



Prof. Dr. Gerhard Bosch

Dr. Claudia Weinkopf

Stellungnahme zum Fragenkatalog „Kombilohn-Modelle“

zur Anhörung der AG Arbeitsmarkt der Bundesregierung

am 28. September 2006 im BMAS in Berlin

I. Gestaltung des Niedriglohnsektors

1. Wie ist der Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland? Wie hat sich der Niedriglohnsektor in den letzten Jahren – auch im internationalen Vergleich – entwickelt?

Vorliegende Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass der Umfang des Niedriglohnsektors in Deutschland (gemäß OECD-Definition bis zu zwei Drittel des gesamtwirtschaftlichen Medians) seit Mitte der neunziger Jahre deutlich gewachsen ist. Nach Berechnungen der OECD lag der Anteil des Niedriglohnsektors in Deutschland Mitte der neunziger Jahre noch deutlich unter dem Niveau der USA und der meisten europäischen Länder (OECD 1996 und 1997). Einer Berechnung der Europäischen Kommission (2004) zufolge liegt der Niedriglohnanteil in Deutschland inzwischen aber über dem EU-Durchschnitt.

Die Angaben zum genauen Anteil des Niedriglohnsektors in Deutschland variieren innerhalb einer gewissen Bandbreite – je nachdem, auf welcher Datengrundlage sie vorgenommen werden, welche Personengruppen einbezogen bzw. ausgeschlossen werden und ob eine einheitliche Niedriglohngrenze zugrunde gelegt oder nach Ost- und Westdeutschland differenziert wird.

Das IAT hat hierzu mehrere eigene Berechnungen auf der Basis des IAB-beschäftigtenpanels (Vollzeitbeschäftigte, 2003) und des SOEP (alle Beschäftigten, 2004) durchgeführt. Dabei wurden jeweils bestimmte Personengruppen (z.B. Auszubildende, Praktikant/innen u.ä.) ausgeschlossen, um die Analyse auf den Kern der abhängig Beschäftigten zu konzentrieren.

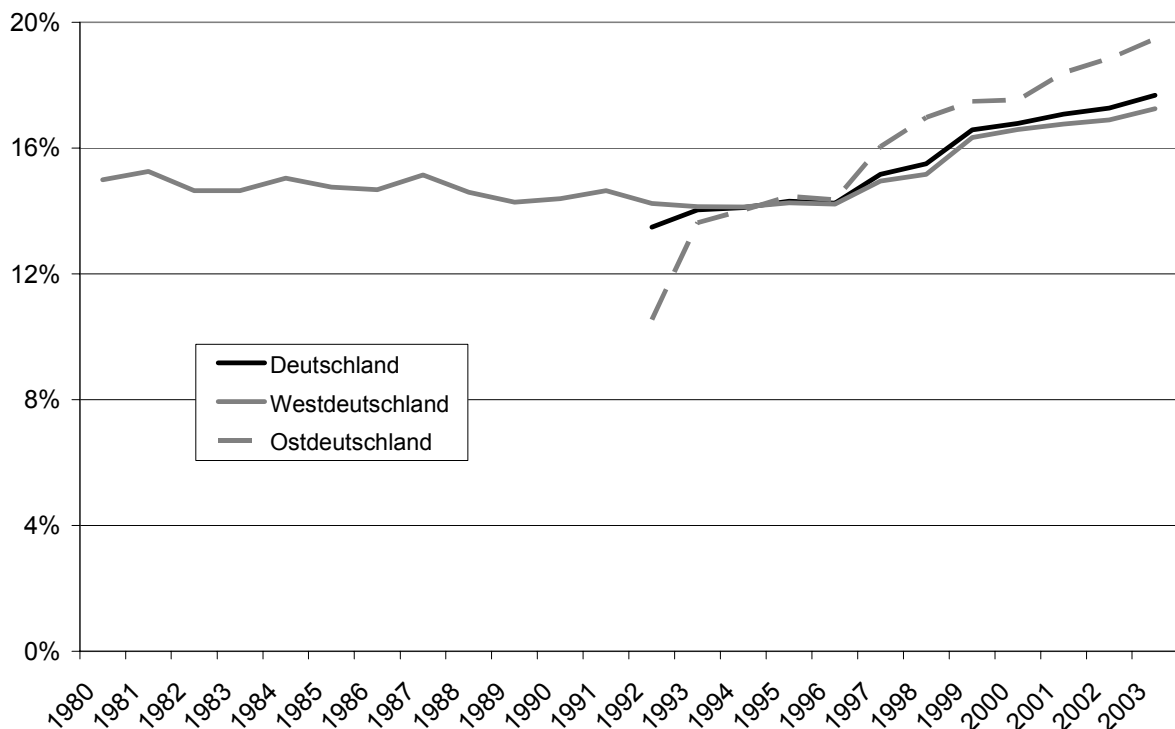
Unter den Vollzeitbeschäftigten 2003 waren demnach 19,6% (einheitliche Niedriglohnschwelle) bzw. 17,7% (nach Ost und West differenzierte Schwelle) von Niedriglöhnen betroffen. Insbesondere bei der ersten Berechnungsvariante weichen die Niedriglohnanteile in Ost (36,8%) und West (15,4%) erheblich voneinander ab (vgl. Tabelle 1)

Tabelle 1: Niedriglohnanteile unter Vollzeitbeschäftigten (2003)

		Variante I: Einheitliche Niedriglohnschwelle	Variante II: Separate Ost-West-Berechnung
Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medians, Vollzeit brutto)		1.661 €	Westdeutschland: 1.736 € Ostdeutschland: 1.309 €
Niedriglohnanteil	Westdeutschland	15,4%	17,3%
	Ostdeutschland	36,8%	19,5%
	Deutschland gesamt	19,6%	17,7%

Quelle: BA-Beschäftigtenpanel, IAT-Berechnungen

Die Entwicklung des Niedriglohnanteils unter Vollzeitbeschäftigten seit 1980 zeigt Abbildung 1. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Niedriglohnsschwellen für Ost- und Westdeutschland getrennt berechnet wurden. Bei Zugrundelegung einer einheitlichen Niedriglohnsschwelle lägen die Anteile für Ostdeutschland erheblich höher.

Abbildung 1: Anteil der Niedriglohnbeschäftigten (zwei Drittel des jeweiligen Medianlohnes) unter den Vollzeitbeschäftigten (in %) 1980-2003

Quelle: IAT-Berechnungen mit BA-Beschäftigtenpanel und IAB-Regionalstichprobe (IABS-R01)

Nach den IAT-Berechnungen auf der Basis der SOEP 2004, die auch Teilzeitbeschäftigte und Minijobber/innen einbeziehen, liegt der Niedriglohnanteil bei 20,8%, wenn die Niedriglohnschwellen wiederum für Ost- und Westdeutschland getrennt ermittelt werden (vgl. Tabelle 2). Außerdem wurden bei dieser Berechnung zusätzlich zu Auszubildenden, Praktikant/innen u.a. auch Studierende, Schüler/innen und Rentner/innen ausgeklammert. Der Wert zeigt demnach eine Untergrenze für den Gesamtumfang von niedrigen Stundenlöhnen unter auf. Die Niedriglohngrenzen liegen hier bei 9,83 € pro Stunde in West- und 7,15 € in Ostdeutschland (jeweils brutto und ggf. einschließlich betrieblicher Sonderzahlungen) und damit etwas niedriger als bei der Analyse mit dem BA-Beschäftigtenpanel, die sich ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigte bezieht.

Tabelle 2: Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten (alle Beschäftigten, Deutschland gesamt), 2004

	Kategorie	Anteil (in Kategorie)	Anteil an den Niedriglohnbeschäftigten	Anteil in der Gesamtwirtschaft	Konzentration
Arbeitszeit	Vollzeit	14,6%	51,5%	72,1%	0,71
	Teilzeit	21,1%	22,2%	21,6%	1,03
	geringfügig Beschäftigte	85,8%	26,3%	6,3%	4,19
Qualifikation	ohne Berufsausbildung	42,1%	22,4%	11,2%	2,01
	mit Berufsausbildung	21,5%	67,2%	65,6%	1,02
	FH/Uni	9,4%	10,4%	23,2%	0,45
Geschlecht	Männer	12,6%	30,4%	50,7%	0,60
	Frauen	29,6%	69,6%	49,3%	1,41
Gesamtwirtschaft (Beschäftigte: 29.044.714)		20,8%	100%	100%	1,0

Quelle: SOEP, IAT-Berechnungen

Nach Beschäftigungsform differenziert liegt der Niedriglohnanteil unter Vollzeitbeschäftigten bei 14,6%, bei sozialversicherungspflichtiger Teilzeit bei 21,1% und bei Minijobs bei 85,8% der Beschäftigten.

Frauen stellen nach dieser Berechnung 69,6% der Niedriglohnbeschäftigten. Formal gering Qualifizierte (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) machen demgegenüber – anders als vielfach unterstellt – mit lediglich 22,4% nur eine kleine Minderheit aus. Oder anders gesagt: Mehr als drei Viertel der Niedriglohnbeschäftigten haben eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss. In der Tendenz lassen sich diese Struktur-

merkmale auch in Analysen finden, die sich nur auf Vollzeitbeschäftigte beziehen (IAT-Berechnung und andere).

Weitere (bislang unveröffentlichte) IAT-Analysen auf der Basis des SOEP 2004 haben zudem ergeben, dass sich das Lohnspektrum in Deutschland inzwischen weit nach unten geöffnet hat: Von Bruttostundenlöhnen unterhalb von 7,50 € sind bundesweit rund 4,6 Millionen Beschäftigte (14,6%) betroffen. Rund 2,7 Millionen Beschäftigte (8%) verdienen weniger als 6,50 € pro Stunde und selbst von Stundenlöhnen bis zu 5 € sind noch rund 1,5 Millionen Beschäftigte betroffen (5%).

2. Wie groß ist der Spielraum, den bestehenden Niedriglohnsektor auszudehnen?

Die in der Antwort zu Frage 1. angeführten Berechnungsergebnisse zeigen, dass Niedriglöhne auch ohne spezielle Maßnahmen zur Förderung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland deutlich zugenommen haben. Seit Mitte der neunziger Jahre wächst der Anteil der niedrig entlohnten Beschäftigten stetig und es ist keine Trendwende absehbar. Der wichtigste Grund für die Zunahme der niedrig entlohnten Beschäftigten liegt in der abnehmenden Tarifbindung. Durch Outsourcing werden in zunehmenden Maße Tätigkeiten in Bereiche ohne Tarifbindung oder mit niedrigen Tariflöhnen verlagert. Darüber hinaus werden reguläre Beschäftigungsformen werden durch weniger geschützte Beschäftigungsformen (Minijobs, Leiharbeit, Werkaufträge) ersetzt.

Branchenstudien in Call Centern, im Handel, in Krankenhäusern, Hotels und in der Ernährungsindustrie, die wir im Rahmen einer europäisch vergleichenden Untersuchung im Auftrag der amerikanischen Russell Sage Foundation durchgeführt haben, und entsprechende Datenanalysen geben Hinweise darauf, dass die oftmals ohnehin hohen Niedriglohnanteile bei einfachen Tätigkeiten in diesen Branchen in den letzten Jahren z.T. deutlich gestiegen sind. Es ist erkennbar, dass für diese Tätigkeiten das „Geleitzugprinzip“, nach dem die Löhne aller Branchen den Tariferhöhungen in den starken Branchen folgen, nicht mehr gilt. Zu beobachten sind bei diesen Tätigkeiten eine Stagnation der Lohnentwicklung bzw. zum Teil sogar reale Lohnsenkungen. Die Tarifpolitik ist heute nicht mehr in der Lage, eine untere Lohngrenze im Arbeitsmarkt zu etablieren.

3. Was wirkt mehr zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten? Bessere finanzielle Arbeitsanreize über Kombilöhne oder stärkere Qualifizierung und eine Intensivierung der Beratung und Vermittlung?

In diesem Zusammenhang erscheinen uns fünf Hinweise von besonderer Bedeutung:

- So ist vor einer pauschalen Gleichsetzung von Niedriglohnjobs und gering Qualifizierten zu warnen. Zwar arbeiten nach IAT-Berechnungen mit dem SOEP rund 42% der gering Qualifizierten im Niedriglohnbereich. Sie stellen damit aber noch nicht einmal ein Viertel aller Niedriglohnbeschäftigten. Die

große Mehrheit (mehr als drei Viertel) der von Niedriglöhnen Betroffenen hat eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen akademischen Abschluss.

- Darüber hinaus erscheint fraglich, ob unzureichende finanzielle Arbeitsanreize tatsächlich das zentrale Beschäftigungshemmnis von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten sind oder nicht vielmehr vor allem die Konkurrenz mit formal Qualifizierten und kürzer Arbeitslosen bei einer insgesamt (zu) geringen Nachfrage nach Arbeitskräften. Und selbst wenn finanzielle Arbeitsanreize z.T. unzureichend wären, zeigen die Ergebnisse unserer Studie „Stellenbesetzungsprozesse im Bereich ‚einfacher‘ Dienstleistungen“, die im Auftrag des damaligen BMWA erstellt wurde, dass dies nicht zu Engpässen bei der Stellenbesetzung führt – also offene Stellen nicht besetzt werden könnten. Unsere Betriebsfallsstudien in verschiedenen Branchen haben gezeigt, dass Unternehmen selbst bei niedrig bezahlten Stellen i.d.R. nicht mit einem Mangel an Bewerbungen konfrontiert sind. Im Gegenteil: Häufig wurde über eine „Bewerbungsflut“ geklagt. Wenn überhaupt, wird über eine mangelnde Eignung von Bewerber/innen geklagt (vgl. Hiebing et al. 2005).
- Unternehmen bevorzugen auch bei der Besetzung „einfacher“ Stellen häufig formal Qualifizierte. Z.T. liegt dies daran, dass die Anforderungen höher sind als häufig angenommen; z.T. spielt aber auch eine Rolle, dass die Berufsausbildung als Signal genutzt wird, um die Eignung und das Durchhaltevermögen abschätzen zu können. Aus unserer Sicht spricht dies dafür, dass Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen tatsächlich eher im Bereich Qualifizierung und Beratung/Vermittlung bestehen.
- Die unübersehbaren Beschäftigungsprobleme gering Qualifizierter sind auch Folge von Mängeln in der Bildungs- und Berufsbildungspolitik. Der Anteil Jugendlicher, die das Bildungssystem ohne Schul- und Berufsabschluss verlässt, ist in den letzten Jahren gestiegen. In einem Hochlohnland muss man anstreben, diesen Anteil unter 10% einer Jugendkohorte zu drücken (wie etwa in den skandinavischen Ländern Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen), da sich die Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit sich langfristig etwa auf diesem Niveau einpendeln wird.
- Die hohe Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter ist im hohen Maße Folge des erheblichen Arbeitsplatzdefizits in Deutschland. Bei einem allgemeinen Arbeitsplatzmangel gilt das Qualifikationsniveau als Selektionskriterium. Gering Qualifizierte stehen hinten in der Warteschlange (Thurow 1975). Erst durch eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage werden auch gering Qualifizierte verstärkt eingestellt. In einer solchen Konstellation eines keynesianischen Ungleichgewichts werden Lohnsenkungen am unteren Ende der Lohnskala die Nachfrage nach Beschäftigten nicht erhöhen.

4. Führt die Ausweitung der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich mittel- bis langfristig zu abnehmender volkswirtschaftlicher Produktivität, zu sinkenden Bildungs- und Investitionsanstrengungen – und folglich zu Wachstumsrisiken?

Diese Gefahren bestehen in der Tat – insbesondere wenn im Rahmen politischer Maßnahmen zur Förderung von Niedriglohnbeschäftigung auch noch öffentliche Mittel eingesetzt werden. Aus der ökonomischen Theorie und der empirischen Forschung ist bekannt, dass niedrige Löhne zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit führen und damit der technische Fortschritt und organisatorische Innovationen gebremst werden. Lohnsenkungen sind nur in betrieblichen Krisensituationen als vorübergehende Maßnahmen sinnvoll, um die „Zeit zu kaufen“, die man für die Innovationen braucht.

II. Auswirkungen auf Arbeitsangebot und –nachfrage

5. Halten Sie einen Kombilohn generell für einen geeigneten Ansatz, zusätzliche Beschäftigung im Niedriglohnbereich bzw. für gering Qualifizierte zu stimulieren?

Grundsätzlich führen erhöhte finanzielle Arbeitsanreize nur dann zu mehr Beschäftigung, wenn hierdurch vorhandene nicht besetzbare Arbeitsplätze leichter besetzt werden könnten oder wenn Unternehmen aufgrund des größeren Arbeitsangebotes bzw. niedrigerer Lohnerwartungen mehr Arbeitsplätze schaffen würden, ohne dass an anderer Stelle Verdrängungseffekte aufträten. Die bisherigen Modellversuche zur Erprobung von Kombilohn-Modellen in Deutschland haben hierzu keine empirischen Belege erbracht. Im Niedriglohnbereich ist die Lohnelastizität der Nachfrage gering, so dass Modellrechnungen, die mit hohen Elastizitäten arbeiten, keine realistischen Beschäftigungsszenarien wiedergeben. Auch für die Wirkungen von Kombilohn-Ansätzen in anderen Ländern liegen zur Frage der Nettobeschäftigungseffekte kaum belastbare Ergebnisse vor. Die Ergebnisse einschlägiger empirischer Studien sind diesbezüglich häufig widersprüchlich.

Angesichts der aktuellen Struktur der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland, ist überdies offen, ob und in welchem Umfang von evtl. Beschäftigungszuwächsen formal gering Qualifizierte profitieren würden (siehe Antwort auf Frage 1). Hierauf verweisen auch die Erfahrungen mit bereits erprobten Kombilohn-Modellen. So lag z.B. der Anteil der formal gering Qualifizierten beim Mainzer Modell bei nur knapp 37%. Deutlich höhere Anteile dieser Zielgruppe wurden nur erreicht, wenn die Förderung auf diese Zielgruppe begrenzt war (z.B. in den NRW-Modellprojekten im Rahmen des Bündnis für Arbeit).

6. Bewirken Kombilohn-Modelle eventuell eine Verdrängung von Beschäftigten unterhalb und oberhalb der „Niedriglohnschwelle“?

Die Verdrängung ungeförderter durch geförderte Beschäftigung ist eine reale Gefahr fast aller Kombilohn-Modelle. Die Gefahr ist tendenziell umso größer, je weniger restriktiv die Voraussetzungen für die Förderung sind. Solche Verdrängungseffekte lassen heute bereits in vielen Branchen beobachten. So wurde

z.B. im Einzelhandel sozialversicherungspflichtige Teilzeit- und Vollzeitstellen durch Minijobs ersetzt.

III. Ausgestaltung von Kombilohn-Modellen

7. Welche der zur Zeit in der Diskussion stehenden Kombilohn-Modelle sind Ihrer Meinung nach besonders geeignet, die Ziele von mehr Beschäftigung und einer fairen Bezahlung für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt zu erreichen?

Wir halten eine bedarfsgerechte Aufstockung von Löhnen je nach Familien- und Wohnsituation wie bei Arbeitslosengeld II grundsätzlich für unabdingbar. Hierbei handelt es sich aber nicht um pauschale Subventionen, sondern Aufstockungen je nach familiärer Situation. Diese Variante des Kombilohns hat sozialpolitische, nicht beschäftigungspolitische Zielsetzungen. Allerdings müsste dies durch eine verbindliche Lohnuntergrenze vor betrieblichem Lohndumping geschützt werden (vgl. auch die Antwort auf Frage 9).

Die zahlreichen anderen Modelle eines Kombilohns halten wir nicht für geeignet, *gleichzeitig zu mehr Beschäftigung und zu einer fairen Bezahlung* für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt beizutragen. Dies liegt z.T. auch daran, dass eine „faire“ Bezahlung bei vielen Vorschlägen keine explizite Zielsetzung ist, sondern es vielmehr darum geht, das Lohnspektrum nach unten zu drücken (z.B. ifo-Konzept und der daran angelehnte aktuelle Vorschlag des Sachverständigenrates). Auch erscheint mehr als fraglich, ob die hierbei notwendige massive Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten ohne Rückwirkungen auf reguläre Beschäftigung bliebe. Die „Magdeburger Alternative“ verspricht zwar, beide Ziele zu verfolgen, birgt aber - trotz gegenteiliger Behauptungen - erhebliche Risiken der Verdrängung von Beschäftigung in höheren Lohngruppen.

Das Konzept des NRW-Kombilohns beinhaltet zwar einige Elemente, die darauf abzielen, die beiden o.g. Ziele möglichst zu erreichen, wird aber nach unserer Einschätzung wenig Wirkung entfalten können, solange in den Arbeitsbereichen, auf die sich die Förderung vorrangig richtet, auch die Möglichkeit zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten besteht, die aus Trägersicht finanziell attraktiver sind.

In der Bewertung der Kombilohnmodelle bleibt grundsätzlich häufig das Problem der Instrumentenkonkurrenz unbeachtet. Heute gibt es in der Arbeitsmarktpolitik nicht zu wenige, sondern zu viele Instrumente. Einige dieser Instrumente werden in der Praxis kaum in Anspruch genommen, weil sie von den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern nicht vermarktet und bei den Arbeitslosen, Beschäftigten und Betrieben nicht bekannt sind. Man sollte versuchen, die Zahl der finanziellen Förderinstrumente zu verringern und den Zuständigen mehr Spielraum geben, sie auf die besondere Situation von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu justieren.

Nicht zuletzt ist in diesem Kontext darauf zu verweisen, dass Kombilöhne in vielen Tätigkeitsbereichen mit eher niedriger Entlohnung auch mit dem zuneh-

menden Einsatz von Minijobs konkurrieren würden, mit denen es Betrieben oftmals gelingt, für solche Tätigkeiten qualifiziertere oder jüngere, körperlich belastbarere Beschäftigte zu gewinnen (z.B. Studierende).

8. Wie groß schätzen Sie den Umfang der potenziellen „Zielgruppe(n)“ für einen Kombilohn ein?

Diese Frage lässt sich ohne Bezug auf konkrete Varianten eines Kombilohnes nicht pauschal beantworten.

9. Bis zu welchen „Lohnschwellen“ können Ihrer Meinung nach Lohnergänzungen gewährt werden?

Nach unserer Überzeugung erfordert die Umsetzung fast aller denkbaren Kombilohn-Modelle eine Kombination mit einer unteren Lohnschwelle, um zu verhindern, dass Unternehmen Lohndumping zulasten öffentlicher Kassen betreiben. Dieses Problem besteht bereits im System der Grundsicherung, die ergänzend zu eigenem Erwerbseinkommen gewährt wird. Der wachsende Subventionsbedarf durch ein Absenken der Löhne war in Großbritannien einer von mehreren Gründen für die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes.

10. Sollten Ihrer Meinung nach spezielle Maßnahmen, wie sie im Rahmen der „Initiative 50plus“ ergriffen werden (Ausbau der Entgeltsicherung und Eingliederungszuschüsse für ältere Arbeitnehmer), auch auf andere Arbeitnehmergruppen (z.B. Jugendliche) übertragen werden?

Zielgruppenspezifische, zeitlich befristete Kombilöhne können in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeitsloser zu verbessern. Allerdings ist hierbei jeweils genau zu prüfen, ob die Art der vorgesehenen Zuschüsse geeignet erscheint, um das jeweilige spezifische Beschäftigungshemmnis zu verringern. Die vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktchancen von Älteren sind allenfalls z.T. auf mangelnde finanzielle Arbeitsanreize bzw. zu hohe Kosten zurückzuführen. Eine maßgebliche Rolle spielen die betrieblichen Strategien zur Verjüngung von Belegschaften.

Bezogen auf die Zielgruppe der Jugendlichen muss u.E. die Integration in berufliche Bildung Vorrang haben – ggf. in Kombination mit zeitlich befristeter geförderter Beschäftigung vorher oder im Anschluss (sofern erforderlich). Entgeltsicherung erscheint für diese Zielgruppe wenig sinnvoll.

11. Halten Sie spezifische Kombilöhne für die Integration von behinderten bzw. schwerbehinderten Menschen – über die bestehenden gesetzlichen Regelungen (z.B. Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung für schwerbehinderte Menschen) hinaus – für notwendig?

Auch hier gilt, dass dies nicht losgelöst von der Art der Kombilöhne und der konkreten Analyse der Art der Beschäftigungshemmnisse beantwortet werden

kann. Unzureichende finanzielle Arbeitsanreize sind bei Behinderten nach unserer Einschätzung eher selten relevant für Integrationsprobleme.

12. Was erwarten Sie von Kombilohn-Ansätzen wie z.B. dem Hamburger Modell, die Kombilöhne für Arbeitnehmer mit Lohnkostenzuschüssen für Arbeitgeber kombinieren?

Eine derart kombinierte Förderung ist u.E. erfolversprechender als allein arbeitnehmerbezogene Kombilöhne, wenn die Arbeitsmarktchancen spezieller Zielgruppen verbessert werden sollen. Ein Vorteil des Hamburger Modells gegenüber einer Reihe anderer Zuschussvarianten besteht auch in der vergleichsweise unbürokratischen Ausgestaltung. Allerdings birgt dies auch die Gefahr vergleichsweise hoher Mitnahmeeffekte – z.B. indem die Förderung in Anspruch genommen wird, obwohl die Einstellung auch sonst erfolgt wäre.

13. Welche Vorkehrungen halten Sie für notwendig, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden? Welche Maßnahme zur Kontrolle von Mitnahmeeffekten halten Sie für besonders geeignet, um zugleich die praktische Umsetzbarkeit von Fördermodellen zu gewährleisten?

Hier besteht u.E. grundsätzlich der bereits in der vorherigen Antwort angesprochene Zielkonflikt. Mitnahmeeffekte lassen sich am ehesten unterbinden, wenn die Förderung nur für bestimmte Zielgruppen gewährt und/oder daran geknüpft wird, dass es sich um zusätzliche Beschäftigung handelt. Dies ist in der Praxis aber ausgesprochen schwierig zu überprüfen. Besonders große Mitnahmeeffekte drohen u.E. insbesondere bei unbefristeten Kombilöhnen und dann, wenn nicht gleichzeitig Mindeststandards für die Entlohnung geschaffen werden.

14. Welche Wechselwirkungen sehen Sie zwischen den zur Diskussion stehenden Kombilohn-Modellen und den bestehenden einkommensabhängigen Sozialleistungen?

Arbeitnehmerseitige Kombilöhne werden i.d.R. zusätzlich zum Erwerbseinkommen gezahlt und bleiben daher typischerweise bei der Bemessung von Sozialabgaben außer acht. Sie tragen somit nicht zur Steigerung von einkommensabhängigen Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld und Rentenansprüchen bei. Bei erneuter Arbeitslosigkeit bemisst sich die Höhe des Arbeitslosengeldes an der (niedrigen) Entlohnung. Dies kann eine Abwärtsspirale in Gang setzen.

15. Wodurch unterscheiden sich Kombilöhne von vergleichbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (v.a. Eingliederungszuschüssen)?

Ein wichtiger Unterschied ist bereits in der vorherigen Antwort angesprochen worden: Lohnkostenzuschüsse reduzieren die Kostenbelastung des Arbeitgebers, ohne dass dies zu einer reduzierten sozialen Absicherung der Beschäftigten führt.

Z.T. liegen arbeitnehmerseitigen Kombilöhnen und arbeitgeberseitigen Lohnkostenzuschüssen auch andere Annahmen zugrunde, auf welcher Seite des Arbeitsmarktes die Ursachen von Beschäftigungshemmnissen hauptsächlich

liegen. Wenn arbeitnehmerseitige Einkommensbeihilfen allerdings dazu führen, dass Beschäftigte bereit sind, zu niedrigeren Löhnen zu arbeiten, dann sind die Effekte letztlich deckungsgleich: Unabhängig davon, an wen der Zuschuss ausbezahlt wird, sinken in beiden Fällen die Arbeitskosten auf Seiten der Unternehmen.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Eingliederungszuschüsse typischerweise nicht an die Bedingung geknüpft sind, dass es sich um einen niedrig bezahlten Arbeitsplatz handelt, sondern dass die Einstellung aus bestimmten Zielgruppen erfolgt.

16. Welche Institution sollte Kombilöhne gewähren?

Dies hängt wiederum von der Art des Kombilohns und seiner Reichweite ab.

IV. Fiskalische Effekte

17. Sofern Sie ein konkretes Kombilohn-Modell präferieren: Welche fiskalischen Be- oder Entlastungen erwarten Sie?

Mit der heutigen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) werden Anreize für Unternehmen geschaffen, Löhne niedrig zu halten oder sogar abzusenken. Die Unternehmen werden Erfahrungen mit diesem Instrument sammeln, so dass die fiskalischen Belastungen auf Dauer ansteigen werden. Durch die Ausgestaltung der Zuverdienstgrenzen werden für Beschäftigte zudem Anreize geschaffen, nur wenige Stunden zu arbeiten, was ebenfalls die öffentliche Hand belastet. Z.T. liegt dies allerdings auch daran, dass Unternehmen in manchen Bereichen kaum noch andere Stellen anbieten (z.B. in der Gebäudereinigung, wo nur noch etwa ein Viertel der Arbeitsplätze Vollzeitstellen sind, die zudem häufig dem Anleitungspersonal vorbehalten sind).

Durch einen Mindestlohn und stärkere Anreize zur Verlängerung der Arbeitszeiten (wie etwa in Großbritannien) könnten diese Belastungen verringert werden.

Alle Modelle zur dauerhaften Subvention von Löhnen führen – je nach Modell – zu außerordentlich hohen Belastungen der öffentlichen Budgets. In Frankreich werden gegenwärtig für die Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen im unteren Lohnbereich pro Jahr ca. 19 Milliarden € ausgegeben, ohne dass sich die Beschäftigungssituation gering Qualifizierter dadurch deutlich verbessert hätte. Die umfangreiche Begleitforschung zu den französischen Modellen hat bislang nicht die Opportunitätskosten dieser Programme berechnet. Es ist zu vermuten, dass durch eine Erhöhung der Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur deutliche günstigere Beschäftigungswirkungen erzielt werden könnten.

Zitierte Literatur und einschlägige IAT-Veröffentlichungen

- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (unter Mitarbeit von Thorsten Kalina) (2006): Mindestlöhne auch in Deutschland? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Gelsenkirchen/Bonn (Im Erscheinen).
- Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia (2006): 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 (2006): Mindestlöhne in Großbritannien – ein geglücktes Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen 3: 125-130.
- European Commission (2004): Employment in Europe. Luxemburg.
- Hieming, Bettina / Jaehrling, Karen / Kalina, Thorsten / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (2006): Der Arbeitsmarkt für „einfache“ Dienstleistungstätigkeiten – Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte? In: Sozialer Fortschritt 8: 208-214.
- Jaehrling, Karen / Weinkopf, Claudia (2006): Einfacharbeit im Wandel? In: Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen. Theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse. München/Mering: Hampp: 95-113.
- Jaehrling, Karen / Weinkopf, Claudia (unter Mitarbeit von Bettina Hieming und Bruno Kaltenborn) (2006): Kombilöhne – neue Wege oder alte Pfade? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Gelsenkirchen/Bonn (im Erscheinen).
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitarbeit und Minijobs? IAT-Report 2006-03. Gelsenkirchen.
- Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia (2006): Mögliche Auswirkungen eines gesetzlichen Mindestlohnes in Deutschland. Manuskript. Gelsenkirchen.
- OECD (1996): Employment Outlook. Paris.
- OECD (1997): Employment Outlook. Paris.
- Thurow, Lester C. (1975): Generating Inequality. New York.
- Weinkopf, Claudia (2006): Interview zum Thema „Kombilohnkonzepte“. In: G.I.B.-Info 1: 27.
- Weinkopf, Claudia (2006): Kombilohn-Modelle als „lernenden Prozess begreifen – Arbeitsmarktexpertin Claudia Weinkopf über Kriterien, Tarife und Zielgruppen dieses Subventionsinstruments. In: caritas-Newsletter Europa & Arbeitsmarkt 2: 3.
- Weinkopf, Claudia (2006): Was leisten Kombilöhne? In: Sterkel, Gabriele / Schulten, Thorsten / Wiedemuth, Jörg (Hrsg.): Mindestlöhne gegen Sozialdumping. Hamburg: VSA: 80-103.
- Weinkopf, Claudia (2006): Kombilöhne – Kein Patentrezept für den Arbeitsmarkt. In: Soziale Sicherheit 3: 98-102.