

IZA DP No. 2120

**Kombilöhne und Mindestlöhne als  
Instrumente der Beschäftigungspolitik -  
Erfahrungen und Handlungsoptionen**

Werner Eichhorst

May 2006

# **Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen**

**Werner Eichhorst**

*IZA Bonn*

Discussion Paper No. 2120  
May 2006

IZA

P.O. Box 7240  
53072 Bonn  
Germany

Phone: +49-228-3894-0  
Fax: +49-228-3894-180  
Email: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

## **ABSTRACT**

### **Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen**

Das Papier vergleicht die Wirkung unterschiedlicher Kombinationen von Mindest- und Kombilöhnen auf die Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen in ausgewählten Ländern. Bezogen auf die gegenwärtige Diskussion in Deutschland plädiert es für Zurückhaltung bei der Festlegung zusätzlicher Mindestlohnbestimmungen und gegen eine Ausweitung von Kombilöhnen bei gegebenem Sicherungsniveau. Besser wäre eine konsequente Aktivierung nach der Grundkonzeption von Hartz IV.

The paper reviews national and international experiences with different combinations of in-work benefits, subsidized employment, statutory minimum wages and implicit minimum wages defined by social assistance provisions. It calls for a cautious approach regarding the introduction of additional minimum wages in Germany and more generous in-work benefits combined with an unchanged level of social assistance.

JEL Classification: J38, J48, J68

Keywords: in-work benefits, minimum wages, subsidized employment, Germany

Corresponding author:

Werner Eichhorst  
IZA  
P.O. Box 7240  
D-53072 Bonn  
Germany  
Email: [eichhorst@iza.org](mailto:eichhorst@iza.org)

## **Zusammenfassung**

Die gegenwärtige Diskussion über die Festlegung von Mindestlöhnen und die Einführung zusätzlicher Kombilöhne in Deutschland kann von der Kenntnis der Erfahrungen mit diesen Instrumenten in anderen Staaten, aber auch den vorliegenden Erkenntnissen über die Wirkungsweise von Kombi- und Mindestlöhnen in Deutschland profitieren.

Die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen wird maßgeblich von der Höhe der Mindestlöhne und der Ausgestaltung von Arbeitsanreizen bzw. Anreizen zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich durch Kombilöhne beeinflusst. Dabei steht das angelsächsische Modell (USA und Großbritannien) niedriger Mindestlöhne und Sicherungsleistungen in Verbindung mit großzügigen Steuergutschriften für Geringverdiener für einen Ansatz, der dank hoher Lohnflexibilität Einstiegsmöglichkeiten für Personen mit begrenzten Verdienstpotezial bietet. Kontinentaleuropäische Staaten wie etwa Frankreich und die Niederlande weisen höhere Mindestlöhne und Sicherungsleistungen sowie erhebliche Abgabenlasten auf. Sie haben angesichts eingeschränkter Lohnflexibilität zur gezielten Senkungen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Beschäftigte im Niedriglohnbereich gegriffen und kleinere Steuergutschriften eingeführt – mit jedoch eher mäßigem Erfolg.

In Deutschland wird die Lohnspreizung durch tarifliche Vereinbarungen mit nach wie vor großer Reichweite sowie den impliziten Mindestlohn der Grundsicherung für Arbeitssuchende begrenzt. Gleichzeitig bestehen innerhalb der Grundsicherung und der Arbeitsmarktpolitik sowohl befristete als auch unbefristete Kombilöhne. Um die Arbeitsmarktintegration von Personen mit geringem Verdienstpotezial zu unterstützen, wie dies mit Hartz IV angestrebt wird, sollte auf die Festlegung eines hohen Mindestlohnes oder die verbindliche Festschreibung der jeweils niedrigsten Tarifgruppen verzichtet werden. Allenfalls ein Mindestlohn in Höhe der Grundsicherung erscheint vertretbar.

Im Bereich der Kombilöhne ist ebenfalls Zurückhaltung zu üben. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass Kombilöhne nicht zur dauerhaften Kombination von Teilzeitarbeit mit fortgesetztem Transferbezug genutzt werden. Hier könnte die konsequente Durchsetzung des in Hartz IV angelegten Prinzips der Verpflichtung von Transferbeziehern zur Gegenleistung durch Arbeit in Vollzeit genutzt werden. Dies würde die Bereitschaft zur Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit verstärken, ohne dass hierzu zusätzliche Kombilöhne erforderlich wä-

ren. Wirksame Kombilöhne sind, das zeigen die angelsächsischen Erfahrungen, nur machbar und sinnvoll, wenn das Niveau der sozialen Grundsicherung abgesenkt wird. Möchte man dies nicht, so ist eine konsequent aktivierende Arbeitsmarktpolitik erforderlich.

Beschäftigungspolitisch sollte bei der Diskussion über Kombi- und Mindestlöhne im Auge behalten werden, dass es hierbei um eine grundsätzliche Entscheidung zwischen vier Alternativen geht:

1. Die Erwerbsintegration der Geringqualifizierten kann verbessert, Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut werden, wenn eine strikte Aktivierungsstrategie umgesetzt wird. Nach angelsächsischem Modell würde das die flächendeckende Durchsetzung des Prinzips der Gegenleistung durch Arbeit beim Transferbezug, eine substantielle Senkung des Niveaus der sozialen Mindestsicherung und die Öffnung der Lohnstruktur nach unten bedeuten, das heißt eine größere Spreizung der Löhne. Dies könnte dann mit großzügigen Kombilöhnen verbunden werden, um „Armut in Arbeit“ zu lindern. Ein moderater Mindestlohn würde in einem solchen System dafür sorgen, dass die Löhne nicht zu weit absinken, und helfen, den Aufwand der staatlichen Leistungen für Geringverdiener zu begrenzen. Öffentliche Ressourcen können bei den Transferleistungen eingespart werden, bleiben aber für die dauerhafte Aufstockung der niedrigen Verdienste erforderlich.
2. Wird die soziale Mindestsicherung auf einem anspruchsvollen Niveau beibehalten und die Lohnspreizung über tarifliche, gesetzliche oder implizite Mindestlöhne des Transfersystems begrenzt, so kann versucht werden, die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen ähnlich wie in Frankreich oder den Niederlanden über die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber (oder andere arbeitgeberseitige Subventionen) zu verbessern. Ergänzend kann eine Aufstockung geringer Verdienste vorgenommen werden, die jedoch angesichts des hohen Niveaus der Mindestsicherung weniger großzügig ausfallen muss, um finanzierbar zu bleiben. Die Wirkung einer solchen Strategie ist bescheiden und mit erheblichem Ressourcenaufwand verbunden.
3. Es kann auch eine Strategie der Alimentierung von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten mit vergleichsweise großzügiger Mindestabsicherung ohne effektive Aktivierung fortgeführt werden, wie dies vor Hartz IV der Fall war und in der Praxis noch immer beobachtet werden kann. Dies ist mit einer geringen oder nur partiellen Erwerbsintegration von Personen mit geringem Verdienstpotezial verbunden, etwa über Hinzuverdienst und den Bezug aufstockender Transferleistungen. Dabei fallen erhebliche öffentliche Ausgaben an.

Die Festlegung höherer Mindestlöhne würde hier zusätzlich hemmend kontraproduktiv wirken. Die Gewährung zusätzlicher breit angelegter oder zielgruppenorientierter Kombilöhne hilft in einem solchen Kontext nicht weiter.

4. Schließlich kann die konsequente Implementation von Hartz IV durch die Gewährung von Sicherungsleistungen nur noch gegen die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit in Vollzeit vorgetrieben werden. Dies setzt die Möglichkeit von Löhnen knapp oberhalb der Mindestsicherung voraus, stellt aber deren Höhe nicht in Frage und bedarf keiner zusätzlichen Kombilöhne und allenfalls eines sehr moderaten Mindestlohnes. Zwar sind für die Aktivierung anfänglich öffentliche Arbeitsgelegenheiten erforderlich, doch werden diese nur für einen geringen Teil der Transferbezieher dauerhaft notwendig bleiben. Soll also das Niveau der sozialen Grundsicherung beibehalten werden und gleichzeitig die Arbeitsmarktintegration der Transferbezieher deutlich verbessert werden, wird eine konsequente Aktivierung unentbehrlich.

## **1 Einleitung**

Die Regierungskoalition hat angekündigt, noch in diesem Jahr über die Einführung von Mindest- und Kombilöhnen in Deutschland zu entscheiden. Hintergrund dieser Überlegungen ist die nach wie vor unbefriedigende Situation auf dem Arbeitsmarkt. Insbesondere Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte haben in Deutschland nur geringe Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Hier soll ein Kombilohn stärkere Anreize auf Seiten der Transferbezieher schaffen, eine Arbeit auch im gering entlohnten Bereich aufzunehmen, und auf Seiten des Arbeitgebers die Arbeitskosten vermindern, um das Angebot an Arbeitsplätzen in diesem Bereich zu erhöhen. Gleichzeitig soll ein verbindlicher Mindestlohn verhindern, dass die Beschäftigung zu sehr niedrigen Löhnen zunimmt und Löhne im Zuge der Ausweitung von Kombilöhnen auf Kosten des Staates gesenkt werden. Schließlich sollen Mindestlöhne auch verhindern, dass ausländische Dienstleistungsanbieter das Entlohnungsniveau in Deutschland unterbieten und inländische Arbeitsplätze gefährden.

## **2 Gestaltung und Wirkungsweise von Mindest- und Kombilöhnen**

Die zu erwartenden Wirkungen von Mindest- und Kombilöhnen hängen von deren konkreter Ausgestaltung ab. Mindestlöhne können gesetzlich festgelegt oder über Tarifverträge mit Bindungskraft für alle Arbeitgeber und Beschäftigten definiert werden. Auch Tarifverträge, die aufgrund hoher Organisationsgrade auf Seiten der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber faktisch eine weitreichende Anwendung erfahren, sind als effektive Mindestlöhne anzusehen. Daneben stellen die Leistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Personen implizite Mindestlöhne dar, unterhalb derer keine Vollzeitbeschäftigung zustande kommt.

Entscheidend für die Bewertung der Beschäftigungswirkungen ist die Höhe der Mindestlöhne im Vergleich zu den durchschnittlichen Verdiensten verschiedener Branchen. Während bei Mindestlöhnen auf gesetzlicher Basis Ausnahmen in der Regel für Auszubildende, Berufseinsteiger und Neueinstellungen vorgenommen werden, ansonsten aber landesweit einheitliche Standards gelten, divergieren tarifliche Mindestlöhne nach Sektoren und zum Teil nach Regionen. Nationale Mindestlohnsysteme unterscheiden sich schließlich auch danach, in welchen Abständen Anpassungen erfolgen und welche Akteure darüber

entscheiden: die Regierungen allein, die Regierung nach Konsultation von Kommissionen unter Beteiligung der Tarifpartner oder die Tarifpartner selbst, deren Vereinbarungen allgemeine Verbindlichkeit erlangen (EIRO 2005, Ragacs 2003, Funk/Lesch 2006).

Verbindliche Mindestlöhne bewirken, dass Beschäftigungsverhältnisse unterhalb der fixierten Lohnhöhe im regulären Arbeitsmarkt nicht zustande kommen können, soweit die Mindestlöhne effektiv durchgesetzt werden. Dies kann zur Ersetzung von Arbeit durch Kapital, zur Verlagerung in Schwarzarbeit oder in den Bereich selbständiger Tätigkeiten führen, bei denen der Mindestlohn keine Anwendung findet. Mindestlöhne stellen damit eine Begrenzung der Lohnspreizung nach unten dar. Dies kann die Beschäftigungsmöglichkeiten von jugendlichen Berufsanfängern, Personen mit geringer Qualifikation oder nach langen Phasen der Arbeitslosigkeit beeinträchtigen, da diese auf Arbeitsgelegenheiten mit geringer Entlohnung angewiesen sind. Fallen solche Optionen aufgrund der Festlegung oder Erhöhung von Mindestlöhnen weg, so entsteht tendenziell mehr Arbeitslosigkeit im Bereich der Geringqualifizierten (Dolado et al. 2000). Mindestlöhne können darüber hinaus zur Kompression von Löhnen im mittleren und hohen Bereich und dort zu Beschäftigungsverlusten führen.

Mögliche positive Effekte von Mindestlöhnen werden in zweierlei Hinsicht erwartet: Einerseits sollen Mindestlöhne als primär sozialpolitische Intervention zur Stabilisierung von Verdiensten im unteren Bereich beitragen und „Armut in Arbeit“ lindern, ohne dass hierzu staatliche Umverteilungsmaßnahmen über Steuern und Transfers erforderlich sind. Höhere Mindestlöhne können auch zur Ausweitung des Arbeitsangebots beitragen, wenn Erwerbstätigkeit dank höherer Entlohnung lohnender wird. Gleichzeitig soll ein Mindestlohn in relevanter Höhe dem Arbeitgeber Anreize zur Steigerung von Qualifikation und Produktivität der zum Mindestlohn Beschäftigten bieten. Andererseits kann ein verbindlicher Mindestlohn verhindern, dass bei Existenz eines Grundsicherungssystems sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf eine sehr niedrige Entlohnung verständigen, welche dann über die staatliche Grundsicherung aufgestockt werden.

Kombilöhne lassen sich ebenfalls unterschiedlich gestalten. Hier ist zunächst zwischen arbeitgeberseitigen und arbeitnehmerseitigen Ansätzen zu unterscheiden. Arbeitgeberseitige Kombilöhne sind als Lohnkosten- oder Eingliederungszuschüsse zu verstehen, können aber auch als Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen der Sozialversicherung gewährt werden. Arbeitnehmerseitige Kombilöhne können eine Aufstockung des Nettoverdienstes im Niedriglohnbereich durch direkte staatliche Transfers, Steuergutschriften oder die Verminderung der Abgabenlast umfassen, nicht zuletzt aber auch Hinzuverdienstmöglichkeiten



im Transferbezug. Arbeitgeberseitige und arbeitnehmerseitige Kombilöhne sind jedoch in dem Maße äquivalent, wie die jeweiligen Zuschüsse durch eine Anpassung des Bruttolohnes weitergegeben werden können. So können etwa arbeitnehmerseitige Zuschüsse zu niedrigeren Bruttolöhnen führen, arbeitgeberseitige Zuschüsse nicht allein zu niedrigeren Bruttoarbeitskosten, sondern auch zu höheren Nettoverdiensten. Bei flexiblen Bruttolöhnen sind arbeitnehmerseitige und arbeitgeberseitige Kombilöhne prinzipiell gleichartig. Beide Elemente sind nur bei starren Bruttolöhnen, etwa bei verbindlichen Mindestlöhnen, getrennt zu bewerten. Zentral ist weiterhin die Unterscheidung zwischen befristeten und unbefristeten sowie zwischen zielgruppenorientierten und allgemeinen Kombilöhnen, die allen Erwerbstätigen offen stehen. Schließlich ist zu unterscheiden, ob Kombilöhne am individuellen Verdienst ansetzen, also niedrige Löhne ergänzen, oder am Haushaltseinkommen, d.h. Haushalte mit insgesamt niedrigem Einkommen begünstigen. Daneben ist zwischen Kombilöhnen auf Basis von Stundenlöhnen und solchen mit Bezug auf Monats- oder Jahresverdienste bzw. -einkommen zu unterscheiden.

Die Gewährung von Kombilöhnen kann unter sonst gleichen Bedingungen zur Stärkung der Arbeitsnachfrage beitragen, wenn daraus niedrigere Arbeitskosten der Arbeitgeber resultieren. Zugewinne der Erwerbstätigen bzw. der Transferbezieher beim Nettoverdienst aus Erwerbsarbeit können unterschiedliche Effekte zeitigen. Ein höherer Verdienst kann einerseits zu stärkerem Arbeitsangebot beitragen, also zur Aufnahme einer Arbeit oder zur Ausweitung der Arbeitszeit, da sich Arbeit mehr lohnt als ohne Kombilohn (Substitutionseffekt). Andererseits kann dies auch zur Verminderung des Arbeitsangebots führen (Einkommenseffekt), wenn sich ein angestrebtes Einkommen mit weniger Arbeitseinsatz realisieren lässt. Solchen Ansätzen wohnte damit ein Anreiz zur Teilzeitarbeit und zur Kombination von Transfer- und Arbeitseinkommen inne. Neben der Steigerung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage haben Kombilöhne mit Bezug auf das Haushaltseinkommen in der Regel auch das Ziel, „Armut in Arbeit“ zu vermindern, das heißt bei einer Erwerbstätigkeit mit niedriger Entlohnung für ein Gesamteinkommen zu sorgen, welches ein anerkanntes Minimum erreicht.

Die Unterscheidung zwischen befristeten und unbefristeten Kombilöhnen ist von systematischer Bedeutung, da bei befristeten Zuschüssen davon ausgegangen wird, dass das Beschäftigungsverhältnis nur zu Beginn bezuschusst werden muss, um anfängliche Einstellungshindernisse bei bestimmten Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zu überwinden, später aber eine zuschussfreie Erwerbstätigkeit möglich ist. Nach Auslaufen der Befristung besteht jedoch das Risiko, dass sich keine

unsubventionierte Beschäftigung anschließt, sondern andere zuschussberechtigte Arbeitskräfte eingestellt werden (Drehtüreffekt). Schließlich können auch Mitnahmeeffekte auftreten, welche darin bestehen, dass Arbeitsverhältnisse bezuschusst werden, die auch ohne Kombilohn zustande gekommen wären. Dieses Phänomen kann auch bei unbefristeten Kombilöhnen auftreten. Hier wird von einem dauerhaften Zuschussbedarf ausgegangen, da nicht unterstellt wird, dass der Förderbereich in einem abgrenzbaren Zeitraum regelmäßig durch einen Anstieg der Entlohnung nach oben verlassen wird. Bei unbefristeten Kombilöhnen besteht jedoch das Problem, dass auch Beschäftigte von der Bezuschussung profitieren werden, die bereits im geförderten Bereich tätig sind. Damit steht den geförderten neuen Arbeitsverhältnissen tendenziell eine größere Zahl bereits erwerbstätiger Personen gegenüber, die ebenfalls bezuschusst werden. Soll die Transferentzugsrate, d.h. der Satz mit dem zusätzlicher Verdienst auf die Bezuschussung angerechnet wird, nicht zu hoch sein, so führt dies zur Förderung eines erheblichen Bestandes an Personen mit niedrigerem bis mittlerem Verdienst oder Einkommen, ohne dass hier zusätzliche Beschäftigung erreicht wird. Vielmehr kann es hier zur Verminderung des Arbeitsangebots kommen. Dies macht solche Kombilöhne vor allem dann teuer, wenn sie mit einem hohen Niveau der sozialen Mindestsicherung kombiniert werden.

### **3 Erfahrungen mit Mindest- und Kombilöhnen im internationalen Vergleich**

Die empirische Analyse von Mindest- und Kombilöhnen kann sich zunächst auf Erfahrungen mit diesen Instrumenten in anderen Staaten stützen. Dabei sind zum einen Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kombilöhnen und zum anderen die Beziehungen zu anderen zentralen Institutionen des Arbeitsmarktes wie der Steuer- und Abgabenbelastung, dem Niveau der sozialen Grundsicherung oder der aktiven bzw. aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen (Neumark/Wascher 2004). Dies kann dabei helfen, die mehrdeutigen empirischen Befunde zur Wirkung von Mindestlöhnen und Kombilöhnen zu systematisieren. So sind die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen nicht so eindeutig nachgewiesen, wie dies die ökonomische Diskussion erwarten ließe (vgl. hierzu etwa Dolado et al. 2000, Ragacs 2003, Lesch 2004, Funk/Lesch 2006). Die Empirie ist durchaus widersprüchlich, was zum Teil mit methodologischen Schwierigkeiten und Datenproblemen zusammenhängt, zum Teil aber auch mit der begrenzten praktischen Relevanz von Mindestlöhnen. Ebenso wenig kann

ein generelles Urteil über Kosten und Nutzen von Kombilöhnen unterschiedlichen Zuschnitts im jeweiligen Kontext gefällt werden. Es bietet sich deshalb an, das Zusammenwirken von Mindest- und Kombilöhnen anhand von zwei Gruppen von Staaten zu untersuchen: angelsächsische und kontinentaleuropäische Staaten (vgl. hierzu Tabellen 1 und 2 sowie Funk/Lesch 2006 und Regnard 2005 zu Mindestlöhnen, Kaltenborn/Knerr 2006 sowie Kaltenborn et al. 2006 zu Kombilöhnen).

### *3.1 Angelsächsische Länder: Niedrige Mindestlöhne, großzügige Kombilöhne*

In den angelsächsischen Ländern wie etwa den USA oder Großbritannien sind niedrige bis moderate gesetzliche Mindestlöhne mit der Gewährung großzügiger arbeitnehmerseitiger Kombilöhne in Gestalt von Steuergutschriften verbunden. Diese Staaten weisen gleichzeitig ein bescheidenes Niveau der Grundsicherung für erwerbsfähige, jedoch nicht erwerbstätige Personen sowie eine mäßige Belastung mit Steuern und Abgaben auf.

In den USA hat angesichts des niedrigen Niveaus der nationalen und bundesstaatlichen Mindestlöhne in Höhe von etwa einem Drittel des Durchschnittsverdienstes sowie der mageren sozialen Grundsicherung mit auf fünf Lebensjahre begrenzter Familienbeihilfe („Temporary Assistance for Needy Families“) der schrittweise Ausbau von „in-work benefits“, also der Aufstockung niedriger Verdienste durch staatliche Zuschüsse, im Kontext einer strikt aktivierenden Arbeitsmarktpolitik eine große Bedeutung erlangt. Die „Earned Income Tax Credits“ wirken auf die Erwerbstätigkeit bislang nicht-erwerbstätiger Personen, vor allem von Alleinerziehenden, stark positiv, führen jedoch mittelbar auch zur Verringerung des Arbeitsangebots eines möglichen zweiten Verdieners in einem Paarhaushalt, insbesondere von verheirateten Frauen mit erwerbstätigem Partner (Eissa/Hoynes 2005). Zwar gehen Nichterwerbstätigkeit bzw. Transferbezug zurück, doch bedeutet dies nicht, dass die Gewährung der Steuergutschriften sich vollständig aus den Einsparungen bei den Transfers finanzieren ließe. Die Gewährung von Steuergutschriften hat in einem solchen System auch eine sozialpolitische Funktion bei der Bekämpfung von Armut aufgrund von Erwerbslosigkeit, aber auch von Armut in Arbeit mit geringer Entlohnung („working poor“). Dies rechtfertigt die entsprechenden Ausgaben. In einem System mit niedriger Abgabenbelastung, geringen Mindestlöhnen und mageren sozialen Sicherungsleistungen ist gleichzeitig die Lohnspreizung ausreichend groß, um bei der Mobilisierung des Arbeitsangebots über eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik auch entsprechende Beschäfti-

gungsmöglichkeiten entstehen zu lassen. Die von einer viel beachteten Analyse der Fast-Food-Industrie identifizierten leicht positiven Beschäftigungseffekte einer signifikanten Erhöhung des Mindestlohnes (Card/Krueger 1994) konnten in einer Replikationsstudie nicht bestätigt werden (Neumark/Wascher 2000).

Ähnliche Erfahrungen lassen sich auch aus Großbritannien berichten. Dort wurden von „New Labour“ im Rahmen einer Politik des „Making Work Pay“ bescheidene Transferleistungen für Langzeitarbeitslose ab 1999 schrittweise um großzügige Steuergutschriften bei Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit ergänzt. Dies galt zunächst nur für Familien mit Kindern („Working Families' Tax Credit“), seit 2003 aber auch für Alleinstehende („Working Tax Credit“). Für Erwerbstätige mit Kindern greifen zusätzliche Leistungen zur Existenzsicherung von Kindern („Child Tax Credit“) und für die Kinderbetreuung. Geringverdiener mit Kindern stehen im Mittelpunkt dieser Strategie. Auch hier zeigen sich signifikant positive Effekte auf die Arbeitsaufnahme des ersten bzw. einzigen Verdieners in einem Haushalt, insbesondere bei Alleinerziehenden, während bei einem erwerbstätigen Partner das Arbeitsangebot des zweiten Verdieners tendenziell zurückgeht (Blundell/Hoynes 2001, Blundell/Brewer/Shephard 2005). Die Steuergutschriften sind Teil einer strikt aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit obligatorischen Angeboten für Arbeitslose („New Deal“).

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes auf zunächst sehr moderatem Niveau im Jahr 1999 wirkte jedoch nicht negativ auf die Erwerbsintegration vormaliger Transferbezieher. Vielmehr verhindert der Mindestlohn in Großbritannien wie auch in den USA ein weiteres Absinken der Löhne mit entsprechend zunehmendem Zuschussbedarf des Staates für Niedriglohnbeschäftigte. Aufgrund der moderaten Festsetzung zu Beginn zeigten sich keine dämpfenden Effekte des Mindestlohnes auf die Lohnspreizung (Dickens/Manning 2002), während die Beschäftigungseffekte empirisch nicht eindeutig geklärt sind (Machin/Manning/Rahman 2003, Stewart 2004). Zwischen 1999 und 2005 ist der britische Mindestlohn um rund 38% angehoben worden, so dass er nun nicht mehr bei einem Drittel, sondern bei rund 40% des Durchschnittsverdienstes liegt. Mögliche negative Wirkungen dieser starken Erhöhung auf die Beschäftigung wurden von der dynamischen Wirtschaftsentwicklung und den damit verbundenen Lohnsteigerungen überlagert. Einführung und Erhöhung eines Mindestlohnes hängen nicht nur vom institutionellen, sondern auch vom ökonomischen Kontext ab.

Insgesamt erreichen die angelsächsischen Systeme mit niedrigen Mindestlöhnen, bescheidener Grundsicherung und ausgebauten Kombilöhnen dank hoher Lohnflexibilität einen hohen Grad der Erwerbstätigkeit auch von Geringqualifizierten. In diesen Systemen ist aufgrund gerin-

ger Transferleistungen und der Verfügbarkeit von Einstiegsmöglichkeiten in Beschäftigung auch Langzeitarbeitslosigkeit kein gravierendes Problem. Allerdings fallen für die Steuergutschriften erhebliche öffentliche Aufwendungen an.

### *3.2 Kontinentaleuropa: Hohe Mindestlöhne, Abgabentlastungen und begrenzte Kombilöhne*

Grundsätzlich anders sind die Systeme von Mindestlöhnen und Kombilöhnen in Kontinentaleuropa ausgestaltet. Länder wie Frankreich, Belgien oder die Niederlande besitzen höhere gesetzliche Mindestlöhne von etwa 50% des Durchschnittsverdienstes und großzügigere Leistungen der Grundsicherung als die angelsächsischen Staaten und weisen eine wesentliche höhere Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben auf. Durch höhere Anspruchslöhne wird die Lohnspreizung stärker beschränkt als in den USA oder Großbritannien. Die Arbeitskosten auf dem Niveau des Mindestlohnes liegen aufgrund der hohen Arbeitsbelastung deutlich höher als der Bruttobetrag des Mindestlohnes. Dies behindert die Erwerbsintegration von gering qualifizierten Personen und erhöht tendenziell das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit. Sofern jedoch weder die Mindestsicherung noch die Mindestlöhne verändert werden, müssen diese Systeme zu anderen Maßnahmen greifen, um die Erwerbsintegration von Langzeitarbeitslosen bzw. Geringqualifizierten zu erhöhen.

Es lassen sich im Wesentlichen zwei Elemente beobachten: Einerseits wurden vor allem in Frankreich und den Niederlanden die Sozialabgaben für neu begründete, teilweise auch für bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich gesenkt. So wurden in Frankreich ab 1993 die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für Geringverdiener gesenkt, wobei diese Entlastung bei höheren Verdiensten degressiv auslief. Dies wurde in den Folgejahren, insbesondere 1995/96 und im Zuge der gesetzlichen Arbeitszeitverkürzung auf 35 Stunden pro Woche mehrfach ausgeweitet. Derzeit gilt eine degressive Entlastung bis zum 1,6-fachen des Mindestlohnes. Bei Beschäftigung in Höhe des Mindestlohnes SMIC bedeutete dies eine Verminderung der Bruttoarbeitskosten um 26%. Ähnlich war das SPAK-Programm in den Niederlanden angelegt, welches jedoch mittlerweile ausgelaufen ist. Diese Abgabentlastungen haben einen degressiven Verlauf, d.h. sie sind am stärksten auf dem Niveau des Mindestlohnes und laufen bei höheren Verdiensten allmählich aus. Dies vermindert die Arbeitskosten der Arbeitgeber in diesem Segment und soll zur Ausweitung der Nach-

frage nach gering qualifizierten Arbeitskräften beitragen, ohne das Mindestlohniveau in Frage zu stellen.

Die Wirkung dieser Maßnahmen auf die Beschäftigung und die öffentlichen Haushalte ist jedoch nicht eindeutig empirisch geklärt. Vorliegende Studien für Frankreich sprechen dafür, dass staatliche Zuschüsse zu den Arbeitgeberbeiträgen für Geringverdiener die Beschäftigungschancen in diesem Bereich verbessert haben und die nachweisbar negativen Effekte der Anhebung von Mindestlöhnen (Abowd et al. 1999) bzw. einer Arbeitszeitverkürzung bei konstantem Mindestlohn zum Teil ausgleichen konnten. Studien sprechen von 110 bis 440.000 neuen Arbeitsplätzen. Diese Ergebnisse sind allerdings nicht sehr belastbar (Laffargue 2000, Audric et al. 2000, Crépon/Desplatz 2001, Kramarz/Philippon 2001). Auch waren diese Programme mit erheblichen Kosten für den Staatshaushalt verbunden, die nicht in allen Studien berücksichtigt wurden. Folglich kann argumentiert werden, dass die negativen Effekte der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes in Frankreich durch staatliche Zuschussprogramme aufgefangen werden mussten, um die Beschäftigung zu stabilisieren. Gleichzeitig wurden auf befristeter Basis Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Sektor eingerichtet. Die Kosten hoher Mindestlöhne wurden damit vom Staatshaushalt übernommen. Widersprüchlich wird auch das niederländische SPAK-Programm bewertet. Während anfängliche Studien mit Firmendaten keine Effekte nachweisen konnten (Mühlau/Salverda 2000), zeigen Makrosimulationen positive Beschäftigungseffekte (Bovenberg et al. 1998). Sowohl im französischen als auch im niederländischen Fall ist von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen, was zur Beendigung des SPAK-Programms in den Niederlanden nach 2003 beigetragen hat.

Auf der Seite des Arbeitsangebots, d.h. der Transferbezieher, griff insbesondere Frankreich auf die Gewährung moderater Steuergutschriften („prime pour l'emploi“) zurück. Angesichts der Tatsache, dass diese Steuergutschrift für Geringverdiener auf das bestehende Grundversicherungs- und Mindestlohniveau aufbaut, konnte die 2001 eingeführte Beschäftigungsprämie jedoch im Vergleich zu den Programmen in den USA oder Großbritannien nur gering ausfallen, um finanzierbar zu bleiben. Entsprechend minimal sind auch die Effekte in Gestalt zusätzlicher Beschäftigung (Cahuc 2002, Laroque/Salanié 2002), wobei auch hier Hinweise auf negative Effekte auf die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen bestehen (Stancanelli 2005). Allerdings wurde die Beschäftigungsprämie im laufenden Jahr erheblich ausgeweitet. Eine Steuergutschrift für Arbeitnehmer bei Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit und für Arbeitslose bei Arbeitsaufnahme gibt es seit 2001 auch in den Niederlanden.

### *3.3 Zwischenfazit: Unterschiedliche Arrangements*

Diese Befunde sprechen für einen systematischen Zusammenhang von Lohnspreizung und Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte (Blank 1997, Krugman 1994, Bičáková 2006, Scharpf 1997): In den USA ermöglicht ein niedriges Niveau der Grundsicherung und der Mindestlöhne ein hohes Beschäftigungsniveau – allerdings um den Preis geringer Erwerbseinkommen. Diese werden jedoch durch starke Arbeitsanreize aufgestockt. Wesentlich schwieriger ist die Beschäftigungssituation in kontinentaleuropäischen Ländern, die hohe Mindestlöhne und Transferleistungen festlegen. Dort ist Arbeitslosigkeit bzw. Transferabhängigkeit von Geringqualifizierten sehr ausgeprägt. Dies kann auch durch Subventionen für Arbeitgeber und/oder Beschäftigte kaum überwunden werden. Beide Systeme sind jedoch mit Ausgaben für den Staat verbunden, die sich nur zum Teil über höhere Beschäftigung selbst tragen: Steuergutschriften bei niedrigen Mindestlöhnen in den USA und Großbritannien, Sozialabgabentlastungen bei hohen Mindestlöhnen in Frankreich und den Niederlanden.

Die Effekte von Mindest- und Kombilöhnen sind somit abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung und dem Kontext des Arbeitsmarktes. Die vorliegenden Erfahrungen sprechen also dafür, dass niedrige oder moderate Mindestlöhne und eine zurückhaltende Anpassung von Mindestlöhnen beschäftigungspolitisch weniger problematisch sind. Hohe Mindestlöhne in Systemen mit hoher Grundsicherung wirken jedoch negativ auf die Beschäftigungsmöglichkeiten von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen. Vergleichsweise stabile negative Effekte lassen sich für Jugendliche feststellen, was die Aussetzung oder die Anwendung verminderter Mindestlöhne für diese Gruppe rechtfertigt. Ebenso negativ sind starke Anhebungen der Mindestlöhne zur Verminderung der Lohnspreizung zu beurteilen.

Großzügige Kombilohnmodelle wiederum lassen sich nur in Modellen mit geringer Grundsicherung und Mindestlöhnen praktizieren. Hier stehen starken Arbeitsanreizen für einen ersten Verdiener unklare bis negative Anreize auf einen zweiten Verdiener in einem Paarhaushalt gegenüber. Befristete und zielgruppenorientierte Zuschüsse oder auch breiter angelegte Entlastungsprogramme bei hohen Mindestlöhnen können nur von begrenzter Wirkung sein, soweit man nicht erhebliche fiskalische Risiken eingehen möchte. Die internationalen Erfahrungen mit befristeten Kombilöhnen wie etwa dem kanadischen „Self-Sufficiency Project“ zeigen zudem, dass die Eingliederung von Arbeits-

losen zwar beschleunigt wird, jedoch nicht dauerhaft signifikant besser ist als bei der Vergleichsgruppe (OECD 2003).

## **4 Die Situation in Deutschland**

Wie stellt sich vor diesem Hintergrund die derzeitige Situation in Deutschland dar? Deutschland lässt sich den kontinentaleuropäischen Systemen mit vergleichsweise beschränkter Lohnspreizung, großzügiger Mindestsicherung und hoher Steuer- und Abgabenbelastung zuordnen.

### *4.1 Kaum verbindliche Mindestlöhne, aber prägende Wirkung von Tariflöhnen*

Was Mindestlöhne angeht, so gehört Deutschland zwar zu den wenigen europäischen Ländern, die weder einen gesetzlichen Mindestlohn noch für den gesamten Arbeitsmarkt flächendeckend wirksame tarifvertragliche Mindestlöhne mit Allgemeinverbindlichkeit aufweisen. Allgemein verbindliche tarifvertragliche Mindestlöhne gibt es bis dato nur im Baugewerbe sowie dem Gebäudereinigerhandwerk. Flächentarifverträge prägen aber nach wie vor weite Bereiche des Arbeitsmarktes. Hinzu treten Firmentarifverträge und Unternehmen, die sich in Einzelarbeitsverträgen an einem Tarifvertrag orientieren. Zusammen genommen prägten Branchen- oder Haustarifverträge im Jahr 2003 die Arbeitsbedingungen von 86% der westdeutschen und 78% der ostdeutschen Beschäftigten (Schnabel 2005). Gleichzeitig bietet die Grundsicherung für Arbeitsuchende einen impliziten Mindestlohn für erwerbsfähige Personen. Unterhalb des Leistungsniveaus des Arbeitslosengeldes II zuzüglich der Erstattung der Kosten für eine angemessene Unterkunft muss in Deutschland niemand in Vollzeit arbeiten. Die existenzsichernde Leistung des Arbeitslosengeldes II ist damit eine effektive Untergrenze der Entlohnung. Niedrigere Verdienste können mit Arbeitslosengeld II aufgestockt werden.

Das bestehende System aus den tariflichen Entlohnungsstrukturen und der Grundsicherung als implizitem Mindestlohn bewirkt, dass Armut in Arbeit im Hauptverdienst kein zentrales Problem ist. Zwar verfügt Deutschland auch über einen nennenswerten und wachsenden Niedriglohnsektor, d.h. über ein Segment niedriger effektiver Entlohnung, jedoch ist ein Großteil der Niedriglohnbeschäftigung im Neben- und Hinzuverdienst angesiedelt (Kalina/Weinkopf 2006, Brenke 2006). Die



verfügbaren Studien zeigen, dass niedrige Löhne vor allem im Bereich von Minijobs, also Nebenverdiensten und Teilzeittätigkeiten erzielt werden, die nicht existenzsichernd sind oder sein müssen. Dies gilt insbesondere für die rund 6,4 Mio. Minijobs (Ende 2005) als einzige Erwerbstätigkeit von Transferbezieher, Verheirateten, Studenten, Rentnern oder als Nebenverdienst von Arbeitnehmern. Midijobs spielen mit ca. 670.000 Fällen im Jahr 2003 eine geringe Rolle. Auch hierbei handelt es sich überwiegend um Teilzeitbeschäftigungen von Frauen in Haushalten mit einem erwerbstätigen Partner. Sowohl bei Mini- wie bei Midijobs kann jedoch nicht von einem niedrigen Monatsverdienst auf einen niedrigen Stundenlohn geschlossen werden (Dietz/Koch/Walwei 2006).

Niedrige (Stunden)Löhne bewegen sich in manchen Branchen kaum oberhalb der Schwellen, die von der sozialen Mindestsicherung definiert werden (Brenke 2006, vgl. Tabelle 3). Dies gilt insbesondere für Personen mit niedriger Qualifikation, die in gering entlohnte Dienstleistungstätigkeiten wechseln könnten. Das Problem ist besonders ausgeprägt für Alleinstehende und Paarhaushalte mit mehreren Kindern. Dort liegt das Niveau der sozialen Mindestsicherung teilweise höher als manche Vergleichslöhne (Boss/Christensen/Schrader 2005). Auf Seiten der Arbeitgeber, aber auch der Arbeitnehmer kommt die erhebliche Belastung mit Sozialabgaben als zusätzliches Hemmnis hinzu. Um ein Nettoeinkommen, das im Vergleich zum Arbeitslosengeld II ausreichend hoch ist, zu erreichen, erreichen die Arbeitskosten des Arbeitgebers inklusive der Abgaben eine Höhe, die für die Beschäftigung in diesem Bereich kritisch ist. Damit kommen Beschäftigungsverhältnisse im einfachen, gering entlohnten Bereich weniger zustande als in Systemen mit niedrigeren Mindestlöhnen und Abgabenlasten.

Verbindliche Mindestlöhne bestehen im Baugewerbe seit Einführung des Arbeitnehmerentsendegesetzes für rund 800.000 Beschäftigte oder 2,1% aller Arbeitnehmer in Deutschland. Damit wurde auf der Basis eines sektoralen Mindestlohnvertrags eine verbindliche Untergrenze der Entlohnung für inländische und ausländische, entsandte Bauarbeiter fixiert. Die Festlegung eines allgemein verbindlichen Mindestlohnes im Baugewerbe hat jedoch nicht zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Beschäftigung in diesem Sektor beigetragen und die notwendige Anpassung von Betrieben und Beschäftigten an die veränderte Wettbewerbssituation eher verzögert (Eichhorst 2005).

#### *4.2 Kombilohnmodelle existieren bereits*

Niedrige Verdienste können bereits heute durch Arbeitslosengeld II ergänzt werden. So kann der Bezug von Arbeitslosengeld II im Rahmen der Hinzuverdienstmöglichkeiten auch mit Arbeitsverdiensten kombiniert werden. Auch ist der Bezug von Arbeitslosengeld II zur Aufstockung von niedrigen Verdiensten in Voll- oder Teilzeit möglich. Hinzuverdienst und Aufstockung im Arbeitslosengeld II stellen dauerhafte und für alle Transferbezieher zugängliche Kombilöhne auf der Basis des Monatseinkommens dar. Für alle Erwerbstätigen steht darüber hinaus mit Mini- und Midijobs ein weiteres Kombilohn-Instrument zur Verfügung. Im Minijob-Bereich bis € 400 im Monat fallen für Arbeitnehmer keine Sozialabgaben an, in der Zone von € 400 bis 800 steigen die Beitragssätze proportional an (Kaltenborn/Wielage 2005, Dietz/Koch/Walwei 2006). Deutschland verfügt also bereits heute über flächendeckende und unbefristete Kombilöhne.

Daneben bestehen arbeitnehmerseitige befristete Kombilöhne. Hierbei handelt es sich um die zeitlich begrenzte Aufstockung von Arbeitslosengeld II durch Zusatzjobs mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“), das auf maximal 24 Monate befristete Einstiegsgehalt für Langzeitarbeitslose (§§ 16 II und 29 SGB II) sowie einen auf höchstens drei Jahre befristeten Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz. Schließlich existiert seit Anfang 2003 mit der Entgeltsicherung für Ältere nach § 421j SGB III ein Instrument, das Arbeitslosengeldbeziehern über 50 Jahren bei Aufnahme einer im Vergleich zur früheren Beschäftigung geringer entlohnten Tätigkeit einen Teil der Lohneinbuße ersetzt. Hinzu treten weitere, bundesweit angewandte befristete Kombilöhne auf Seiten der Arbeitgeber in Gestalt von Eingliederungszuschüssen oder der Befreiung der Arbeitgeber vom Beitrag zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung eines Älteren (§ 421k SGB III).

Bereits in der Vergangenheit wurde in der Arbeitsmarktpolitik und der kommunalen Beschäftigungspolitik mit befristeten Kombilohnmodellen experimentiert: Das so genannte „Mainzer Modell“ gewährte für maximal 18 bis 36 Monate eine Aufstockung niedriger Verdienste in Gestalt eines Zuschusses zur Sozialversicherung und ggf. zum Kindergeld bei Aufnahme einer mehr als geringfügigen Tätigkeit; es wurde von 2000 bis 2002 zunächst regional erprobt und dann 2002/03 bundesweit angewandt. Das „Einstiegsgehalt“ in Baden-Württemberg (1999-2002) bestand in einer auf 12 Monate befristeten großzügigeren Hinzuverdienstmöglichkeit zur Sozialhilfe. Das derzeit laufende „Hamburger Modell“ wendet sich an Bezieher von Arbeitslosengeld II und fördert

Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit jeweils € 250 für maximal 10 Monate sowie Bildungsgutscheinen (Kaltenborn/Wielage 2005, Dietz/Koch/Walwei 2006). Sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite bestehen damit Kombilohnmodelle verschiedenen Zuschnitts.

Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass ein Teil der niedrigen Arbeitsverdienste von der Existenz dauerhafter Kombilöhne in Gestalt eines aufstockenden Arbeitslosengeldes II bzw. von Hinzuverdiensten zum Arbeitslosengeld II begünstigt wird (Cichorek/Koch/Walwei 2005a). Gegenwärtig sind etwa 900.000 Empfänger von Arbeitslosengeld II erwerbstätig. Beide Mechanismen stellen Anreize zur Kombination von staatlichen Transferleistungen mit Erwerbsarbeit von begrenzter Stundenzahl dar. Dies gilt auch für die befristete Tätigkeit in Zusatzjobs. Aus Arbeitslosengeld II und Zusatzjobs wird ein Nettoeinkommen erzielt, das teilweise höher liegt als das aus Erwerbstätigkeit in Vollzeit bei geringer Entlohnung (Boss/Christensen/Schrader 2005, Cichorek/Koch/Walwei 2005b). Anreize zur Teilzeitarbeit zeigten sich auch beim in der Vergangenheit erprobten Mainzer Modell (Kaltenborn et al. 2005) wie auch beim Einstiegsgeld Baden-Württemberg (Dann et al. 2002). Damit werden aus Erwerbsarbeit und Transfereinkommen zusammen Nettolöhne erzielt, die bei alleiniger Erwerbsarbeit für diesen Personenkreis in der gleichen kurzen Arbeitszeit kaum zu erreichen wären. Die hierbei beobachteten niedrigen Verdienste sind somit kein Indiz für eine nicht existenzsichernde Entlohnung, sondern Resultat gezielter Anpassung an die Anreizstrukturen des Transfersystems: Kombilöhne schaffen Anreize, genau so viel in Teilzeit zum Transferbezug hinzuzuverdienen, dass die Summe aus staatlicher Leistung und Erwerbstätigkeit bei möglichst geringem Arbeitseinsatz maximiert wird. Eine Ausweitung der Arbeitszeiten führt aufgrund der höheren Anrechnungssätze dann kaum noch zu einer nennenswerten Erhöhung des verfügbaren Nettoeinkommens. Das bedeutet eine dauerhafte Verfestigung des Transferbezugs und nur geringe Anreize zum Übergang in Vollzeitarbeit.

Die befristeten, zielgruppenorientierten Kombilöhne blieben zudem deutlich hinter den Erwartungen hinsichtlich Inanspruchnahme und Beschäftigungswirkung zurück, ohne dass Mitnahmeeffekte eindeutig bestimmt wurden. Das Mainzer Modell erreichte mit rund 15.000 Teilnehmern noch die größte Reichweite (Kaltenborn et al. 2005). Dies kann zum einen damit erklärt werden, dass jeweils nur eng begrenzte Zielgruppen in ausgewählten Regionen von diesen administrativ aufwändigen Modellen profitierten. Zum anderen liefen sie auf sehr begrenzte Arbeits- bzw. Beschäftigungsanreize hinaus, die weder mit dem Steuer- und Transfersystem insgesamt abgestimmt noch mit ei-

ner konsequent aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verknüpft waren. Befristete Zuschüsse sind darüber hinaus im Hinblick auf die Nachhaltigkeit ihrer Integrationswirkung problematisch, da nicht alle geförderten Personen im Förderzeitraum in höhere Entlohnung übergehen, sondern teilweise wieder in den Transferbezug zurückfallen.

Vor allem bei arbeitgeberseitigen Zuschüssen ist von erheblichen Mitnahmeeffekten auszugehen. Dies belegt auch die jüngste Evaluation von Eingliederungszuschüssen oder der Befreiung von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bei Einstellung eines Älteren (Bundesregierung 2006, Schneider/Eichhorst/Zimmermann 2006).

## **5 Handlungsoptionen**

### *5.1 Gesetzliche oder tarifvertragliche Mindestlöhne?*

Angesichts der Tatsache, dass in Deutschland mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits ein impliziter Mindestlohn besteht, ist die Notwendigkeit der Einführung zusätzlicher gesetzlicher oder tariflich-allgemeinverbindlicher Mindestlöhne keineswegs erwiesen.

Ein (zu hoher) Mindestlohn würde die (Wieder)Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten verschlechtern. Auch stünde er einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, wie sie mit den Hartz-Reformen eingeleitet wurde, entgegen. Ein hoher Mindestlohn ist nicht mit der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen vereinbar, da diese auf Einstiegsmöglichkeiten mit geringer Entlohnung angewiesen sind. Ansonsten besteht die Gefahr verstärkter und dauerhafter Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen. Dies gilt umso mehr als die ökonomische Gesamtsituation in Deutschland derzeit weniger dynamisch ist als in Großbritannien zum Zeitpunkt der Einführung des Mindestlohnes Ende der neunziger Jahre.

Da es erforderlich ist, innerhalb der Tariflohnstruktur und in tariffreien Bereichen ausreichende Lohnflexibilität zuzulassen, ist es nicht sinnvoll, die jeweils unterste Tariflohngruppe für allgemein verbindlich zu erklären. Dies könnte, wie derzeit erwogen, durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf andere oder alle Branchen erfolgen. Hierbei würde der Tarifvertrag des Wirtschaftszweiges quasi-automatisch vom Bundesarbeitsminister per Rechtsverordnung für allgemein verbindlich erklärt. Dies bietet den Tarifpartnern des Sektors die Möglichkeit, faktisch ohne Eingriffsmöglichkeit einen Mindestlohn durchzusetzen. Das Beispiel des Bausektors

zeigt, dass nach Eröffnung dieser Möglichkeit eine vergleichsweise starke Anhebung des Mindestlohnes zu beobachten war (Eichhorst 2005). Ähnliche Einschränkungen der Lohnflexibilität in anderen Branchen wären also zu erwarten. Diese ist umso problematischer als die Lohnspreizung innerhalb der Tarifverträge bereits heute teilweise deutlich begrenzt ist und untere Tarifgruppen nur gering besetzt sind.

Vertretbar erscheint deshalb allenfalls ein gesetzlicher Mindestlohn, der sich in der Höhe an der Grundsicherung für Arbeitsuchende, also am Arbeitslosengeld II eines Alleinstehenden zzgl. Unterkunftskosten orientiert. Das wären brutto etwa € 5,30 pro Stunde oder € 900 pro Monat. Damit wäre eine verbindliche Untergrenze der Entlohnung definiert.

Gleichzeitig würde der gesetzliche Mindestlohn verhindern, dass im Rahmen bestehender oder zukünftiger Kombilohnmodelle sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf sehr niedrige Verdienste verständigen, welche dann über staatliche Zuschüsse aufgestockt werden müssten. Ein moderater gesetzlicher Mindestlohn wäre in jedem Fall auch niedrig genug, um die Lohnflexibilität nicht über Gebühr zu beschränken, was die Beschäftigungsperspektiven von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten behindern würde.

Negativ betroffen wären allerdings jene Personen, die keine Transferleistungen beziehen, aber einen Hinzuverdienst mit niedrigem Stundenlohn erzielen. Denkbar wäre deshalb, in diesem Bereich keinen Mindestlohn anzuwenden, da weder eine Existenzsicherung angestrebt wird noch Mitnahmeeffekte im Transferbereich auftreten können.

Anspruchsvollere Mindestlöhne würden nicht dazu beitragen, individuelle Verdienste auf einem höheren Niveau zu stabilisieren. Vielmehr besteht die Gefahr, dass ein solcher Mindestlohn zum Wegfall gering entlohnter Arbeit führt, ohne dass für die davon betroffenen Personen eine alternative Erwerbsmöglichkeit besteht. Dies würde zwar einen Rückgang der Beschäftigung im Niedriglohnsektor bedeuten – jedoch um den Preis steigender Arbeitslosigkeit und damit verbunden auch eines höheren Armutsrisikos und stärkerer Abhängigkeit von Transferleistungen. Damit wäre für die betroffenen Erwerbspersonen nichts gewonnen. Bei einem Mindestlohn von € 7,50 müssten bei etwa jedem zehnten Beschäftigten die Löhne angehoben werden (Brenke 2006) – mit entsprechenden Risiken für die Beschäftigung.

## *5.2 Generelle oder zielgruppenorientierte Kombilöhne?*

Hinsichtlich der Kombilöhne ist mittlerweile klar, dass ein flächendeckender Kombilohn, der großzügiger sein müsste als die bisher bestehenden Kombilohn-Elemente in der Grundsicherung, auf dem gegebenen Niveau der sozialen Grundsicherung nicht finanzierbar wäre. Sie würden zu erheblichen Kosten je zusätzlichem Arbeitsplatz führen. Da sich die Zone des Transferenzugs in mittlere Entlohnungsbereiche hinein erstrecken würde, profitierten in erheblichem Umfang bereits Erwerbstätige von der Bezuschussung. Im Vergleich zur Anzahl der Transferbezieher, die über einen Kombilohn dank verstärkter Arbeitsanreize eine Erwerbstätigkeit aufnehmen werden, muss aus dem Kreis der bereits beschäftigten Niedriglohnbezieher eine wesentlich größere Zahl bezuschusst werden, von denen einige ihre Arbeitszeit reduzieren werden. Dies zeigen zahlreiche Simulationsstudien (z.B. Schneider et al. 2002). Insofern sind Modelle, die eine dauerhafte Bezuschussung niedriger Verdienste bei unverändertem Transferleistungsniveau vorsehen, fiskalisch höchst riskant und in ihrer Anreizwirkung unsicher. Dies gilt etwa für die „Magdeburger Alternative“ (Schöb/Weimann 2004), die zudem das Problem aufweist, Zuschüsse an die unterste Tariflohngruppe zu binden, was gravierende Negativanreize für den Aufstieg in höhere Entlohnung bedeutet.

Großzügige Kombilöhne sind also in Deutschland nur wirksam und finanzierbar, wenn das Niveau der Grundsicherung für erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen gesenkt wird. Eine solche Strategie liegt etwa dem Vorschlag des ifo-Instituts zu Grunde (Sinn et al. 2006), der im Grunde die Übertragung des US-amerikanischen Systems nach Deutschland bedeuten würde und insofern in sich konsistent ist. Wenn jedoch das bisherige Existenzminimum durch Erwerbsarbeit oder öffentliche Arbeitsgelegenheiten wieder erreicht werden soll, bedeutet dies im Übergang die Bereitstellung einer großen Zahl öffentlicher Arbeitsgelegenheiten.

Eine andere Strategie, die fiskalischen Risiken zu begrenzen, besteht in der zeitlichen Befristung und Zielgruppenorientierung von Kombilöhnen, wie sie derzeit auf Länderebene etwa in Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen erprobt und auch auf Bundesebene erwogen werden. Hiervon sind jedoch nur bescheidene Teilnehmerzahlen und vernachlässigbare Beschäftigungseffekte zu erwarten. Das Problem der hohen Langzeitarbeitslosigkeit und der geringen Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten ist damit nicht zu lösen. Angesichts der Tatsache, dass unbefristete und befristete Kombilöhne bereits existieren, besteht

grundsätzlich auch kein Bedarf an zusätzlichen befristeten Kombilöhnen für bestimmte Personengruppen.

Ansatzpunkte bestehen nicht im Bereich Arbeitslosengeld II, sondern eher im Arbeitslosengeld I. Hier könnte mit der leichteren Handhabung der Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose während des Bezugs von Arbeitslosengeld I die Bereitschaft zur Aufnahme einer im Vergleich zur früheren Beschäftigung geringer entlohnten Tätigkeit verstärkt werden. Die bisherige Regelung hat aufgrund ihrer komplizierten Handhabung keine signifikanten Effekte gezeigt (Brussig/Knuth/Schweer 2006). Erfahrungen mit dem vergleichbaren Instrument des „Zwischenverdienstes“ in der Schweiz zeigen, dass Übergänge in Beschäftigung effektiv gefördert werden können, wenn Differenzen zwischen dem Anspruchslohn in Gestalt des früheren Verdienstes bzw. der Arbeitslosenunterstützung und neuem, niedrigeren Entgelt zeitlich befristet zu einem wesentlichen Teil ausgeglichen werden (Gerfin/Lechner 2002). Dort werden 70 bis 80% der Differenz zwischen neuem und früherem Arbeitsentgelt ersetzt, wobei jedoch der Zwischenverdienst als vorübergehende Tätigkeit angesehen wird, während der der Arbeitssuchende weiterhin der Vermittlung zur Verfügung stehen und Stellen-suchbemühungen entfalten muss. Dies gilt generell für max. 12 Monate, bei über 45-Jährigen und Arbeitslosen mit Kindern für max. 24 Monate und wird nicht auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes angerechnet. Während der restlichen Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs (max. 24 Monate) bezieht sich die Kompensation nur noch auf die Differenz zwischen neuem Entgelt und Arbeitslosenunterstützung.

### *5.3 Konsequente Aktivierung ohne Kombilöhne als bessere Alternative*

Möchte man also das Niveau der Grundsicherung nicht senken, so verlieren Kombilohnmodelle ihre Wirkung. Sie stellen eher Anreize zur Kombination von Transferbezug und Hinzuverdienst dar. Um einen dauerhaften und vollständigen Übergang aus dem Transfersystem in die Erwerbstätigkeit im regulären Arbeitsmarkt zu fördern, bietet es sich deshalb an, Leistungen der Grundsicherung an erwerbsfähige Personen nur noch dann zu gewähren, wenn eine Gegenleistung durch Arbeit erbracht wird. Dies ist bereits im geltenden Recht des SGB II angelegt, wird jedoch nicht konsequent umgesetzt. Gleichzeitig müssten die mit den Hinzuverdiensten bzw. Aufstockungsmöglichkeiten im Arbeitslosengeld II angelegten Anreize zur dauerhaften Teilzeitarbeit in Kombination mit dem Transferbezug eingeschränkt werden.

Wird die Bereitschaft zur Annahme von Stellenangeboten und zur Ausübung von Zusatzjobs als „Null-Euro-Jobs“ als Bedingung für den Bezug von Arbeitslosengeld II auch in der Praxis durchgesetzt, so werden Tätigkeiten im regulären Arbeitsmarkt, auch auf einem niedrigen Entlohnungsniveau, für vormalige Transferbezieher ohne ergänzende Kombilöhne wieder attraktiv (Bonin/Kempe/Schneider 2003). Zentral ist dabei, dass Transferbezieher ohne zusätzliche Honorierung eine Gegenleistung durch Arbeit auf Vollzeitbasis erbringen, so dass die Kombination von Transferbezug mit Teilzeitarbeit oder schattenwirtschaftlichen Aktivitäten ausscheidet. Hierzu sind die Zusatzjobs prinzipiell geeignet. Sie dürfen jedoch nicht auf freiwilliger Basis als Hinzuverdienstmöglichkeit angeboten werden, sondern müssen als obligatorische Gegenleistung für den Transferbezug gehandhabt werden.

Dies kann flächendeckend und dauerhaft umgesetzt werden oder durch eine glaubhafte Androhung und zufällige Auswahl. Letzteres hätte den Vorteil, nicht für alle Transferbezieher gleichzeitig entsprechende Arbeitsgelegenheiten vorhalten zu müssen und somit den administrativen Aufwand zu begrenzen. In beiden Fällen wird ein großer Teil der Transferbezieher nach alternativen Verdienstmöglichkeiten im regulären Arbeitsmarkt suchen, die in jedem Fall höher entlohnt wären.

Ein höheres Maß an Lohnflexibilität, das über die stärkere Aktivierung von Transferbeziehern in den Arbeitsmarkt eingeführt wird, verstärkt die Arbeitsnachfrage seitens potenzieller Arbeitgeber insbesondere im Dienstleistungsbereich. Dieses Modell lässt sich mit dem Konzept der Dienstleistungsagenturen verbinden, welche für langzeitarbeitslose Transferbezieher Einsatzmöglichkeiten im gewerblichen oder privaten, haushaltsbezogenen Bereich bieten.

Dies bedeutet gleichzeitig, dass die Politik darauf verzichten sollte, einen zu hohen gesetzlichen Mindestlohn bzw. untere tarifliche Lohngruppen per Allgemeinverbindlichkeit festzuschreiben. Vertretbar wäre allenfalls ein sehr moderater gesetzlicher Mindestlohn. Bei Kombilöhnen spricht vieles für eine Begrenzung der derzeit vorhandenen Möglichkeiten einer unbefristeten Kombination von Transferbezug und Erwerbseinkommen aus Teilzeittätigkeit. Keinesfalls sollten großzügigere Kombilöhne zusätzlich eingeführt werden. Vielmehr wäre im Zuge einer konsequent aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für dauerhafte und vollständigere Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zu sorgen.

Wer also das bisherige Sicherungsniveau erhalten will, braucht eine konsequente Aktivierung und Prüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt. Dieser Ansatz ist nicht auf Kombilöhne angewiesen. Die hierfür sonst erforderlichen Ressourcen sollten in eine Senkung von Steuern und Abgaben investiert werden, von der Geringqualifizierte



besonders profitieren würden: durch die Erhöhung des Nettoeinkommens auf der einen Seite und die verstärkte Nachfrage nach einfacher Arbeit aufgrund niedrigerer Lohnnebenkosten auf der anderen.

Unabhängig davon, ob und in welcher Gestalt zusätzliche Mindest- und Kombilöhne in Deutschland eingeführt werden, ist auf eine regelmäßige unabhängige Evaluation ihrer Wirkungen auf Beschäftigung, Lohnstruktur und öffentliche Haushalte zu achten.

#### *5.4 Grundsätzliche Alternativen*

Die Situation der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen stellt eine zentrale Problemlage des deutschen Arbeitsmarktes dar. Beschäftigungspolitisch sollte bei der Diskussion über Kombi- und Mindestlöhne im Auge behalten werden, dass es hierbei um eine grundsätzliche Entscheidung zwischen vier Alternativen geht (vgl. Tabelle 4):

1. Die Erwerbsintegration der Geringqualifizierten kann verbessert, Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut werden, wenn eine strikte Aktivierungsstrategie umgesetzt wird. Nach angelsächsischem Modell würde das die flächendeckende Durchsetzung des Prinzips der Gegenleistung durch Arbeit beim Transferbezug, eine substantielle Senkung des Niveaus der sozialen Mindestsicherung und die Öffnung der Lohnstruktur nach unten bedeuten, das heißt eine größere Spreizung der Löhne. Dies könnte dann mit großzügigen Kombilöhnen verbunden werden, um „Armut in Arbeit“ zu lindern. Ein moderater Mindestlohn würde in einem solchen System dafür sorgen, dass die Löhne nicht zu weit absinken, und helfen, den Aufwand der staatlichen Leistungen für Geringverdiener zu begrenzen. Öffentliche Ressourcen können bei den Transferleistungen einspart werden, bleiben aber für die dauerhafte Aufstockung der niedrigen Verdienste erforderlich.
2. Wird die soziale Mindestsicherung auf einem anspruchsvollen Niveau beibehalten und die Lohnspreizung über tarifliche, gesetzliche oder implizite Mindestlöhne des Transfersystems begrenzt, so kann versucht werden, die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen ähnlich wie Frankreich oder den Niederlanden über die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber (oder andere arbeitgeberseitige Subventionen) zu verbessern. Ergänzend kann eine Aufstockung geringer Verdienste vorgenommen werden, die jedoch angesichts des hohen Niveaus der Mindestsicherung weniger großzügig ausfallen muss, um

finanzierbar zu bleiben. Die Wirkung einer solchen Strategie ist bescheiden und mit erheblichem Ressourcenaufwand verbunden.

3. Es kann auch eine Strategie der Alimentierung von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten mit vergleichsweise großzügiger Mindestabsicherung ohne effektive Aktivierung fortgeführt werden, wie dies vor Hartz IV der Fall war und in der Praxis noch immer beobachtet werden kann. Dies ist mit einer geringen oder nur partiellen Erwerbsintegration von Personen mit geringem Verdienstpotezial verbunden, etwa über Hinzuverdienst und aufstockenden Bezug von Transferleistungen. Dabei fallen erheblichen öffentliche Ausgaben an. Die Festlegung höherer Mindestlöhne würde hier zusätzlich hemmend kontraproduktiv wirken. Die Gewährung zusätzlicher breit angelegter oder zielgruppenorientierter Kombilöhne hilft in einem solchen Kontext nicht weiter.
4. Schließlich kann die konsequente Implementation von Hartz IV durch die Gewährung von Sicherungsleistungen nur noch gegen die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit in Vollzeit vorgetrieben werden. Dies setzt die Möglichkeit von Löhnen knapp oberhalb der Mindestsicherung voraus, stellt aber deren Höhe nicht in Frage und bedarf keiner zusätzlichen Kombilöhne und allenfalls eines sehr moderaten Mindestlohnes. Zwar sind für die Aktivierung anfänglich öffentliche Arbeitsgelegenheiten erforderlich, doch werden diese nur für einen geringen Teil der Transferbezieher dauerhaft notwendig bleiben. Soll also das Niveau der sozialen Grundsicherung beibehalten werden und gleichzeitig die Arbeitsmarktintegration der Transferbezieher deutlich verbessert werden, wird eine konsequente Aktivierung unentbehrlich.

## 6 Literatur

Abowd, John M./Kramarz, Francis/Margolis, David M./Philippon, Thomas (2000): The Tail of Two Countries: Minimum Wages and Employment in France and the United States. IZA Discussion Paper 203. Bonn: IZA.

Audric, Sophie/Givord, Pauline/Prost, Corinne (2000): Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges. *Revue Economique* 51 (3), 513-522.

Bargain, Olivier/Orsini, Kristian (2004): In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone? IZA Discussion Paper 1445. Bonn: IZA.

Bičáková, Alena (2006): Market vs. Institutions: The Trade-off Between Unemployment and Wage Inequality Revisited. Florenz: EUI.

- Blank, Rebecca (1997): No Easy Answers: Comparative Labor Market Problems in the United States Versus Europe. Mimeo.
- Blundell, Richard/Brewer, Mike/Shephard, Andrew (2005): Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences. London: IFS.
- Blundell, Richard/Hoynes, Hilary W. (2001): Has In-Work Benefit Reform Helped the Labour Market? NBER Working Paper 8546.
- Bonin, Holger/Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar (2003): Kombilohn oder Workfare? – Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. Quarterly Journal of Economic Research 72 (1), 51-67.
- Boss, Alfred/Christensen, Björn/Schrader, Klaus (2005): Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kieler Diskussionsbeitrag 421. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Bovenberg, Ary Lans/Graafland, Johan J./Mooj, Ruud A. de (1998): Tax Reform and the Dutch Labor Market: an Applied General Equilibrium Approach. NBER Working Paper 6693.
- Brenke, Karl (2006): Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – sind Mindestlöhne sinnvoll? DIW Wochenbericht 15-16/2006, 12.4.2006. Berlin: DIW.
- Brussig, Martin/Knuth, Matthias/Schweer, Oliver (2006): Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit „Entgeltsicherung“ und „Beitragsbonus“. IAT-Report 2006-02. Gelsenkirchen: IAT.
- Bundesregierung (2006): Bundesregierung (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- Cahuc, Pierre (2002): A quoi sert la prime pour l'emploi? Revue Française d'Economie 16 (3), 3-61.
- Card, David/Krueger, Alan B. (1994): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. American Economic Review 84 (4), 772-793.
- Cichorek, Anne/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005a): Arbeitslosengeld II: Höhere Arbeitsanreize geplant. IAB Kurzbericht 7, 13.5.2005. Nürnberg: IAB.
- Cichorek, Anne/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2005b): Arbeitslosengeld II: Erschweren "Zusatzjobs" die Aufnahme einer regulären Beschäftigung? IAB Kurzbericht 8, 18.5.2005. Nürnberg: IAB.
- Crépon, Bruno/Desplat, Rozenn (2001): Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires. Economie et Statistique 341, 2001-8.

- Dann, Sabine/Kirchmann, Andrea/Spermann, Alexander/Volkert, Jürgen (2002): Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg. Stuttgart: Sozialministerium Baden-Württemberg.
- Dickens, Richard/Manning, Alan (2002): Spikes and Spill-overs: The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution in a Low-Wage Sector. London: LSE.
- Dietz, Martin/Koch, Susanne/Walwei, Ulrich (2006): Kombilohn: Ein Ansatz mit Haken und Ösen. IAB Kurzbericht 3, 1.3.2006. Nürnberg: IAB.
- Dolado, Juan J./Felgueroso, Florentino/Jimeno, Juan F. (2000): The Role of the Minimum Wage in the Welfare State. *Swiss Journal of Economics and Statistics* 136, 1-33.
- Eichhorst, Werner (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2-3), 197-217.
- EIRO (2005): Minimum wages in Europe. Dublin: European Foundation.
- Eissa, Nada/Hoynes, Hilary W. (2005): Behavioral Responses to Taxes: Lessons from EITC and Labor Supply. NBER Working Paper 11729.
- Gerfin, Michael/Lechner, Michael (2002): A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *Economic Journal* 112 (482), 854-893.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2006): Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland. IAT Report 2006-03. Gelsenkirchen: IAT.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra (2006): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich: ein ausgewählter internationaler Vergleich. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung* 30, Februar 2006.
- Kaltenborn, Bruno/Wielage, Nina (2005): Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* 4/2005.
- Kaltenborn, Bruno/Schiwarov, Juliana/Wielage, Nina (2006): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein internationaler empirischer Überblick. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung* 31.
- Kaltenborn, Bruno/Krug, Gerhard/Rudolph, Helmut/Weinkopf, Claudia/Wiedemann, Eberhard (2005): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell. *Forschungsbericht* 552. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Kramarz, Francis/Philippon, Thomas (2001): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment. *Journal of Public Economics* 82 (1), 115-146.
- Krugman, Paul (1994): Past and Prospective Causes of High Unemployment. *Economic Review* 4. Federal Reserve Bank of Kansas City.

- Laffargue, Jean-Pierre (2000): Effets et financements d'une réduction des charges sur les bas salaires. *Revue Economique* 51 (3), 489-498.
- Laroque, Guy/Salanié, Bernard (2002): Institution et emploi, les femmes et le marché du travail en France. CREST.
- Lesch, Hagen (2004): Beschäftigungs- und verteilungspolitische Aspekte von Mindestlöhnen. *IW Trends* 31 (4), 41-50.
- Machin, Stephen/Manning, Alan/Rahman, Lupin (2003): Where the Minimum Wages Bites Hard. *Journal of the European Economic Association* 1 (1), 154-180 .
- Neumark, David/Wascher, William (2000): Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review* 90 (5), 1362-1396.
- Neumark, David/Wascher, William (2004): Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment. *Industrial and Labor Relations Review* 57 (2), 223-248.
- OECD (2004): Making Work Pay. Making Work Possible. *OECD Economic Outlook 2003*, Paris: OECD, 113-170.
- Ragacs, Christian (2003): Mindestlöhne und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur. *Wirtschaftsuniversität Wien Working Paper* 25.
- Regnard, Pierre (2005): Mindestlöhne 2005: Beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der EU. *Eurostat Statistik kurz gefasst – Bevölkerung und soziale Bedingungen* 7/2005.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma. *MPIfG Working Paper* 97/7. Köln: MPIfG.
- Schnabel, Claus (2005): Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38 (2-3), 181-196.
- Schneider, Hilmar/Zimmermann, Klaus F./Bonin, Holger/Brenke, Karl/Haisken-DeNew, John P./Kempe, Wolfram (2002): Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Bonn: IZA.
- Schneider, Hilmar/Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F. (2006): Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. *IZA Discussion Paper* 2055. Bonn: IZA.
- Schöb, Ronnie/Weimann, Joachim (2004): Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. Döbel: Stekovics.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin (2006): Aktivierende Sozialhilfe 2006 – das Kombilohn-Modell des ifo-Instituts. *ifo-Schnelldienst* 59 (2), 6-27.

Stancanelli, Elena G. F. (2005): Evaluating the Impact of the French Tax Credit Programme. Mimeo. Paris.

Stewart, Mark B. (2004): The Employment Effects of the National Minimum Wage. *Economic Journal* 114 (490), C110-116.

**TABELLE 1: Gesetzliche Mindestlöhne in ausgewählten Ländern**

Land (Jahr der Einfüh- rung)	Geltungsbereich	Differenzie- rungen	Festlegung	Höhe in € pro Monat (2005), (kaufkraftbe- reinigt) + in % des Durchschnitts)	Anteil der zum Mindestlohn Beschäftigten in % (2003/04)
Belgien (1975)	Alle AN in der Pri- vatwirtschaft ab 21 J. ohne Auszubil- dende, kurzfr. Be- schäftigte und mit- helfende Familien- mitglieder	Reduktion für Jugendliche bis 21 Jahre: 70% für 16-Jährige, 94% für 20- Jährige	Halbjährliche automatische Indexierung und zusätzliche gesetzliche Anpassungen, Entscheidung in nationalem Arbeitsrat (alle zwei Jahre)	1.210 (1.211) 46%	n.v.
Frank- reich (1950/ 70)	Alle AN ab 18 J. au- ßer in der Landwirt- schaft, Handelsma- rine und AN mit Kost und Logic	90% für Behin- derte; Redukti- on für Jugend- liche mit gerin- ger Berufser- fahrung: 80% für 16-J., 90% für 17-J.	Erllass des Ministerrats auf Empfehlung des nationalen Tarifausschusses; mindes- tens einmal pro Jahr	1.286 (1.194) 46-48%	13%
Irland (2000)	Alle AN ab 18 J. au- ßer Teilnehmer an Qualifizierungsmaß- nahmen, Lehrlinge und mithelfende Familienmitglieder	Reduktion auf 70% für Ju- gendliche unter 18 J. und bei AN im ersten Arbeitsverhält- nis (während der ersten bei- den Jahre)	Vereinbarung im Rahmen dreiseitiger Sozialpakete; jährliche Anpassung	1.183 (1.024) 51%	4,5%
Nieder- lande (1969)	Alle AN ab 23 J., Ausnahme für be- hinderte und Be- schäftigte in priva-	Reduktion für Jugendliche bis 23 J.: von 30% für 15-J. bis	Gesetz des Arbeitsministers auf Empfehlung des Sozial- ökonomischen Rates, re- gelmäßige Anpassung (Ü-	1.265 (1.202) 45%	2,1%

Land (Jahr der Einfüh- rung)	Geltungsbereich	Differenzie- rungen	Festlegung	Höhe in € pro Monat (2005), (kaufkraftbe- reinigt) + in % des Durchschnitts)	Anteil der zum Mindestlohn Beschäftigten in % (2003/04)
	ten Haushalten mög- lich	85% für 22-J.	berprüfung 2x jährlich); keine Anpassung bei schlechter ökon. Entwick- lung, steigender Arbeitslo- sigkeit od. Anzahl der Er- werbsunfähigen (wie 2003)		
Großbri- tannien (1999)	Alle AN ab 22 J. au- ßer Auszubildende sowie in Familie le- bende und arbeiten- de Personen; Neu- eingestellte erhalten in den ersten sechs Monaten der Be- schäftigung 85%; Zuschlag für Lon- don/Südwestengland	Reduktion für Jugendliche unter 22 J.: von 62% für 16- und 17-J. bis 85% für 18- bis 21-J.	Gesetz des Arbeitsministers auf Empfehlung der natio- nalen „Low Pay Commissi- on“; jährliche Anpassung	1.197 (1.186) 40%	5%
USA (1938)	Alle AN außer leiten- den Angestellten und einigen hoch- qual. Berufen; nati- onaler Mindestlohn und bundesstaatli- che Mindestlöhne	Reduktion für Jugendliche unter 20 J. während der ersten 90 Tage der Beschäfti- gung	Abstimmung im Kongress; unregelmäßige Anpassung	666 (798) 34%	1,4%

Quelle: Ragacs 2003; Lesch 2004; EIRO 2005; Regnard 2005; Funk/Lesch 2006.



**TABELLE 2: Kombilöhne im internationalen Vergleich (2005)**

<b>Bezeichnung</b>	<b>Zielgruppe</b>	<b>Verdienstgrenzen und Transferentzugsraten</b>	<b>Maximale Förderhöhe p.a.</b>	<b>Evaluation</b>
<i>Earned Income Tax Credit (USA)</i>	Gering entlohnte Erwerbstätige; Alleinstehende und Familien mit Kindern	Alleinstehende bis € 9.700, mit einem Kind: € 25.600, mit zwei Kindern € 30.800; Transferentzugsraten 7,65, 15,98 bzw. 21,06%	Alleinstehende und Paare ohne Kinder: € 330; Haushalte mit einem Kind: € 2.200; Haushalte mit mehreren Kindern: € 3.600, zusätzlich Kindergeld (Child Tax Credit)	Steigerung der Erwerbstätigkeit vor allem von Alleinerziehenden; teilweise negative Effekte auf Arbeitsangebot von Verheirateten (v.a. Frauen) mit erwerbstätigem Partner
<i>Working Tax Credit und Child Tax Credit (Großbritannien)</i>	Gering entlohnte Erwerbstätige; Alleinstehende und Familien mit Kindern	WTC: mind. 16 Std./Wo. (Kinderlose: 30 Std./Wo.) Bis € 7.700 CTC: bis zu € 84.000; Transferentzugsrate: 37%	WTC: Max. € 2.400 als Grundbetrag + max. € 2.300 für Verheiratete und Alleinerziehende + max. € 1.000 bei Vollzeit + max. 70% der Kinderbetreuung CTC: max. € 800 pro Familie und € 2.500 pro Kind; in Kombination max. € 10.200 bei Einkommen bis € 12.000 für 4-köpfige Familie	Steigerung der Erwerbstätigkeit; teilweise negative Effekte auf Arbeitsangebot von zweiten Verdienern im Paarhaushalt
<i>Prime pour l'emploi (Frankreich)</i>	Geringverdiener (ab 2006 auch Bezieher der Sozialhilfe)	Steuergutschrift bei Entlohnung bis zum 1,4-fachen des Mindestlohnes SMIC, max. zu versteuerndes Einkommen von € 12.383 bei Alleinstehenden, € 24.765 bei Verheirateten; individueller Verdienst mind. € 3.507, max. € 16.364 bei Alleinstehenden, € 24.927 bei Verheirateten; Entzugsrate: 5,5 bis 15%	4,6 bis 11,5% des Einkommens, max. € 531 für Alleinstehende (2006/07 bis zu € 696 bzw. 788); € 1.158 für Paar mit zwei Kindern (Expansion 2006/07 auf € 788 bzw. 1.678)	Hinweise auf negative Effekte auf verheiratete Frauen
<i>Sozialabg-</i>	Arbeitgeber	Entlastung der Arbeitgeber	Max. 26% Beitragsreduktion	Mehrere 110-440.000 neue Ar-

<b>Bezeichnung</b>	<b>Zielgruppe</b>	<b>Verdienstgrenzen und Transferenzugsraten</b>	<b>Maximale Förderhöhe p.a.</b>	<b>Evaluation</b>
<i>benentlastung (Frankreich)</i>	von gering entlohnten Beschäftigten	vom Sozialbeiträgen bis zum 1,6-fachen des Mindestlohnes SMIC		beitsplätze im gering entlohnte Bereich, ohne Berücksichtigung der Gegenfinanzierung höhere Zahlen
<i>SPAK (Niederlande)</i>	Arbeitgeber von gering entlohnten Beschäftigten	Entlastung der Arbeitgeber vom Sozialbeiträgen bis zum 115% des gesetzlichen Mindestlohnes (Übergangsleistung bei Überschreiten der Obergrenze)	Absenkung der Arbeitskosten um max. 10%	Unklare Effekte, Anzeichen für Ausweitung der Beschäftigung im gering qualifizierten Bereich
<i>Self Sufficiency Program (Kanada)</i>	Alleinerziehende nach einem Jahr Arbeitslosigkeit (freiwilliges Experiment)	Einkommenszuschuss bei Arbeitsaufnahme für max. drei Jahre	Hälfte der Differenz zwischen tatsächlichem und fiktivem Vollzeitverdienst, de facto etwa Verdoppelung des Verdienstes	Beschleunigter Übergang in Erwerbstätigkeit im Vergleich zur Kontrollgruppe während der Förderung

Quellen: eigene Zusammenstellung nach OECD 2003, Kaltenborn/Knerr 2006, Kaltenborn et al. 2006 und nationalen Quellen.

**TABELLE 3: Monatseinkommen von Hartz-IV- und Erwerbstätigenhaushalten in EUR**

	Alleinerziehende, ein Kind (4 Jahre)				2 Erwachsene, 2 Kinder unter 14 Jahren			
	Empfänger von Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Verkäuferin Lebensmitteleinzelhandel mit Berufsausbildung, Vollzeit		Arbeitslosengeld II plus ein 400-Euro-Job		Ein Verdienner, Geselle im Handwerk, Vollzeit	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Regelleistung	592	592			1070	1027		
Wohnkostenhilfe/-geld	317	272		31	438	380	58	132
400-Euro-Job (anrechnungsfreier Betrag)	160	160			160	160		
Lohn (Brutto)			1722	1280			2075	1466
Steuern; Sozialabgaben			-533	-321			-502	-319
Kindergeld			154	154			308	308
Einkommen	1069	1024	1343	1144	1668	1567	1939	1587

Quellen: Brenke 2006.

**TABELLE 4: Handlungsalternativen**

Strategie	Mindestlohn	Mindestsicherung	Kombilohn	Ergebnis			
				<i>Flexibilität und Ungleichheit der Löhne</i>	<i>Erwerbsintegration der Geringqualifizierten</i>	<i>Langzeitarbeitslosigkeit</i>	<i>Öffentliche Ausgaben</i>
<b>Angelsächsisches Modell</b>	Niedrig	Niedrig	Großzügige Steuergutschriften für Geringverdiener	Groß	Stark	Niedrig	Hoch für Steuergutschriften und Arbeitsgelegenheiten
<b>Kontinental-europäisches Bezuschungsmodell</b>	Hoch	Hoch	Arbeitgeberseitige Entlastungen + begrenzte Steuergutschriften	Gering	Mäßig	Hoch	Hoch für Entlastung der Arbeitgeber und teilweise öffentliche Beschäftigung
<b>Alimentierungsmodell</b>	Hoch	Hoch	Evtl. begrenzte Zuschüsse für Arbeitgeber und Arbeitnehmer	Gering	Schwach	Hoch	Hoch für Transferleistungen
<b>Aktivierung nach Hartz IV</b>	Mäßig	Hoch	Nicht erforderlich	Mäßig	Stark	Niedrig	Anfänglich hoch für Arbeitsgelegenheiten