

Mitteilung des Senats vom 29. August 2006

Kombilohn-Modell auch für Bremen?

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 16/1086 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie hoch ist derzeit die Anzahl der langzeitarbeitslosen ALG-II-Empfängerinnen und -Empfänger, aufgeteilt nach Bremen und Bremerhaven?
2. Wie hoch ist der Anteil der unter 25-Jährigen und über 50-Jährigen?

Die Antworten zu den Fragen 1 und 2 werden im Zusammenhang beantwortet. Sie ergeben sich aus der nachstehenden tabellarischen Übersicht:

Langzeitarbeitslosigkeit der Arbeitslosen nach dem Rechtskreis SGB II im Land Bremen und seinen regionalen Städten Bremen und Bremerhaven

– Stand: Juni 2006 –

Land Bremen		Stadt Bremen		Stadt Bremerhaven	
Arbeitslose insgesamt	37.837	Arbeitslose insgesamt	28.565	Arbeitslose insgesamt	9.272
dav. 57,5% Männer	21.745	dav. 57,3% Männer	16.379	dav. 57,9% Männer	5.366
42,5% Frauen	16.092	42,7% Frauen	12.186	42,1% Frauen	3.906
dar.: Langzeitarbeitslose	19.216	dar.: Langzeitarbeitslose	14.347	dar.: Langzeitarbeitslose	4.869
dav.: 60,2% Männer	11.566	dav.: 60,3% Männer	8.656	dav.: 59,8% Männer	2.910
39,8% Frauen	7.650	39,7% Frauen	5.691	40,2% Frauen	1.959
Anteil LZA in %	50,8	Anteil LZA in %	50,2	Anteil LZA in %	52,5
dav.: Männer	53,2	dav.: Männer	52,8	dav.: Männer	54,2
Frauen	47,5	Frauen	46,7	Frauen	50,2
Jüngere bis u. 25 Jahre	3.707	Jüngere bis u. 25 Jahre	2.609	Jüngere bis u. 25 Jahre	1.098
dav. 57,5% Männer	2.133	dav. 57,6% Männer	1.504	dav. 57,3% Männer	629
42,5% Frauen	1.574	42,4% Frauen	1.105	42,7% Frauen	469
dar.: Langzeitarbeitslose	470	dar.: Langzeitarbeitslose	326	dar.: Langzeitarbeitslose	144
dav.: 59,8% Männer	281	dav.: 58,9% Männer	192	dav.: 61,8% Männer	89
40,2% Frauen	189	41,1% Frauen	134	38,2% Frauen	55
Anteil LZA in %	12,7	Anteil LZA in %	12,5	Anteil LZA in %	13,1
dav.: Männer	13,2	dav.: Männer	12,8	dav.: Männer	14,1
Frauen	12,0	Frauen	12,1	Frauen	11,7
Ältere über 50 Jahre	7.335	Ältere über 50 Jahre	5.577	Ältere über 50 Jahre	1.758
dav. 57,1% Männer	4.186	dav. 56,8% Männer	3.165	dav. 58,1% Männer	1.021
42,9% Frauen	3.149	43,2% Frauen	2.412	41,9% Frauen	737
dar.: Langzeitarbeitslose	4.820	dar.: Langzeitarbeitslose	3.655	dar.: Langzeitarbeitslose	1.165
dav.: 60,3% Männer	2.907	dav.: 60,3% Männer	2.204	dav.: 60,3% Männer	703
39,7% Frauen	1.913	39,7% Frauen	1.451	39,7% Frauen	462
Anteil LZA in %	65,7	Anteil LZA in %	65,5	Anteil LZA in %	66,3
dav.: Männer	69,4	dav.: Männer	69,6	dav.: Männer	68,9
Frauen	60,7	Frauen	60,2	Frauen	62,7
Anteil Jüngere LZA an LZA	2,4	Anteil Jüngere LZA an LZA	2,3	Anteil Jüngere LZA an LZA	3,0
dav.: Männer	2,4	dav.: Männer	2,2	dav.: Männer	3,1
Frauen	2,5	Frauen	2,4	Frauen	2,8
Anteil Ältere LZA an LZA	25,1	Anteil Ältere LZA an LZA	25,5	Anteil Ältere LZA an LZA	23,9
dav.: Männer	25,1	dav.: Männer	25,5	dav.: Männer	24,2
Frauen	25,0	Frauen	25,5	Frauen	23,6

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

3. Wie beurteilt der Senat die in Hamburg existierenden Kombilohn-Modelle?

Die in Hamburg existierenden Kombilohn-Modelle gibt es seit dem März 2002. Das „Hamburger Modell“ in seiner Ursprungsversion richtete sich grundsätzlich an alle Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Mit Beginn des Jahres 2005 werden allerdings nur noch Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II gefördert.

Zuschussfähig sind Beschäftigungsverhältnisse mit einem Bruttomonatseinkommen zwischen 400 € und 1.700 € bei einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Wochenstunden. Über einen Zeitraum von zehn Monaten wird ein Zuschuss von monatlich 250 € hälftig an Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewährt. Bei Beschäftigungsverhältnissen mit weniger als 35 Wochenstunden verringert sich die Förderhöhe auf jeweils 125 €, die nur sechs Monate gezahlt werden. Die Zuschüsse sind von der Sozialversicherung und Lohnsteuer befreit. Die einstellenden Betriebe können darüber hinaus pro gefördertem Arbeitnehmer einen Qualifizierungsgutschein in Höhe von 2.000 € erhalten.

Bis Ende 2005 wurden insgesamt 7.806 Personen durch das „Hamburger Modell“ gefördert. Damit ist das „Hamburger Modell“ im Hinblick auf die erreichten Fallzahlen bisher das mit Abstand erfolgreichste Modell unter den diversen regional begrenzten und befristeten Kombilohn-Modellen. Auch wurde die Zielgruppe der geringer qualifizierten Arbeitslosen überdurchschnittlich gut erreicht. Dennoch bleibt festzustellen, dass bei einer Gesamtzahl von ca. 90.000 Arbeitslosen in Hamburg eine Fallzahl von 2.100 Personen pro Jahr als relativ gering anzusehen ist.

Zu den Schattenseiten dieses Modells gehören die mit 56 % relativ hohen Abbruchquoten und die mit 8 % nur sehr geringe Inanspruchnahme der geförderten Qualifikationsmöglichkeiten. Diese Schwachstellen teilt das „Hamburger Modell“ mit den meisten anderen Kombilohn-Modellen. Die Integrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt liegt mit 32 % allerdings etwas höher als beim Durchschnitt der Hamburger Förderprogramme von 26 %. Mitnahme- und Verdrängungseffekte konnten allerdings in den bisherigen Evaluierungen nicht quantifiziert werden. Über die Nettobeschäftigungseffekte lässt sich deshalb nichts sagen.

Ab April 2006 hat der Hamburger Senat ein weiteres Kombilohn-Modell aufgelegt und zwar unter der Bezeichnung „KombiPlus“. Mit diesem Arbeitsmarktprogramm sollen kleinere und mittlere Unternehmen die Möglichkeit erhalten, Langzeitarbeitslose kostengünstig in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis zu beschäftigen. Während mit dem „Hamburger Modell“ überwiegend „marktnahe“ Kunden gefördert werden, die durch eigene Initiative einen Arbeitsplatz finden, sollen mit dem neuen Programm „KombiPlus“ vor allem Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten gefördert werden, die aus einem Aktiv-Job (1-Euro-Job) heraus noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben.

Der von den einstellenden Unternehmen zu zahlende Tariflohn bzw. das ortsübliche Entgelt wird mit 3 € je Stunde subventioniert. Die Befristung der Arbeitsverhältnisse darf drei Monate nicht unterschreiten. Die Förderdauer beträgt maximal 24 Monate. Das von den Beschäftigten erzielte Einkommen wird in voller Höhe auf den Bezug von Leistungen zur Grundsicherung angerechnet.

Den einstellenden Unternehmen wird weiterhin die Möglichkeit eingeräumt, Arbeitnehmer zunächst bei einer Dienstleistungsagentur für einen Stundensatz von 6 € auszuleihen und somit auf ihre Eignung für den Betrieb bis zu sechs Monate zu testen. Nach dieser vorgeschalteten Verleihphase wird bei anschließender Übernahme in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis dann bis zu 18 Monate ein Zuschuss von 3 € pro Stunde gewährt.

Insgesamt können nur geringe positive Nettobeschäftigungseffekte bei hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten konstatiert werden. Der Senat wird die Ergebnisse dieser Modelle genau prüfen und dann etwaige Anwendungen im Land Bremen diskutieren.

4. Wie beurteilt der Senat im Vergleich dazu das in Niedersachsen eingeführte Kombilohn-Modell?

Seit kurzem hat Niedersachsen ein Kombilohn-Modell eingeführt – den „Niedersachsen-Kombi“-, der sich an langzeitarbeitslose ALG-II-Empfänger richtet. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu

ortsüblichen Bedingungen. Das monatliche Bruttoarbeitsentgelt muss über 400 € und darf höchstens 1.500 € betragen. Die wöchentliche Arbeitszeit beträgt mindestens 15 Stunden. Der Arbeitgeberzuschuss beträgt bis zu 400 € pro Monat. Der Arbeitnehmer erhält bis zu 200 € pro Monat zuzüglich 40 € je zusätzlichem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 35 Stunden verringern sich die Förderbeträge um die Hälfte.

Befristete Arbeitsverhältnisse werden bis zu sechs Monaten gefördert, müssen aber eine Mindestdauer von drei Monaten aufweisen. Unbefristete Beschäftigungsverhältnisse werden längstens zehn Monate gefördert. Darüber hinaus gibt es einen Qualifizierungszuschuss bis zu 2.000 € für vorgeschaltete oder begleitende Qualifizierungen, wenn sie außerhalb des Unternehmens geleistet werden.

Der „Niedersachsen-Kombi“ kann im Hinblick auf seine Förderkonditionen als modifiziertes „Hamburger Modell“ bezeichnet werden. Die wie auch zu Frage 3 bereits beschriebenen Teilergebnisse des „Hamburger Modells“ lassen hinsichtlich des Nettobeschäftigungseffektes keine hiervon abweichenden Erwartungen zu. Wenn auch im „Niedersachsen-Kombi“ eine schriftliche Erklärung des Arbeitgebers verlangt wird, dass es sich bei der Einstellung um einen zusätzlichen Arbeitsplatz handelt und an anderer Stelle keine Entlassung vorgenommen wird, dürfte es in aller Regel schwierig oder gar unmöglich sein, die Einhaltung dieser Bedingungen in der Praxis zu kontrollieren. Das Problem von Mitnahme- und Verdrängungseffekten bleibt also unvermindert bestehen.

5. Wie beurteilt der Senat die Möglichkeit, durch Kombilohn-Modelle zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen?

a) Ausgangslage

Kombilohn-Modelle zielen auf eine Verknüpfung von Arbeitslohn und staatlichen Transferleistungen ab, um bisher nicht genutzte Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrigqualifizierte Arbeitslose zu nutzen. Sie folgen damit grundsätzlich dem arbeitsmarktpolitischen Paradigma, wonach die Finanzierung in Arbeit der Finanzierung von Arbeitslosigkeit vorzuziehen ist.

Überlegungen zum Kombilohn gehen weiter davon aus, dass geringqualifizierte Arbeitslose primär deshalb keine Beschäftigung finden, weil deren Lohnsatz, sofern er dem Abstandsgebot zu den Transferleistungen gerecht wird, über dem Beitrag zur Wertschöpfung bei einer solchen Beschäftigung liegt. Mit entsprechender Subventionierung wäre somit einerseits für die betroffenen Arbeitslosen ein zur Arbeitsaufnahme motivierendes Einkommen gesichert, andererseits aber auch für potenzielle Arbeitgeber die Voraussetzung zur Schaffung solcher Arbeitsplätze gegeben.

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU wurde für die Bundesregierung daher ein Prüfauftrag zur „Einführung eines Kombilohn-Modells“ formuliert, das als quasi Nebenbedingung weder zu „dauerhaften Subventionen von Unternehmen“ führen darf noch die Einführung eines hierzu spezifischen Arbeitsmarktinstrumentes intendiert. Ziel ist es vielmehr, bereits bestehende Maßnahmen zur Lohnergänzung in diese Richtung zu bündeln. Diese Linie ist noch einmal durch die so genannten Genshagener Beschlüsse der Berliner Koalition bestätigt worden.

b) Erfahrungen mit Kombilöhnen in Deutschland

Diverse Kombilohn-Modelle werden bereits seit Beginn der 90er Jahre in unterschiedlicher Ausprägung praktiziert bzw. angeboten. Sie lassen sich grundsätzlich in befristet und unbefristet sowie selektiv (zielgruppen-, regional- oder branchenspezifisch) und allgemein klassifizieren.

Bundesweite und unbefristete Kombilöhne:

Nach den Ausführungen von Kaltenborn und Wielage („Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick“ in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft von 11/05) gibt es mit den Mini- und Midi-Jobs sowie der Möglichkeit eines teilweise anrechnungsfreien Hinzuverdienstes zum Alg II drei unbefristete bundesweite Kombilohnmodelle. Mini- und Midi-Jobs sind als allgemeine Kombilöhne einzuordnen, da sie nicht – personen- oder branchenbezogen – besonderer Voraussetzungen bedürfen. Lediglich die teilweise besondere – hier steuer-

rechtliche – Ausgestaltung im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen bei Kombilöhnen weist selektive Merkmale aus.

Die Inanspruchnahme ist bei allen drei Kombilöhnen hoch. Im August 2005 gab es 6,6 Mio. Mini-Jobber, davon 4,8 Mio. hauptberufliche und 1,8 Mio., die zugleich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübten. Nach den Berechnungen von Kaltenborn und Wielage übten von den am Jahresende 2003 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur 669.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt im Jahr 2003 einen Midi-Job aus. Zur Inanspruchnahme des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes (§ 30 SGB II) liegen derzeit keine statistischen Angaben vor. Nach inoffiziellen Schätzungen könnten 0,7 bis 0,8 Mio. Empfänger von ALG II erwerbstätig sein.

Alle diese drei Kombilöhne sind nicht darauf ausgerichtet, gering Qualifizierte und Arbeitslose in eine existenzsichernde Beschäftigung zu bringen. Ein großer Anteil der Mini-Jobs wird gar von über 65-Jährigen wahrgenommen. Der Sachverständigenrat hat zudem kritisiert, dass es Anzeichen gäbe, dass Mini-Jobs dazu beitragen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu verdrängen. Auch Missbrauchstatbestände über Scheinarbeitsverträge seien festzustellen, insbesondere dann, wenn – z. B. bei Freiberuflern – steuerliche Vorteile die relativ geringe Abgabenlast überstiegen. Lediglich im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen ergäbe sich ein positiver Beschäftigungseffekt.

Bundesweite, aber befristete Kombilöhne:

Weitere Instrumente, die einem befristeten Kombilohn entsprechen, bestehen mit dem Einstiegsgeld (§ 29 SGB II, intensiv z. B. in Sachsen-Anhalt erworben), dem Kinderzuschlag (§ 6 BKGG), der bei Bedürftigkeit eine Inanspruchnahme von ergänzendem Alg. II verhindern soll, der Entgeltssicherung für Arbeitslose ab 50 Jahren (§ 421 j SGB III) und befristeten Lohnkostenzuschüssen für Langzeitarbeitslose (§§ 218 und 421 f SGB III), die deren anfangs geringe Produktivität für den Arbeitgeber ausgleichen helfen sollen. Gerade bei der Inanspruchnahme der beiden letzten Varianten war und ist bei Förderungen im großen Stil teilweise ein nicht unerheblicher Mitnahmeeffekt anzunehmen. Bei keiner der bisher praktizierten Regelungen konnte der empirische Beleg erbracht werden, dass dies zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung geführt hat.

Regional begrenzte und befristete Kombilöhne:

Regional begrenzte und befristete Kombilöhne mit selektivem Charakter sind in diversen Modellversuchen praktiziert worden und zeichnen sich überwiegend durch eine unzureichende Akzeptanz aus. Zu den Zielgruppen gehören je nach konkreter Ausgestaltung Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger mit besonderen Merkmalen, wie z. B. gering Qualifizierte, Langzeitarbeitslose, Empfänger von Lohnersatzleistungen, Eltern oder allein Erziehende. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass all diesen Modellen der Zielkonflikt zwischen einfacher, unbürokratischer Ausgestaltung einerseits und der adäquaten Einpassung in das bestehende, komplexe Steuer-Transfer-System andererseits zugrunde liegt. Auch für diese Modelle gilt, so Kaltenborn und das IAB¹⁾, dass signifikante zusätzliche Nettobeschäftigungseffekte nicht nachgewiesen werden können. So sind denn auch die zu Frage 3 und 4 dargestellten Modelle wie „Hamburger Modell“ und „Niedersachsen-Kombi“ eher unter dem Aspekt alternativer Integrationsbemühungen für Langzeitarbeitslose zu sehen und weniger als Instrument zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung.

c) Grundlegende Neugestaltung

Nicht verschwiegen werden sollte, dass es ernsthafte Argumente gegen Prämissen gibt, die Kombilohnmodellen zu Grunde liegen. Eines der wichtigsten Kritikerargumente geht davon aus, dass es einen Trend zur Höherqualifizierung gibt, in dessen Folge Arbeitsplätze für niedrig Qualifizierte zunehmend abgebaut werden. Von daher böten auch Kombilöhne keine Perspektiven zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotenziale, weil

1) Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland und im internationalen Vergleich; Eichhorst, Werner u. a. In: IAB Handbuch Arbeitsmarkt, Analysen, Daten, Fakten; S. 108 bis 142.

es diese Arbeitsplätze schlicht nicht mehr gibt. Entsprechende Regelungen würden dann lediglich zu Mitnahmeeffekten führen, indem die Unternehmen nicht subventionierte Arbeitsplätze in subventionierte Billigjobs umwandeln, um in den Genuss der Lohnzuschüsse zu kommen.

Unterstellt man jedoch, dass trotz der vorstehenden kritischen Anmerkungen Lohnsatz und Beschäftigung in einem negativen Wechselverhältnis stehen und dies insbesondere für den Bereich der niedrig qualifizierten Tätigkeiten Auswirkungen hat, dann bietet sich an, Lösungen anzustreben, die allgemeine und nicht selektive Maßnahmen präferieren, um nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dabei müsste – wie auch in den Genshagener Beschlüssen der Bundesregierung formuliert – der Bezug zum Steuer- und Abgabensystem berücksichtigt werden. Bei den Überlegungen zu möglichen Kombilohnregelungen spielen dann Elemente aus nachstehend dargelegten Ansätzen – u. a. auch für negative Abgrenzungen – eine Rolle.

Bürgergeld:

Bundespräsident Köhler empfahl kürzlich, das US-amerikanische Kombilohn-Modell zu übernehmen. Seit 1975 erhalten dort Bezieher geringer Erwerbseinkommen einen Earned Income Tax Credit (EITC). Je nach Höhe des Haushaltseinkommens werden ihnen die Steuern erlassen, oder sie erhalten sogar einen Steuerzuschuss, der ihnen und ihren Kindern ein Existenzminimum sichert.

Eine solche Lösung entspräche der Idee des Bürgergeldes und würde – den Status quo zugrundelegend – eine relativ radikale Reform des Steuer- und Abgabensystems bedeuten, nämlich in der Tendenz die Abkehr von der traditionellen Sozialversicherung hin zu einem steuerfinanzierten System der Grundsicherung.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) vertritt die Auffassung, dass das US-amerikanische EITC-Modell sich nicht auf Deutschland übertragen lässt, weil sich die Institutionen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes grundsätzlich voneinander unterscheiden. So verlangt das verfassungsrechtlich geschützte Prinzip der bedarfsorientierten Grundsicherung in Deutschland ein höheres Niveau der Sozialleistungen für Nichterwerbstätige als in den USA. Auch ist eine zeitliche Befristung der Sozialhilfe mit dem Prinzip einer bedarfsorientierten Grundsicherung nicht vereinbar.

Ifo-Modell:

Der vermutlich marktradikalste Ansatz für Kombilöhne basiert auf einer Absenkung der sozialen Mindestsicherung, um damit Anreize zur Arbeit über existenziellen Druck auszuüben. Diese vom Ifo-Institut präferierte Lösung – auch aktivierende Sozialhilfe genannt – will die staatlichen Transferleistungen für Alg-II-Empfänger um ein Drittel absenken und im Gegenzug die Hinzuverdienstmöglichkeiten erheblich großzügiger gestalten. Dem damit entstehenden Zwang zur Arbeitsaufnahme stünde aber auch ein Recht auf Arbeit gegenüber, da eben nur über zusätzliche Arbeit das Existenzminimum erreicht werden kann, dessen Absicherung – wie vorstehend bereits ausgeführt – verfassungsrechtlich garantiert werden müsste. Das IAB hat in diesem Zusammenhang errechnet, dass dann für ca. drei Millionen Menschen Jobs im gemeinnützigen Bereich geschaffen werden müssten.

Die Umsetzung des Modells der aktivierenden Sozialhilfe impliziert, dass es unbefristet und allgemein angelegt ist. Dies liefe dann auf eine dauerhafte staatliche Subventionierung des Niedriglohnsektors hinaus. Da die Gegenfinanzierung über die Absenkung der Transferleistungen nach SGB II nur einen Teil der Subventionen für den Niedriglohnsektor abdeckt, dürften in einem erheblichen Umfang zusätzliche steuerfinanzierte Aufwendungen anfallen. Ein weiteres Problem entsteht bei der Abgrenzung zum „Normallohnbereich“, also wie der Übergang zum nicht subventionierten Lohnsektor zu gestalten ist.

Gestaffelte Tarife für die Sozialversicherung – Progressiv-Modell:

Vielfach gerät nicht der Lohn als Grundlage für ein auskömmliches Einkommen des Arbeitnehmers in den Fokus der Kritik, sondern eher werden die

Höhe der anfallenden Lohnnebenkosten – also die Sozialversicherungsbeiträge – als Hindernis für eine Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich gesehen. Hier setzen so genannte Progressiv-Modelle an, die auf gestaffelte Tarife bei den Sozialversicherungsbeiträgen hinauslaufen.

Der Grundgedanke liegt in der Übertragung des Steuerrechts auf die Sozialversicherung. Wenn also die Versteuerung von Einkommen nach dem Leistungsprinzip mit Freibeträgen, Proportional- und Progressionszone erfolgt, könnte dies im Prinzip auch bei den Beiträgen zur Sozialversicherung seine Anwendung finden. D. h.: Der Niedriglohnbereich würde entlastet, der Hochlohnbereich stärker belastet. Dies würde im Übrigen auch mit den grenzproduktivitätstheoretischen Annahmen für Niedriglöhne einhergehen. Wenn die Löhne für niedrig Qualifizierte im Hinblick auf ihren Beitrag zur Wertschöpfung zu hoch sind, ist bei Hochqualifizierten eher vom Gegenteil auszugehen, was den Spielraum für begrenzte zusätzliche Belastungen erhöht.

Flankierend hierzu müsste allerdings der Lohn vom ersten Euro an mit vollen Sozialversicherungsbeiträgen ausgestattet werden. Teilweise könnte dies durch Umschichtung aus Einnahmen der Progressionszone und durch ergänzende Steuerfinanzierung erfolgen. Auch wäre denkbar, die Obergrenze für sozialversicherungspflichtige Einkommen heraufzusetzen, um einen zusätzlichen Beitrag zur Gegenfinanzierung der Ausfälle im Niedriglohnbereich zu erhalten. Grenzen sind hierbei durch das Äquivalenzprinzip gesetzt. Allerdings ist zu prüfen, inwieweit über die Verknüpfung von Äquivalenz- und Solidarprinzip noch Spielräume vorhanden sind.

In einem solchen Modell gäbe es grundsätzlich keine sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse mehr. Über die systemgebundene teilweise Steuerfinanzierung der Sozialversicherungssysteme würden Elemente eines skandinavischen Sozialmodells mit dem traditionell beitragsfinanzierten System in Deutschland verknüpft. Weiterhin würden bei einer solchen Lösung geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, wie sie zurzeit in Mini- und Midi-Jobs bestehen, in das allgemeine System integriert werden. Dies entspräche dem Koalitionsvertrag, in dem ausdrücklich im Zusammenhang mit der „Wechselwirkung mit dem Steuer- und Abgabensystem“ die Einbeziehung „der Beitragsbelastung bei Mini- und Midi-Jobs in die Analyse“ gefordert wird. Absehbar ist, dass eine derartige Regelung erheblicher Steuermittel mindestens im einstelligen Milliardenbereich bedürfen wird.

d) Politische Optionen

Sollten für eine grundlegende Reform des Steuer- und Abgabensystems und angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen die Handlungsspielräume fehlen – die Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung 2007 sind schon verplant, die Maastrichtkriterien sollen eingehalten werden – geht es darum, bescheidenere Ansätze zu verfolgen. Sie werden in kurzer Frist weniger Kosten verursachen, aber auch nur geringfügigere Beschäftigungseffekte auslösen.

- Unter dem Aspekt der Integration von insbesondere Langzeitarbeitslosen steht im SGB II mit dem Einstiegsgeld ein flexibles, vor Ort gestaltbares Instrument zur Verfügung, das zumindest in das System der Sozialtransfers SGB II eingepasst ist, allerdings aufgrund der Einkommensanrechnungen relativ kompliziert bleibt. Hier wären Vereinfachungen zu prüfen, die aber nicht zu Lasten der örtlichen Gestaltungsflexibilität gehen dürfen.
- Unter dem Aspekt der Schaffung zusätzlicher Beschäftigung wird man weiterhin auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Feld der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen setzen müssen. Unbestritten dürfte hier ein Feld mit noch unausgeschöpften Potentialen für legale Beschäftigung liegen. Verdrängungseffekte betreffen bei solchen Lösungen die Schwarzarbeit, wären somit also ausdrücklich erwünscht.

e) Fazit

Angesichts der vorstehend beschriebenen Erfahrungen kommt der Senat zu der Auffassung, dass die derzeit bekannten zeitlich befristeten und selektiven Kombilohn-Modelle keinen entscheidenden Beitrag zur Schaffung zu-

sätzlicher Arbeitsplätze leisten können. Die vorliegenden Ergebnisse wissenschaftlicher Begleitforschung belegen nahezu einhellig, dass mit Ausnahme haushaltsnaher Dienstleistungen allein durch die Anreizfunktionen von Kombilöhnen kein nennenswertes zusätzliches Beschäftigungspotenzial aufgebaut werden kann. Diese Auffassung vertritt im Übrigen auch der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in seinen beiden letzten Gutachten.

Der Senat ist der Auffassung, dass eine wirksame Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt u. a. auch mit dem Instrument des Kombilohns der dauerhaften Einbeziehung in das Steuer-Transfer-System bedarf. Derartige Lösungen müssten unbefristet angelegt sein und den Geboten des Sozialstaates genügen. Der Senat muss jedoch feststellen, dass es hierzu erheblicher fiskalischer Anstrengungen bedarf, die angesichts bundesweiter finanzpolitischer Rahmenbedingungen (u. a. Maastricht-Kriterien) nur schwer umsetzbar erscheinen.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse und den gegebenen aktuellen Rahmenbedingungen spricht sich der Senat dafür aus, weiterhin die vorhandenen Instrumente des SGB II und SGB III zur Förderung der Aufnahme geringer entlohnter Beschäftigung zu nutzen und weiter auszugestalten. Wenn auch hiermit – wie die Evaluationsergebnisse zu Hartz I bis III zeigen – keine nennenswerten Beschäftigungseffekte erzielt werden, so kann dennoch im Einzelfall Langzeitarbeitslosen eine wirksame Hilfe zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gegeben werden.

Die Debatte um den Kombilohn zeigt für den Senat, dass die isolierte Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente in der Regel nicht die erhoffte Beschäftigungswirkung hat bzw. haben kann. Hierzu bedarf es einer über die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik hinausgehenden grundsätzlichen Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit der Folge einer nachhaltigen Erhöhung des Beschäftigungsniveaus insgesamt.

6. Welche Erfahrungen wurden in Bremen mit den bisher bereits bestehenden Kombilohn-Modellen gemacht (Mainzer-Modelle, EGZ für Langzeitarbeitslose, ALG II für Niedrigverdiener)?

Erfahrungen mit Kombilohn-Modellen in unterschiedlichen Varianten liegen in Bremen bereits seit dem Jahr 2000 vor.

Bremer Kombilohn

Gemeinsam mit dem Arbeitsamt Bremen hat der Senat ab Juni 2000 den „Modellversuch zur Beschäftigung von Arbeitslosen mit geringer oder veralteter Qualifikation“ gestartet. Hierdurch sollte Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger/-innen der Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert werden. Unter der Voraussetzung, dass z. B. ein Vollzeitarbeitsplatz durch das Arbeitsamt sonst nicht zu besetzen war, konnte ein Arbeitsloser oder arbeitslos gemeldeter Sozialhilfeempfänger, welcher vor seiner Arbeitslosigkeit ein höheres als das mit der angebotenen Stelle verbundene Einkommen erzielt hatte, bei Beschäftigungsaufnahme einen Zuschuss von bis zu 500 DM zu seinem Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung erhalten.

Der Zuschuss wurde bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.600 DM gewährt. Das Modellprojekt wurde aus Mitteln der Freien Förderung nach § 10 SGB III und nach § 18 Abs. 5 BSHG finanziert.

Die Erwartungen an das Modellprojekt bezogen sich auf 50 bis 70 Förderfälle pro Monat. Die zunächst erwarteten und gewünschten Erfolge konnten allerdings nicht erzielt werden. Innerhalb eines Jahres konnte das Arbeitsamt nur ca. 70 Stellenangebote in diesem Bereich vermitteln. Bis zum Ende des Modellprojekts im Februar 2002 ergaben sich dann insgesamt nur 95 Förderfälle.

Mainzer Modell

Mit der bundesweiten Einführung des „Mainzer Modells“ zum 1. März 2002 hat der Senat schon aus Gründen der fördertechnischen Überschneidung von eigenen weiteren Modellüberlegungen Abstand genommen. Mit dem „Mainzer Modell“ sollte durch die Subventionierung von Lohnnebenkosten ein Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gegeben werden. Es

stand allen Personen offen, die im Einkommensbereich von 325 € bis 897 € eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen. Bei Alleinerziehenden, Verheirateten oder Partnern, die in eheähnlichen Gemeinschaften leben, lag die Obergrenze bei einem Einkommen von 1.707 €. Zusätzlich gab es für Kleinverdiener-Familien und Alleinerziehende einen Zuschlag zum Kindergeld. Die individuelle Förderdauer betrug bis zu 36 Monate.

Im Zuge der bundesweiten Erprobung des „Mainzer Modells“ ergaben sich bis einschließlich April 2003 insgesamt ca. 14.000 Förderfälle. Die Inanspruchnahme war damit eher zurückhaltend. Das „Mainzer Modell“ wurde im Zuge der Einführung der Mini- und Midi-Jobs zum 1. April 2003 vorzeitig eingestellt. Für das Land Bremen konnten über den gesamten Förderzeitraum 280 Fälle im „Mainzer Modell“ registriert werden.

EGZ für Langzeitarbeitslose

Der Eingliederungszuschuss (EGZ) kann auf Grundlage der §§ 217 ff. SGB III an Arbeitgeber als Zuschuss zum Arbeitsentgelt gewährt werden, wenn sie Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen einstellen. Der Zuschuss beträgt bis zu 50 % des Arbeitsentgelts und wird längstens für eine Förderdauer von zwölf Monaten gewährt. Für Schwerbehinderte gelten erweiterte Fördermöglichkeiten. Der EGZ kann gemäß § 16 Abs. 1 des SGB II grundsätzlich auch allen hilfebedürftigen Arbeitslosen im Regelkreis des SGB II gewährt werden.

Die EGZ-Förderfälle für das Land Bremen sowie für die Städte Bremen und Bremerhaven in den Jahren 2005 und 2006 (bis einschließlich April) können der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

EGZ-Förderfälle – Land Bremen, Stadt Bremen und Bremerhaven

	Land Bremen		Stadt Bremen		Bremerhaven	
	2005	2006*	2005	2006*	2005	2006*
Gesamt	988	586	743	489	245	97
dar. Langzeitarbeitslose	270	169	191	136	79	33
Anteile in %	27,3	28,8	25,7	27,8	32,2	34,0

* Bis einschließlich April.

Quelle: Regionaldirektion Niedersachsen–Bremen der BA.

Die bisherige Entwicklung der Fallzahlen im EGZ bis zum April des Jahres 2006 lassen erwarten, dass die Werte des Jahres 2005 bis zum Ende des Jahres 2006 deutlich übertroffen werden. Die in Bezug auf die Erwartung für 2006 schwächere Umsetzung des Instruments EGZ in 2005 dürfte u. a. auch auf die organisatorischen Probleme der Bundesagentur für Arbeit im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II zurückzuführen sein.

Insgesamt zeigen die Fallzahlen des arbeitsmarktpolitischen Instruments EGZ einen höheren Bruttobeschäftigungseffekt als die Kombilohn-Modelle, die in den vergangenen Jahren in Bremen erprobt wurden. Die von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluationen zu den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten des SGB III bezeichnen zwar EGZ als eines der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente, weisen aber auch auf erhebliche Mitnahme- und Verdrängungseffekte beim Einsatz dieses Instruments hin. Der wesentliche Nutzen von EGZ dürfte daher in einer Strukturverbesserung des Arbeitsmarktes liegen, in dem die Beschäftigungsschwelle für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen abgesenkt werden kann, wenn auch in der Regel zu Lasten anderer Personengruppen.

ALG II für Niedrigverdiener

Personen, deren Erwerbseinkommen unterhalb der Schwelle der Grundsicherung liegt, haben einen Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II. Sie gehören damit zu der Gruppe der erwerbstätigen ALG-II-Empfänger. Die statistischen Erhebungen der Bundesagentur für Arbeit enthalten zurzeit keine fortlaufende Erfassung dieser Personengruppe.

Die nachstehend genannten Daten sind auf Basis des SGB-II-Länderberichts der Bundesagentur für Arbeit berechnet. Weitere Erkenntnisse hierzu liegen dem Senat nicht vor.

- Mit Stand Juni 2005 erhielten ca. 4.850 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Land Bremen ergänzende Leistungen nach dem SGB II. Dies waren 1,8 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen.
- Von den 48.007 ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten im Land Bremen (Stand Juni 2005) waren ca. 5.470 Personen gleichzeitig im SGB-II-Leistungsbezug. Deren Anteil an allen ausschließlich geringfügig Beschäftigten betrug damit 11,4 %.
- Von den insgesamt 54.854 Bedarfsgemeinschaften im Land Bremen mit Stand September 2005 haben 11.403 Bedarfsgemeinschaften Erwerbseinkommen erzielt, das auf den Bezug von ALG II angerechnet wurde. Dies waren 20,8 % aller Bedarfsgemeinschaften im Land Bremen.

7. Hat die Einführung des Kombilohn-Modells in Niedersachsen nach Ansicht des Senats Auswirkungen auf das Land Bremen?

Die bisherigen Erfahrungen mit regional begrenzten und zeitlich befristeten Kombilohn-Modellen haben gezeigt, dass diese nur in einem sehr begrenzten Umfang in Anspruch genommen werden. Von daher erwartet der Senat grundsätzlich keine Auswirkungen auf das Land Bremen. In Einzelfällen kann der Senat allerdings nicht ausschließen, dass Betriebe im niedersächsischen Umland über die mit dem Niedersachsen-Kombi verbundene Lohnsubvention Wettbewerbsvorteile gegenüber Betrieben im Land Bremen erlangen. In der Regel dürfte jedoch die Inanspruchnahme des Kombilohns bei der Einstellung eines langzeitarbeitslosen ALG-II-Empfängers sich nur marginal auf die gesamten Lohnkosten des jeweiligen Betriebes auswirken.

8. Welche Pläne hat der Senat bezüglich der Einführung eines vergleichbaren Modells für das Land Bremen?

Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit regional begrenzten und zeitlich befristeten Kombilohn-Modellen beabsichtigt der Senat nicht, ein entsprechendes Modell für das Land Bremen aufzulegen.

Darüber hinaus ist auf Grundlage des Koalitionsvertrages der die Bundesregierung tragenden Parteien mit einem Entwurf eines bundesweiten Kombilohn-Modells zu rechnen. Da der Bundesminister für Arbeit und Soziales einen derartigen Entwurf zum Herbst dieses Jahres angekündigt hat, erübrigt sich nach Ansicht des Senats auch aus diesem Grund, zurzeit eigene Pläne zu entwickeln.

9. Sieht der Senat die Gefahr, dass eine breite Einführung von Kombilöhnen negative Auswirkungen auf das Lohnniveau im Niedriglohnbereich hat, und sich damit die Kosten der staatlichen Transferzahlungen erhöhen, und wäre ein verbindlicher Mindestlohn ein Mittel dieser Gefahr vorzubeugen?

Mit den Mini- und Midi-Jobs sowie der Möglichkeit eines teilweise anrechnungsfreien Hinzuverdienstes zum Arbeitslosengeld II gibt es bereits drei unbefristete bundesweite Kombilohn-Modelle. Eine breite Einführung von darüber hinausgehenden Kombilöhnen ist zwangsläufig mit höheren staatlichen Subventionen verbunden, da eben hierüber entsprechende Anreize für zusätzliche Einstellungen der Betriebe gesetzt werden sollen. Unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung der Kombilohn-Modelle ist dies nach Auffassung des Senats mit weiteren Kosten für staatliche Transferzahlungen verbunden.

Eine Einführung von selektiven und befristeten Kombilohn-Modellen führt erfahrungsgemäß nur zu begrenzten Nettobeschäftigungseffekten und demzufolge auch nur zu begrenzten Einsparungen bei staatlichen Transferleistungen in Folge von Integrationen entsprechender Zielgruppen in den ersten Arbeitsmarkt. Eine umfassende Einführung von zeitlich unbefristeten Lösungen unter Einbeziehung des Steuer-Transfer-Systems dürfte sich zwar durch einen deutlich positiveren Beitrag im Beschäftigungsaufbau auszeichnen, aber fiskalischer Anstrengungen bedürfen, die im Zuge von Einsparungen über die erfolgten Integrationserfolge nur sehr begrenzt zu kompensieren wären. Zu detaillierteren Ausführungen hierzu wird auf die Antwort zur Frage 5 verwiesen.

Die Auswirkungen auf das Lohnniveau im Niedriglohnbereich sind bei einer breiten Einführung von Kombilöhnen zurzeit nur schwer einzuschätzen. Einerseits

hängt dies vom Grad der Inanspruchnahme bzw. Akzeptanz des jeweiligen Kombilohn-Modells ab, andererseits sind konjunkturelle Einflüsse wie auch der jeweilige Organisationsgrad der Tarifvertragsparteien bestimmend für die Entwicklung des Lohnniveaus im Niedriglohnbereich. Hier dürfte es erhebliche Unterschiede in der Lohnentwicklung in den verschiedenen Branchen und Wirtschaftszweigen geben.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass staatliche Subventionen im Niedriglohnbereich einen Einfluss auf Tarifverhandlungen wie auch auf den sonstigen Aushandlungsprozess bei Arbeitsverträgen haben werden, weil Lohnkostenzuschüsse bei einer breiten Einführung von Kombilöhnen als kalkulatorisches Moment in den Aushandlungsprozess der Lohnfindung eingehen werden. Dies würde dann zwangsläufig einen Druck auf den ungeforderten Lohnbestandteil im Niedriglohnsektor ausüben. Ausgehend von grenzproduktivitätstheoretischen Prämissen könnte eine solche Lohnabsenkung im Niedriglohnsektor erwünscht sein, da hiermit ein Beschäftigungsaufbau ermöglicht würde, weil die Lohnkosten dann mit dem Wertschöpfungsbeitrag der zu verrichtenden Arbeiten kompatibel wären. Es handelt sich bei solchen Überlegungen allerdings um modelltheoretische Konstrukte, für die empirische Belege bisher nicht erbracht werden konnten.

Ein verbindlicher gesetzlicher Mindestlohn würde zweifellos verhindern, dass die vom Betrieb zu zahlenden Löhne unter kalkulatorischer Einbeziehung des staatlichen Transferanteils weiter absinken. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ befürchtet dann aber unter Zugrundelegung der im vorherigen Absatz genannten grenzproduktivitätstheoretischen Annahmen bzw. Folgerungen Beschäftigungsverluste im Niedriglohnsektor.

Es hängt also von der Festsetzung der Höhe des Mindestlohns und der spezifischen Ausgestaltung des Kombilohn-Modells ab, ob beide Instrumente zusammenwirken können oder sich gegebenenfalls gegenseitig blockieren. Unabhängig von der jeweils unterschiedlichen Einschätzung der arbeitsmarktpolitischen Folgen oder Wirkungen dieser Instrumente kann der Mindestlohn so hoch sein, dass es eines Kombilohns nicht mehr bedarf oder umgekehrt sind die staatlichen Transferzahlungen beim Kombilohn so bemessen, dass ein auskömmliches Einkommen für den Arbeitnehmer erreicht wird und somit der Mindestlohn seinen Sinn verliert. Nähere Einschätzungen zu einem möglichen Zusammenspiel von Mindest- und Kombilohn lassen sich seitens des Senats erst bei Kenntnis der hierzu zu erwartenden konkreten Vorschläge der Bundesregierung zur Ausgestaltung der beiden Instrumente geben.