gespielt. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob Kombilöhne in Deutschland tatsächlich der am besten geeignete Ansatz wären, um das Problem der im internationalen Vergleich relativ geringen Erwerbsbeteiligung von Müttern anzugehen. Vieles deutet darauf hin, dass die Ursache hierfür nicht in erster Linie in unzureichenden Arbeitsanreizen, sondern in der mangelnden Vereinbarkeit von Beruf und Familie liegt. Um die Vereinbarkeit zu verbessern, wären qualitativ hochwertige Betreuungsangebote insbesondere für Kleinkinder, aber auch für andere Altersgruppen deutlich auszuweiten und überdies die Flexibilität der Angebote zu erhöhen (vgl. Esch/Stöbe-Blossey 2005).

Als mögliche Zielgruppen für zielgruppenspezifische Kombilöhne werden in Deutschland aktuell meist Arbeitslose genannt, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt besonders schlecht sind – z. B. Langzeitarbeitslose, Ältere oder formal gering Qualifizierte. Deren Beschäftigungschancen sollen i.d.R. durch eine Kombination von arbeitnehmer- und arbeitgeberseitigen Zuschüssen verbessert werden (vgl. z.B. die in 2.3.2 beschriebenen Kombilohn-Ansätze der Bundesländer NRW und Niedersachsen). Bei den vorliegenden Vorschlägen zur Einführung zielgruppenspezifischer Kombilöhne wird nach unserer Einschätzung allerdings häufig zu wenig berücksichtigt, ob bereits Förderinstrumente für die jeweilige Zielgruppe existieren, die ggf. in Konkurrenz zu einem neuen Kombilohn treten könnten. Hierauf verweisen z. B. die Erfahrungen mit dem SGI-Modell, dessen geringe Inanspruchnahme auch daran lag, dass insbesondere für Langzeitarbeitslose alternativ auch andere Lohnkostenzuschüsse zur Verfügung standen, die zwar eine kürzere Laufzeit hatten, aber höhere Fördersummen versprachen. Darüber hinaus ist zu bemängeln, dass der Frage, ob Kombilöhne wirklich geeignet sind, um die Beschäftigungshemmnisse der jeweils anvisierten Zielgruppen auszugleichen, oftmals nicht ausreichend Beachtung

geschenkt wird. Dies betrifft insbesondere die Analyse, ob das Problem eher in zu geringen Arbeitsanreizen auf Seiten der Beschäftigten liegt oder auf Seiten der Unternehmen in Form zu hoher Arbeitskosten – oder ob nicht andere strukturelle Probleme die Ursache sind, die sich aber mit Hilfe von Kombilöhnen kaum lösen lassen.

Umstritten ist nicht zuletzt die Frage, ob eine Förderung zeitlich befristet werden kann oder dauerhaft gewährt werden sollte. Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll mit dauerhaften Subventionen grundsätzlich sehr zurückhaltend umzugehen – und zwar nicht nur, um den finanziellen Aufwand zu begrenzen, sondern auch aus grundsätzlichen Erwägungen: Unbefristete Subven-

tionen sollten auf Personen beschränkt werden, deren Leistungsfähigkeit dauerhaft gemindert ist (z. B. Schwerbehinderte) oder bei denen keine realistische Perspektive mehr auf ungeforderte Beschäftigung besteht – etwa bei Älteren, bei denen eine begrenzte Frist bis zur Rente überbrückt werden soll. Abgesehen von diesen Ausnahmen sollten zielgruppenspezifische Kombilöhne grundsätzlich so ausgestaltet und flankiert werden, dass Übergänge in ungeforderte Beschäftigung nicht nur nicht behindert, sondern im Gegenteil gezielt unterstützt werden. Je nachdem, in welchem Umfang dies tatsächlich gelänge, würden Mittel frei, die für die Förderung weiterer Arbeitsloser genutzt werden könnten.

## 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Rahmen dieser Expertise stand im Mittelpunkt, auf der Basis der bisherigen Erfahrungen und Ansätze in Deutschland und in ausgewählten anderen Ländern (USA, Großbritannien, Frankreich) auszuloten, welche Zielsetzungen mit Kombilöhnen grundsätzlich verfolgt werden können, welche Wirkungen in der Praxis erzielt worden sind und welche Schlussfolgerungen und Anregungen hieraus für Reformoptionen in Deutschland gezogen werden können. Wie in den Teilen 1 und 2 beschrieben, hat sich der Focus der deutschen Debatte über Kombilöhne in jüngster Zeit deutlich verändert. Wurde bislang vorrangig darüber diskutiert, ob – und wenn ja: in welcher Form – Kombilöhne in Deutschland eingeführt werden sollen, so wird in jüngeren Stellungnahmen und Veröffentlichungen häufig (wie auch hier) betont, dass es bereits eine Reihe von Regelungen gibt, die als Kombilohn-Varianten anzusehen sind.

Vor diesem Hintergrund steht nunmehr stärker die Frage im Mittelpunkt, wie diese Kombilöhne so ausgestaltet werden können, dass sie bezogen auf bestimmte Zielsetzungen effektiver wirken. An welche Ziele dabei konkret gedacht wird, ist höchst unterschiedlich. Wir haben in Teil 1 eine Systematik vorgestellt, die vier Kernziele von Kombilöhnen beinhaltet, denen sich die meisten der zahlreichen einzelnen Zielsetzungen, die in der Debatte eine Rolle spielen, zuordnen lassen:

- die Erhöhung monetärer Arbeitsanreize / Ausweitung des Arbeitsangebotes;
- Stabilisierung / Erhöhung der Arbeitsnachfrage;
- Armutsvermeidung;
- Entlastung / Stabilisierung der Sozialausgaben.

In den bereits erprobten Kombilohn-Modellprojekten in Deutschland standen vor allem die

ersten beiden Zielsetzungen, die stärker als die beiden anderen die Wirkungen von Kombilöhnen auf die Beschäftigung in den Blick nehmen, im Mittelpunkt. Allerdings haben die zeitlich befristeten und oftmals regional begrenzten Ansätze bislang keinen Beleg für die erhofften Wirkungen erbracht. Die Inanspruchnahme der Zuschüsse war begrenzt und oftmals niedriger als erwartet, Mitnahmeeffekte in vielen Fällen nicht auszuschließen und die anvisierten Zielgruppen unter den Arbeitslosen (vor allem gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose) wurden nur z.T. erreicht (vgl. 2.2). Vor diesem Hintergrund war die Debatte über die flächendeckende Einführung von Kombilöhnen zwischenzeitlich abgeebbt, zumal verschiedene Modellrechnungen weitgehend übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen waren, dass die Beschäftigungseffekte von Kombilöhnen begrenzt, die Kosten aber sehr hoch wären (vgl. z. B. Bender/Rudolph 1999; Wagner et al. 1999).

Einige neuere Vorschläge für Kombilöhne (vgl. 2.3) haben zwar durchaus Beachtung gefunden; ihre Umsetzung auf Bundesebene wurde aber bislang nicht ernsthaft erwogen. Dem Ziel der Armutsvermeidung, das in anderen Ländern eine zentrale Rolle bei der Einführung und Ausweitung von Kombilöhnen gespielt hat, wurde in Deutschland traditionell vergleichsweise wenig Beachtung geschenkt – wenn überhaupt, dann meist im Kontext der Frage, dass Niedriglöhne, die zur Bestreitung des Lebensunterhaltes nicht ausreichen, durch Kombilöhne aufgestockt werden sollten. Neuen Schwung in die deutsche Diskussion über Kombilöhne hat die Ankündigung der neuen Bundesregierung gebracht, bis Herbst 2006 ein Konzept für Kombilöhne zu entwickeln, bei dem auch die Frage, ob eine Flankierung durch die Einführung von Mindestlöhnen notwendig sei, berücksichtigt werden solle.

Nachdem im Frühjahr dieses Jahres bekannt geworden ist, dass fast 20% der BezieherInnen von Arbeitslosengeld II gleichzeitig auch erwerbstätig sind, wird die öffentliche Diskussion verstärkt mit einem besonderen Augenmerk auf möglichen Missbrauch (vor allem auf Seiten der Arbeitslosen) und die Frage der Finanzierbarkeit geführt. Hierbei wird zunehmend auch das vergleichsweise hohe Niveau der Grundsicherung in Deutschland in Frage gestellt. Anknüpfend an diese Kontroversen erschienen uns im Rahmen dieser Expertise vor allem zwei Fragestellungen besonders interessant, zu denen bislang kaum Analysen vorliegen:

- Welche Kombinationen von Kombi- und Mindestlöhnen sind grundsätzlich denkbar und welche Wirkungen sind dabei erzielbar?
- Welche Möglichkeiten (und Grenzen) bestehen, Kombilöhne so auszugestalten, dass sich eine Ausweitung des Arbeitsvolumens finanziell „lohnt“?

Mit einem speziellen Augenmerk auf diese beiden Fragen haben wir in Teil 3 analysiert, wie Kombilöhne in den USA, Großbritannien und Frankreich ausgestaltet sind, in welchem Verhältnis Mindestsicherung, Kombi- und Mindestlöhne in diesen Ländern zueinander stehen und wie in diesem Rahmen mit Teilzeitbeschäftigung umgegangen wird. Dabei hat sich u.a. gezeigt, dass die finanziellen Spielräume für großzügigere Kombilöhne bei einem höheren Niveau der Grundsicherung zwar begrenzt sind, sich aber durch die Flankierung mit gesetzlichen Mindestlöhnen ausweiten lassen. Eine überzeugende und auch auf Deutschland übertragbare Lösung für das Problem, dass Teilzeitarbeit in Kombination mit Kombilöhnen bzw. Leistungen der Grundsicherung ggf. attraktiver ist als eine Ausweitung des Arbeitsvolumens, liefern hingegen auch die anderen Länder nicht.

In Teil 4 wurden vor diesem Hintergrund verschiedene Reformoptionen für Deutschland diskutiert. Dabei ist deutlich geworden, dass es keine einfachen Antworten für die Lösung der Probleme bzw. Schwächen der derzeitigen Regelungen gibt, die aktuell kritisch diskutiert

werden. In den meisten Fällen müssen mögliche Vor- und Nachteile bestimmter Reformoptionen gegeneinander abgewogen werden. Manche bergen zudem erhebliche Finanzierungsrisiken bei eher unsicheren Wirkungen. Ansatzpunkte, die bei künftigen Überlegungen auf jeden Fall einbezogen werden sollten, sehen wir im Wesentlichen an drei Stellen:

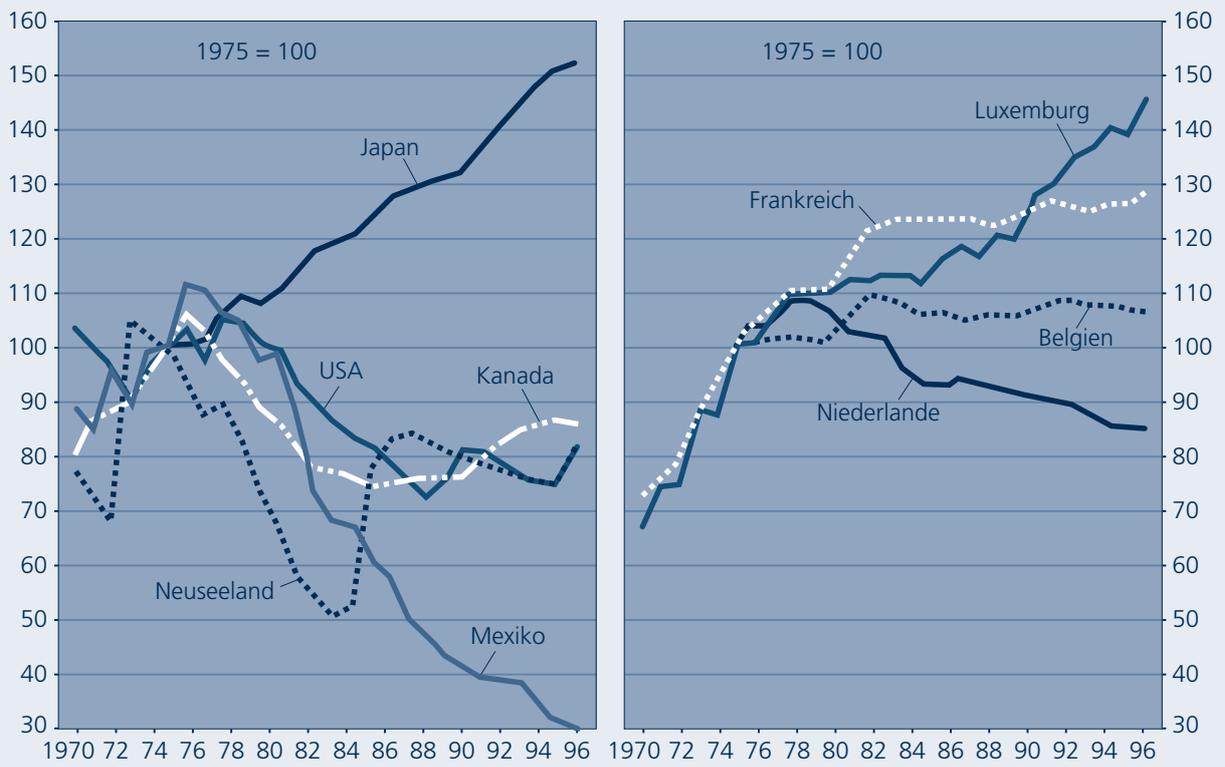
- Wenn die unterschiedliche Höhe kinderbezogener Transfers (innerhalb und außerhalb des ALG-II-Bezugs) tatsächlich ein besonderes Hemmnis für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei Haushalten mit Kindern darstellt, dann wäre hier ein wichtiger Ansatzpunkt für mögliche Reformen zu sehen. In welcher Form hier Verbesserungen erreicht werden könnten, wäre genauer zu prüfen – z.B. ob eine Staffelung von Transferentzugsraten nach Kinderzahl sinnvoll sein könnte oder nicht.
- Wenn die Anreize zu einer mehr als geringfügigen Erwerbstätigkeit zusätzlich zu ergänzenden Leistungen der Grundsicherung gesteigert werden sollen, dann sollte auch alles dafür getan werden, dass Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen größere Chancen haben, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Eine Reform der geringfügigen Beschäftigung könnte dies unterstützen. Durch eine Reduzierung oder Abschaffung der Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit von Minijobs könnte das konkurrierende Angebot an Arbeitskräften in diesem Segment zumindest verringert werden – insbesondere in der Gruppe der bereits Beschäftigten, die einen Nebenjob suchen. Auf Seiten der Unternehmen würde ein geringeres Arbeitsangebot für Jobs mit kurzer Arbeitszeit die Anreize zur Aufspaltung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse verringern bzw. sogar bewirken, dass wieder verstärkt solche Arbeitsplätze eingerichtet werden. Dass dies grundsätzlich möglich ist, haben z.B. die Erfahrungen nach der vorletzten Reform der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 1999 gezeigt (vgl. Jaehrling et al. 2006: 123f.).

- Wenn darüber diskutiert wird, wie sich Einsparungen im System der Grundsicherung erreichen lassen, sollte sich dies nicht nur – wie bislang ganz überwiegend – auf die Frage beschränken, wie „Missbrauch“ auf Seiten der Beschäftigten eingedämmt werden kann. Vielmehr muss hierbei auch der ebenfalls mögliche Missbrauch auf Seiten der Unternehmen einbezogen werden. Diesem wird bislang nur wenig Beachtung geschenkt – und wenn überhaupt, dann überwiegend in „Komplizenschaft“ mit den Beschäftigten (etwa, indem niedrigere Löhne vereinbart oder die Arbeitszeit verkürzt wird). Tatsächlich ist jedoch bereits seit Jahren eine Ausweitung von Niedrig-

lohnjobs in Deutschland zu verzeichnen – und zwar teilweise auch zu extrem niedrigen Löhnen, die in anderen Ländern aufgrund gesetzlicher Mindestlöhne unzulässig sind. Ohne verbindliche Mindeststandards besteht aber die Gefahr, dass Unternehmen das System der Grundsicherung zunehmend nutzen, um Lohn-dumping zulasten der Sozialkassen zu forcieren. Ausgewogene Reformen müssten Maßnahmen beinhalten, die auch diesen Missbrauch wirksam unterbinden. Warum sollte in Deutschland schädlich sein, was viele andere Länder bereits seit langem haben – ein gesetzlicher Mindestlohn?

# Anhang

Abbildung A1: **Entwicklung der Real-Mindestlöhne 1970-1997**  
 Nominal-Mindestlöhne bereinigt um Konsumerpreisindex



Quelle: OECD 1998: 40

Abbildung A2: **Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Haushaltskonstellationen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld (2004)**

Die folgenden Grafiken bilden ab, wie stark das Haushaltseinkommen mit zunehmendem Einkommen aus Erwerbstätigkeit steigt. Bedingt durch die nach Ländern unterschiedliche Steuerhöhe, Sozialabgaben und Anrechnung von Transferleistungen fällt der Anstieg mehr oder weniger stark aus. Die Berechnungen beziehen sich auf solche Haushalte, deren Mitglieder nur Anspruch auf Leistungen aus dem Mindestsicherungssystem haben (in Deutschland: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Sozialgeld), und keinen Anspruch auf höhere Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung o.ä.. Die Berechnungen basieren auf den Daten der OECD (OECD 2006); zur Methodik der Berechnungen siehe Kasten 1 in diesem Anhang. Zu beachten ist insbesondere, dass die Erstattung der Unterkunftskosten für Alleinstehende und Paare ohne Kinder mindestens bezogen auf Deutschland zu hoch veranschlagt sind, während sie insbesondere für Paare mit zwei Kindern zu gering veranschlagt sind. Möglicherweise trifft dies auch auf die übrigen Länder zu.

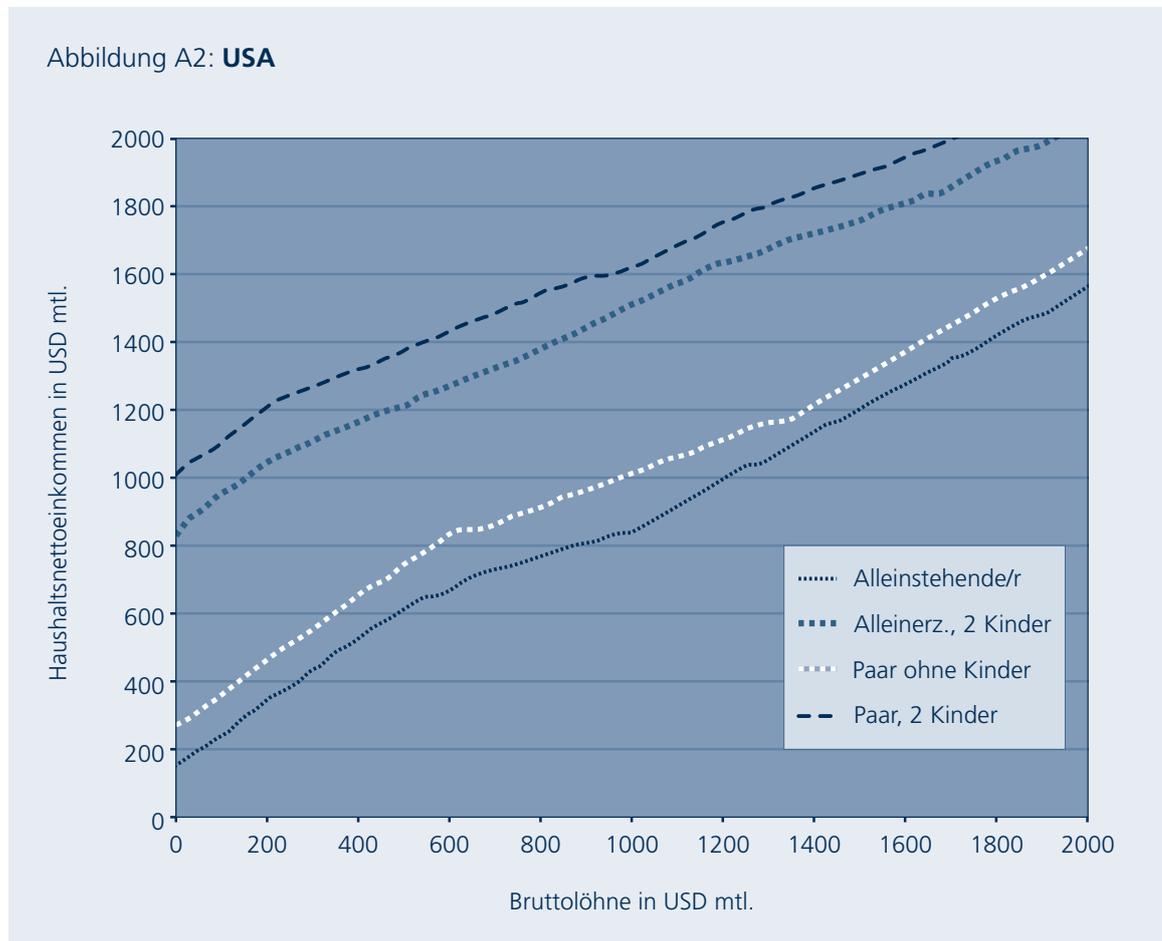


Abbildung A2: **Großbritannien**

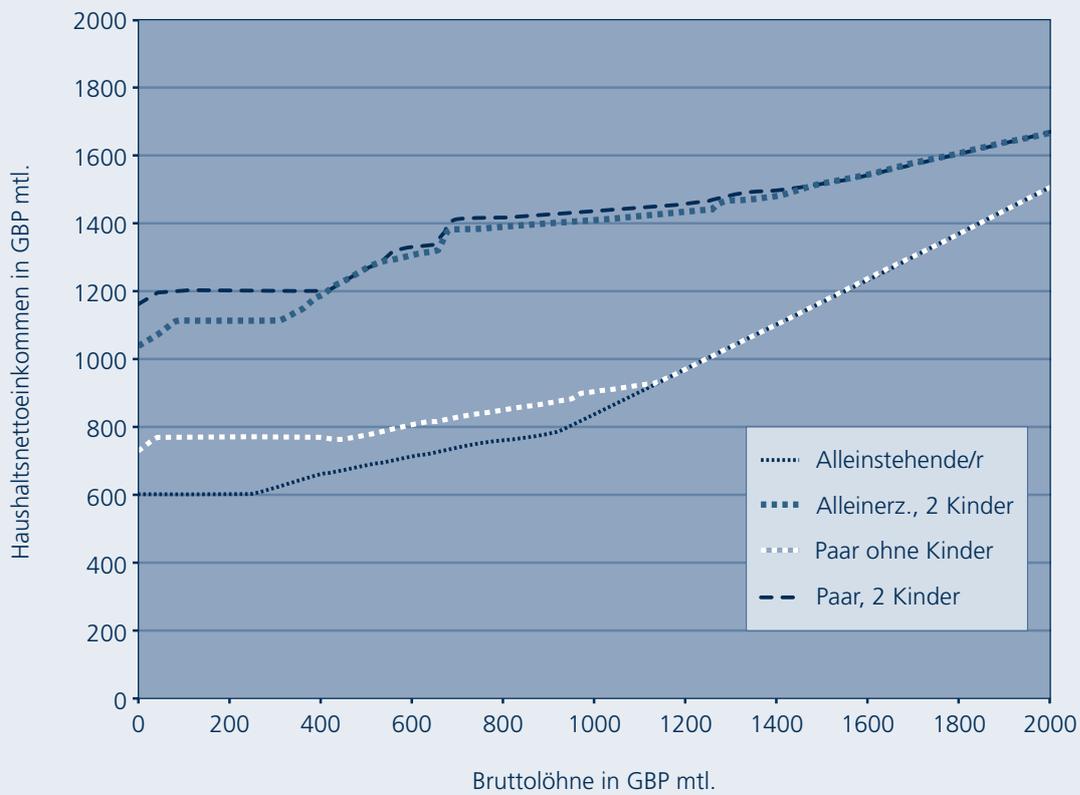


Abbildung A2: **Frankreich**

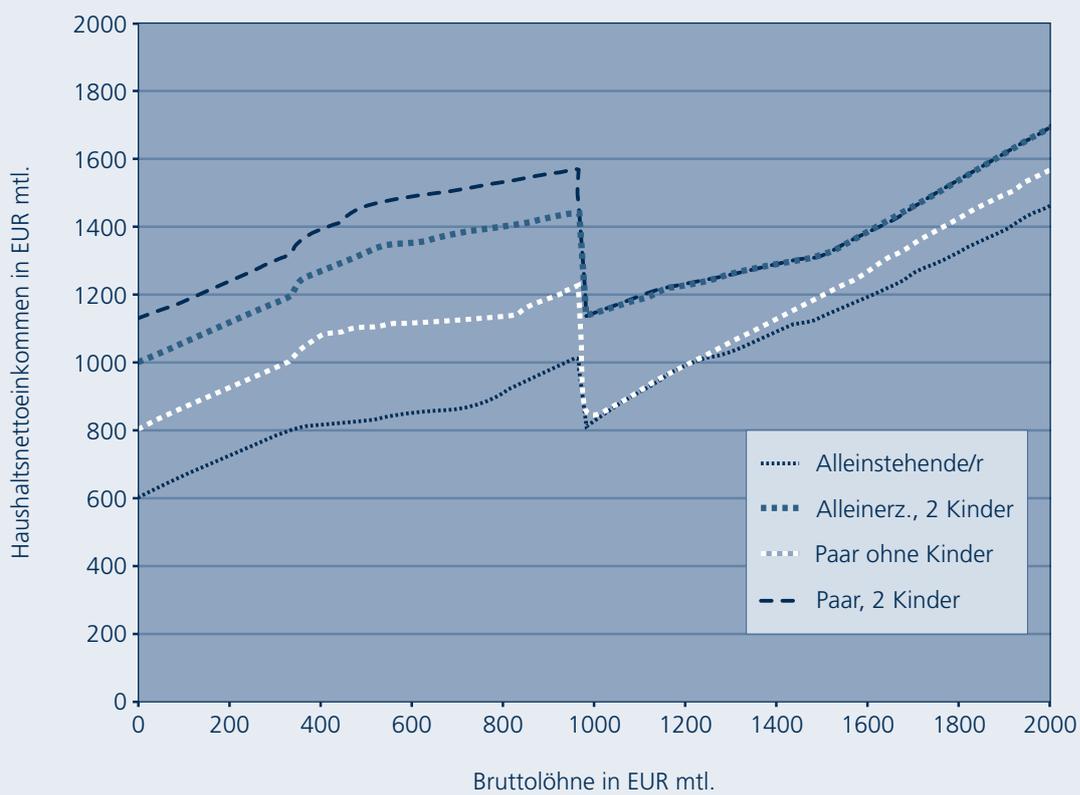
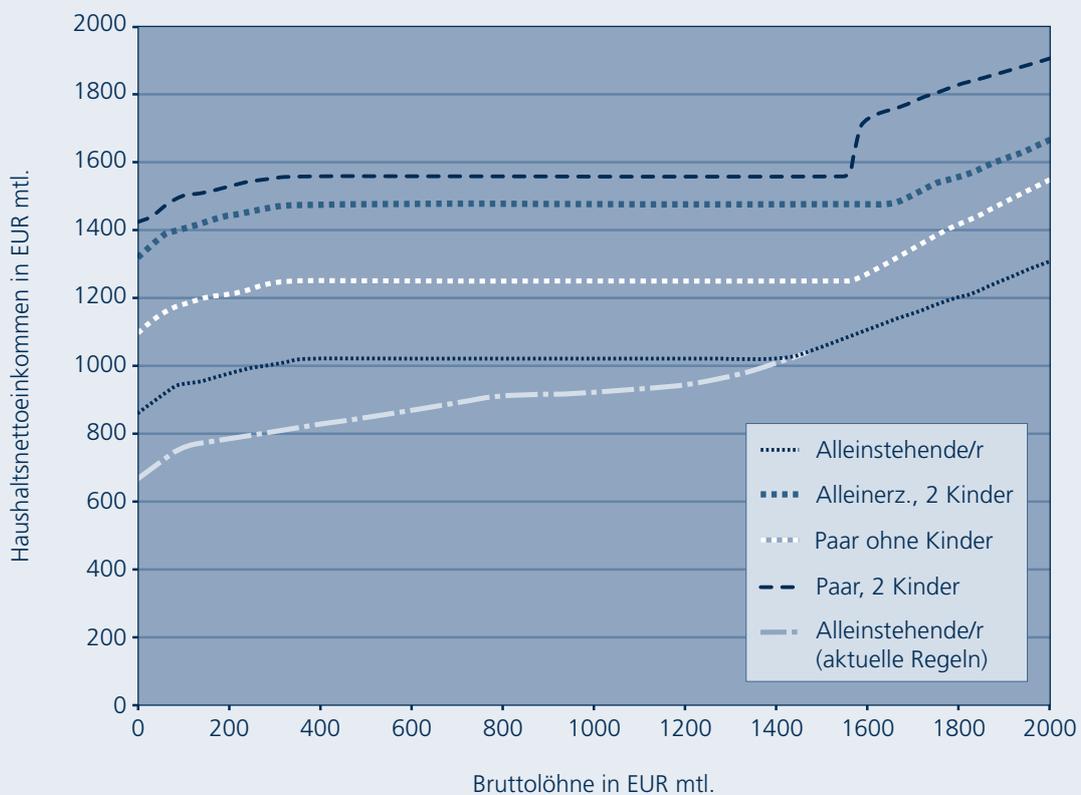


Abbildung A2: **Deutschland\***



\* Die Kurve für Alleinstehende nach den aktuellen Zuverdienstregeln basiert auf den Berechnungen des IfW Kiel (Boss et al. 2005; Übersicht A6). Der deutlich niedrigere Anfangswert ist dabei auf die dort zugrunde gelegten niedrigeren (korrekten) Erstattungen von Unterkunftskosten zurückzuführen.

### Kasten 1: **Monetäre Anreize im internationalen Vergleich**

Eine zentrale Frage für die Abstimmung von Kombilöhnen mit dem Steuer- und Transfersystem ist, welche Transfers abhängig vom Erwerbsstatus bzw. vom Einkommen aus Erwerbstätigkeit gewährt werden, denn nur diese Transfers können mit der Aufnahme oder Erhöhung einer Erwerbstätigkeit zu problematischen „Sprungstellen“ in der Einkommenskurve führen, also einem ggf. niedrigeren oder gleich hohen Einkommen wie bei Nicht-Erwerbstätigkeit.

Um monetäre Anreize bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit international vergleichen zu können, hat die OECD das Mikrosimulationsmodell „Tax-Benefit Model EUROMOD“ entwickelt, in das detaillierte Informationen über Höhe, Bedingungen und Einkommensgrenzen von sozialen Transfers in den verschiedenen OECD-Ländern einfließen (vgl. Immervoll 2004). Dies erlaubt es, vergleichend gegenüberzustellen, in welchem Maße ein gegebener Bruttoeinkommenszuwachs – nach Einberechnung von Steuern, Sozialabgaben, sowie dem Entzug von Transfers – zu einem erhöhten Nettoeinkommen führt. Steuervorteile bei gemeinsamer steuerlicher Veranlagung (Ehegattensplitting) gehen ebenso in die Rechnung ein wie Kindergeld, Wohngeld und weitere Transfers (mit Ausnahme von Alters-, Erwerbsunfähigkeits- sowie Witwen-Renten und Kapitaleinkünften etc. (vgl. Carone et al. 2004; Immervoll 2004; OECD 2004). Damit werden die bisherigen auf Makro-Daten basierenden Durchschnittswerte für effektive Grenzsteuersätze (Average Effective Tax Rates – AETR) um einen Maßstab ergänzt, der die unterschiedliche Einkommenssituation von verschiedenen Haushaltskonstellationen berücksichtigt. Die letzten verfügbaren Daten beruhen auf der Situation im Jahr 2004 (vgl. OECD 2006) und sind oben in den Grafiken dargestellt.

Einschränkend ist anzumerken, dass die Angaben zu den „housing benefits“ auf problematischen Vereinfachungen beruhen (vgl. OECD 2004, Annex A), die zumindest für Deutschland den Wert für Alleinstehende und kinderlose Paare zu hoch veranschlagen. Zur Berechnung der wohnungsbezogenen Transfers wird ein einheitlicher Betrag von 20% des durchschnittlichen Monatsverdienstes in der Industrie zugrundegelegt, den alle Haushaltskonstellationen unabhängig von ihrer Größe für die Wohnung aufwenden und der – so offenbar die weitere Annahme für Deutschland – ohne Obergrenzen auch erstattet werden. Für das Jahr 2001 nimmt die OECD auf dieser Basis Unterkunftskosten von 545 € an. Während dieser Wert für Familien mit Kindern oftmals zu gering veranschlagt sein dürfte, übersteigt er jedoch deutlich die Obergrenzen für die Erstattung der Unterkunftskosten von alleinstehenden EmpfängerInnen der damaligen „Hilfe zum Lebensunterhalt“. Möglicherweise gelten ähnliche Einschränkungen auch für andere Länder.

Nicht einbezogen werden zudem die Kinderbetreuungskosten, die durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anfallen können, sowie die darauf bezogenen Zuschüsse. Hieran wird jedoch gearbeitet (vgl. Immervoll/Barber 2005 sowie OECD 2005: 158ff.) Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Kosten für Kinderbetreuung in den USA hätte deren Einbeziehung vermutlich zur Folge, dass sich die Einkommenskurve sich abflacht und sich den flacheren Kurven der übrigen Länder annähert. In Großbritannien sind die Kinderbetreuungskosten zwar ebenfalls vergleichsweise hoch, hier wird jedoch auch der entsprechende Zuschuss für die Kinderbetreuung im Rahmen des WTC aus der Berechnung ausgeklammert, während für die USA die EITC-Zuschüsse im vollen Umfang in der Berechnung enthalten sind.

## Die AutorInnen

**Dr. Karen Jaehrling**  
**Bettina Hieming**  
**Dr. Claudia Weinkopf**

Institut Arbeit und Technik  
Munscheidstraße 14  
45886 Gelsenkirchen  
Telefon: 0209 1707-0

**Dr. Bruno Kaltenborn**  
Wirtschaftsforschung und  
Politikberatung  
Pettenkoferstr. 16-18  
10247 Berlin  
Telefon: 030 400 43 58-0

## Literaturverzeichnis

- Arbeitsamt Duisburg** (2000): PLUSLohn. Förderung für Geringqualifizierte über § 10 Sozialgesetzbuch (SGB III). Erfahrungsbericht und Ergebnisse des Arbeitsamtes Duisburg September 1998 bis März 2000 (Stand 31.03.2000): Duisburg.
- Bender, Stefan / Rudolph, Helmut** (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschussbedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997. IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 11. Juni 1999. Nürnberg.
- Bosch, Gerhard / Kalina, Thorsten** (2005): Entwicklung und Struktur der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. In: Institut Arbeit und Technik. Jahrbuch 2005. Gelsenkirchen: 29-46.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (unter Mitarbeit von Thorsten Kalina) (2006a): Mindestlöhne auch in Deutschland?! Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Gelsenkirchen.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2006b): Mindestlöhne – eine Strategie gegen Lohn- und Sozialdumping? In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Tagung des Steuerungskreises „Europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dokumentation. Bonn: 26-35.
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia** (2006c): Mindestlöhne in Großbritannien – ein geglücktes Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen 3: 125-130.
- Boss, Alfred / Christensen, Björn / Schrader, Klaus** (2005): Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionbeiträge Nr. 421. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Brenke, Karl** (2006): Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? DIW-Wochenbericht Nr. 15-16: 197-206.
- Brücker, Herbert / Konle-Seidl, Regina** (2006): Kombilöhne im internationalen Vergleich. Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB-Kurzbericht Nr. 10 vom 8. Juni 2006. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2006a): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit** (2006b): SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen. Daten. Fakten. Jahresbericht 2005. Nürnberg.
- Bundesrechnungshof** (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags nach § 88 Abs. 2 BHO – Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Erkenntnisse der Prüfung im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bonn.
- Bundestagsdrucksache 16/446** (2006): Progressiv-Modell statt Kombilohn. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 16/446 vom 24. Januar 2006. Berlin.
- Bundestagsdrucksache 16/505** (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/505 vom 1. Februar 2006. Berlin.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (1997): Mehr Arbeitsanreize, mehr Arbeitsplätze. Kombi-Einkommen soll für Geringqualifizierte Beschäftigung bringen. In: iw-Gewerkschaftsreport 3: 58-67.
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor** (2003): Anreizwirkungen von Lohnsubventionen – Welche Bedeutung haben sie für die aktuelle Reformdiskussion? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung (Beschäftigung im Niedriglohnbereich) 1: 94-108.
- Carone, Giuseppe / Immervoll, Herwig / Paturot, Dominique / Salomäki, Aino** (2004): Indicators of Unemployment and Low-Wage Traps (Marginal Effective Tax Rates and Employment Incomes). OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.18. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/33/30975741.pdf> [Stand: 15.5.2006].

- Cour des Comptes** (2006): Rapport au président de la république, Kap. L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi. URL: <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2005/prime-emploi.pdf> [Stand: 15.5.2006]
- Crépon, Bruno / Desplatz, Rozenn** (2001): Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires. In: *Economie et Statistique* 8.
- Czommer, Lars** (2003): Individuelle Eingliederungshilfen. Erfahrungsberichte zum Modellprojekt der Stadt Köln. Notiert in NRW. Hrsg. vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2002): Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): *Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?* Baden-Baden: Nomos: 87-105.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2005): Beschäftigungsförderung für gering Qualifizierte. Erfahrungen aus den Modellprojekten im Rahmen des Bündnis für Arbeit NRW. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-2. Gelsenkirchen.
- Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen** (2002): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Schlussbericht. Hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart.
- DARES** (2006): Les bénéficiaires de la revalorisation du SMIC et des Garanties Mensuelles au 1er Juillet 2005. Premières Synthèses et Premières Informations No 09.2, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), No. 09.2.
- Dennis, Ian / Guio, Anne-Catherine** (2004): Armut und soziale Ausgrenzung in der EU. Statistik kurz gefasst Nr. 16. Eurostat.
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See / Minijobzentrale (Hrsg.)** (2006): Aktuelle Entwicklung im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. I. Quartal 2006. Essen.
- Deutscher Gewerkschaftsbund** (2006): Änderungsbedarf bei Hartz IV: Überlegungen zum SGB II – „Optimierungsgesetz“ der Bundesregierung. Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (ISA) Nr. 2/2006. Berlin.
- Dietz, Martin / Koch, Susanne / Walwei, Ulrich** (2006): Kombilöhne. Ein Ansatz mit Haken und Ösen. IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 1. März 2006. Nürnberg.
- Düll, Herbert** (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer- und Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich. In: *Bundesarbeitsblatt* 4: 4-16.
- DWP** (2006): Department for Work and Pensions: Work and Pensions Longitudinal Study, URL: <http://www.dwp.gov.uk/asd/tabtool.asp> [Stand: 12.6.2006].
- Eekhoff, Johann / Roth, Steffen J.** (2006): Vorsicht vor Kombilöhnen. Eine vergleichende Analyse ausgewählter Maßnahmen und Konzepte subventionierender Arbeitsmarktpolitik. Hrsg. von der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw). München.
- Eichhorst, Werner** (2006): Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen. IZA DP No. 2120. May 2006. Bonn.
- Eissa, Nada / Hoynes, Hilary W.** (2004): Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit. In: *Journal of Public Economics* 88: 1931-1958.
- Eissa, Nada / Hoynes, Hilary W.** (2005): Behavioral Response to Taxes: Lessons from EITC and Labour Supply. NBER Working Paper No. 11729. Cambridge.
- Eissa, Nada / Liebmann, Jeffrey, B.** (1996): Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. In: *Quarterly Journal of Economics* CXII: 605-637.

- Esch, Karin / Stöbe-Blossey, Sybille** (2005): Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen an die Neustrukturierung eines Dienstleistungsangebotes. In: Institut Arbeit und Technik. Jahrbuch 2005. Gelsenkirchen: 133-152.
- European Commission** (2004): Employment in Europe. Luxemburg.
- Fang, Hanming / Keane, Michael P.** (2004): Assessing the Impact of Welfare Reform on Single Mothers. Brookings Paper on Economic Activity 1/2004: 1-116.
- Finn, Dan** (2005): The National Minimum Wage in the United Kingdom. Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2005-01. Gelsenkirchen.
- Gafsi, Islem / L'Horty, Yannick / Mihoubi Ferhat** (2004): Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation, Document de recherche EPEE, n° 04-03 R, URL: <http://www.univ-evry.fr/PagesHtml/laboratoires/Epee/EPEE/documents/wp/04-02R.pdf> [Stand: 1.6.2006].
- Gafsi, Islem / L'Horty, Yannick / Mihoubi Ferhat** (2005): Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, Revue Française d'Economie, vol. 19. 3.
- Gerhardt, Michael / Meyer Larsen, Ingolf** (2005): Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht. Hamburg.
- Grabowsky, Fabian / Neubacher, Alexander / Sauga, Michael** (2006): Die große Flut. Dank Hartz-Reformen haben Hunderttausende Niedrigverdiener neuerdings Anspruch auf staatliche Hilfe – darunter auch viele Selbständige. Die Arbeitsverwaltung ertrinkt in einer Welle neuer Anträge. Die Regierung fürchtet trotz aktueller Nachbesserungen weitere Kostenexplosionen. In: Spiegel 19: 66-68.
- Gregg, Paul / Harkness, Susan** (2003): Welfare Reform and Lone Parents Employment in the UK. University of Bristol.
- Gunkel, Alexander / Köllmann, Jens / Küpper, Stefan / Peren, Klaus** (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren. In: Arbeitgeber 12: 392-398.
- Hartz-Kommission** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin.
- Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia** (2005): Stellenbesetzung im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. BMWA-Dokumentation Nr. 550. Berlin.
- Hollederer, Alfons / Kaltenborn, Bruno / Rudolph, Helmut / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia / Wiedemann, Eberhard** (2002): Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells. Forschungsverbund „Evaluierung CAST“. 2. Zwischenbericht. BMWA-Dokumentation Nr. 516. Berlin.
- HM Revenues and Customs** (2006): Child and Working Tax Credits Statistics. Finalised annual awards 2004-05. London URL: <http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/menu.htm> [Stand: 12.6.2006].
- IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn** (2006): Kombilöhne zwischen Illusion und Wirklichkeit. IMK-Report Nr. 8 / März 2006. Düsseldorf.
- Immervoll, Herwig** (2004): Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU. A Micro-Level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 19. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/51/34035472.pdf> [Stand: 15.5.2006].
- Immervoll, Herwig / Barber, David** (2005): Can Parents afford to work? Childcare Costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 31. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/23/35862266.pdf> [Stand: 15.5.2006].
- IRS** (2006): Internal Revenue Service: Data Book 2005. Washington DC.

- iwd** (2006): Kombilohn. Und noch ein Programm. In: iwd Nr. 11 vom 16. März 2006.
- Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Voss-Dahm, Dorothea** (2006): Niedriglohnarbeit in der Praxis – Arbeit in Häppchen für wenig Geld. In: Sterkel, Gabriele / Schulten, Thorsten / Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Mit Mindestlöhnen gegen Sozialdumping. Hamburg: VSA: 114-141.
- Jamet, Stéphanie** (2005): Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié: de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique. Document d'Études No. 103, DARES, URL: [http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DE\\_103.pdf](http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DE_103.pdf) [Stand: 28.6.2006].
- Kalina, Thorsten / Voss-Dahm, Dorothea** (2005): Mehr Minijobs = mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt? Fluktuation der Arbeitskräfte und Beschäftigungsstruktur in vier Dienstleistungsbranchen. IAT-Report 2005-7. Gelsenkirchen.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** (2006a): Mindestens 6 Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitarbeit und Minijobs? IAT-Report 2006-03. Gelsenkirchen.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia** (2006b): Mögliche Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland. Manuskript. Gelsenkirchen.
- Kaltenborn, Bruno** (2001): Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht. IAB-Werkstattbericht Nr. 14 vom 5. Dezember 2001. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno** (2003): Kombilohn: Stand und Perspektiven. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung (Beschäftigung im Niedriglohnbereich) 1: 124-132.
- Kaltenborn, Bruno / Knerr, Petra** (2006): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno / Koch, Susanne / Kress, Ulrike / Walwei, Ulrich / Zika, Gerd** (2003): Sozialabgaben und Beschäftigung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4: 672-688.
- Kaltenborn, Bruno / Krug, Gerhard / Rudolph, Helmut / Weinkopf, Claudia / Wiedemann, Eberhard** (2005): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. BMWA-Forschungsbericht 552. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno / Schiwarov, Julia / Wielage, Nina** (2006): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein internationaler empirischer Überblick. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 31. Berlin.
- Kaltenborn, Bruno / Wielage, Nina** (2005): Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 4. Berlin.
- Koalitionsvertrag** (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 11. November 2005. Berlin.
- Leigh, Andrew** (2005): Optimal Design of Earned Income Tax Credit: Evidence from a British Natural Experiment, Australian National University. Centre for Policy Research. Discussion Paper No. 488. Canberra.
- L'Horty, Yannick** (2000): Vertus et Limites des Allègements de Charges sur les Bas Salaires, Documents de Travail du CSERC No. 1/2000, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts. URL: <http://www.cerc.gouv.fr/doctrav/2000-01.doc> [Stand: 1.6.2006].
- L'Horty, Yannick** (2006): Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires, Connaissances de l'Emploi No. 24, Centre d'Études de l'Emploi, URL: [http://www.cee-recherche.fr/fr/connaissance\\_emploi/fin\\_exonerations\\_bas\\_salaires\\_ce25.pdf](http://www.cee-recherche.fr/fr/connaissance_emploi/fin_exonerations_bas_salaires_ce25.pdf) [Stand: 1.1.2006]
- Low Pay Commission** (2005): National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2005, London, URL: [http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min\\_Wage.pdf](http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTi-Min_Wage.pdf) [Stand: 12.6.2006]
- Meyer, Bruce D. / Rosenbaum, Dan T.** (2001): Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labour Supply of Single Mothers. NBER Working Papers No. 7363. Cambridge.

- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) NRW** (2006): Eckpunkte zum Kombilohn NRW. Düsseldorf.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr** (2006): Niedersachsen-Kombi. Eckpunkte und Empfehlungen zur Durchführung. URL: <http://www.mw-niedersachsen.de>.
- OECD** (2003): OECD-Employment Outlook. Paris.
- OECD** (2004): Benefits and Wages – OECD Indicators. Paris.  
URL: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104071E.PDF> [Stand: 15.5.2006].
- OECD** (2005a): OECD Employment Outlook, Chapter 3: Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits: 125-164.
- OECD** (2005b): OECD Employment Outlook 2005, Background Material for Chapter 3: Limitations of the METR Approach, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/52/34943342.pdf>
- OECD** (2005c): Education at a glance 2005. Paris.
- OECD** (2006): Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes. Paris.
- ONS** (2006): Office for National Statistics: Family Credit/Working Families' Tax Credit, 1993 to 2002. URL: <http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Expodata/Spreadsheets/D3998.xls>
- Peter, Waltraut** (2005): Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie. In: IW-Trends 3.
- Peter, Waltraut** (2006): Der britische Working Tax Credit – Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 150/2006. St. Augustin.
- Regnard, Pierre** (2005): Mindestlöhne 2005 – Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Statistik kurz gefasst Nr. 7/2005. Eurostat.
- Rhein, Thomas / Gartner, Hermann / Krug, Gerhard** (2005): Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 10. März 2005. Nürnberg.
- Roth, Rainer / Thomé, Harald** (2005): Leitfaden Alg II / Sozialhilfe von A-Z. Frankfurt.
- Schäfer, Holger (2005): Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland.  
In: IW-Trends 3: 1-17.
- Scharpf, Fritz W.** (1997): Wege zu mehr Beschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4: 203-216.
- Schöb, Ronnie / Weimann, Joachim** (2003): Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. In: Perspektiven der Wirtschaftsforschung 1: 1-16.
- Schöb, Ronnie / Weimann, Joachim** (2004): Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. 3. Auflage. Döbel: Janos Stekovics.
- Schreiner, Ottmar** (1998): Gestaffelte Sozialabgaben – Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. In: Kölner Politische 2: 15-19.
- Sinn, Hans-Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin** (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo-Schnelldienst 9. München.
- Sinn, Hans-Werner / Holzner, Christian / Meister, Wolfgang / Ochel, Wolfgang / Werding, Martin** (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Institutes. ifo-Schnelldienst 2. München.
- Spermann, Alexander** (2006): Mehr Druck, mehr Anreiz. Wie ein erfolgreiches Kombilohn-Modell aussehen könnte. In: Die ZEIT Nr. 4 vom 19. Januar.
- Streeck, Wolfgang** (2001): Verpasste Chancen im Bündnis für Arbeit. Die Sozialabgaben für Geringverdiener müssen sinken, aber auf breiter Front und nicht in Pilotprojekten. In: Financial Times Deutschland vom 25. Juni 2001.

- Tripp, Gisela / Bruhn-Tripp, Jonny** (2005): Hinzuverdienst beim Arbeitslosengeld II. September 2005. Materialien zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht. Dortmund.
- Ventry, Dennis** (2000): The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit. In: National Tax Journal, Vol. 53 (4): 983-1026.
- Wagner, Gert / Schupp, Jürgen / Zwiener, Rudolf / Scholz, Joachim** (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW-Wochenbericht 27: 499-509.
- Weinkopf, Claudia** (2002): Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten. Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Weinkopf, Claudia** (2006a): Kombilöhne – Kein Patentrezept für den Arbeitsmarkt. In: Soziale Sicherheit 3: 98-102.
- Weinkopf, Claudia** (2006b): Was bringen Kombilöhne? In: Sterkel, Gabriele / Schulten, Thorsten / Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Mit Mindestlöhnen gegen Sozialdumping. Hamburg: VSA: 80-103.
- Winkel, Rolf** (2004): Für ALG-II-Bezieher bleibt vom (Neben-)Verdienst kaum etwas übrig. In: Soziale Sicherheit 7: 218-224.
- Winkel, Rolf** (2005): Minijob-Bilanz: Kaum Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft. In: Soziale Sicherheit 9: 292-298.
- Wolff, Joachim / Hohmeyer, Katrin** (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bisläng wenig zielgruppenorientiert. IAB-Forschungsbericht Nr. 10/2006. Nürnberg.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung** (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn: Dietz.

## Veröffentlichungen

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
(eine Auswahl)

*Gesetzliche Mindestlöhne auch in Deutschland?* Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

*Die Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen am Beispiel von Hartz IV.* Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

*Übergänge zwischen Schule und Beruf und darauf bezogene Hilfesysteme in Deutschland.* Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2006

*Rente mit 67: Steuerungspotenziale in der Renten- und Beschäftigungspolitik.* Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

*Neue Wege zur Flexibilisierung des Renteneintritts.* Gesprächskreis Sozialpolitik, 2006

*Sozialer Ausgleich in den alten und neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.* Gesprächskreis Sozialpolitik – Internationale Politikanalyse, 2006

*Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse.* Gesprächskreis Migration und Integration, 2006

*Trends in der Arbeitszeitgestaltung: zur Diskussion um Dauer und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie der Insolvenzsicherung von Arbeitszeitguthaben.* Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung, 2005

*Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

*„Kompetenzen fördern – Chancen eröffnen“: neue Wege der beruflichen Qualifizierung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

*Experimentierfeld Deutschland?: Reformstrategien in der Sozialpolitik auf dem Prüfstand.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

*Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert, Diskussionspapier.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2005

*Sozialpolitische Flankierung einer verlängerten Erwerbsphase.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

*Mut zur Veränderung: Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik, Diskussionspapier.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

*Drei Menüs – und kein Rezept?: Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark.* Abt. Arbeit und Sozialpolitik, 2004

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter:

[www.fes.de/aspol](http://www.fes.de/aspol)





ISBN 10: 3-89892-561-7  
ISBN 13: 978-3-89892-561-7