

## Stichwortinformation Kombilohn

Torsten Meireis

Die Evangelische Kirche in Deutschland hat sich angesichts hoher Erwerbslosigkeit und der zentralen Bedeutung der Erwerbstätigkeit in unserer Gesellschaft mehrfach für staatliche Lohnzuschüsse an Bezieher geringer Einkommen ausgesprochen – solche Zuschüsse werden in der politischen Debatte meist kurz 'Kombilohn' genannt. Allerdings sind hier unterschiedlichste Formen möglich, über die dieser Artikel kurz informiert.

**1. Begriff:** Der Begriff 'Kombilohn' steht für einen staatlichen Lohnzuschuss. Er soll einen Anreiz zur Aufnahme gering entlohnter Erwerbstätigkeit bieten, und stellt insofern eine politisch motivierte Subvention an Arbeitnehmer dar, deren Ziel eine höhere Beschäftigungsrate ist. Dabei wird stillschweigend vorausgesetzt, dass ein Markt für entsprechenden niedrig qualifizierte Tätigkeiten vorhanden ist und das Problem in der mangelnden Motivation der potentiell Erwerbstätigen besteht. Hintergrund ist der im Rahmen der →[Globalisierung](#) etablierte weltweite Wettbewerb, der es mit sich bringt, dass für wenig qualifizierte Tätigkeiten in hoch industrialisierten Ländern mit hohem Lebensstandard keine auskömmlichen Löhne gezahlt werden, weil diese Arbeiten aufgrund der geringen Transport- und Informationskosten in Länder mit niedrigem Lebensstandard und niedrigen Löhnen ausgelagert werden können. Meist wird vermutet, dass Menschen solche Beschäftigungen nicht aufnehmen, weil sie Lohn- und Gehaltserwartungen hegen, die ihrer geringen Produktivität nicht angemessen sind und weil solche Beschäftigungen gegenüber den Sozialleistungen nur eine sehr geringe Verbesserung des Einkommens bringen. Die Arbeitgeber, so die Annahme weiter, wissen aus Erfahrung darum und versuchen solche Arbeitsplätze gar nicht mehr anzubieten. Kombilohnmodelle sind in aller Regel degressiv gestaltet, die Förderung verringert sich also mit zunehmendem Einkommen, sie werden unabhängig von Alter und Geschlecht, von Beruf oder Arbeitgeber gewährt.

Grundsätzlich sind unbefristete und befristete Kombilöhne zu unterscheiden. Mit *unbefristeten* Kombilöhnen verbindet sich in der Regel die Idee, Bezieher geringer Erwerbseinkommen helfend zu unterstützen. Im Hintergrund steht die normative Vorstellung, dass alle Menschen, die sich nicht aus eigenem Vermögen erhalten können, erwerbstätig sein sollten ('workfare').

Befürworter *befristeter* Kombilöhne erhoffen sich im Ergebnis, dass durch die Beschäftigung ein Absprung in die ungeforderte Erwerbstätigkeit gelingt. Das basiert auf der Annahme, dass die Tätigkeit selbst höhere Motivation hervorbringt. Dies kann etwa durch Gewöhnung geschehen. Andererseits kann aber auch die Berufstätigkeit selbst eine qualifizierende Wirkung haben, die wiederum das Erzielen höherer Löhne erlaubt – und diese motivieren dann zu weiterer Arbeitstätigkeit.

Zu unterscheiden ist der Kombilohn vom Lohnkostenzuschuss, der an Arbeitgeber gerichtet ist und Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen bieten soll – hier steht die Annahme im Hintergrund, dass es nicht die Motivation der Arbeitnehmer, sondern die Kostensituation am Arbeitsmarkt ist, die die Schaffung von Arbeitsplätzen erschwert. Mit den Zuschüssen soll den Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, niedrig qualifizierte Arbeitskräfte zu marktadäquaten Kosten zu beschäftigen.

Die Niedriglohnsbeihilfen von Kombilohn und Lohnkostenzuschuss gehören primär zum Instrumentarium arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, im Fall des unbefristeten Kombilohns können auch verteilungspolitische Motive mitspielen. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten werden

Kombilohnprogramme oft mit staatlich festgesetzten → [Mindestlöhnen](#) verbunden.

In der Ausgestaltung der Kombilöhne sind – neben den bereits erwähnten Unterschieden der Gewährungsdauer – noch der Personen-, Situations- und Zeitbezug und natürlich die Förderhöhe und -ausgestaltung von Belang.

1. So kann der Kombilohn einheitlich und unabhängig von Personenstand und Kinderzahl gewährt werden oder – je nach Lebenssituation – variieren. Deutsche Kombilohnmodelle haben in der Regel Ersteres favorisiert, das US-amerikanische Modell bezieht die Familiensituation ein und gewährt je nach Kinderzahl höhere Zuschüsse.
2. Weiterhin ist der Situationsbezug zu erwähnen: Der Kombilohn kann nur im Fall der Neuaufnahme einer Beschäftigung gezahlt werden oder auch auf bereits laufende Beschäftigungsverhältnisse Anwendung finden.
3. Auch der Arbeitszeitbezug spielt eine erhebliche Rolle. Bezieht sich die Subvention auf niedrige Monatseinkommen, können auch hochqualifizierte Teilzeitkräfte in den Genuss der Förderung kommen, bezieht sie sich aber auf niedrige Stundenlöhne, ist dies in der Regel ausgeschlossen.
4. Schließlich ist die finanzielle Ausgestaltung der Förderung von Bedeutung. So kann die Förderung unabhängig von der Bedürftigkeit gewährt werden oder Kapitalvermögen und Einkommen von Familienangehörigen berücksichtigen, sie kann als Kindergeldzuschlag, als Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge oder als reiner Lohnzuschuss gezahlt werden. Selbstverständlich ist auch die Förderhöhe und die Ausgestaltung der Degression relevant. In der Regel wird angestrebt, einer Kombilohnfalle vorzubeugen, also einer sprunghaften Verminderung des Einkommens, wenn bei Erreichen der oberen Einkommensgrenze die Förderung endet.

**2. Geschichte:** Formen eines Kombilohns gibt es in angelsächsischen Ländern schon recht lange, in Kontinentaleuropa haben eine ganze Reihe von Ländern in den letzten Jahren unterschiedliche Formen eingeführt. So gibt es in den USA seit 1975 den 'earned income tax credit' (EITC), eine degressive negative Einkommenssteuer, die bundesweit gezahlt wird, unbefristet ist und deren Förderhöhe von der Kinderzahl, dem Vermögensstand und der Einkommenshöhe abhängt. In Frankreich existiert seit 2000 die unbefristete Prime Pour l'Emploi (PPE), deren Gewährung und Höhe sich nach Kinderzahl, Familieneinkommen, Arbeitszeit und Vermögen richtet, in Großbritannien werden seit 1971 Kombilöhne gewährt, die seit 1999 als 'working families tax credit' firmieren und formal ähnlich, inhaltlich aber bedeutend großzügiger ausgestaltet sind als in den USA, in Irland existieren seit 1984 entsprechende Programme. Der Vergleich der Förderhöhen ist dabei wenig sinnvoll, weil je nach Ausgestaltung der Kombilohn mit einer Reihe anderer Maßnahmen kombiniert werden kann – oder eben nicht. So beträgt in Frankreich die maximale Jahresförderhöhe für ein Ehepaar mit zwei Kindern € 638,28, in USA dagegen bis zu 4.500 Euro (Stand '02): In Frankreich gibt es aber unbefristete soziale Hilfsmaßnahmen, während in den USA in der Regel nur das Programm der 'temporary assistance for needy families' (TANF) existiert, dessen Gewährungsdauer auf fünf Jahre im Gesamtlebenslauf begrenzt ist. Befristete Kombilohnmodelle gibt es unter anderem in den Benelux-Ländern, in Finnland, Schweden, Dänemark und Österreich und in Kanada. Befristete Modelle intendieren in der Regel die gezielte Eingliederung spezifischer Gruppen in den Arbeitsmarkt, unbefristete Modelle alimentieren Erwerbstätige, die keine auskömmlichen Löhne erzielen ('working poor', → [Armut](#)) und dienen insofern vorrangig der Armutsbekämpfung.

In Deutschland wurden eine Reihe regional begrenzter Modellversuche eingeführt: das Mainzer Modell, das im Rahmen des CAST-Förderprogramms (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozi-

alversicherungspflichtiger Tätigkeiten) bundesweit erprobt wurde und vorwiegend Sozialversicherungs- und Kindergeldzuschüsse bietet, der PLUSLohn Duisburg und Köln, der NRW-Kombilohn (Köln und Rhein-Sieg-Kreis), der Kombilohn Bremen, der Hessische Kombilohn (sieben hess. Kommunen), das Bergsträßer Modell (Kreis Bergstraße) sowie das Einstiegsgeld (neun baden-württemberg. Kommunen). Auch diese Modelle unterscheiden sich in der Ausgestaltung teils erheblich.

Die Auswertung der Modellversuche in Deutschland, die in aller Regel auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zielen, hat ein ambivalentes Bild ergeben. Insgesamt blieb die Zahl erreichter Arbeitsaufnahmen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbslosen in der jeweiligen Region vergleichsweise niedrig, Hochrechnungen auf Deutschland ergeben für die Modelle mit der kräftigsten Inanspruchnahme einen jährlichen Zugang von 34.000 bis 49.000 Geförderten – im Vergleich mit den ca. zwei Millionen Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland gering qualifiziert bzw. langzeitarbeitslos sind, eine eher kleine Zahl. Zudem muss die Zahl der Inanspruchnahmen wegen auftretender Mitnahme-, Drehtür-, Verdrängungs- und Finanzierungseffekte nach unten korrigiert werden, obgleich die Wirkungen dieser Effekte natürlich nicht klar zu beziffern sind. Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn die Förderung für Arbeitsverhältnisse in Anspruch genommen wird, die ohnehin bestehen oder zustande gekommen wären. 'Drehtüreffekte' bezeichnen das Phänomen, dass Menschen nach erfolgter Förderung wieder in die Erwerbslosigkeit zurückfallen. Verdrängungseffekte treten auf, wenn durch die geförderte Tätigkeit ein ungeförderter Arbeitsplatz abgebaut wird. Der Begriff 'Finanzierungseffekte' schließlich bezeichnet eine Konjunkturverschlechterung, die auf die Abgabenerhöhungen zurückgeführt wird, die zur Durchführung der Maßnahmen nötig ist.

**3. Kontroverse Positionen:** Weil mit dem Kombilohnmodell unterschiedliche Ziele verfolgt werden können, unterscheiden sich die vertretenen Positionen teils erheblich.

Befürworter eines befristeten Kombilohnmodells verstehen es in der Regel als begrenzte Maßnahme, um einen relativ genau umrissenen Kreis von Adressaten in die Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Gegner dieser Fassung argumentieren, die Beschäftigungswirkungen seien vergleichsweise gering, die Maßnahme aber – gemessen an den schmalen Erfolgen, den Mitnahme-, Verdrängungs- und Drehtüreffekten – sehr teuer. Zudem wird die Hintergrundannahme kritisiert, die von einer erheblichen Anzahl unmotivierter Erwerbsloser und Sozialhilfeempfänger ausgeht.

Befürworter eines unbefristeten Kombilohnmodells vertreten demgegenüber oft eine Position, die weniger den Charakter des arbeitsmarktpolitischen Instruments als die normative sozialstaatliche Ausrichtung überhaupt betrifft. Dabei wird argumentiert, dass die sozialstaatliche Finanzierung von Erwerbstätigkeit und Arbeit moralisch höher zu bewerten ist als die bloße Versorgung durch den Staat. Mit diesem Hintergrund lässt sich auch der vergleichsweise hohe finanzielle Aufwand rechtfertigen, der hinsichtlich des ökonomischen Nutzens unverhältnismäßig erscheint: So stellt etwa das berühmte 'Wisconsin Works'-Programm, das auf die Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern zielt, eines der teuersten Programme dar, die in den USA jemals aufgelegt wurden.

**4. Evangelische Perspektiven:** In den Diskursen der Kirchen wird die zentrale Stellung, die die Erwerbsarbeit in unseren Gesellschaften einnimmt, in aller Regel sehr genau zur Kenntnis genommen. Die Notwendigkeit effizienten Wirtschaftens zur Bereitstellung gesellschaftlichen Wohlstands und das Beharren auf einer Beteiligungsgerechtigkeit, die sich mit der bloßen Alimentierung von

Erwerbslosen und Armen nicht erreichen lässt, weil gesellschaftliche Teilhabe bisher mit Erwerbsarbeit gekoppelt zu sein scheint, stellen Gründe dafür dar, dass sowohl das Sozialwort der Kirchen wie auch die Denkschrift Gerechte Teilhabe sich prinzipiell für Kombilohnmodelle aussprechen<sup>1</sup> und im Rahmen des Diakonischen Werks ein eigenes Modell entwickelt worden ist.<sup>2</sup> Allerdings lässt sich fragen, ob die benannte Kopplung von →[Arbeit](#) und sozialer wie politischer Teilhabe auch für niedrig qualifizierte und entlohnte, prekäre (→[Prekarisierung](#)) Erwerbsstellen gilt und wie zukunftssträftig sich diese Kopplung angesichts des Umbruchs der Erwerbsarbeitsgesellschaft darstellt.

*Literaturtipps:*

Kaltenborn, Bruno, Kombilöhne in Deutschland, Eine systematische Übersicht, IAB Werkstattbericht 14/2001 ([www.iab.de/wb1401.pdf](http://www.iab.de/wb1401.pdf))

Pilz, Lars, Kombilöhne im internationalen Vergleich, Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, IAB Werkstattbericht 10/2002 ([www.iab.de/wb1002.pdf](http://www.iab.de/wb1002.pdf))

---

1 Vgl. Kirchenamt der EKD, Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.), Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Wort des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, hg. Vom Kirchenamt der EKD und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hannover, Bonn 1997, Ziff. 174-175; vgl. weiterhin Kirchenamt der EKD (Hg.), Gerechte Teilhabe, Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität, Ein Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, Gütersloh 2006, Ziff. 60.96-98.

2 Vgl. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (Hg.), Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Konzept zum Passiv-Aktiv-Transfer, Stuttgart, Berlin 2006, download unter [www.diakonie.de/texte](http://www.diakonie.de/texte) möglich.