

Kombilöhne: Der Teufel steckt im Detail

Mehr Arbeitsanreize, mehr Jobs, mehr Chancen für gering Qualifizierte – wie weit werden diese Grundannahmen über Kombilöhne von Studien oder Erfahrungen mit Modellprojekten gestützt? In einer aktuellen Untersuchung* setzt sich die Arbeitsmarktexpertin Claudia Weinkopf vom Institut Arbeit und Technik (IAT) mit den befürwortenden Argumenten kritisch auseinander.

Nach Meinung der IAT-Forscherin „krankt die aktuelle Kombilohn-Debatte daran, dass sie sich häufig auf allzu pauschale Annahmen stützt“. Als wesentliche Grundannahmen nennt sie drei Punkte:

- ▶ Es fehlen Niedriglohnjobs in Deutschland.
- ▶ Mehr Niedriglohnjobs kämen vor allem gering Qualifizierten zugute.
- ▶ Unternehmen haben Schwierigkeiten, gering entlohnte Stellen zu besetzen. Vor allem, weil es an Arbeitsanreizen für Bezieher von Sozialleistungen mangle.

Weinkopf argumentiert dagegen:

- ▶ **„Deutschland hat bereits einen umfangreichen Niedriglohnsektor, der durch staatliche Eingriffe nicht erst geschaffen werden muss.“**

Anders als zu Beginn der Kombilohndebatte vor mehr als zehn Jahren liegt die Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland inzwischen über dem EU-Durchschnitt. Eine Studie der EU-Kommission weist für 2000 15,7 Prozent Niedriglohnbeschäftigte aus. EU-Durchschnitt: 15,1 Prozent.

Nach aktuellen Berechnungen des IAT, die auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobs einbeziehen, arbeiten sogar 22 Prozent der Beschäftigten (ohne Azubis) für einen niedrigen Stundenlohn im Sinne der OECD-Definition, das heißt sie verdienen weniger als zwei Drittel des Medianlohns**. Das IAT kommt damit auf knapp sieben Millionen Menschen. Selbst in Tarifverträgen gelänge es nicht immer, Niedriglöhne zu verhindern, konstatiert Weinkopf.

- ▶ **Die Formel „einfache, niedrig bezahlte Tätigkeit = Chance für gering Qualifizierte“ stimmt längst nicht immer.**

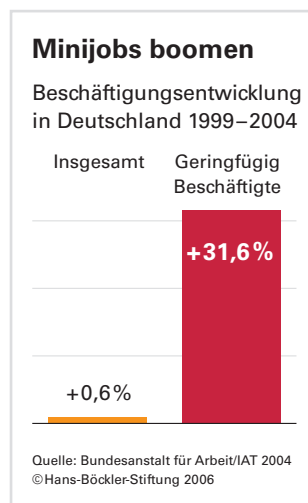
64 Prozent der Niedriglohn-Beschäftigten in Deutschland haben eine abgeschlossene Berufsausbildung, knapp 10 Prozent sogar einen akademischen Abschluss. Auf der anderen Seite geht ein Drittel der gering Qualifizierten einer qualifizierten Tätigkeit nach. Übereinstimmend zeigten auch die

Modellversuche, dass unter den Geförderten nur ein geringer Teil gering Qualifizierter war.

Gering Qualifizierte konkurrieren beispielsweise mit höher qualifizierten Berufsrückkehrern oder Schülern, Studierenden und bereits Beschäftigten, die einen Nebenjob suchen. Wenn es bei den Kombilöhnen um eine Förderung der Beschäftigung gering Qualifizierter gehen soll, argumentiert die Forscherin, müsste man die Maßnahmen auf diese Zielgruppe zuschneiden.

- ▶ **Einfachjobs werden in der Regel schnell besetzt. Manche Unternehmen klagen sogar über eine „Bewerberflut“.**

Aus Unternehmensbefragungen schliesst die Arbeitsmarktexpertin, dass Unternehmen in aller Regel keine Schwierigkeiten haben, Einfacharbeitsplätze zu besetzen. Eine eigene IAT-Studie im Dienstleistungsbereich fand kein einziges Unternehmen, das einen Mangel an Bewerbern beklagte. Im Gegenteil: Viele Firmen melden offene Stellen nicht der Arbeitsagentur, um sich vor der erwarteten „Bewerberflut“ zu schützen, und schreiben Stellen deshalb nur intern aus. Besetzungsprobleme betreffen nicht die Zahl der Bewerbungen, sondern die Eignung der Bewerber. Weinkopf dazu: „Die Anforderungsprofile der Unternehmen für die meisten der untersuchten einfachen Tätigkeiten sind breiter und differenzierter als oftmals unterstellt.“



Kombilöhne in den USA und Großbritannien

In den **USA** werden Geringverdiener seit 1975 durch Steuergutschriften gefördert. Die Höhe dieser „negativen Einkommensteuer“, des „Earned Income Tax Credit“ (EITC), richtet sich nach dem Jahresverdienst und der Kinderzahl. Solange das Erwerbseinkommen bestimmte Schwellenwerte nicht übersteigt, wird der EITC unbefristet gezahlt. Je nach Höhe des Arbeitseinkommens

lassen sich drei Phasen unterscheiden: In Phase I nimmt der Zuschuss mit steigendem Verdienst zu, in Phase II bleibt er konstant, in Phase III wird er allmählich abgeschmolzen. Eine Familie mit zwei Kindern kann im Jahr 2006 auf einen Förderbetrag von 4.536 Dollar kommen. Übersteigt das Arbeitseinkommen eine Obergrenze von etwa 38.000 Dollar, sinkt die Förderung auf Null.

In **Großbritannien** können erwerbstätige Eltern mit geringem Einkommen in den Genuss des „Working Families’ Tax Credit“ kommen. Die Anspruchshöhe ist abhängig von Nettoeinkommen sowie Zahl und Alter der Kinder. Voraussetzung ist eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 16 Stunden, gefördert wird unbefristet. Charakteristisch für dieses Kombilohnmodell: Es ist

nicht als temporäre Wiedereingliederungsmaßnahme angelegt, sondern soll – insbesondere Erwerbstätigen mit Kindern – dauerhaft einen Mindestlebensstandard sichern.

In Großbritannien und den USA existieren gesetzliche Mindestlöhne, die Lohndumping verhindern und im Zusammenhang mit Lohnsubventionen Mitnahmeeffekte begrenzen sollen.

► **Bei der Frage der Arbeitsanreize kommen die zahlreichen Modellrechnungen zu unterschiedlichen Ergebnissen.**

„Je nachdem, welche Gruppen und Haushaltskonstellationen analysiert werden, lassen sich Belege für oder gegen einen zu geringen Lohnabstand zwischen Transferleistungen und Arbeitseinkommen finden.“ Die geringsten Lohnabstände werden für Haushalte mit mehreren Kindern diagnostiziert. Diese machten Mitte der 90er-Jahre jedoch nur gut zehn Prozent der Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe aus, sie beendeten zudem überdurchschnittlich schnell wieder den Sozialhilfebezug.

Die Zumutbarkeitskriterien von Arbeitsangeboten wurden in den vergangenen Jahren bereits mehrfach verschärft. Häufig werde allerdings völlig ausgeblendet, dass selbst deutlich erhöhte Arbeitsanreize nicht automatisch dazu führen, dass Bewerber auch eingestellt werden, bemerkt die Forscherin.

► **Mit Blick auf die Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung erscheint der Autorin eine sozial- statt arbeitsmarktpolitische Begründung von Kombilöhnen überzeugender.** Könnten Kombilöhne nicht wenigstens verhindern, dass eine neue Klasse der „working poor“ entsteht? Aber auch zu diesem Aspekt führt die IAT-Analyse kritische Argumente an:

Kosten: Bei fast sieben Millionen Betroffenen müssten Milliarden aufgebracht werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten Niedriglöhner in Teilzeit arbeiten, die ausgleichende Differenz zwischen Verdienst und Existenz sicherndem Einkommen also besonders groß ist.

Abgrenzungsprobleme: Niedriglohn und Armut sind nicht deckungsgleich: Viele Niedriglohnbezieher leben in Haushalten, deren Gesamteinkommen nicht gering ist. Typisch: Ein Elternteil geht einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung nach, der andere hat einen Minijob. Soll das gesamte Einkommen der Haushaltsgemeinschaft berücksichtigt werden, zeichnet sich ein hoher bürokratischer Prüfaufwand ab – wie schon beim ausgiebig erprobten Mainzer Modell.

Lohndumping: Das Lohnniveau kann unter Druck geraten, wenn Arbeitgeber wie Arbeitnehmer darauf vertrauen können, dass der Staat die Lücke zwischen Arbeitslohn und lebensnotwendigem Einkommen schließt. Um solche Mitnahmeeffekte auszuschließen, sollten Kombilohnregelungen nur zusammen mit einem gesetzlichen Mindestlohn eingeführt werden, wie in Großbritannien oder den USA.

Zielgruppenbeschränkungen: Eine Begrenzung der Förderung auf Neueinstellungen – um Mißbrauch durch Arbeitgeber zu verhindern – wirkt ungerecht gegenüber allen, die be-

reits in Niedriglohnjobs arbeiten. Eine Befristung ließe sich nur rechtfertigen, wenn es den Betroffenen bald gelänge, in besser bezahlte Jobs aufzusteigen.

► **Ungeklärte Grundsatzfragen**

Unabhängig von der Intention, mit der Kombilöhne gefördert werden, können – trotz zahlreicher abgeschlossener Modellversuche – viele Fragen bisher nicht ausreichend beantwortet werden.

Wie kann das Kombilohnmodell nahtlos in das bestehende Steuer- und Transfersystem eingefügt werden? Im Zusam-

Kombilohn: Modelle und Modellversuche in Deutschland

Modell	Zielgruppe	Art der Förderung
Mainzer Modell Regional und bundesweit erprobt, inzwischen eingestellt	Alle Geringverdiener mit niedrigem Haushaltseinkommen	Zuschüsse zu Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und Kinderzuschläge, befristet auf höchstens 36 Monate
SGI-Modell Regional erprobt, eingestellt	Zunächst nur Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, später uneingeschränkt	Zuschüsse zu Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung bei Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, befristet auf höchstens 18 Monate
Hamburger Modell Modellversuch läuft seit März 2002	Arbeitslosengeld-II-Empfänger	Arbeitnehmer und Arbeitgeber erhalten Zuschüsse für bis zu 10 Monate
Einstiegsgeld Baden Württemberg Regional erprobt, eingestellt	Langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger	Befristet auf ein Jahr wird bis zur Hälfte des Hinzuverdienstes nicht auf die Sozialhilfe angerechnet
Magdeburger Modell Nicht umgesetzt	Arbeitslosengeld-II-Empfänger	Dauerhafte Übernahme der gesamten Sozialversicherungsbeiträge bei Neueinstellungen in der untersten Lohngruppe
ifo-Modell „Aktivierende Sozialhilfe“ Nicht umgesetzt	Arbeitslosengeld-II-Empfänger	Niedrigere Transferleistungen für erwerbsfähige Arbeitslose, Steuergutschriften nach amerikanischen Vorbild, Einrichtung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Bereich

© Hans-Böckler-Stiftung 2006

menhang mit Mini-, Midi- und Ein-Euro-Jobs, die selbst Kombilohncharakter haben, zeichnen sich schon heute Probleme ab, die sich durch weitere subventionierte Beschäftigungsverhältnisse verschärfen könnten: Weil die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Jobs abnimmt, während immer mehr Minijobs entstehen, schrumpft die Einnahmehasis der Sozialversicherungen.

„Hier scheinen Vorschläge bedenkenswert, die die problematischen Auswirkungen des Wachstums der geringfügigen Beschäftigung mit in die Blick nehmen, wie etwa der Vorschlag des DGB, diese zugunsten eines allgemeinen Freibeitrags bei den Sozialabgaben abzuschaffen“, so die Studie.

Weitere Fragen sind offen: Wir wirkt sich eine dauerhafte Subventionierung von Niedriglöhnen langfristig auf den Arbeitsmarkt aus? Müsste – angesichts der „Bewerberfluten“ – nicht bei den Unternehmen angesetzt werden statt neue Arbeitsanreize für Arbeitslose zu schaffen – wengleich Modellversuche in dieser Richtung bisher nicht erfolgreich waren? Bleiben Anreize zur Qualifizierung erhalten, die für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit wichtig sind? ◀

* Quelle: Claudia Weinkopf, Studie zu Kombilohn; die Studie erscheint demnächst in einem Sammelband des WSI. – ** Die eine Hälfte der Arbeitnehmer verdient mehr, die andere weniger als den Medianlohn.
Download unter www.boecklerimpuls.de