

Kombilöhne: Stand und Perspektiven*

Von Bruno Kaltenborn**

Zusammenfassung: Mit verschiedenen regionalen und nationalen Zuschüssen an Arbeitnehmer (Kombilöhne) sollen in den letzten Jahren verstärkt Personen mit geringem Verdienstpotenzial zur Aufnahme oder Ausübung einer Beschäftigung motiviert werden. Zu den Zielgruppen gehören je nach Förderkonzept insbesondere Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger und/oder gering Qualifizierte. Tatsächlich werden Kombilöhne oftmals von allein Erziehenden in Anspruch genommen. Insgesamt ist die Inanspruchnahme gemessen an den arbeitsmarktpolitischen Problemen bisher gering. Über Mitnahmeeffekte liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ein empirischer Beleg, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt, konnte noch nicht erbracht werden. Die intensive Nutzung bestehender regionaler Spielräume für die Erprobung von Kombilöhnen möglichst unterschiedlicher Ausgestaltung erscheint nach wie vor zweckmäßig.

Summary: Different regional and national benefits for low-paid workers should provide an impetus for people with low earning capacities to work. The target groups are long-term unemployed, welfare recipients and low-skilled people. Actually, the benefits are often used by single mothers. Compared to German labour market problems, the current take-up is low. Up to now there are no reliable findings about the windfall gains. And there is still no empirical evidence that benefits for low-paid workers significantly increase employment. Hence, the regional scopes should be used continuously for testing different benefits.

1 Einleitung

In den letzten Jahren wurde wiederholt über die Bezuschussung geringer Erwerbseinkommen sehr engagiert in der Öffentlichkeit diskutiert. Mit so genannten „Kombilöhnen“, das sind an die Aufnahme oder Ausübung einer gegebenenfalls bestimmten Beschäftigung gekoppelte staatliche Transfers an Beschäftigte, sollen speziell Personen mit einem geringen Verdienstpotenzial zu einer abhängigen Erwerbstätigkeit motiviert werden. Dahinter stehen hauptsächlich die Thesen, dass

- vor allem bei diesem Personenkreis eine besondere Motivation erforderlich ist, da der Unterschied zwischen Sozialleistungen und verfügbarem Einkommen bei Beschäftigung gering ist, und
- geeignete Tätigkeiten für diesen Personenkreis zumindest latent vorhanden sind, jedoch aufgrund von Entgelterwartungen, die die Produktivität übersteigen, nicht ausgeübt werden.

* Manuskript abgeschlossen im November 2002.

** Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Endenicher Str. 10, 53115 Bonn, E-Mail: Kaltenborn@wipol.de

Die Idee der Kombilöhne geht davon aus, dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze nicht besetzt werden können. Potenzielle Arbeitgeber antizipieren dies aufgrund früherer Erfahrungen und bieten daher entsprechende Arbeitsplätze nicht an, gleichwohl seien sie latent vorhanden. Anders als Lohnkostenzuschüsse (an Arbeitgeber) sehen Kombilöhne (an Beschäftigte) als wichtiges Hindernis für zusätzliche Beschäftigung nicht fehlende Arbeitsplätze, sondern ungenügend motivierte Arbeitskräfte an. Daher soll nicht primär ein Arbeitgeber zur Besetzung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes veranlasst werden, sondern es sollen Personen mit geringem Verdienstpotenzial zur Aufnahme einer Beschäftigung motiviert werden.

Ein geringes Verdienstpotenzial kann aus einem niedrigen Stundenentgelt oder einer zeitlichen Begrenzung des möglichen Erwerbsumfangs entstehen. Eine zeitliche Begrenzung des möglichen Erwerbsumfangs wird oftmals aus häuslichen Bindungen, zumeist Kindererziehung und Pflege von Angehörigen, resultieren. Dieser Personenkreis umfasst typischerweise Frauen. Für ein niedriges Stundenentgelt kann eine (formal) geringe oder veraltete Qualifikation verantwortlich sein. Entsprechend werden Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose oftmals zu diesem Personenkreis gehören. Allein diese beiden Gruppen umfassen in Westdeutschland 1,5 Mill. Personen bzw. fast zwei Drittel der Arbeitslosen und in Ostdeutschland 650 000 Personen bzw. die Hälfte der Arbeitslosen.

Für diese nur schwer erfassbaren Zielgruppen wurden in Deutschland in den letzten Jahren verstärkt Kombilohnmodelle umgesetzt.¹ Begünstigt wurde dies durch erhebliche Erweiterungen regionaler Handlungsspielräume sowohl für die Arbeitsämter als auch für die Sozialämter. Entsprechend sind Kombilöhne meist regional begrenzt, oftmals sind sie von vornherein befristet (Erprobungen).

Die im August 1996 eingeführten und im August 1998 erweiterten Arbeitnehmerzuschüsse können die kommunalen Sozialämter in eigener Verantwortung gewähren. Die Zuschüsse dürfen bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit längstens für ein Jahr maximal in Höhe des Eckregelsatzes (ca. 279 bis 294 Euro monatlich) gewährt werden. Darüber hinaus kann von diesen Beschränkungen aufgrund einer inzwischen bis Ende Juni 2005 befristeten Experimentierklausel abgewichen werden.

Die Arbeitsämter haben seit 1998 mit der Freien Förderung die Möglichkeit, bis zu 10 % des Eingliederungstitels, aus dem überwiegend die aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert wird, für Kombilöhne zu verwenden. Bei der Ausgestaltung haben die Arbeitsämter große Gestaltungsspielräume.²

Schließlich haben Bund und Länder die Möglichkeit, im Rahmen von Sonderprogrammen Kombilöhne umzusetzen.

1 Für eine Übersicht vgl. Kaltenborn (2001); einen internationalen Vergleich geben Kaltenborn und Pilz (2002).

2 Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen (2002) ist vorgesehen, das Reformkonzept der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ der Bundesregierung (Hartz et al. 2002) „Punkt für Punkt“ umzusetzen. Das Reformkonzept enthält eine so genannte Lohnversicherung für Arbeitslose ab 55 Jahre (möglicherweise nur bei Bezug von Arbeitslosengeld), die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem geringeren Nettoentgelt als bei der letzten Tätigkeit aufnehmen. Ein Teil der Nettoentgeltentbehrung soll befristet erstattet werden. Das Berechnungsprinzip dieses Kombilohns ist damit dem unten vorgestellten PLUSLohn Duisburg ähnlich.

2 Kombilöhne auch bundesweit

Mit der bereits im April 1996 eingeführten Arbeitnehmerhilfe und dem seit März 2002 ausgeweiteten Mainzer Modell stehen inzwischen zwei Kombilohnmodelle bundesweit zur Verfügung. Die übrigen, regional begrenzten Kombilöhne konzentrieren sich auf westdeutsche Regionen.

Mit der *Arbeitnehmerhilfe* werden Bezieher von Arbeitslosenhilfe und bis Ende 2002 auch Arbeitslose, die sechs Monate Arbeitslosengeld bezogen haben, gefördert, wenn sie eine auf längstens drei Monate befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnehmen (§ 56 und § 421b SGB III). Die von den Arbeitsämtern ausgezahlte Förderung beträgt 13 Euro für jeden Arbeitstag mit einer Arbeitszeit von mindestens sechs Stunden.

Das *Mainzer Modell* stammt in seiner ursprünglichen Fassung aus der rheinland-pfälzischen Landesregierung (Gerster und Deubel 1999) und ist eng mit dem seinerzeitigen Landessozialminister Gerster verbunden, der zwischenzeitlich Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit geworden ist. Das Mainzer Modell wurde nach intensiver öffentlicher Debatte aufgrund eines Beschlusses des nationalen Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zunächst im Juli 2000 im Norden von Rheinland-Pfalz und in Teilen Brandenburgs im Rahmen eines Sonderprogramms der Bundesregierung umgesetzt.³ Im März 2002 wurde das Mainzer Modell bundesweit ausgedehnt.⁴ Gleichzeitig wurde die Möglichkeit von Neueintritten um ein Jahr bis Ende 2003 verlängert. Die Administration obliegt den Arbeitsämtern, die Finanzierung erfolgt durch den Bund, kofinanziert durch den Europäischen Sozialfonds (ESF).

Mit dem Mainzer Modell werden neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden und einem Entgelt von mehr als 325 Euro monatlich für längstens drei Jahre gefördert. Zwar sind gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose zwei wichtige Zielgruppen, jedoch ist die Förderung nicht auf diese Gruppen beschränkt; lediglich Studenten und Auszubildende können nicht gefördert werden.

Die Förderung des Mainzer Modells besteht aus einem Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen des Arbeitnehmers und/oder einem Zuschlag zum Kindergeld. Beide Förderkomponenten sinken grundsätzlich mit zunehmendem Monatseinkommen. Dabei wird bei Paaren das gemeinsame Einkommen zugrunde gelegt. Bei allein Stehenden läuft die Förderung bei einem Einkommen von 810 Euro monatlich aus, bei kinderlosen Paaren bei 1 620 Euro monatlich. Bei allein Erziehenden und Paaren mit Kind(ern) sind die Fördergrenzen höher: Bei einem Kind sind es 1 740 Euro monatlich, für das zweite bis fünfte Kind erhöht sich dieser Betrag um jeweils 205 Euro monatlich. Die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen betragen bei allein Stehenden höchstens etwa 67 Euro monatlich, im Übrigen etwa 133 Euro monatlich. Der Zuschlag zum Kindergeld beträgt höchstens 75 Euro monatlich je Kind. Eine Familie mit zwei Kindern kann also maximal mit

³ Vgl. zur Evaluierung insbesondere Bittner et al. (2001).

⁴ Vgl. Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell“ vom 6. Februar 2002 (Bundesanzeiger, Jg. 54, Nr. 41, 28. Februar 2002, 3534–3536; Bundesarbeitsblatt 4/2002, 51 ff.); vgl. auch Jülicher (2002).

283 Euro monatlich gefördert werden. Bei der bundesweiten Einführung wurde die zuvor oftmals erfolgte Anrechnung der Leistungen des Mainzer Modells auf die Sozialhilfe ausgeschlossen.

Vor der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells wurden dessen Leistungen nur erbracht, wenn der Arbeitgeber nicht gleichzeitig eine anderweitige Förderung für die Einstellung erhalten hat. Seither können Leistungen des Mainzer Modells parallel zum Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung in der Regelförderung (höchstens 30 % Lohnkostenzuschuss für längstens sechs Monate) gewährt werden.

Parallel zur Umsetzung des Mainzer Modells im Norden von Rheinland-Pfalz wurde die landesweite Einführung des *rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags* von der Landesregierung im Rahmen eines Sonderprogramms vorbereitet. Von Mai 2000 bis Ende 2002 können Sozialhilfeempfänger, die eine Beschäftigung ausüben oder aufnehmen, einen Kindergeldzuschlag erhalten, wenn sie dadurch unabhängig von der Sozialhilfe werden. Der Zuschlag beträgt 102 Euro (200 DM) monatlich jeweils für das erste und zweite Kind, ggf. noch ergänzt um einen Ausgleich für entfallendes besonderes Wohngeld⁵ in Höhe von maximal 51 Euro (100 DM) monatlich. Das Sonderprogramm wird vom Land finanziert und von den Sozialämtern administriert.

Über die Nutzung der kommunalen Spielräume bei der Gewährung von *Arbeitnehmerzuschüssen* an Sozialhilfeempfänger besteht kein vollständiger Überblick. Zwei wichtige, überdies eng verwandte Programme sind das in neun Kommunen Baden-Württembergs von Ende 1999 bis August 2002 erprobte Einstiegsgeld⁶ und der Hessische Kombilohn, der von sieben hessischen Kommunen ab Sommer 2000 umgesetzt wurde. Die Erprobung des Hessischen Kombilohns wurde nach zögerlicher Inanspruchnahme nach gut einem Jahr vorzeitig beendet und durch das Kasseler Modell Kombilohn (KAMOKO) abgelöst. Der KAMOKO ist wie das Mainzer Modell bis Ende 2003 befristet.

Mit den genannten Arbeitnehmerzuschüssen werden ausschließlich Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe gefördert. Teilweise ist die Zielgruppe weiter eingeschränkt, etwa auf allein Erziehende, Langzeitarbeitslose, Jugendliche und junge Erwachsene oder Personen ab 25 Jahre. Die Ausgestaltung in den einzelnen Kommunen ist im Detail unterschiedlich, allerdings folgt sie dem gleichen Grundprinzip. Gefördert werden grundsätzlich nur selbst gesuchte neue Beschäftigungen, meist ausschließlich sozialversicherungspflichtige. Die Förderung erfolgt für ein Jahr, in Hessen teilweise auch für anderthalb Jahre. Meist werden etwa 50 % des Brutto- oder Nettoentgelts nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.⁷ Teilweise wird der anrechnungsfreie Anteil im Zeitverlauf reduziert. Die Förderung entfällt vollständig, wenn ohne den Arbeitnehmerzuschuss die Bedürftigkeitsgrenze der Sozialhilfe erreicht wird. Die Förderhöchstbeträge unterscheiden sich zwischen den Kommunen und sind abhängig von der familiären Konstellation. Meist sind die maximalen monatlichen Förderbeträge deutlich höher als beim Mainzer Modell; dies gilt insbesondere für das baden-württembergische Einstiegsgeld.

5 Bis 2000: pauschaliertes Wohngeld (für Sozialhilfeempfänger).

6 Einige Kommunen werden voraussichtlich das Einstiegsgeld nach dem Ende der Erprobung weiterführen; zum Konzept vgl. Spermann (1996); zur Evaluierung vgl. Dann et al. (2001; 2002).

7 Ansonsten wird eigenes Nettoerwerbeinkommen sehr weitgehend, allerdings nicht bundeseinheitlich auf die Sozialhilfe angerechnet. Meist bleibt maximal ein Betrag in Höhe der Hälfte des Eckregelsatzes anrechnungsfrei; dies entspricht je nach Bundesland 140 bis 147 Euro monatlich.

Im Rahmen der *Freien Förderung* setzen verschiedene Arbeitsämter Kombilöhne um. Ähnlich wie bei den Arbeitnehmerzuschüssen an Sozialhilfeempfänger besteht aufgrund der dezentralen Kompetenzen kein vollständiger Überblick.⁸ Zu den entsprechenden Konzepten gehören der PLUSLohn Duisburg (seit September 1998), der PLUSLohn Köln (Juli 2000 bis Juni 2003), der TarifPlus Gelsenkirchen (Juli 2000 bis Ende 2003), das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung (März 2002 bis Februar 2003) und der Kombilohn Bremen (September 2000 bis Februar 2002). Dabei handelt es sich mit Ausnahme Duisburgs um zeitlich begrenzte Erprobungen. Zielgruppe sind jeweils bestimmte Arbeitslose, beispielsweise in Duisburg ausgewählte Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe. Einzig Bremen hatte die Möglichkeiten der Freien Förderung (für das Klientel der Arbeitsämter) und der Arbeitnehmerzuschüsse (für Sozialhilfeempfänger) systematisch zu einem einheitlichen Förderkonzept zusammengefasst; dabei war eine Anrechnung der Leistungen auch der Freien Förderung auf die Sozialhilfe ausgeschlossen. Gefördert wird jeweils die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung längstens für ein Jahr, in Hamburg für höchstens zehn Monate, in Gelsenkirchen teilweise auch länger. In Köln werden nur Beschäftigungen in der Gebäudereinigung und im Gastgewerbe gefördert.

Während in Köln und Duisburg Nettoentgelte von bis zu 1 000 bzw. 1 250 Euro monatlich förderfähig sind, die zudem geringer als das letzte Nettoentgelt sein müssen, waren bzw. sind in den beiden Hansestädten und Gelsenkirchen die Förderobergrenzen bei Bruttoentgelten von 1 300 Euro bis 1 500 Euro monatlich. Die Förderung beläuft sich jeweils maximal auf etwa 250 Euro monatlich; in Gelsenkirchen werden höchstens 170 Euro monatlich gewährt. Zumaldest in Hamburg und Köln fällt die Förderung bei Teilzeittätigkeiten geringer aus, in Duisburg werden ohnehin nur Vollzeitbeschäftigungen gefördert. Die nordrhein-westfälischen Arbeitsämter sehen ein sukzessives Abschmelzen der Förderung mit zunehmendem Entgelt vor, wobei allerdings teilweise eine Erhöhung des Entgelts nicht mehr auch zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens führt. In den beiden Hansestädten hingegen entfällt die Förderung vollständig, wenn das monatliche Bruttoentgelt eine bestimmte Grenze überschreitet.

Die skizzierten Kombilöhne sind alle befristet. Während dies bei Erprobungen unumgänglich ist, ist dies bei unbefristeter Umsetzung nicht zwingend. Allerdings werden mit Ausnahme des rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags ausschließlich neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Bei einer Beschränkung der Förderung auf neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse erscheint jedoch eine Befristung (auch) zur Vermeidung dauerhafter Ungleichbehandlung notwendig. Die maximale Förderdauer ist beim Mainzer Modell mit drei Jahren am längsten, gefolgt vom rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag mit zwei Jahren. Die übrigen Kombilöhne werden in der Regel etwa höchstens ein Jahr gewährt.

Alle skizzierten Kombilöhne sehen ab einer Einkommensgrenze die sukzessive Reduktion oder den vollständigen Wegfall der Förderung vor. Einerseits begrenzt dies die Kosten, und andererseits beeinträchtigt dies tendenziell die Neigung, eine Erwerbstätigkeit auszudehnen. Besonders problematisch erscheint der vollständige Wegfall ab einer Einkom-

8 Im Sommer 2002 hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bundesweit die Arbeitsämter um entsprechende Angaben gebeten. Danach werden gegenwärtig in etwa 20 der bundesweit 181 Arbeitsamtsbezirke Förderkonzepte speziell für den Niedriglohnbereich regional begrenzt erprobt; detaillierte Ergebnisse liegen noch nicht vor.

mensgrenze, weil damit eine sprunghafte Reduktion des Nettoeinkommens mit zunehmendem Erwerbseinkommen verbunden ist (Kombilohnfalle). Dies ist beim Einstiegsgeld, beim Hessischen Kombilohn und in den beiden Hansestädten der Fall.⁹ Möglicherweise kann auf die Reduktion oder den Wegfall der Förderung mit zunehmendem Einkommen gänzlich verzichtet werden, wenn die Förderung auf einen Personenkreis begrenzt wird, der typischerweise geringe Entgelte erzielt, beispielsweise gering Qualifizierte.

3 Inanspruchnahme zurückhaltend

Insgesamt ist die Inanspruchnahme von Kombilöhnen bisher zurückhaltend. Mit der Arbeitnehmerhilfe werden jährlich etwa 8 000 Förderungen bewilligt, davon zuletzt (2001) fast 90 % in Ostdeutschland. Von den (ursprünglich) regional begrenzten Konzepten gab es lediglich beim Mainzer Modell, dem baden-württembergischen Einstiegsgeld, dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag und der PLUSLohn Duisburg deutlich mehr als 200 Förderfälle.¹⁰ Weitere Einzelheiten zeigt Tabelle 1.

Beim Mainzer Modell, beim Einstiegsgeld und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag nehmen die Einkommensobergrenzen mit der Familiengröße zu. Dies begünstigt tendenziell kinderreiche Familien mit lediglich einem Einkommensbezieher, der zudem nur in Teilzeit beschäftigt ist. Diese Konstellation wird oftmals bei allein Erziehenden vorliegen. Daher überraschen die hohen Anteile allein Erziehender nicht. Damit verbunden ist mit jeweils mindestens zwei Dritteln auch ein hoher Frauenanteil. Aus dem gleichen Grund ist auch der Teilzeitanteil hoch. Schließlich dürfte auch der hohe Anteil mittlerer Altersgruppen damit zusammenhängen; allerdings waren beim Einstiegsgeld teilweise Jugendliche und junge Erwachsene ohnehin von der Förderung ausgeschlossen. Der Anteil der Geförderten ohne Berufsausbildung ist mit teilweise mehr als der Hälfte der Geförderten überproportional.

Demgegenüber ist beim PLUSLohn Duisburg der Frauenanteil deutlich geringer. Gefördert werden nur Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe; unter diesen sind Frauen unterproportional vertreten. Überdies werden ausschließlich Vollzeitbeschäftigungen und damit wiederum eher Männer gefördert. Ähnlich wie bei den anderen Förderkonzepten werden überproportional mittlere Altersgruppen und gering Qualifizierte erreicht.

Angesichts des hohen Frauen- und Teilzeitanteils beim Mainzer Modell, beim Einstiegsgeld und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag sind Branchen mit einem entsprechenden Arbeitskräftebedarf prädestiniert. Hierzu gehören Handel, (Gebäude-)Reinigung und Gastgewerbe. Die Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) ist hier nicht von dominierender Bedeutung, erreicht allerdings beim Mainzer Modell immerhin 10 %. Demgegenüber bildet die Arbeitnehmerüberlassung beim PLUSLohn Duisburg einen wichtigen Förderschwerpunkt.

9 Auch bei der erstmaligen Bewilligung des rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags gibt es eine Kombilohnfalle, nicht jedoch bei einer späteren Ausdehnung der Erwerbstätigkeit.

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

Tabelle 1

Inanspruchnahme ausgewählter Kombilöhne

Modell	Mainzer Modell		Einstiegsgeld	Rheinland-pfälzischer Kinderzuschlag	PLUSLohn Duisburg
	Bundesweit	Regional begrenzt ¹			
Zeitraum	3/02 – 10/02	7/00 – 2/02	10/99 – 5/02	5/00 – 12/00 ^{2,3}	9/98 – 9/00 ²
Förderzugänge (Fälle)	6 137 ⁴	1 190	761	292	447 ⁵
darunter (in Anteilen):					
Frauen	68	65	78	fast 70	geringer Anteil
Teilzeit	72	67	66 ⁶	> 46 ⁷	nur Vollzeit förderfähig
allein Erziehende	k. A.	ca. 0,5	56 ⁸	56	k. A.
ohne abgeschl. Berufsausbildung	38	57	55	53	k. A.
mittlere Altersgruppen	73 (25–44 Jahre)	76 (25–44 Jahre)	ca. 75 (30–49 Jahre)	74 (30–50 Jahre)	64 (24–64 Jahre)
Branchenschwerpunkte (in %)					
Handel	16	15	22		Arbeitnehmerüberlassung ⁹
Gebäudereinigung	7	13			
Gastgewerbe	10 ⁹	12	9		
Reinigungsgewerbe			21		
Private Dienstleistungen				45	
Öffentlicher Sektor				45	
Arbeitnehmerüberlassung	10 ⁹	10	3	k. A.	hoher Anteil ⁹

1 Ohne 30 weitere Förderzugänge im Januar und Februar 2002 in Rheinland-Pfalz außerhalb der ursprünglichen Förderregionen.

2 Neuere Angaben liegen nicht vor.

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

4 Es ist noch mit Nacherfassungen von Bewilligungen für die letzten Monate zu rechnen.

5 Ohne 261 ohne Förderung vermittelte Arbeitslose.

6 Zur Berechnung wurden nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt.

7 46 % arbeiten weniger als 25 Stunden wöchentlich.

8 Ohne den Rhein-Neckar-Kreis und den Landkreis Tübingen, in denen ausschließlich allein Erziehende förderfähig waren.

9 Angaben aus einem früheren Zwischenstand.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Dann (2002); Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.

4 Geld allein reicht nicht

Sowohl für das Mainzer Modell als auch für das Einstiegsgeld liegen aus den jeweiligen Begleitforschungen inzwischen Berichte vor, die sich auch mit Umsetzungsproblemen befassen. Über die Gründe und ihre Relevanz für die Nichtinanspruchnahme von Kombilöhnen liegen hingegen bisher kaum Erkenntnisse vor. Eine Beurteilung der bundesweiten Inanspruchnahme des Mainzer Modells erscheint noch verfrüht, zumal die bundesweite Ausdehnung mit einer besonderen Situation für die Arbeitsämter zusammenfiel (so genannter Vermittlungsskandal im Frühjahr 2002 und anschließend Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durch die Bundesregierung“).

Wichtig für die Umsetzung sind zunächst die Mitarbeiter in den zuständigen Verwaltungen. Hier mangelt es einerseits an Kapazitäten, andererseits hat sich aber auch deren Motivation

als wichtig erwiesen. Hinderlich dürften gleichzeitige Umstrukturierungen der zuständigen Behörden sowie die parallele Einführung anderer Programme sein, die Kapazitäten binden.

Damit ein Kombilohn zu einer Arbeitsaufnahme motivieren kann, muss ihn die Zielgruppe kennen und verstehen. Dies spricht für eine möglichst einfache Ausgestaltung. Darüber hinaus dürften fremdsprachliche Informationen und eine ggf. auch wiederholte persönliche Information hilfreich sein. Auch anderweitige Umstände können die Anreizwirkungen von Kombilöhnen beeinträchtigen. Hierzu gehören insbesondere fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Mobilitätshemmnisse. Hilfreich kann auch eine Unterstützung bei Bewerbungen sein.

5 Fazit: Kombilöhne weiterhin erproben

Die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Akteure, insbesondere die Arbeitsämter im Rahmen der Freien Förderung und die Sozialämter mit den flexiblen Arbeitnehmerzuschüssen, haben insgesamt vielfältige, teilweise noch ungenutzte Spielräume für die Einführung von Kombilöhnen. Allerdings ist bei der Nutzung dieser Spielräume Vorsicht geboten, denn zum Umfang der regelmäßig bei arbeitsmarktpolitischen Programmen auftretenden Mitnahmeeffekte liegen bisher keine gesicherten Erkenntnisse vor.

Gemessen an über 2 Millionen Arbeitslosen in Deutschland, die gering qualifiziert oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, ist die Inanspruchnahme bisher gering.¹¹ Auch gemessen an zuletzt (Ende 2001) bereits 142 000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern in Deutschland ist die Inanspruchnahme von Kombilöhnen, die speziell auch auf Sozialhilfeempfänger zielen, gering. Insgesamt konnte bisher noch kein empirischer Beleg erbracht werden, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt. Daher erscheint nach wie vor die intensive Nutzung regionaler Spielräume zur Erprobung von Kombilöhnen möglichst unterschiedlicher Ausgestaltung zweckmäßig.

Literaturverzeichnis

- Bittner, Susanne, Alfons Hollederer, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanseelow und Claudia Weinkopf (2001): *Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST*. 1. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB/IAT/Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. BMA-Forschungsbericht Bd. 290, Oktober 2001. Bonn.
- Dann, Sabine, Andrea Kirchmann, Alexander Spermann und Jürgen Volkert (2001): *Einsteigsgeld in Baden-Württemberg*. Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung. Hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Juli 2001. Tübingen.
- Dann, Sabine, Andrea Kirchmann, Alexander Spermann und Jürgen Volkert (2002): *Einsteigsgeld in Baden-Württemberg*. Schlussbericht des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung. Hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, September 2002. Tübingen.

¹¹ Dies gilt auch bei einer Hochrechnung der Inanspruchnahme der regional begrenzten Förderkonzepte auf Deutschland; vgl. hierzu Kaltenborn (2001).

- Gerster, Florian und Ingolf Deubel (1999): Arbeit muss sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung. *Wirtschaftsdienst*, 79 (1), 39–43.
- Hartz, Peter, Norbert Bensel, Jobst Fiedler, Peter Gasse, Werner Jann, Peter Kraljik, Isolde Kunkel-Weber, Klaus Luft, Harald Schartau, Wilhelm Schickler, Hanns-Eberhard Schleyer, Günter Schmid, Wolfgang Tiefensee und Eggert Voscherau (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. o. O.
- Jülicher, Peter (2002): *Kombilohn als Instrument der Beschäftigungspolitik*. Bundesarbeitsblatt 4/2002. Stuttgart, Kohlhammer.
- Kaltenborn, Bruno (2001): *Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht*. IAB Werkstattbericht Nr. 14. Nürnberg.
- Kaltenborn, Bruno und Lars Pilz (2002): *Kombilöhne im internationalen Vergleich. Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. IAB Werkstattbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen (2002): *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie*. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Berlin.
- Spermann, Alexander (1996): Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose. *Wirtschaftsdienst*, 76 (5), 240-246.