



## Kombilöhne – Zwischen Illusion und Wirklichkeit

*IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn<sup>1</sup>*

Die nach wie vor unbefriedigende Lage am Arbeitsmarkt lässt die dringlichen Rufe nach tragfähigen Konzepten zur Überwindung der tief greifenden Beschäftigungskrise nicht verstummen. In jüngster Zeit wächst vor allem die Zahl jener Vorschläge, die mit Hilfe von sogenannten Kombilöhnen vor allem die Beschäftigungschancen von niedrig Qualifizierten merklich steigern wollen. Im Folgenden werden die wichtigsten Vorschläge vorgestellt und in theoretischer und empirischer Hinsicht anhand verschiedener Kriterien geprüft. Dabei zeigt sich, dass die Umsetzung der Modelle eine Reihe gravierender Probleme birgt, die die erhofften Beschäftigungseffekte verhindern. Stattdessen ist mit einer massiven Belastung der öffentlichen Haushalte zu rechnen, die für Gesamtnachfrage, Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt kontraproduktiv ist. Damit sehen das IMK und das WSI ähnlich wie andere Kritiker, dass sich flächendeckende und unbefristete Kombilöhne als Belastung statt als Vorteil erweisen

### Warum Kombilöhne ?

Die Notwendigkeit von Kombilöhnen wird in der Regel mit zwei Argumenten begründet. Zum einen mit der sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht hohen Zahl von Arbeitslosen, die schlecht qualifiziert sind. Zum zweiten mit der wachsenden Zahl derer, die trotz Beschäftigung nur geringe Einkommen erzielen, und die damit keinen hinreichenden Anreiz besäßen, mehr zu arbeiten. Beides zusammen scheint darauf hinzuweisen, dass spezielle Programme zur Förderung auskömmlicher Beschäftigung von niedrig Qualifizierten oder zumindest zur Stabilisierung von deren Einkommen erforderlich sind. Dies soll nach den Vorstellungen der meisten Befürworter von Kombilöhnen sowohl durch eine Verringerung der Arbeitskosten für die Unternehmen als auch durch eine Verstärkung der Anreize, Beschäftigung im Niedriglohnbereich aufzunehmen, erreicht werden

### Fakten zum Niedriglohn

Die Befürworter des Kombilohns unterstellen in der Regel eine Kongruenz von Einkommens- und Qualifikationsniveau bzw. Anforderungsniveau. Die hohe Anzahl von gering qualifizierten Arbeitslosen wird demnach auf das Fehlen eines entsprechend großen Niedriglohnssektors zurückgeführt. Der Niedriglohnssektor wird als

das „natürliche“ Aufnahmebecken von gering qualifizierten Arbeitsuchenden angesehen, das es gerade mit einem Kombilohn zu erschließen gelte. Doch dieser Einschätzung widersprechen die empirischen Befunde. Tatsächlich besteht in Deutschland schon seit längerem ein bedeutsamer Niedriglohnssektor, der sich zudem in den letzten Jahren permanent vergrößert hat, ohne dass sich die Beschäftigungschancen der Zielgruppe der gering Qualifizierten erhöht hätten.

Richtig ist, dass gering Qualifizierte überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Während Ende 2005 nach Angaben des IAB nur gut 17 % aller Beschäftigten keine abgeschlossene Ausbildung besitzen, liegt der Anteil dieser Gruppe an allen Arbeitslosen bei gut 38 %. Anders ausgedrückt: die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten beträgt 25 % gegenüber einer Gesamtquote von rd. 11 %. Genauso hoch wie unter allen Arbeitslosen ist mit gut 38 % auch der Anteil der gering Qualifizierten an den Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr). Ohne Zweifel besteht hier ein besonderer arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf.

Wie groß genau der Niedriglohnssektor in Deutschland ist, hängt natürlich von der Definition von „Niedrig-

<sup>1</sup> Silke Bothfeld, Angela Greulich, Gustav Horn, Simone Leiber, Camille Logeay, Katja Rietzler, Claus Schäfer, Thorsten Schulten, Britta Seiner, Hartmut Seifert, Achim Truger, Rudolf Zwiener.

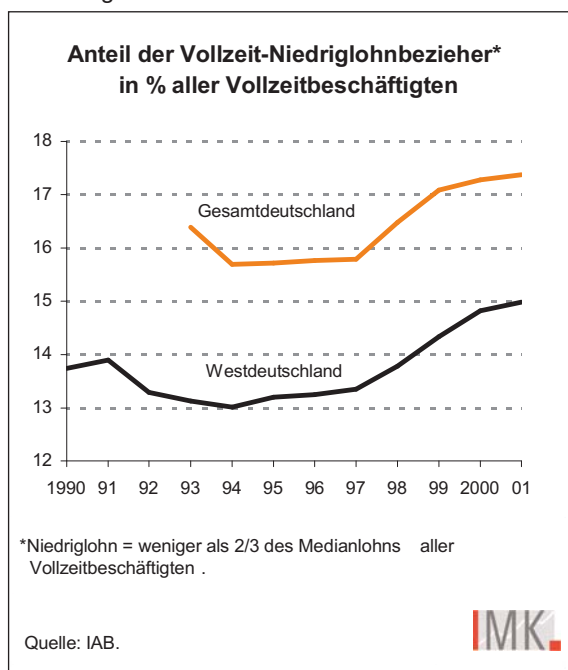
lohn“ ab.<sup>2</sup> Die OECD definiert Niedriglohn als Lohn, der weniger als  $\frac{2}{3}$  des Medianlohns beträgt. Auf dieser Basis errechnet das IAT im Jahr 2004 in Deutschland 6,9 Mill. Niedriglohneempfänger, davon 3 Mill. Vollzeitbeschäftigte, 1,4 Mill. mit sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und 2,5 Mill. geringfügig Beschäftigte.<sup>3</sup> Das IAB kommt auf Grundlage der gleichen Niedriglohndefinition zu dem Ergebnis, dass sich der Niedriglohnsektor seit 1997 permanent erhöht hat und im Jahre 2001 17,4 % aller Vollzeitbeschäftigten umfasste (siehe Abbildung 1).<sup>4</sup>

Im europäischen Vergleich liegt der Niedriglohnsektor in Deutschland im Jahr 2000 mit einem Anteil der Niedriglohnbeschäftigten von 15,7 % über dem europäischen Durchschnitt von 15,1 % (siehe Abbildung 2).<sup>5</sup> Noch 1997 hatte Deutschland mit 13,8 % einen unterdurchschnittlichen Wert aufgewiesen. Zugleich war 2000 die Aufstiegsmobilität aus dem Niedriglohnsegment in Deutschland von allen EU-Ländern am geringsten.<sup>6</sup> Nur etwa einem Drittel der Niedriglohneempfänger gelang es, in einem Zeitraum von fünf Jahren in einen besser bezahlten Beschäftigungsbe-

reich aufzusteigen – im Unterschied zum Vergleichszeitraum um 1990, als es noch der Hälfte der Niedriglohneempfänger gelang. Der Niedriglohnsektor hat sich damit verfestigt.

Entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil handelt es sich bei den Niedriglohneempfängern keineswegs mehrheitlich um gering qualifizierte, junge oder mit einfachen Tätigkeiten betraute Beschäftigte. So kommen die aktuellen Studien zum Niedriglohnsektor in Deutschland übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass weit mehr als die Hälfte aller Niedriglohnbezieher eine Berufsausbildung oder sogar einen Hochschulabschluss hat, älter als 29 Jahre ist und eine eher qualifizierte Tätigkeit ausübt.<sup>7</sup> Es ist demnach nicht in erster Linie die Qualifikation eines Beschäftigten, die das charakteristische Merkmal eines Niedriglohneempfängers ausmacht. Entscheidend sind vielmehr andere Faktoren, wie z.B. die Beschäftigung in Kleinbetrieben oder in bestimmten Dienstleistungsbereichen und -berufen sowie die Entgeltdiskriminierung von Frauen.

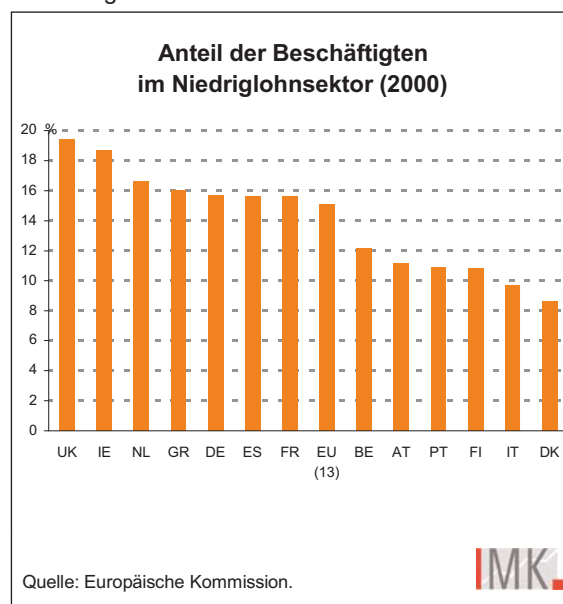
Abbildung 1



<sup>2</sup> Zu den verschiedenen Niedriglohnstudien in Deutschland und den hierbei verwendeten Definitionen siehe R. Bispinck und C. Schäfer, Niedriglöhne und Mindesteinkommen: Daten und Diskussionen in Deutschland. In: T. Schulten u.a. (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006, S. 279ff.

<sup>3</sup> K. Jaehrling u.a., Niedriglohnarbeit in der Praxis – Arbeit in Häppchen für wenig Geld. In: G. Sterkel u.a. (Hrsg.), Mit Mindestlöhnen gegen Lohndumping, Hamburg 2006, i.E.

Abbildung 2



<sup>4</sup> W. Eichhorst u.a., Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich. In: J. Allmendinger u.a. (Hrsg.), IAB Handbuch Arbeitsmarkt, Frankfurt/New York 2005, S. 107ff.

<sup>5</sup> European Commission: Employment in Europe 2004, S.168. Diese Zahlen beziehen sich auf einen internationalen Vergleich der EU-Kommission, während das IAB lediglich für Deutschland nach anderen Kriterien gewonnene Zahlen ausweist.

<sup>6</sup>Ebenda S.167 ff.

<sup>7</sup> Vgl. W. Eichhorst u.a., a.a.O.; C. Schäfer, Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen Nr.7/2003, S. 420-428; I. Becker, Mindestlöhne – ein Instrument (auch) zur Förderung der Gender-Gerechtigkeit?. In: G. Sterkel u.a. (Hrsg.), Mit Mindestlöhnen gegen Lohndumping, Hamburg 2006, i.E.

## Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter

Kombilöhne haben das Ziel, der Ausgrenzung gering Qualifizierter aus der Beschäftigung mit gezielten Subventionen und verstärkten Anreizen zu begegnen. Wirtschaftspolitische Eingriffe wie z.B. Subventionen sind letztlich nur dann sinnvoll, wenn das Marktsystem unerwünschte Ergebnisse zeigt bzw. erwünschte Ergebnisse nur in unzureichendem Umfang erzeugt. Daher kommt die Forderung nach Lohnsubventionen der Aussage gleich, dass das gegenwärtige Marktsystem in Deutschland keine hinreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte hervorbringen könne.

Zumeist werden zu rigide Lohnreaktionen am unteren Ende der Lohnskala als Ursache dafür angesehen. Gerade in diesem Arbeitsmarktsegment seien die Anforderungen an die Lohnflexibilität (nach unten) aber durch die zunehmende Globalisierung gestiegen. Denn durch die verstärkte Integration von Ländern wie China in den Welthandel steige weltweit das Angebot an niedrig qualifizierter Arbeit mit der Konsequenz sinkender markträumender Löhne. Die Löhne in Deutschland seien im Vergleich zu den Löhnen im Ausland aus Sicht der Unternehmen zu hoch, um niedrig Qualifizierte lohnend zu beschäftigen. Zugleich finde trotz der hohen Arbeitslosigkeit in diesem Segment des Arbeitsmarktes kein hinreichender Anpassungsprozess nach unten statt. Hervorgehoben werde diese Rigidität durch die im Hinblick auf die Produktivität der Arbeitslosen zu großzügig bemessene soziale Sicherung (Arbeitslosengeld II), die eine hinreichende Lohnsenkung verhindere, weil kein Anreiz zur Arbeitsaufnahme bei Lohnangeboten unterhalb des Arbeitslosengeldes II bestehe.<sup>8</sup> Im Ergebnis könne sich daher in Deutschland kein entsprechender Niedriglohnssektor herausbilden. Dieser sei aber in Zeiten der Globalisierung unerlässlich, um ein hohes Beschäftigungsniveau und eine niedrige Arbeitslosigkeit zu erreichen.

Mit dieser Argumentation ließe sich allenfalls das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit bei niedrig Qualifizierten erklären, nicht aber das niedrige Einkommensniveau vieler Beschäftigter, die weder niedrig qualifiziert noch mit einfachen Tätigkeiten befasst sind.

Es bestehen aber grundsätzliche Zweifel an der geschilderten Sichtweise. Wenn die hohe Arbeitslosigkeit nicht Folge allzu rigider Lohnreaktionen ist, sondern im Kern durch eine gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche verursacht worden ist, dann können durch Lohnsubventionen keine nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungszuwächse erzielt werden.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Diese Argumentation findet sich u.a. bei H.-W. Sinn u.a.: Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: Ifo-Schnelldienst 9/2002

<sup>9</sup> Siehe hierzu auch: Wirtschaftliche Entwicklung 2006: Vor schwierigen Weichenstellungen. In: IMK-Report Nr. 3/ 2005.

Die Ursache der Arbeitslosigkeit rührt nach dieser alternativen Hypothese aus den unzureichenden gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsbemühungen der Wirtschaftspolitik, namentlich der Geld- und Fiskalpolitik.

Die hohe Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten ist vorrangig mit Verdrängungseffekten zu erklären.<sup>10</sup> Durch die gesamtwirtschaftliche Nachfrageschwäche geraten sämtliche Arbeitskräfte unter Druck. Dabei setzen sich die relativ besser Qualifizierten im Wettbewerb um Arbeitsplätze durch, und die gering Qualifizierten bleiben auf der Strecke; sie tragen die Hauptlast der Arbeitslosigkeit. Dieser Druck auf dem Arbeitsmarkt, der sicherlich durch Globalisierungstendenzen verstärkt wird, ist auch verantwortlich für das Phänomen der „Working Poor“. Denn er schlägt sich nicht nur in den Verdrängungseffekten mit der Folge steigender Arbeitslosigkeit nieder, sondern auch im Druck auf die Löhne, die in einigen Dienstleistungsbranchen oder Regionen<sup>11</sup> mit teilweise drei bis fünf Euro pro Stunde besonders niedrig sind. Im Ergebnis führt dieser Lohndruck in einzelnen Bereichen dazu, dass Menschen beschäftigt und arm zugleich sind. Dieses Phänomen ist weit verbreitet, wie der überdurchschnittliche Anteil des Niedriglohnssektors in Deutschland im internationalen Vergleich zeigt.

Auch das Argument eines fehlenden Lohnabstandes überzeugt nicht. So kommt eine Untersuchung des IAB<sup>12</sup>, zu dem Ergebnis dass es Arbeitslose gibt, die ihr Transfereinkommen durch Aufnahme einer Beschäftigung bereits ab einem Stundenlohnsatz von 3,10 Euro übertreffen können.

## Eine Fülle von Modellen

### Kriterien zur Bewertung von Kombilohnmodellen

Das Urteil darüber, ob die Einführung von Kombilöhnen von Vorteil ist oder nicht, kann nur dann nachvollziehbar ausfallen, wenn vorab die Kriterien klar sind, anhand derer eine Bewertung stattfindet.

Das wesentliche Kriterium sind die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungseffekte. Dies würde auch den Zielen der Bundesregierung entsprechen. Dabei ist zwischen Brutto- und Nettoeffekten zu unterscheiden. Letztere sind maßgeblich und rechnen Mitnahme- und Substitutionseffekte heraus. Das zweite Kriterium

<sup>10</sup> Vgl. B. Hieming u.a.: Stellenbesetzung im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie des IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. In: BMWa-Dokumentation Nr. 550, 2005, Berlin.


<sup>11</sup> Insbesondere in Ostdeutschland, wo die Marktmacht der Arbeitnehmer besonders gering ist.

<sup>12</sup> A. Chichorek, S. Koch und U. Walwei: Erschweren „Zusatzjobs“ die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? IAB-Kurzbericht Nr. 8, 18.5.2005.

Tabelle 1

Auswahl bereits erprobter Kombilohnmodelle								
Modell	Zielgruppe		Geförderte Arbeitsmarktpartei		Art der Förderung		Dauer der Förderung	
	spezifisch	allgemein	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Sozialversicherungsbeiträge	Löhne	befristet	dauerhaft
Mainzer Modell		Alle Geringverdiener		X	X		36 Monate	
Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI)	ursprünglich Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, später uneingeschränkt		X		X		18 Monate	
Hamburger Modell	ursprünglich alle Arbeitslose, später nur ALG II-Empfänger		X	X		X	10 (6+4) Monate	
Einstiegsgeld Baden-Württemberg	langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger			X		X	12 Monate	
Zuverdienst nach § 30 SGB II	ALG II-Empfänger			X		X		X
Einstiegsgeld Baden-Württemberg	langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger			X		X	12 Monate	
Lohnkostensubventionen nach §217ff SGBIII	Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen		X			X	12 bzw. 36 Monate	
Entgeltssicherung nach §421j SGB III	Arbeitnehmer über 50			X	X	X	Restanspruch ALG	
Beitragsbonus nach §421k SGB III	Arbeitslose über 55		X		X			X
Mini-/Midijobs		Geringverdiener und Nebenjobs	X	X	X			X

Quelle: Zusammenstellung von WSI und IMK.



sind die Kosten. Angesichts der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte bestehen hier enge Grenzen. Zu unterscheiden sind die Brutto- und Nettokosten. Letztere sollten unter Berücksichtigung möglicher positiver Beschäftigungseffekte niedriger ausfallen als erstere. Von Bedeutung für die öffentlichen Haushalte ist auch der Zeitpunkt, zu dem die verschiedenen Kosten anfallen, und die Frage, welche Gebietskörperschaft oder Sozialversicherung betroffen ist.

Neben diesen eher gesamtwirtschaftlichen Kriterien sind einige spezifische Anforderungen zu beachten. Auch wenn z.B. die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nicht wesentlich tangiert würde, könnten doch individuelle Beschäftigungschancen und individuelle Einkommen durch Kombilöhne möglicherweise gesteigert werden. Damit könnten Kombilöhne als Instrument Zielgruppen spezifischer Förderung von gering Qualifizierten und Geringverdienern geeignet sein.

### Bereits praktizierte Ansätze

Seit Ende der 1990er Jahre ist in Deutschland bereits eine Vielzahl von Kombilohnmodellen erprobt worden. Die meisten wurden nur auf regionaler oder lokaler Ebene umgesetzt. Hinzu kommt eine Reihe von bundesweiten Fördermaßnahmen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II +III) sowie die Regelungen zu Mini- und Midijobs, die de facto auch als Kombilöhne angesehen werden können. Bei den bislang praktizierten Kombilohnmodellen handelte es sich in der Regel um

zeitlich befristete Fördermaßnahmen für spezifische Zielgruppen (wie z.B. ALG II-Empfänger). Gefördert wurden entweder die Arbeitgeber- oder die Arbeitnehmerseite, in wenigen Fällen auch beide Seiten. Die Art der Förderung bestand entweder in direkten Lohnzuschüssen oder in einer Reduzierung/Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge.

Nach einer Untersuchung von Kaltenborn und Wielage<sup>13</sup> war die Anzahl der geförderten Fälle bei den regional begrenzten Kombilohnmodellen relativ gering. Sie reichte von 0 bis 7806 im Hamburger Modell, dass von den Regionalmodellen in Bezug auf die Anzahl der geförderten Fälle am erfolgreichsten war.

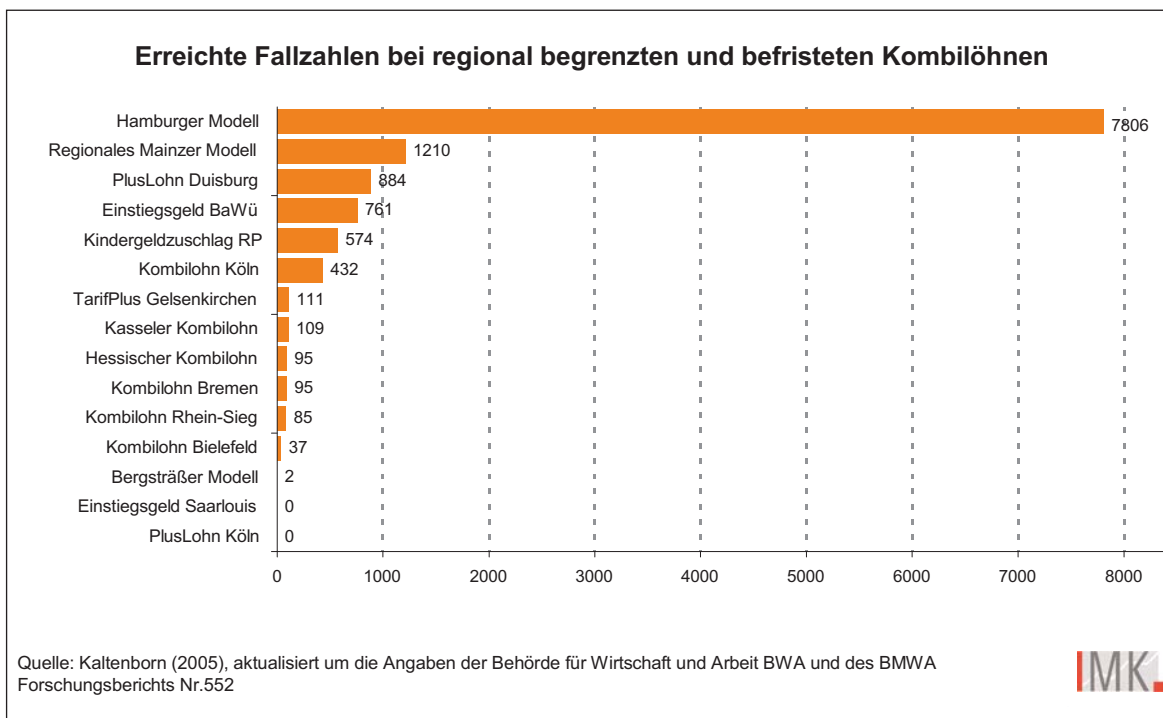
### Hamburger Modell

Das Hamburger Modell<sup>14</sup> wurde im März 2002 einge-

<sup>13</sup> Vgl. B. Kaltenborn und N. Wielage: Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft Nr. 4/2005.

<sup>14</sup> Diese Analyse beruht auf folgenden Quellen: ANBA - Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit: "Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2003", Nürnberg, 2004. ANBA: "Arbeitsmarkt 2004", 53. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 30. August 2005. M. Gerhardt und I. Meyer Larsen: "Das „Hamburger Modell“ zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht". Hamburg, April 2005. BWA - Behörde für Wirtschaft und Arbeit: "Controllingbericht der arbeitsmarktpolitischen Programme. Berichtsjahr 2004", Hamburg, Dezember 2005. BWA: "Erfolgreiche Politik für den Hamburger Arbeitsmarkt 2006", Pressemitteilung vom 10. Januar 2006. Statistisches Angebot der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 3



führt und bietet einen Lohnzuschuss für einen neu eingestellten und zuvor in Hamburg arbeitslos gemeldeten Mitarbeiter (seit Einführung von Hartz IV nur noch für Arbeitslosengeld II-Bezieher), in gleicher Höhe sowohl für die Arbeitgeber- wie für die Arbeitnehmerseite. Der Zuschuss – in Form eines Eingliederungsschecks – beträgt 250 Euro bei einer Vollzeitstelle (125 Euro bei einer Teilzeitstelle von 15 bis 30 Stunden/Woche) für monatliche Arbeitsentgelte zwischen 400 und 1 700 Euro. Arbeitgeber können zusätzlich einen Qualifizierungsgutschein im Wert von bis zu 2 000 Euro bekommen.

Zwischen März 2002 und Ende 2005 wurden insgesamt 7 806 Personen durch das Hamburger Modell gefördert. Das Hamburger Modell ist auch deshalb erfolgreicher als andere ähnlich ausgestaltete Programme, weil es niedrig qualifizierte Langzeitarbeitslose besser erreicht.

Zu den Schattenseiten gehören die hohe Abbruchquote (über 50 %) und die niedrige Inanspruchnahme der Qualifikationsmöglichkeiten (unter 10 %). Diese Schwachstellen teilt das Hamburger Modell mit den meisten anderen Kombilohnmodellen. Ebenso typisch ist der hohe Anteil der Zeitarbeitsbranche an den geförderten Arbeitsplätzen. Die Integrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt liegt mit 32 % allerdings etwas höher als beim Durchschnitt der Hamburger Förderpro-

gramme (26 %) und solcher, die auf schwer vermittelbare Gruppen<sup>15</sup> zielen. Sie liegt aber im Durchschnitt aller bundesweiten Fördermaßnahmen. Mitnahme- und Verdrängungseffekte konnten allerdings in den bisherigen Evaluierungen nicht quantifiziert werden. Über die Nettobeschäftigungseffekte lässt sich deshalb nichts sagen.

Die Kosten der Förderung pro Förderfall und Jahr waren 2004 mit insgesamt 6 400 Euro relativ niedrig im Vergleich zu anderen Maßnahmen, die auf Langzeitarbeitslose zielten; eine ABM-Stelle kostete beispielsweise rund 21 400 Euro. Die niedrigeren Kosten beim Hamburger Modell sind aber zum großen Teil mit der geringeren Bezugsdauer zu erklären. Diese beträgt durchschnittlich 3 bis 4 Monate, wenn man die Abbrüche berücksichtigt, und liegt damit deutlich unter der durchschnittlichen Förderdauer einer ABM-Stelle von rund 9 Monaten.

Insgesamt kann das Hamburger Modell für den Zeitraum bis Ende 2004 als etwas effizienter beurteilt werden als die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Zahl von rund 2 100 Förderfällen pro Jahr ist bei einer gesamten Arbeitslosenzahl in Hamburg von rund 90 000 Personen allerdings relativ gering und lässt damit weiterhin an dem Argument zweifeln, dass die schwierige Vermittlung Langzeitarbeitsloser und niedrig Qualifizierter nur an der Lohnhöhe liegt.

#### Internationale Modelle

Ähnlich bescheiden wie die Erfahrungen mit nationalen Kombilohnmodellen in Deutschland fallen auch teil-

<sup>15</sup> Hier wären die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und die Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) zu nennen, die eine Integrationsquote von 23 % aufweisen.

## Der französische Kombilohn

Frankreich hat bereits langjährige Erfahrung im Bereich der Subventionierung von Niedriglöhnen; diese gelten dort unbefristet, landesweit sowie für neue und bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse. Der französische Kombilohn diene zur Senkung der Lohnkosten für gering Qualifizierte ohne die Nettolöhne zu verändern. Dies wird erreicht, indem die Lohnsubventionierung seit 1993 hauptsächlich durch eine Subventionierung der arbeitgeberseitigen Sozialversicherungsbeiträge erfolgt. Jedoch gibt es seit 2000 ergänzend steuerliche Anreize für die Arbeitnehmerseite in Form einer Beschäftigungsprämie (*prime pour l'emploi*), die mit der Einkommensteuer verrechnet wird. Der finanzielle Rahmen ist bei der arbeitgeberseitigen Subventionierung aber wesentlich weiter gesteckt als bei der arbeitnehmerseitigen Subventionierung. Die gewährte Reduktion der Arbeitgeberbeiträge erfolgt degressiv; mit steigendem Lohn sinkt der Fördersatz.

Seit Dezember 2004 werden alle Beiträge für Verdienste bis zum 1,6fachen des Mindestlohns, SMIC, auf Basis des Stundenlohns um maximal 26 % des Bruttogehalts entlastet. Die Beitragsreduzierung erfolgt nur in Abhängigkeit von der Höhe des Lohneinkommens und ist somit nicht zielgruppenspezifisch ausgestaltet.

Die Verringerung der Sozialbeiträge kostete die Sozialkassen im Jahr 2003 rund 17 Mrd. Euro. Für 2006 werden Bruttokosten in Höhe von 19 Mrd. Euro veranschlagt. Damit haben sich die Bruttokosten seit Mitte der 90er Jahre mehr als verdreifacht.

Evaluiert wurden bislang nur die Wirkungen der arbeitgeberseitigen Sozialbeitragsenkung.<sup>16</sup> Die Untersuchungen beziehen sich auf den Zeitraum zwischen 1993 und 1998. Alle Studien schätzen einen positiven Beschäftigungseffekt im Bereich der gering Qualifizierten, unterscheiden sich jedoch bezüglich der Quantifizierung dieses Effekts stark. Dies liegt vor allem an der sehr unterschiedlichen Datenlage und den Methoden der Studien.

Im Untersuchungszeitraum der Studien betragen die Kosten 5 Mrd. Euro bei einem geschätzten Beschäftigungseffekt zwischen 125 000 und 560 000 Personen im Bereich der niedrig Qualifizierten. Im Durchschnitt der Studien ergibt sich ein Beschäftigungseffekt von etwa 250 000 Personen. Daraus ergeben sich rechnerische Bruttokosten von rund 20 000 Euro pro Jahr und Arbeitsplatz im Untersuchungszeitraum. Bei Abzug der eingesparten Arbeitslosen-Transferleistungen halbieren sich die Kosten in etwa. Der Nettobeschäftigungseffekt, definiert als positiver Beschäftigungseffekt für gering Qualifizierte abzüglich des eventuell negativen Beschäftigungseffekts für Qualifizierte aufgrund von Verdrängung, wird allerdings oft geringer geschätzt. Gerade für die höher Qualifizierten divergieren die geschätzten Zahlen enorm; noch nicht einmal über das Vorzeichen herrscht Einigkeit. Damit steigen auch die Kosten je geschaffenen Arbeitsplatz. In jüngster Zeit sind die Aufwendungen für Kombilöhne stark ausgeweitet worden. Inwiefern die genannten Größenordnungen auf die jüngere Vergangenheit übertragbar sind, ist nicht bekannt.

<sup>16</sup> Y. L'Horty: Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires. *Connaissance de l'emploi*, Nr. 24/Januar 2006. V. Rémy: *Eléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs*. Document d'étude de la DARES Nr. 101/Juli 2005.

## Der US-Kombilohn

Beim US-amerikanischen Kombilohn wird der im internationalen Vergleich niedrige gesetzliche Mindestlohn<sup>17</sup> durch eine moderate staatliche Geldleistung in Form einer nach Haushaltssituation und Einkommenshöhe gestaffelten, unbefristeten Steuergutschrift bzw. negativen Einkommensteuer (*earned income tax credit, EITC*) ergänzt. Die negative Einkommensteuer wurde zur Armutsbekämpfung und nicht zur Beschäftigungsförderung eingeführt. Doch aus sozialpolitischer Sicht sind die Ergebnisse immer noch unbefriedigend; obwohl der Kombilohn bzw. die Steuergutschrift den US-Fiskus über 31 Mrd. Dollar (0,2 % des Bruttoinlandsprodukts) kostet. Denn selbst mit der Kombination von gesetzlichem Mindestlohn und staatlicher Einkommensleistung kommt ein Großteil der entsprechenden Empfänger mit ihren Familien nicht über die offiziell definierte Einkommensarmutsgrenze hinaus. Ohne diese Maßnahmen wäre die Armut in den USA allerdings noch deutlich größer.

Trotz des EITC herrscht in den USA im Vergleich der Industrieländer immer noch große Armut.<sup>18</sup> Von Armut vor Steuern und Transfers betroffen sind in den USA 21 % der Bevölkerung, in Deutschland 14,1 %; nach Wirkung des sozialen Sicherungssystems leben in den USA immerhin noch 11,7 % in Armut. In der Bundesrepublik fallen nach der Umverteilung durch das Sozialsystem nur noch 2,4 % unter die Armutsgrenze. Der Anteil der Sozialausgaben insgesamt ist in den USA geringer als in Deutschland, abzüglich der Alterssiche-

rung beträgt er nur 3,5 % des Bruttoinlandsprodukts. In der Bundesrepublik ist der Anteil mit 7,9 % des Bruttoinlandsprodukts deutlich höher. Dies erklärt auch den Druck auf viele US-Arbeitnehmer, mehr als einen Job zur Existenzsicherung anzunehmen.

Ob das amerikanische Kombilohn-System nennenswert zusätzliche Jobs geschaffen hat, ist zweifelhaft. Denn nach Einschätzung der meisten US-Beobachter geht das Beschäftigungswachstum seit Beginn der 80er Jahre bis zum Börsencrash 2000 auf die dynamisch wachsende Binnennachfrage zurück, die wiederum teils von expansiver Geld- und Fiskalpolitik und teils von dem Bevölkerungswachstum angetrieben wurde.

<sup>17</sup> 34 % des durchschnittlichen Lohns im Jahr 2002.

<sup>18</sup> W. Schelkle: Vom großen Bruder lernen? Der Earned Income Tax Credit im US-amerikanischen Workfare-System, Berlin 2000. [http://www.diw.de/deutsch/produkte/projekte/home/ldm\\_lwbb/paper/schelkle.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/projekte/home/ldm_lwbb/paper/schelkle.pdf).

weise langjährige Erfahrungen in anderen Ländern aus, von denen hier beispielhaft die Modelle in Frankreich und den USA dargestellt werden (vgl. Kästen *Der französische Kombilohn* und *Der US-Kombilohn*).

### **Beschäftigungswirkungen der praktizierten deutschen Modelle**

Mittlerweile sind ex post die Beschäftigungswirkungen unterschiedlicher Kombilohnmodelle (Eingliederungszuschüsse, Beitragsbonus) im Rahmen der Evaluierung der Hartz-Gesetze untersucht worden.<sup>19</sup> Insgesamt fallen die Netto-Beschäftigungseffekte eher bescheiden aus. Mitnahme- und Verdrängungseffekte schmälern die Beschäftigungswirksamkeit. Bei einigen Modellen, wie z.B. dem flächendeckend eingeführten Mainzer-Modell oder dem Beitragsbonus ist schon die Inanspruchnahme mit nur 15 021<sup>20</sup> bzw. insgesamt gut 11 000 Geförderten gering geblieben. Teilweise geht der geringe Erfolg auf die zeitliche Limitierung der Förderung, teilweise auf die Zielgruppenorientierung, teilweise aber auch auf mangelnde Informationen über einzelne Instrumente (vor allem beim Beitragsbonus) zurück. Einen Einfluss auf die Beschäftigungswirksamkeit hat ferner die konjunkturelle Situation. In Abschwungphasen fehlt es an Nachfrageimpulsen, hierunter leidet besonders die Vermittlung von Arbeitslosen aus Problemgruppen. Als wenig Erfolg versprechend erweist sich schließlich das Nebeneinander verschiedenartig konstruierter Förderinstrumente. Einige sind befristet, andere zielgruppenorientiert, bei einer dritten Kategorie handelt es sich um Kannleistungen. Schließlich basieren sie auf unterschiedlichen Funktionsmechanismen und fördern entweder die Angebots- oder die Nachfrageseite.

Als nur bedingt erfolgreich ist auch die Zielgruppeneffektivität zu bewerten. Einige Instrumente wie beispielsweise das Mainzer-Modell, die Eingliederungszuschüsse oder der Beitragsbonus sollen die Reintegration von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen (Ältere, Langzeitarbeitslose, usw.) fördern. Auch die För-

derinstrumente des SGB III konnten dieses Ziel, wie die Zwischenergebnisse der Evaluierungen der Hartz-Gesetze zeigen, nur mit Abstrichen erfüllen. Schon frühere Evaluierungen von Lohnkostenzuschüssen sind zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. Sie heben hervor, dass innerhalb der Zielgruppe tendenziell eine Positivauswahl zugunsten der Arbeitsuchenden mit vergleichsweise „guten Risiken“ stattfindet.<sup>21</sup>

### **Neuere Vorschläge**

Die neuere Debatte konzentriert sich weniger auf den Ausbau bestehender als auf neue Modelle, von denen drei Varianten an dieser Stelle dargestellt und bewertet werden sollen.

Die noch nicht erprobten Konzepte sind in der Mehrheit auf Dauer angelegt und auf eine breitere Zielgruppe ausgerichtet (Tabelle 2). Sie beruhen in der Regel darauf, die Sozialbeiträge (arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig) für geringe Erwerbseinkommen staatlich zu subventionieren.

### **Das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts**

Das ifo-Modell zielt darauf ab, die Löhne im unteren Bereich um bis zu 33 % und Lohnersatzleistungen um bis zu 50 % zu kürzen, weil aus der neoklassischen Sicht des ifo-Instituts nur mit deutlichen Lohnkürzungen die Beschäftigung erhöht werden könne.<sup>22</sup> Die Lohnkürzung soll dabei zumindest mittelfristig neben Niedriglöhnen auch mittlere Löhne betreffen. Auf die gekürzten Löhne soll dann ein öffentlicher Einkommenszuschuss aufsetzen, der teilweise die Kürzungen bei Löhnen bzw. Lohnersatzleistungen kompensieren soll und nach Höhe der Erwerbseinkommen (unter 200 Euro, 200 bis 500 Euro und 500 bis 1 800 Euro monatlich) gestaffelt werden soll. Ab 500 Euro soll er degressiv ausgestaltet werden. Arbeitslose, die sich trotzdem nicht auf dem Ersten Arbeitsmarkt integrieren lassen, sollen zum gekürzten ALG II-Transfer zwangsweise im öffentlichen Dienst oder als Leiharbeiter in der Privatwirtschaft eingesetzt werden.

<sup>19</sup> Vgl. Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In: Bundestagsdrucksache Nr. 16/505

<sup>20</sup> Vgl. B. Kaltenborn u. a.: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell, BMWA Forschungsbericht Nr. 552, Berlin, November 2005, S. 18.


<sup>21</sup> M. Caliendo und V. Steiner: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38 (2-3) 2005, S. 396-418.

<sup>22</sup> Vgl. H.-W. Sinn u.a. 2002, a.a.O.

Tabelle 2

Nicht erprobte Kombilohnkonzepte							
Modell	Zielgruppe	Geförderte Arbeitsmarktpartei		Art der Förderung		Dauer der Förderung	
		Arbeitgeber	Arbeitnehmer	Sozialversicherungsbeiträge	Löhne	befristet	dauerhaft
Ifo-Modell	ALG-II -Empfänger		Kürzung von Transferleistungen/ Steuerergutschrift	X	X		X
Magdeburger Alternative	ALG-II -Empfänger	X		X	X		X
Sachverständigenrat (Bofinger)	alle Geringverdiener	X	X	X			X
DGB-Freibetragsmodell	alle Beschäftigten	X	X	X			X
Progressiv-Modell B90/ Grüne	Beschäftigte mit Bruttoeinkommen unter 2000 Euro	X	X	X			X

Quelle: Zusammenstellung von WSI und IMK.



Das ifo-Modell steht und fällt mit der Gültigkeit der neoklassischen Sichtweise des Arbeitsmarkts. Ist die Arbeitslosigkeit jedoch im wesentlichen nachfragebedingt, kann dieses Modell die gewünschten Effekte nicht zeigen. Zudem basiert es auf extremen Annahmen, wie beispielsweise einer Lohnelastizität der Beschäftigung von -1. Einen empirischen Nachweis für die Gültigkeit dieser Annahmen kann das ifo-Institut jedoch nicht erbringen. Würde man das ifo-Modell auch nur in Teilen realisieren, dann würde die ohnehin schon schwache Binnennachfrage noch weiter gedrückt. Allenfalls die Exporte würden weiter gestärkt. Löhne und Preise würden insgesamt sinken und in einer deflationären Entwicklung enden, wie sie Japan in den vergangenen Jahren erlebt hat.

Das ifo-Modell bricht radikal mit dem kontinentaleuropäischen Sozialstaatsgedanken und lehnt sich stark an das US-amerikanische Modell an.<sup>23</sup> Es vergrößert die Kluft zwischen arm und reich. Trotz Arbeit wären Millionen von Menschen auf staatliche Unterstützung angewiesen, um leben zu können.

### Die Magdeburger Alternative

Besondere Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte hat auch die „Magdeburger Alternative“ der beiden Magdeburger Ökonomen Ronnie Schöb und Joachim Weimann erlangt.<sup>24</sup> In der zugrunde liegenden mikroökonomischen und partialanalytischen Ursachenanalyse ebenso wie in dem Versprechen riesiger Beschäf-

tigungszuwächse bei gleichzeitiger fiskalischer Neutralität oder sogar Entlastung unterscheidet sich der Ansatz im Hinblick auf die theoretische Grundlage grundsätzlich nicht von demjenigen des ifo-Institutes. Damit setzen sich die Autoren allerdings auch derselben grundsätzlichen Kritik aus.

Die Magdeburger Alternative geht, ähnlich wie das ifo-Modell, davon aus, dass die Beschäftigung nur erhöht werden kann, wenn die Arbeitskosten sinken. Im Unterschied zum Ifo-Konzept ist dies bei der Magdeburger Alternative aber nicht mit einer Senkung der Nettolöhne verbunden.

Konkret sollen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für neu eingestellte Beschäftigte in den untersten Tarifgruppen komplett vom Staat übernommen werden.<sup>25</sup> Um zu verhindern, dass bisher Beschäftigte entlassen und durch neu eingestellte ersetzt werden, soll die Subvention nur für – gegenüber einem Stichtag – zusätzlich eingestellte Beschäftigte gezahlt werden. Um die Auslagerung in neu gegründete Unternehmen zu verhindern, sollen bestehende Unternehmen pro zusätzlich eingestelltem Beschäftigten nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für diesen Beschäftigten, sondern auch für einen bereits Beschäftigten erhalten (doppelte Subvention).

Schöb und Weimann errechnen Beschäftigungsgewinne in Höhe von 1,8 Mill. Vollzeitstellen.<sup>26</sup> Trotz der infolge der doppelten Subventionierung entstehenden erheblichen Brutto-Kosten von knapp 28 Mrd. Euro soll der Staat netto sogar deutlich entlastet werden, da er nicht mehr für die 1,8 Mill. zuvor Arbeitslosen aufkom-

<sup>23</sup> Dabei wird jedoch übersehen, dass der Kombilohn in den USA nicht zur Beschäftigungserhöhung, sondern in erster Linie - in Kombination mit einem Mindestlohn - zur Armutsbekämpfung eingesetzt wird.

<sup>24</sup> R. Schöb und J. Weimann: Arbeit ist machbar. Die Magdeburger Alternative: Eine sanfte Therapie für Deutschland, 4. Aufl., Dössel 2005.

<sup>25</sup> Siehe hierzu und zu den folgenden Ausführungen R. Schöb und J. Weimann, a.a.O., S. 107-120.

<sup>26</sup> Ebenda, S. 120-128.



men müsse. Netto rechnen Schöb und Weimann mit einer fiskalischen Entlastung zwischen 3,6 und 6,7 Mrd. Euro. Diese Ergebnisse beruhen allerdings auf äußerst zweifelhaften Berechnungen (siehe Kasten *Magdeburger Rechenkünste*).

### Das Progressiv-Modell der Grünen

Bündnis 90/Die Grünen hatten 2005 – einerseits als Alternative zum Konzept von Kombilöhnen als flächen-deckender Lohnergänzung, andererseits als Ersatz für die derzeitige Regelung der geringfügigen Beschäftigung – das Progressiv-Modell in die Diskussion gebracht.<sup>27</sup> Dieses Modell steht beispielhaft für Ansätze, bei denen die Sozialbeiträge subventioniert werden wie z.B. das Freibetragsmodell des DGB<sup>28</sup> oder das Modell von Peter Bofinger<sup>29</sup>. Das Modell geht von der Prämisse aus, dass hohe Lohnnebenkosten nicht in jedem Bereich, jedoch für personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen sowie für das örtliche Handwerk ein Beschäftigungshindernis sind. Betont werden die im internationalen Vergleich hohen Sozialabgaben auf Arbeit in Deutschland und die vergleichsweise geringe Belastung mit Steuern. Auch wird auf den geringen Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor verwiesen, der deutlich niedriger liege als beispielsweise in Skandinavien. Aus diesem Grund sollen die Sozialbeiträge für niedrige Einkommen subventioniert werden. Im Progressivmodell werden „ab dem ersten Euro“ Beiträge in alle Zweige der Sozialversicherung eingezahlt. Die Subventionierung setzt dabei auf Seiten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer an. Die volle Last der Sozialversicherungsabgaben von rund 42 % soll erst ab einem Bruttoeinkommen oberhalb von 2 000 Euro anfallen. Die bisherige Minijob-Regelung wird ersetzt. Bei einem Arbeitsentgelt von bis zu 400 Euro ist ein Gesamt-Sozialversicherungsbeitrag von 20 % fällig (jeweils 10 % für Arbeitgeber und Arbeitnehmer). Anschließend setzt eine „Progressionszone“ für Arbeitsentgelte von bis zu 2 000 Euro ein. Für alle Einkommen von 400 bis 2 000 Euro sollen die Beitragssätze langsam und stufenlos ansteigen. Bei einem Bruttoeinkommen von 800 Euro wären 25 % fällig. Erst ab 2 001 Euro Bruttoeinkommen würde der derzeit bereits bei einem Bruttoeinkommen von 801 Euro fällige volle Beitragssatz von 42 % anfallen. Im Gegensatz zur aktuellen Minijob-Regelung sind nach diesem Modell alle Arbeitnehmer vom ersten Euro an voll anspruchsberechtigte Mitglieder in der Kranken-, Renten-, Pflege- und

Arbeitslosenversicherung.

Die Kosten des Modells werden auf etwa 13 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt.<sup>30</sup> Damit wäre es deutlich günstiger als das DGB-Freibetragsmodell, dessen Kosten bei über 30 Mrd. Euro liegen würden.<sup>31</sup> Anders als dieses entlastet das Progressivmodell neben den kleinen nicht auch noch alle anderen Einkommen. Positiv zu bewerten ist, dass das Modell an die Stelle der bisherigen Minijob-Regelung treten würde.<sup>32</sup> Schätzungen der Beschäftigungseffekte gibt es bislang ebenso wenig wie Vorschläge zur Gegenfinanzierung der Kosten. Untersuchungen des IAB zum DGB-Freibetragsmodell zeigen jedoch allgemein: „Wird die Senkung der Sozialabgaben in asymmetrischer Form realisiert, ergeben sich deutlich höhere Arbeitsmarkteffekte als bei einer linearen Senkung mit identischem Entlastungsvolumen“.<sup>33</sup> Perspektivisch könnte das Progressivmodell daher ein sinnvoller Ansatz sein, eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherung möglichst effektiv – nämlich über eine gezielte Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen für niedrige Einkommen – zu erreichen. Allerdings müsste das Modell so ausgestaltet werden, dass es keinen Anreiz zur Aufspaltung von Vollzeit- in Teilzeitstellen enthält.

### Kombilöhne - eine gute Idee ?

Die kritische Analyse schon bestehender und neuerer Kombilohnvorschläge hat gezeigt, dass die Beschäftigungswirkung von Kombilöhnen in entscheidender Weise davon abhängt, durch welche Faktoren die hohe Arbeitslosigkeit und die niedrigen Einkommen vieler Beschäftigter verursacht wurden. Die gängigen Ansätze (ifo-Modell, Magdeburger Alternative) würden nur dann Erfolg versprechen, wenn die Arbeitsmarktprobleme hauptsächlich ein Problem zu hoher Arbeitskosten wären. An dieser Sichtweise bestehen berechtigte Zweifel. Die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre war durch eine ausgeprägte Lohnzurückhaltung gekennzeichnet. Die Arbeitskosten in Deutschland entwickelten sich somit sowohl im Vergleich zu den Gewinnen als auch im internationalen Kontext äußerst moderat. Im Ergebnis hat sich die Arbeitsmarktlage aber nicht verbessert sondern verschlechtert, das Wachstum ist schwächer geworden. Deutschland ist im internationalen Vergleich sogar zurückgefallen und es hat sich eine zähe Nachfrageschwäche insbesondere beim privaten Verbrauch eingestellt.<sup>34</sup> Die haupt-

<sup>27</sup> Antrag der Abgeordneten B. Pothmer u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Progressiv-Modell statt Kombilohn, Deutscher Bundestag Drucksache 16/446, 24.1.2006.

<sup>28</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund: Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren, Berlin, 2003.

<sup>29</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chancen nutzen - Reform mutig voranbringen. In: Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden, 2005, S. 225ff. Vgl. auch Tabelle 2.

<sup>30</sup> B. Pothmer u.a.: a.a.O., S. 3.

<sup>31</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund: Soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich reformieren. In: DGB 2003, S. 3.

<sup>32</sup> Zu den Wirkungen der Minijobs auf die Absicherung von Beschäftigten und die Sozialversicherung vgl. Wirkungen atypischer Beschäftigung auf die Absicherung von Personen und die Institutionen der sozialen Sicherung. In: WSI-Mitteilungen 5, 2006 i.E.

<sup>33</sup> Vgl. B. Kaltenborn u.a.: Sozialabgaben und Beschäftigung. In: MitTAB 4/2003, S. 672-688.

<sup>34</sup> Siehe auch: Wirtschaftliche Entwicklung 2006: Vor schwierigen Weichenstellungen. In: IMK-Report Nr. 3 /2005.

## Magdeburger Rechenkünste

Schöb und Weimann errechnen die erheblichen Beschäftigungseffekte, indem sie eine Arbeitsnachfragefunktion mit konstanter Nachfrageelastizität von 0,5 annehmen. In diese Nachfragefunktion setzen sie dann den Bruttolohn nach doppelter Subventionierung von durchschnittlich 550 Euro ein und erhalten eine Gesamtbeschäftigung von etwa 4 Mill. Personen in dem entsprechenden Arbeitsmarktsegment, was einem Beschäftigungszuwachs von 1,8 Mill. entspricht.<sup>35</sup> Diese Vorgehensweise ist jedoch äußerst zweifelhaft.<sup>36</sup>

Die Ausführungen zur Nachfrageelastizität<sup>37</sup> sind irreführend. Nach der zunächst korrekten Erläuterung des Elastizitätsbegriffs, die besagt, dass eine einprozentige Lohnsenkung zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage um 0,5 % führt<sup>38</sup>, beläuft sich die tatsächlich zugrunde gelegte Elastizität bei der unterstellten Lohnsenkung von 70 % bei doppelter Subvention auf fast 1,2. Denn eine Senkung der Arbeitskosten um 70 % führt laut Schöb und Weimann zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage um 82 %. (1,8 Mill. neue auf 2,2 Mill. bestehende Stellen). Dass sich eine so hohe Elastizität ergibt, liegt daran, dass Schöb und Weimann eine spezielle Form der Nachfragefunktion unterstellt haben – eine Hyperbel. Bei dieser gilt die Nachfrageelastizität von 0,5 nur für kleine Lohnänderungen im Bereich von einigen Prozentpunkten. Je größer die Änderungen werden, desto größer wird auch die Elastizität. Der Beschäftigungseffekt nimmt aber in Relation zu den Lohnänderungen überproportional zu. Im vorliegenden Fall einer Lohnänderung von 70 % vergrößert sich die Elastizität um den Faktor 2,4 auf fast 1,2.<sup>39</sup> Da die Arbeitsnachfragefunktionen aber lediglich auf der Basis der geringfügigen Lohnänderungen geschätzt wurden, ist ein solches Vorgehen methodisch nicht zu rechtfertigen.

Zudem ist es unzulässig, den durch doppelte Subvention um 70 % verminderten Bruttolohn in die Arbeitsnachfragefunktion einzusetzen und damit die Beschäftigungseffekte zu bestimmen. Die Reaktion der Arbeitsnachfrage auf Lohnsenkungen resultiert im theoretischen Modell zum ersten aus einer Substitution des Faktors Kapital durch den relativ billiger gewordenen Faktor Arbeit. Zum zweiten resultiert sie auch aus einer durch die Lohnkostensenkung ermöglichten Preissenkung der mit den verbilligten Arbeitskräften produzierten Güter, deren Nachfrage daraufhin zunimmt. Im vorliegenden Fall beträgt die tatsächliche Lohnkostensenkung für alle niedrig Qualifizierten aber nicht 70 %, sondern nur maximal 35 %. Wenn 1,8 Mill. zusätzlich zum Bestand eingestellte Arbeitnehmer mit 70 % doppelt subventioniert werden, entspricht das insgesamt genau 3,6 Mill. einfach subventionierten Beschäftigten plus einem eventuell unsubventionierten Restbestand von 0,4 Mill.<sup>40</sup> Wenn die Lohnkosten aber nur um maximal 35 % sinken, können die Absatzpreise auf dem Gütermarkt auch nur entsprechend weniger sinken. Die Unternehmen können so die mit theoretisch 1,8 Mill. zusätzlich Beschäftigten produzierbaren Güter gar nicht absetzen. Setzt man daher realistischerweise einen um 35 % verminderten Lohn in die Nachfragefunktion ein, erhält man statt 1,8 Mill. zusätzlicher Arbeitsplätze nur noch 0,55 Mill. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass der gesamte Bestand an Arbeitskräften voll zu 35 % durchsubventioniert werden muss.<sup>41</sup> Nimmt man die unter diesen korrigierten Bedingungen erzielten wesentlich geringeren Beschäftigungsgewinne zur Grundlage einer Kostenschätzung, erhält man keinen fiskalischen Nettogewinn, sondern erhebliche Zusatzbelastungen für die öffentlichen Haushalte von 10,5 Mrd. Euro oder 19 100 Euro pro geschaffenem Arbeitsplatz für den Staat. Das beschäftigungspolitische und fiskalische Wunder löst sich in Luft auf. Das Modell wird im Vergleich zu anderen sogar relativ teuer. Hinzu kommt noch, dass die Existenz eines auf Dauer hoch subventionierten Lohnsegments im Zeitablauf unweigerlich zu einer Verdrängung von Arbeitsplätzen in angrenzenden höheren Lohnsegmenten oder zu einem massiven Druck auf die Löhne in diesen Segmenten führen würde. Auch ist zu erwarten, dass es auf den Produktmärkten zu einem Strukturwandel zu Gunsten der Produkte, die mit subventionierter Arbeit hergestellt werden, zu Lasten nicht subventionierter Produkte kommen wird. Diese Effekte würden sowohl die Netto-Beschäftigungsgewinne der Magdeburger Alternative weiter verringern als auch die Belastungen für die öffentlichen Haushalte weiter erhöhen.

<sup>35</sup> R. Schöb und J. Weimann a.a.O., S. 124-125. Die Rechnung wurde anhand der Ergebnisse rekonstruiert; im Text ist die Vorgehensweise nicht explizit angegeben.

<sup>36</sup> Zu einer ähnlichen Einschätzung siehe auch H.-W. Sinn u.a.: Aktivierende Sozialhilfe 2006. In: ifo Schnelldienst, 59. Jg., 2/2006, S. 3-24.

<sup>37</sup> Siehe R. Schöb und J. Weimann, a.a.O., S. 125.

<sup>38</sup> Danach wird noch darauf hingewiesen, dass dies streng genommen nur für kleine prozentuale Lohnänderungen gelte und dass es bei einer 10-prozentigen Lohnsenkung zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage um 5,4 % komme.

<sup>39</sup> Das ifo-Institut weist in seiner Analyse zur aktivierenden Sozialhilfe darauf hin, dass unklar ist, ob die empirisch für kleine Lohnänderungen geschätzte und dort unterstellte Elastizität von -1 auch auf große Lohnänderungen übertragbar ist. Siehe dazu H.-W. Sinn u.a.: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: ifo Schnelldienst, 55. Jg., 9/2002, S. 3-52, S. 41, FN 55.

<sup>40</sup> So auch R. Schöb und J. Weimann, a.a.O., S.126.

<sup>41</sup> Solange es bei einigen Unternehmen einen unsubventionierten Restbestand gibt, liegt die tatsächliche Lohnkostenreduktion dieser Unternehmen unter 35 %. Diese Unternehmen können daher jederzeit von neu gegründeten, komplett zu 35 % subventionierten Unternehmen kosten- und damit auch preismäßig unterboten werden. Daher wird es so lange zu Auslagerungen des unsubventionierten Restbestandes kommen, bis alle Arbeitskräfte im Niedriglohnssektor mit 35 % subventioniert sind.

sächliche Ursache der hohen Arbeitslosigkeit ist demnach in der Nachfrageschwäche zu suchen.

In diesem gesamtwirtschaftlichen Umfeld werden Kombilöhne keine nennenswerte Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung bewirken und es entfallen damit auch sämtliche positiven finanziellen Folgen für die öffentlichen Haushalte. Denn die Absenkung der Lohnnebenkosten für die Unternehmen verpufft, wenn nicht zugleich die Nachfrage gesteigert wird. Zudem würden die fiskalischen Belastungen durch Kombilöhne zu einer schweren Hypothek für die öffentliche Hand. Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen, die beide für sich genommen Beschäftigungsverluste hervorrufen, wären unvermeidlich. Das gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass die Mittel, die für die Subventionierung gebraucht werden, anderweitig verwendet werden könnten. Würden sie beispielsweise dazu genutzt, die Not leidenden öffentlichen Investitionen zu steigern, deren Wachstums- und Beschäftigungseffekte weitgehend unumstritten sind, wäre das Ergebnis erheblich günstiger.

Schraubt man die Ansprüche an die Kombilohnmodelle aber spürbar zurück, wird ein – begrenzter – Nutzen im Hinblick auf die Beschäftigung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes und die Einkommenssituation im unteren Bereich erkennbar. So können Ansätze wie das Progressivmodell, die die Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen von Sozialbeiträgen teilweise entlasten, durchaus einen moderaten positiven Beschäftigungseffekt aufweisen. Zum einen könnte damit die durch die Hartz-Gesetze verstärkte „Abwärtsspira-

le“ von zumutbarer Arbeit und geringem anschließendem Lohnersatz für alle Arbeitsuchenden bei mehrfachem Wechsel zwischen Erwerbstätigkeit und Erwerbslosigkeit gemildert werden. Zugleich würde gerade die Nachfrage von Geringverdienern gestützt.

Beschränkt man sich auf Modelle, die sich gezielt an bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes richten, sind positive Beschäftigungseffekte gerade für Geringverdiener zu erwarten. Zugleich bleiben die fiskalischen Risiken begrenzt. Um die Beschäftigungsmöglichkeiten gering Qualifizierter nachhaltig zu verbessern, sollten Kombilohnmodelle allerdings stets mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden. Nur so lassen sich Produktivitätsnachteile auf Dauer beheben und fortführende Subventionierungen vermeiden.

Gerade der Blick ins Ausland lehrt im Übrigen, dass die Einführung von Kombilöhnen nicht von der Existenz von gesetzlichen Mindestlöhnen getrennt werden sollte. Nur wenn Lohnuntergrenzen bestehen, kann vermieden werden, dass Kombilöhne die Abwärtsspirale bei den Löhnen verstärken; letzteres ginge weniger zu Lasten der Beschäftigten als des Staates, der dann seine Subventionen entsprechend erhöhen müsste.

Insgesamt zeigen die geschilderten Überlegungen, dass von der Einführung allgemeiner Kombilöhne wegen erwiesener Wirkungslosigkeit und den hohen Kosten dringend abzuraten ist. Von begrenztem Vorteil könnten lediglich das Progressiv-Modell und Zielgruppen gerichtete Ansätze sein.

---

Der nächste **IMK Report** erscheint am Dienstag, 4. April 2006

Herausgeber: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 0211 7778-331, Telefax 0211 7778-266, [IMK@boeckler.de](mailto:IMK@boeckler.de), <http://www.imk-boeckler.de>

**Redaktionsleitung:** PD Dr. Gustav A. Horn  
**Pressekontakt:** Rainer Jung 0211 7778-150

**Druck:** Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf  
ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

---

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.