

PD Dr. Matthias Knuth

## **Kombilohn ohne Mindestlohn = grenzenlose Subvention**

Veranstaltung des RKW Thüringen  
„Neugestaltung des Niedriglohnbereichs  
durch Kombi- und Mindestlöhne“,  
Merseburg, 30. Januar 2007

# Koalitionsvertrag 2005

„Wir werden ... die Einführung eines Kombi-Lohn-Modells prüfen, das sowohl die **Aufnahme einfacher Arbeiten** durch eine ausgewogene Kombination aus Arbeitslohn und Sozialleistung **lohnend macht**, als auch die Möglichkeit für **zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten** neu schafft. Klar ist dabei allerdings schon jetzt, dass CDU, CSU und SPD **weder eine dauerhafte Subvention von Unternehmen noch ein zusätzliches Arbeitsmarktinstrument** einführen wollen.“

# Mögliche Zielsetzungen eines Kombilohns

- Armut von gering Verdienenden verringern/vermeiden
  - Anreiz zur Arbeitsaufnahme aus Leistungsbezug setzen
  - Leistungsbezug verringern:
    - ⇒ teilweiser Ersatz von Sozialleistung durch Erwerbseinkommen
  - Erhöhung des Arbeitsangebots im Niedriglohnbereich
  - Verstärkung der Lohnspreizung
    - ⇒ Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch niedrigere Löhne im unteren Bereich
    - ↔ oder nur Senkung der Löhne für existierende Arbeitsplätze?
- ⇒ Übergang von Kombilohn in Lohnsubvention

# Lohnkostensubvention (Eingliederungszuschuss) und Entgeltaufstockung („Kombilohn“)



**Bruttolohn**  
**1.000 €**



# Verschiedene Möglichkeiten bei Förderung im Bereich der SV-Beiträge

- SV- Beiträge erlassen, kein Aufbau von Leistungsansprüchen ( $\approx$  Minijob-Regelung, 6,5 Mio. Begünstigte)
- SV-Beiträge des Arbeitgebers oder des Arbeitnehmers aus Steuermitteln ersetzen
- SV-Beiträge erlassen, trotzdem Ansprüche entstehen lassen und SV-Träger aus Steuermitteln refinanzieren
- SV-Beiträge zu Lasten der SV erlassen / durch höhere Beiträge für besser Verdienende kompensieren (Umverteilung innerhalb der Sozialversicherung)

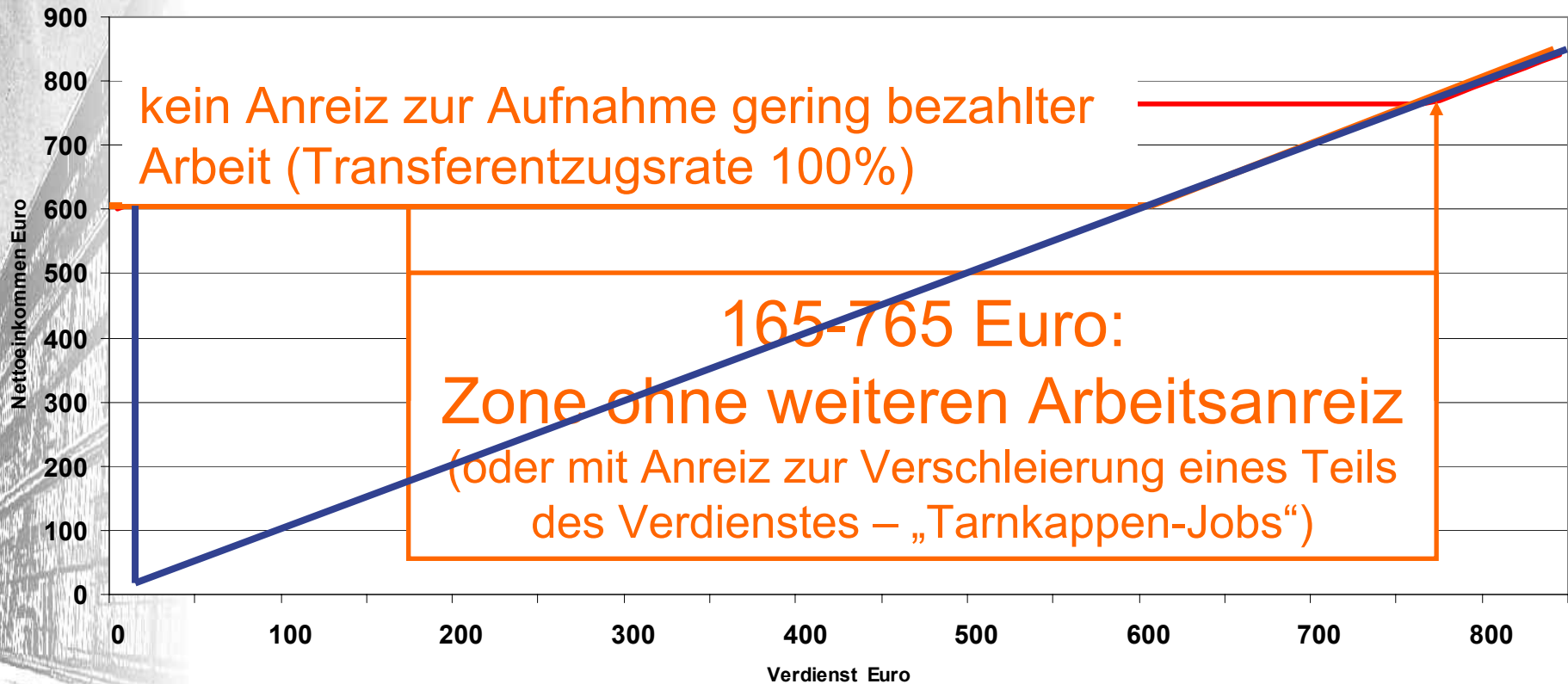
# Möglichkeiten der Ausgestaltung von Lohnkostenzuschuss oder Kombilohn

	LKZ	Kombilohn
dauerhaft	inakzeptabel	Mini-Jobs aufstockende Grundsicherung
befristet	üblich	z. B. „Hamburger Modell“
degressiv	üblich	
progressiv	im SGB II-Bereich als SWL praktiziert	nur in Verbindung mit Befristung akzeptabel
konstant	üblich	z. B. Einstiegsgeld
für alle	inakzeptabel	Mini-Jobs aufstockende Grundsicherung
für Zielgruppen	üblich	in Modellversuchen



# Traditionelle Transfersysteme:

fehlender Arbeitsanreiz bei vollständigem Transferentzug oder Lock-in-Effekt bei fixen Freibeträgen

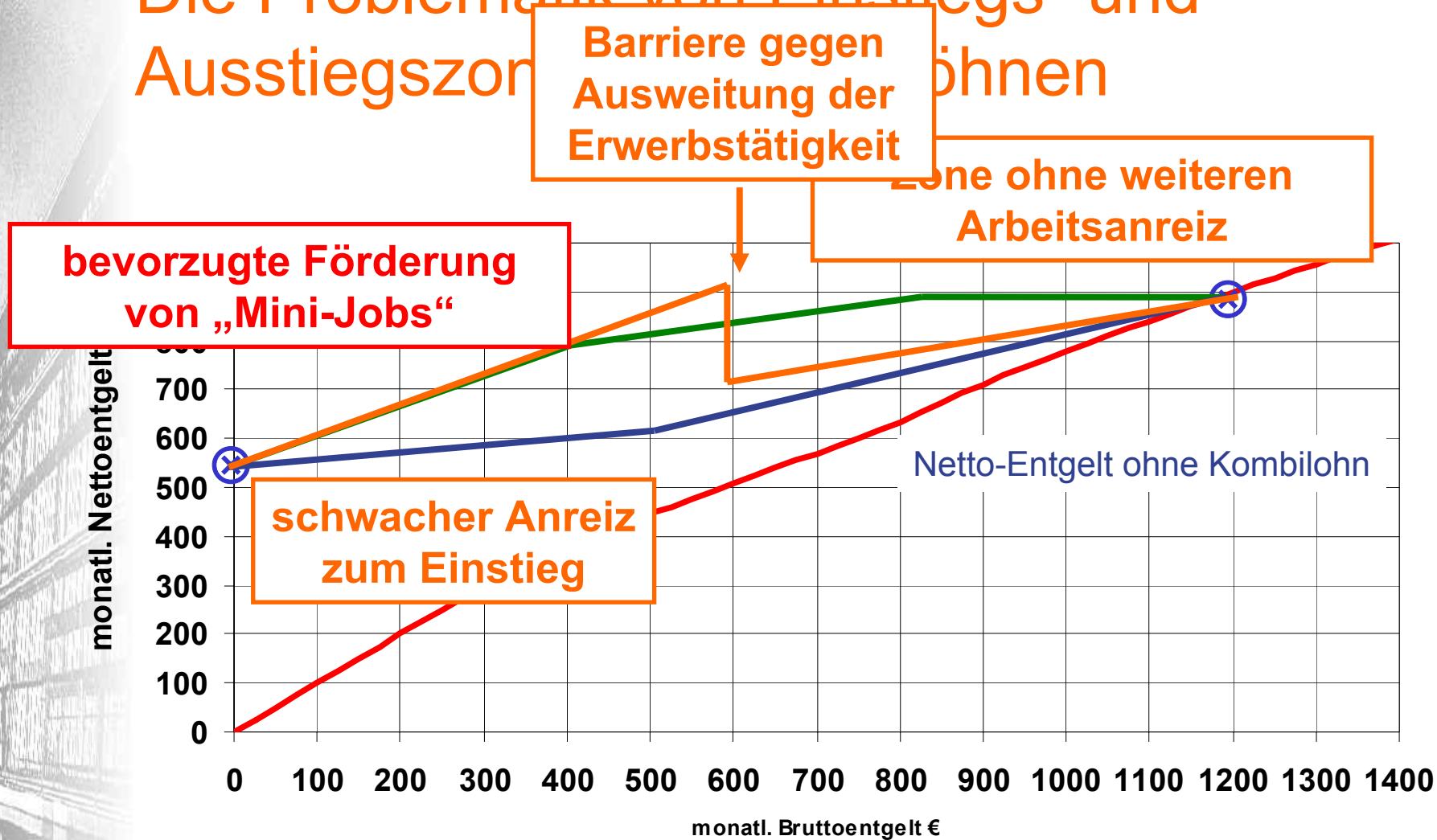


Annahme: 600 Euro  
Leistungsanspruch, Leistung  
entfällt bei Arbeitsaufnahme )

Institut Arbeit und Qualifikation

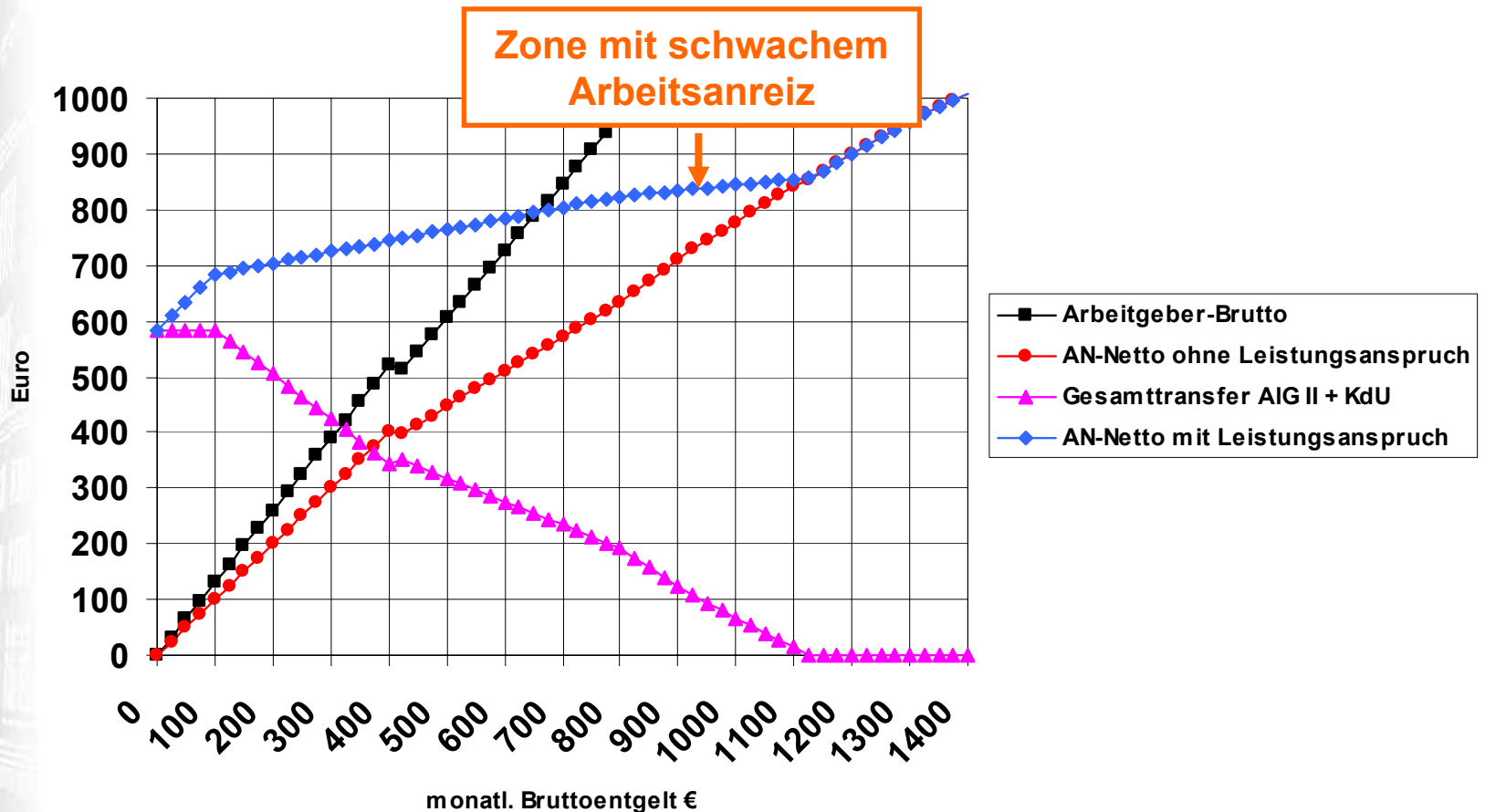
UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Die Problematik von Einstiegs- und Ausstiegsszonen





# Die Grundsicherung für Arbeitsuchende als flächendeckender impliziter Kombilohn (Beispiel: Alleinstehend, Westdeutschland)



**von 1 Euro Mehrkosten bleiben 16 cent netto –  
1 Euro Lohnsenkung tut nur 16 cent weh**

# Kombilohn im SGB II ein Versehen?

„Die Regelungen des SGB II waren **nicht als Regelungen zum Kombilohn konzipiert.**“

(Karl Schiewerling, CDU/CSU-Fraktion, Debatte im Deutschen Bundestag 1.1.06)

„Mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern ist praktisch ein Kombilohn entstanden, allerdings **zufällig, ohne politische Steuerung.**“

(Ombudsrat 2006: 26).

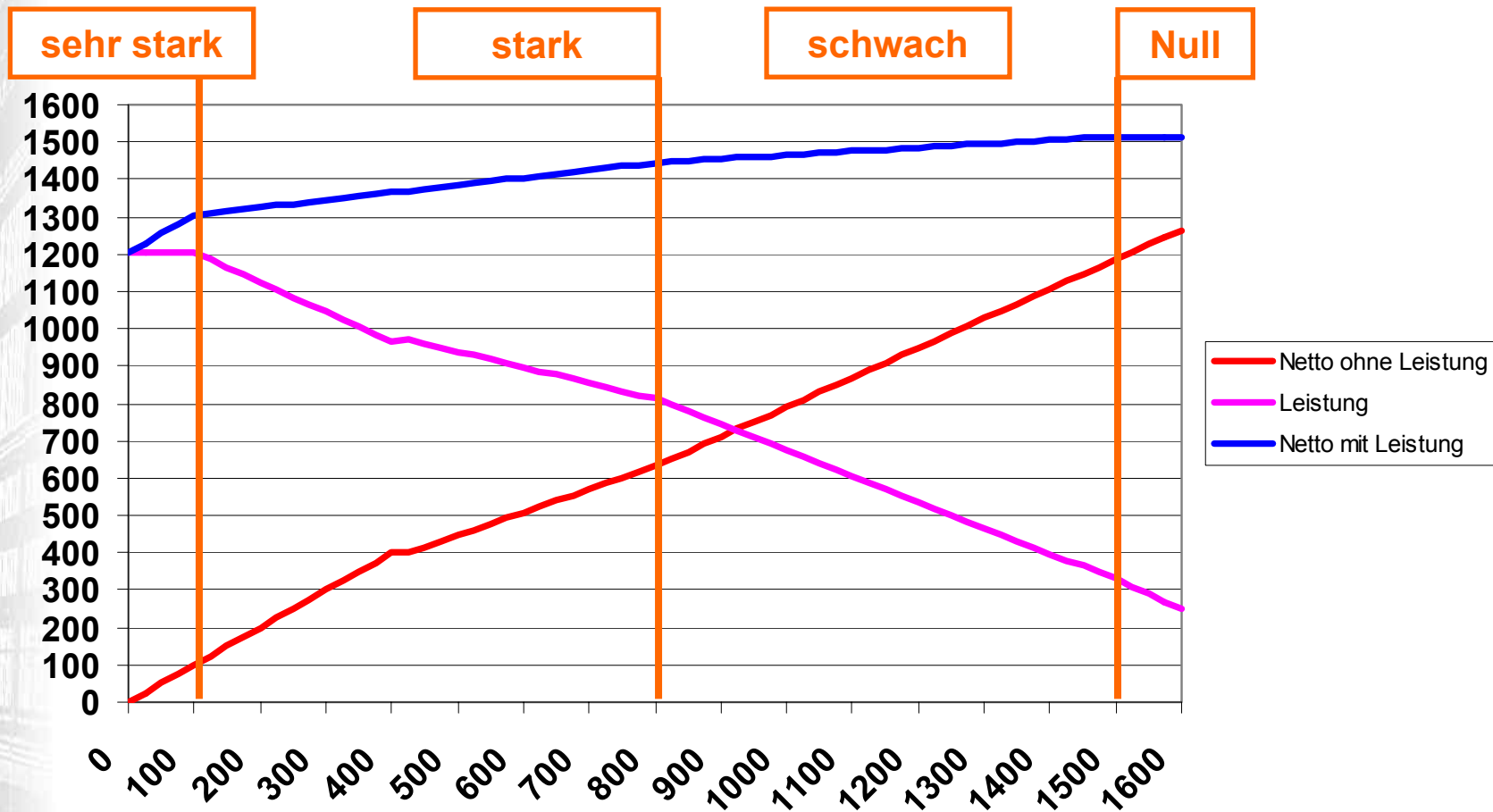
# „Unten“ oder „weiter oben“ stärker fördern?

„Insbesondere Langzeitarbeitslosen steht häufig nur die Möglichkeit offen, im Bruttolohnbereich bis 400 Euro ... eine Beschäftigung aufzunehmen. Das mit der bisherigen Hinzuverdienstregelung verfolgte Ziel, insbesondere die Aufnahme bedarfsdeckender Erwerbstätigkeiten dadurch zu fördern, dass die **Einnahmen oberhalb von 400 Euro besonderes privilegiert** werden, ist daher *zu modifizieren*.“  
(Begründung zum Freibetragsneuregelungsgesetz, Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen 12.5.2005)

„Zudem setzen die im SGB II geltenden Freibeiträge bei Erwerbseinkommen **falsche Anreize im Bereich geringer Einkommen und fördern den Verbleib im Bezug von Arbeitslosengeld II.**“ (Bremer Erklärung, Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 6. Januar 2007)

# BG mit zwei Erwachsenen und einem Kind (West)

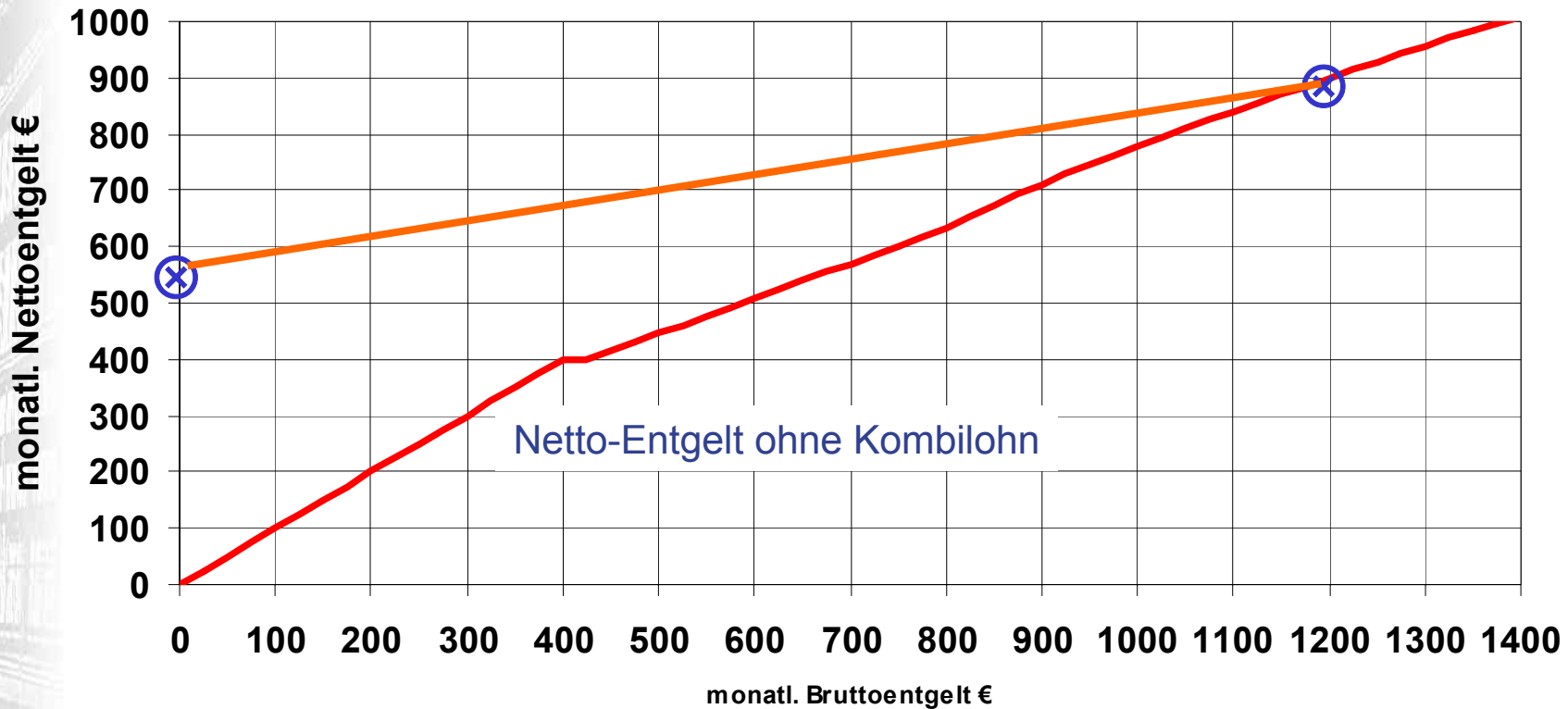
Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit:



# grundlegende Gesetzmäßigkeiten

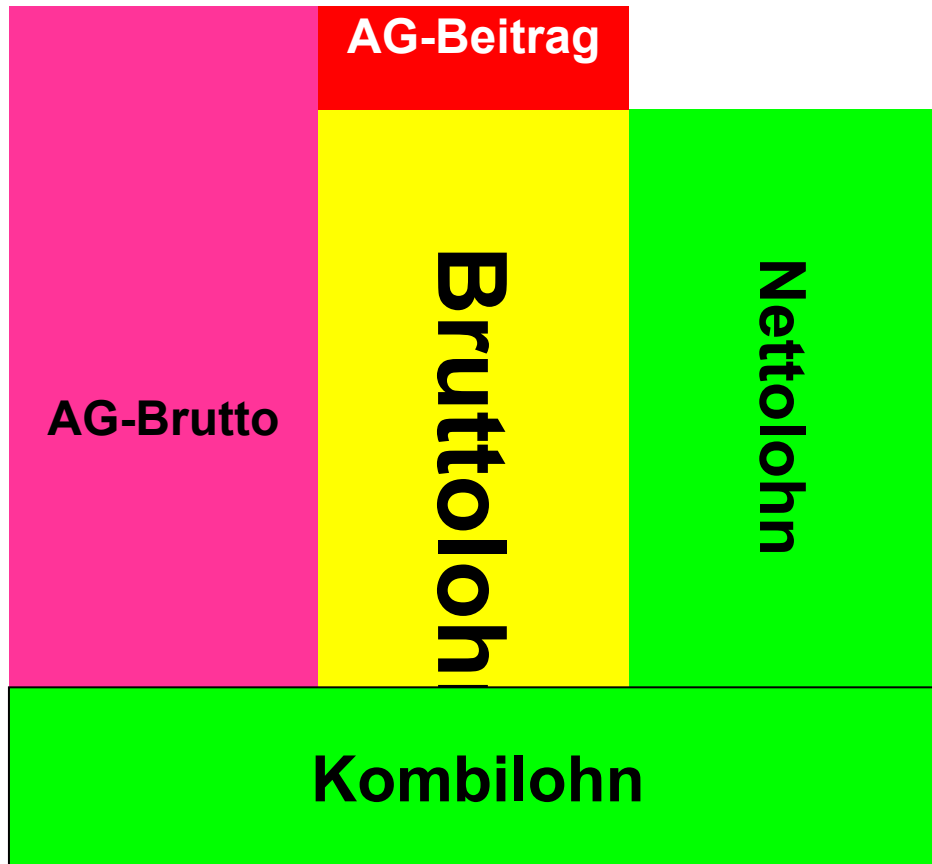
- Stärkere Anreize in einem Einkommensbereich bedingen schwächere in einem anderen.
  - Anrechnungsfreiheit der ersten 100 Euro erzwingt schwächere Anreize im höheren Bereich
- Entstehung von „anreizfreien Zonen“ nur vermeidbar bei Differenzierung der Freibeträge nach Größe und Zusammensetzung der BG.
  - Absolut „anreizsichere“ Regelung nicht möglich wegen individueller Bemessung von Unterkunft und Heizung u. ggf. weiterer Sozialleistungen.
- Gleichzeitige Differenzierung nach BG und Einkommenszone würde zu undurchschaubar komplizierten Regelungen führen.
- Anreizwirkung von unverständlichen oder ständig wechselnden Regelungen ist in jedem Fall negativ

# Warum nicht einfach so?





# Verwandlung von Kombilohn in Lohnkostensubvention

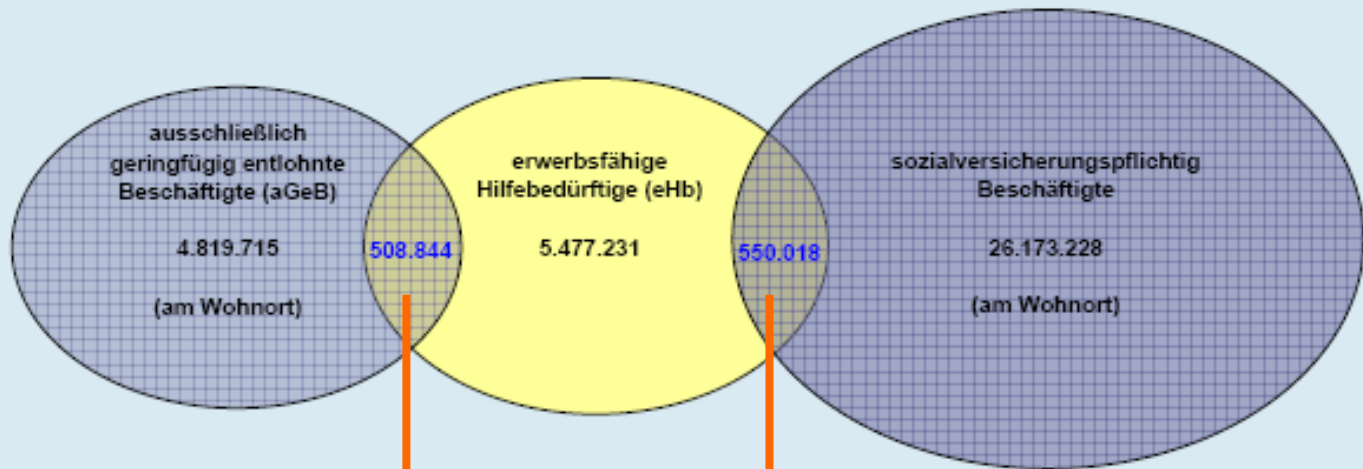


Ist aufstockende Grundsicherung erforderlich, weil der Lohn niedrig ist?


Oder ist der Lohn niedrig, weil es Grundsicherung gibt?

# Aktuelle Daten aus der Grundsicherung

Mai 2006



**Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen**

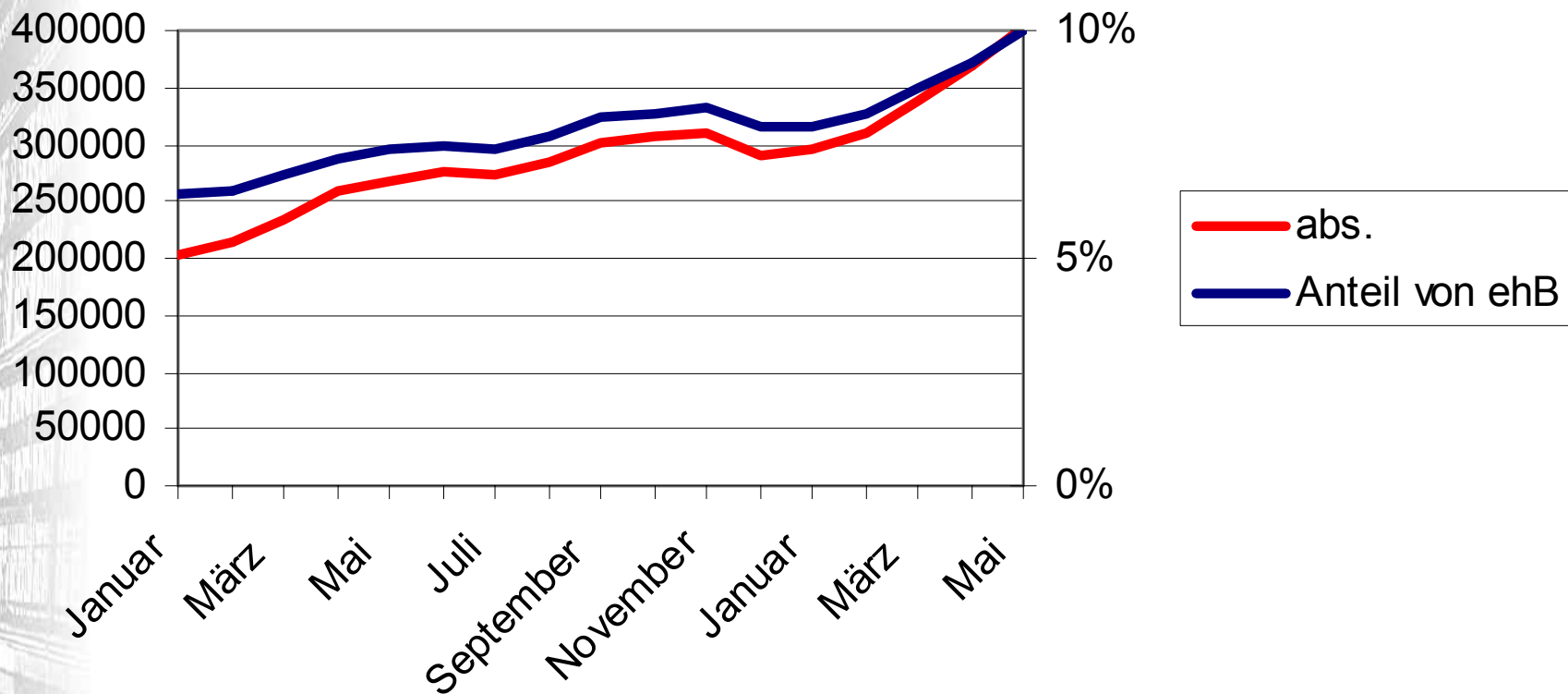
 **Bundesagentur für Arbeit**  
Statistik

1,1 Mio. = 19,3% der eHb

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
**DUISBURG**  
**ESSEN**

# Vollzeitige Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 2005/2006



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Niedriglöhne in Deutschland

*Definition: 2/3 des mittleren Stundenlohns*

**Tabelle 2: Niedriglohngrenze und Niedriglohnanteil, 2004**

	Niedriglohngrenze	Niedriglohnanteil
Westdeutschland	9,83 €	20,5%
Ostdeutschland	7,15 €	22,5%
Deutschland		20,8%

Basis: 29.044.714 Beschäftigte

Quelle: SOEP 2004, Welle U, eigene Berechnungen

**Tabelle 4: Niedriglohnanteil nach Arbeitszeitform und Qualifikation, Deutschland 2004**

Arbeitszeitform	Ohne Berufsausbildung	Mit Berufsausbildung	Uni-/FH-Ausbildung	Gesamtwirtschaft
Vollzeit	32,5%	15,1%	5,8%	14,6%
Teilzeit	40,2%	22,4%	11,1% <sup>11</sup>	21,1%
Minijob	88,7%	86,8%	75,8%	85,8%
Gesamtwirtschaft	42,1%	21,5%	9,4%	20,8%

Quelle: SOEP 2004, Welle U, eigene Berechnungen

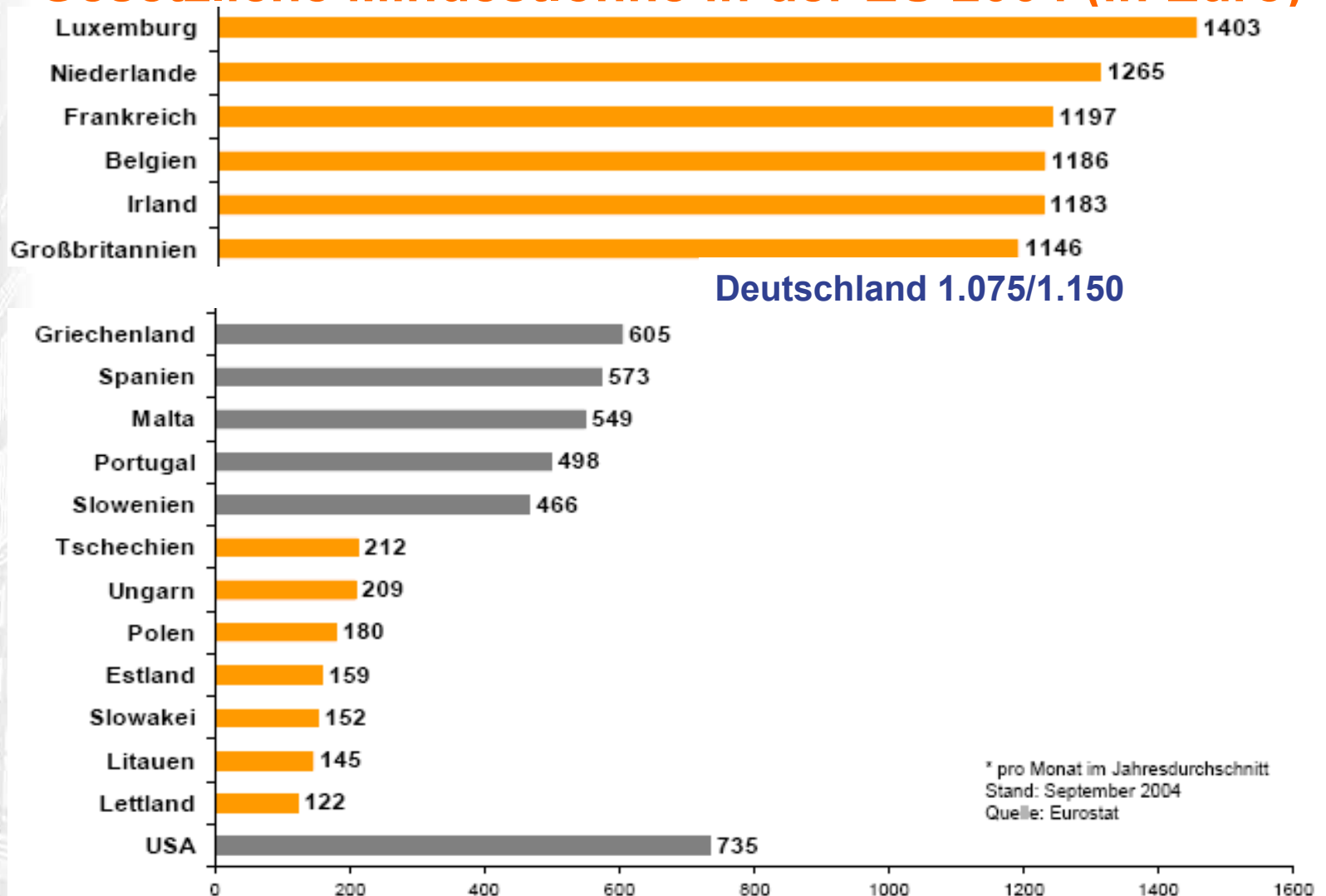
Institut Arbeit und Qualifikation

**Tabelle 1: Anhaltspunkte zur Bestimmung der Höhe eines Mindestlohnes (Deutschland)**

	Region	Mindestlohnhöhe					
		7,50 €	7,00 €	6,50 €	6,00 €	5,50 €	5,00 €
Anteil Mindestlohnbeschäftigung an allen Beschäftigungsverhältnissen	D-Gesamt	15,0%	12,7%	10,5%	8,4%	6,4%	4,7%
	West	12,5%	10,5%	8,8%	7,1%	5,4%	4,1%
	Ost	27,4%	24,3%	19,1%	15,0%	11,4%	7,5%
	D-Gesamt, Hauptbeschäftigung, nur Vollzeit	8,2%	6,1%	4,2%	3,3%	2,2%	1,3%

- Vorschlag zum Maßstab: Alleinstehende bei 40 Stunden mit Mindestlohn unter Berücksichtigung des Freibetrags nicht hilfebedürftig
  - ≈ 6,60 € (1.150 €) West, 6,20 € (1.075 €) Ost
  - ⇒ deutlich unter den statistischen Niedriglohnschwellen von 9,83 € West und 7,15 € Ost
- niedrigere Sätze
  - für Jugendliche
  - für Einarbeitungsphasen

# Gesetzliche Mindestlöhne in der EU 2004 (in Euro)



\* pro Monat im Jahresdurchschnitt  
Stand: September 2004  
Quelle: Eurostat

WSI Hans Böckler  
Stiftung

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN



# EU-Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn

Länder	Politische Besonderheiten	Tarifbindung
Dänemark Schweden Finnland	hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad (> 80%) bedingt durch das Gent-System	80 – 90%
Österreich	Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer	98%
Italien	Verfassung führt zur de facto Allgemeinverbindlichkeit aller tariflichen Löhne	90%
Deutschland	deutlicher Rückgang der Tarifbindung	68 / 53%

Quelle: Schäfer 2005

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

# Schlussfolgerungen (1)

- Minijob-Privileg als ungezielter Kombilohn mit der derzeit größten Verbreitung ist **unsinnig**, aber durch nettobezogene Freibetragsregelung in der Grundsicherung anreizpolitisch neutral:
  - ⇒ „andere Baustelle“, Debatten nicht vermischen!
- Mangels begründbarer und konsensualer Präferenz für Konzentration des Anreizes auf eine bestimmte Einkommenszone sollte ein **linearer** Netto-Einkommensverlauf eingeführt werden:
  - ⇒ Schluss mit dem Herumbasteln an der Freibetragsformel!
  - ⇒ Übersichtliche Freibetragsformel Voraussetzung für bessere Anpassung an BG-Konstellationen
- Harmonisierung mit kinderbezogenen Leistungen noch unzureichend
- Kombi-Lösung entweder **innerhalb** der Freibetragsregelung des SGB II oder nach deren Abschaffung bzw. Begrenzung **außerhalb**:
  - ⇒ keine „Aufstockung der Aufstockung“
- Mindeststundenzahl von 15 für Alleinerziehende und 30 für Personen ohne Kinder unter 15 Jahren?
- Oder als Grenze zwischen Freibetragsregelung und Steuergutschrift?

# Schlussfolgerungen (2)

- Gesetzlicher Mindestlohn erforderlich
  - zumindest für Leistungen nach dem SGB II Beziehende
  - ⇒ Kontrolle über Einkommensbescheinigung nach § 58 SGB II
- Orientierungsmaßstab:
  - Alleinstehende bei 40 Wochenstunden zum gesetzlichen Mindestlohn nicht hilfebedürftig
  - Paare ohne Kinder nicht hilfebedürftig, wenn beide vollzeitig zum Mindestlohn arbeiten
  - ⇒ aufstockender SGB II-Bezug nimmt Charakter einer kinderbezogenen Förderung an (wie USA und Großbritannien)
- Abweichung für Einstiegsphasen diskutieren:
  - ⇒ wie gegen Missbrauch schützen ohne weitere bürokratische Hürden zu errichten?

# Bofinger-Walwei-Vorschlag

Abbildung 4.2: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei Alleinstehenden

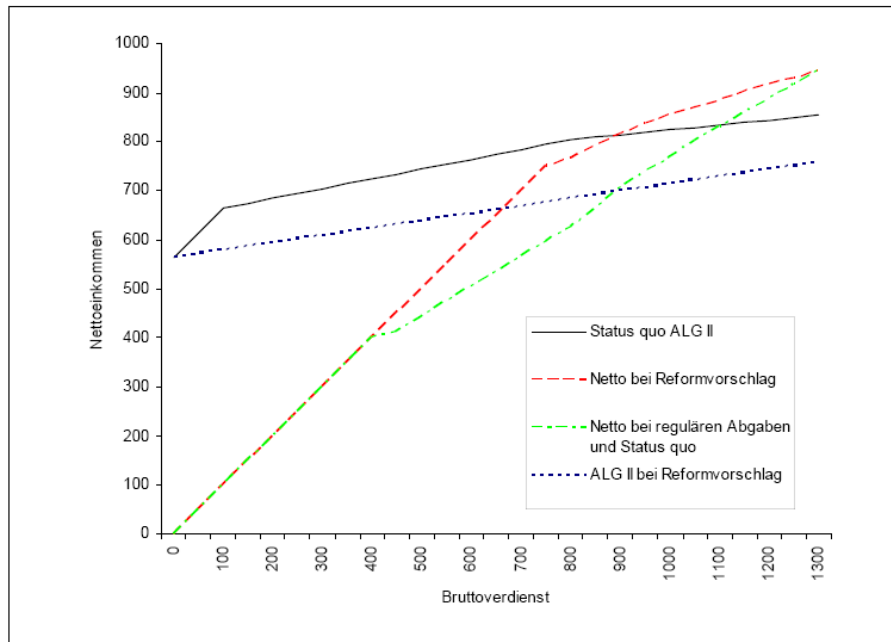
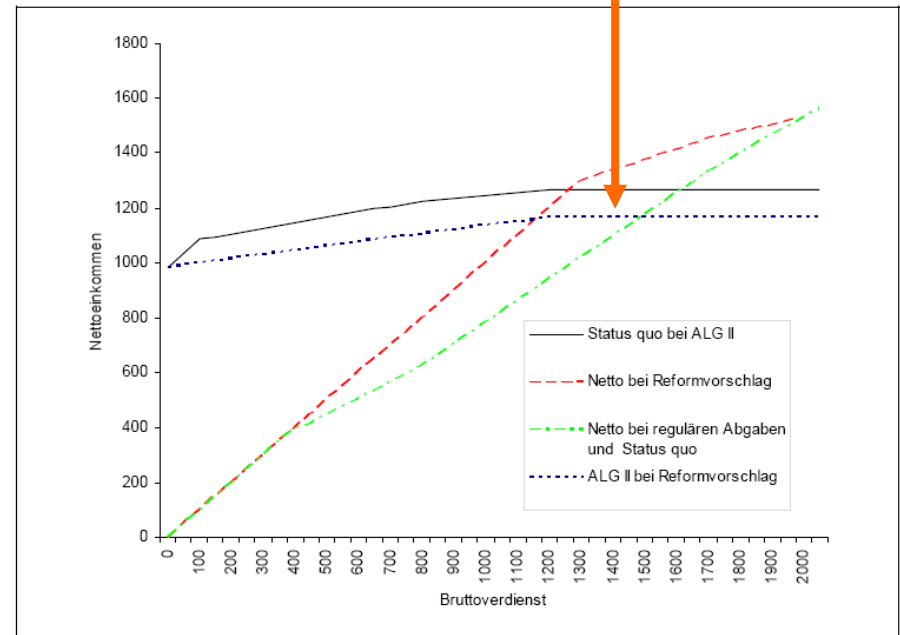


Abbildung 4.3: Brutto-Verdienst und Netto-Einkommen bei kinderlosem Ehepaar





**Herzlichen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!**

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT

**DUISBURG  
ESSEN**