



Institut für
Angewandte
Wirtschaftsforschung

Direktor: Professor Dr. Gerd Ronning

Modellversuch „Hessischer Kombilohn“

Wissenschaftliche Begleitforschung
des hessischen Modellversuchs

Kurzfassung

Sabine Dann
Andrea Kirchmann
Alexander Spermann
Jürgen Volkert

Tübingen, im August 2002

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Ziele und Grundkonzeption des „Hessischen Kombilohns“	2
2. Einstiegsgeld und Mainzer Modell – Ein Vergleich	6
3. Zu den Ergebnissen des Modellversuchs	7
3.1. Beschreibung der Modellteilnehmer	7
3.2. Programm- und Kontrollgruppenvergleich	8
3.3. Erfolgsvoraussetzungen	11
4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	14
5. Ausblick	18
Literatur	19
Anhang	

Modellversuch „Hessischer Kombilohn“

Kurzfassung

Im Jahr 1999 beschloss die Hessische Landesregierung, die Erprobung und Umsetzung von Kombilohnmodellen zu initiieren. Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen wurde vom Hessischen Sozialministerium mit der wissenschaftlichen Begleitung und Beratung des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ beauftragt. Der Auftrag gliederte sich in zwei Untersuchungsphasen: (1) Planungs- und Implementationsphase sowie (2) Einführung und Evaluation. Die am Modellversuch teilnehmenden Kommunen waren die Landkreise Fulda, Kassel und Odenwaldkreis sowie die Städte Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Rüsselsheim. Dieser anfängliche Teilnehmerkreis verkleinerte sich im November 2000 durch das Ausscheiden der Stadt Darmstadt. Der Modellversuch endete am 31. Dezember 2001. Im Sommer 2002 legte das IAW dem Hessischen Sozialministerium den Abschlussbericht vor.

Bei der hier vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um die Kurzfassung des Abschlussberichts zum Modellversuch „Hessischer Kombilohn“.

Einleitung

Seit über zwei Jahrzehnten ist Deutschland von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Zwar sind die Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren leicht rückläufig gewesen, doch wird für das Jahr 2002 ein durchschnittlicher Wert von vier Millionen Arbeitslosen prognostiziert. Die Sozialhilfe hat sich vor allem als Folge der hohen Langzeitarbeitslosigkeit immer stärker zu einer Grundsicherung für eine wachsende Zahl von Menschen entwickelt. Insgesamt ist in der Vergangenheit weniger das Risiko gestiegen, arbeitslos zu werden. Vielmehr hat vor allem die Dauer der Arbeitslosigkeit stark zugenommen. Zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit stellt sowohl die direkt Betroffenen als auch die Sozialverwaltungen vor immer größere Probleme und Herausforderungen.

Leistungsfeindliche Regelungen wie die so genannte „Sozialhilfefalle“ werden als wesentliche Beschäftigungshemmnisse für Sozialhilfeempfänger angesehen. Für Bezieher von Sozialhilfe bestehen nur geringe finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, da ihre Nettoverdienste weitgehend auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Ökonomisch betrachtet gelten

für sie – bis auf einen geringen anrechnungsfreien Sockelbetrag – durch die Anrechnung „Spitzensteuersätze“ von 85 bis 100 %. Durch den Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ galt es herauszufinden, inwieweit der Abbau der Sozialhilfefalle zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann.

1. Ziele und Grundkonzeption des „Hessischen Kombilohns“

Der „Hessische Kombilohn“ folgt, wie auch das „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“, dem so genannten Spermann-Konzept¹, das von PD Dr. Alexander Spermann Mitte der 90er Jahre an der Universität Freiburg erarbeitet wurde. Der Spermann-Vorschlag sieht vor, dass die Anrechnung von Arbeitseinkommen für Sozialhilfeempfänger unter bestimmten Voraussetzungen durch ein Einstiegsgeld attraktiver gestaltet wird. Die grundsätzlichen *Ziele des Einstiegsgeldes* sind:

- Verwirklichung von Anrechnungsbestimmungen, die den Sozialhilfeempfängern lohnende Erwerbschancen eröffnen;
- auf diese Weise zugleich einen Beitrag zur Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt zu leisten;
- die Sozialhilfeträger nicht stärker zu belasten, sondern mittel- bis langfristig Einspar-effekte zu ermöglichen.

Um die genannten Ziele zu verwirklichen, beinhaltet das Einstiegsgeld drei einfache, aber wesentliche *Grundelemente*, die als Orientierungsrahmen dienen.² In der Praxis entwickelte jede Modellkommune ihre eigene Variante zur Erprobung des Einstiegsgeldes. Die Ausgestaltung der einzelnen Konzepte ist in der Übersicht am Ende der Kurzfassung dargestellt.

(1) *Ausschließliche Zielgruppe sind erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger ohne zeitnahe Berufserfahrung.*

Eine Beschränkung auf Personen, die schon längere Zeit nicht mehr erwerbstätig gewesen sind, ist zur Verhinderung von Mitnahmeeffekten geboten. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Kurzarbeitslosen, denen nicht selten nach wenigen Monaten ohne zusätzliche finanzielle Anreize die Rückkehr in den Arbeitsmarkt gelingt, hierfür ein Zuschuss gewährt wird. Darüber hinaus schließt diese Zielgruppenbindung aus, dass Zuschüsse an Sozialhilfeempfänger gezahlt werden, die bereits bisher und ohne zusätzliche Anreize erwerbstätig wa-

¹ Der Spermann-Vorschlag sieht grundsätzlich vor, das Einstiegsgeld allen bedürftigkeitsgeprüften Langzeitarbeitslosen, das heißt auch Arbeitslosenhilfeempfängern, zu gewähren (vgl. hierzu Spermann, 1996, 2001.). Die Modellversuche „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ und „Hessischer Kombilohn“ wurden für Langzeitsozialhilfeempfänger konzipiert.

² Vgl. hierzu auch Dann et al., 2001.

ren. Ein Verzicht auf eine solche Zielgruppenbindung wäre beschäftigungs- und sozialpolitisch problematisch und könnte zu hohen Kosten für die Sozialhilfeträger führen.

Die Definition schließt sowohl die arbeitslos gemeldeten als auch alle Arbeit suchenden Sozialhilfeempfänger ein, zum Beispiel mit einer Sozialhilfebezugsdauer von mehr als einem halben oder einem Jahr. Aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sicht ist es sinnvoll, die Arbeitsmarktintegration nicht allein der arbeitslos gemeldeten, sondern grundsätzlich aller arbeitsfähigen Hilfeempfänger anzustreben. Außerdem könnte es sich für die Kommunen lohnen, tatsächlich alle Arbeit suchenden Langzeitsozialhilfebezieher als Zielgruppe zu definieren; schließlich ergeben sich Kosteneinsparungen unabhängig davon, ob die jeweiligen Begünstigten des Modellversuchs zuvor arbeitslos gemeldet waren oder nicht. Eine solche Definition der Zielgruppe ermöglicht die Ausformulierung von konkreten Konzepten auch für nicht arbeitslos gemeldete Personenkreise in der Sozialhilfe, etwa von allein Erziehenden.

Für den Modellversuch in Hessen wurden ausschließlich Langzeitsozialhilfeempfänger, die zu einem bestimmten Zeitpunkt länger als sechs beziehungsweise zwölf Monate im Sozialhilfebezug waren, in die Zielgruppe aufgenommen. Einige Modellkommunen grenzten die Zielgruppe noch weiter ein. So gewährte beispielsweise die Stadt Offenbach ausschließlich allein erziehenden Frauen ein Einstiegsgeld und die Stadt Kassel definierte die arbeitslosen Akademiker und allein Erziehende mit Kleinkindern unter drei Jahren als Anspruchsberechtigte. Hinsichtlich der Erwerbstätigkeit erfolgte eine Lockerung der Definition in der Art, dass den Modellkommunen die Möglichkeit eingeräumt wurde, geringfügig beschäftigte Sozialhilfeempfänger mit der oben genannten Sozialhilfedauer in die Zielgruppe aufzunehmen. Von dieser Möglichkeit machte der Odenwaldkreis Gebrauch. Weiterhin wurden in den meisten Kommunen zum Zweck einer exakten Evaluation des Modellversuchs Kontrollgruppen gebildet, die explizit vom Einstiegsgeld ausgeschlossen wurden. Insgesamt bestand somit die Gruppe der Sozialhilfeempfänger, der ein Einstiegsgeld angeboten wurde (Programmgruppe), aus 1.502 Personen und war damit relativ klein.

- (2) *Mit einem Einstiegsgeld, das im Rahmen der Experimentierklausel zu § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gewährt wird, kann den dargelegten, derzeit äußerst restriktiven Anrechnungsregelungen in Deutschland entgegengewirkt werden. Voraussetzung ist, dass die Sozialhilfeempfänger eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt aufnehmen.*

Grundsätzlich wurde ein Einstiegsgeld im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ nur dann gewährt, wenn der Sozialhilfeempfänger eine Stelle am *ersten Arbeitsmarkt* aufnahm. Durch das Konzept sollte ein verstärkter Anreiz zur Aufnahme einer legalen Arbeit am ersten Arbeitsmarkt entstehen, wodurch die Kommunen entlastet werden sollten.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist grundsätzlich jeder zusätzliche Schritt in Richtung einer stärkeren Integration in den ersten Arbeitsmarkt förderungswürdig. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die Aufnahme aller Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt durch ein Einstiegsgeld zu unterstützen. So kann auch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung die Basis für einen schrittweisen Aufstieg in ein voll sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis sein. Solche Integrationschancen gehen verloren, wenn das Einstiegsgeld nur bei Aufnahme voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse gewährt wird. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten, negativen Arbeitsanreizen und Kostensteigerungen werden bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse grundsätzlich nicht gefördert.

Im Landkreis Kassel und in den Städten Offenbach und Rüsselsheim entschied man sich, jeden Schritt eines Sozialhilfeempfängers in Richtung einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die Städte Frankfurt und Kassel sowie der Landkreis Fulda gewährten das Einstiegsgeld nur bei Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Der Odenwaldkreis mit seiner Zielgruppe der geringfügig beschäftigten Sozialhilfeempfänger förderte den Wechsel in ein voll sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

Als Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe wurde – in Anlehnung an Spitzensteuersätze – 50 % des Bruttoeinkommens vorgeschlagen. Die Anrechnung stand aber grundsätzlich zur freien Disposition der Kommunen. Denkbar waren konstante Anrechnungssätze, aber auch zeitlich degressive Varianten. Dabei kann beispielsweise ein Hilfeempfänger im ersten Vierteljahr 70 % seines Nettoeinkommens zusätzlich zur Sozialhilfe behalten. Das Einstiegsgeld wird dann quartalsweise abgesenkt, so dass der Hilfeempfänger im vierten Quartal noch 30 % seines Nettoeinkommens als Einstiegsgeld erhält. Die Vorteile einer zeitlich degressiven Variante liegen zum einen darin, dass die Einkommensdifferenz zur

Schwarzarbeit im ersten Vierteljahr gering gehalten werden kann. Zum anderen ist der Einkommensverlust nach Auslaufen der Einstiegsgeldregelung und Übergang in die Status-quo-Anrechnung geringer, so dass die Abbruchwahrscheinlichkeit sinken dürfte.

Ein weiterer Aspekt, der zu klären war, bestand in der Frage der Bemessungsgrundlage. So konnte das Einstiegsgeld bezogen auf das Brutto- oder das Nettoerwerbseinkommen gewährt werden. Besonders bei höheren Einkommen besteht ein erheblicher Unterschied zwischen den (stärkeren) Anreizen einer Orientierung des Zuschusses am Bruttoerwerbseinkommen und einer nettoeinkommensabhängigen Ausgestaltung. Vor allem ist aber zu bedenken, dass die Orientierung am Nettoerwerbseinkommen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zu regulärer Beschäftigung begünstigen kann.

Die hessischen Modellkommunen wählten die unterschiedlichsten Anrechnungsvarianten, wie die Übersicht über die Kombilohn-Modelle am Ende der Kurzfassung zeigt. Während der Odenwaldkreis und die Stadt Offenbach das Bruttoeinkommen als Bemessungsgrundlage wählten, legten die Stadt Rüsselsheim sowie die Landkreise Fulda und Kassel das Nettoeinkommen bei der Berechnung des Einstiegsgeldes zu Grunde. Die Städte Frankfurt und Kassel wählten den Regelsatz beziehungsweise den Absetzungsbetrag nach dem BSHG als Bemessungsgrundlage. Die Modellkommunen wählten einkommens- und zeitlich degressive Varianten. Einige Modellkommunen setzten für die Höhe des Einstiegsgeldes einen Maximalbetrag fest. In den meisten Fällen wurde das Einstiegsgeld zusätzlich zu dem bisherigen Absetzungsbetrag gewährt.

Darüber hinaus konnten die Kommunen entscheiden, ob das Einstiegsgeld unbegrenzt oder aber mit einem – je nach Haushaltsgröße unterschiedlichen – Maximalbetrag gewährt werden sollte. Einkommensobergrenzen bei der Gewährung eines Einstiegsgeldes sind geboten, da ohne solche Obergrenzen mit wachsender Haushaltsgröße ein Anspruch auf Sozialhilfe selbst bei sehr hohen Arbeitseinkommen bestehen würde. Eine Zahlung von Einstiegsgeld wäre in diesen Fällen jedoch nicht sinnvoll, da es nicht das Ziel des Einstiegsgeldes ist, die Bezieher hoher Einkommen durch Sozialhilfe zu subventionieren, zumal von solchen Transfers keine nennenswerten weiteren Beschäftigungseffekte ausgehen dürften.

Alle Modellkommunen sahen eine Einkommensobergrenze für die Gewährung des Einstiegsgeldes vor. Die Einkommensobergrenze entsprach der Nettosozialhilfeschwelle im Status quo. Das bedeutete, dass nur solche Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden, deren Nettoeinkommen unter der Nettosozialhilfeschwelle lag. Einkommen über dieser Schwelle führten zum Verlust des Sozialhilfeanspruchs und damit auch zum Verlust des Anspruchs auf ein Einstiegsgeld.

- (3) *Das Einstiegsgeld wird zeitlich befristet, beispielsweise für ein bis zwei Jahre, gewährt.*

Die Frage, wie lange das Einstiegsgeld gewährt werden sollte, konnte ebenfalls von jeder Kommune eigenverantwortlich geregelt werden. Aus Gründen des Gleichbehandlungsgrundsatzes und zur Begrenzung von Mitnahmeeffekten muss das Einstiegsgeld zeitlich befristet werden. Unter einem Jahr sollte der Zeitraum jedoch nicht liegen, da die Anreizwirkung sonst unter Umständen zu schwach ausfällt. Erwogen werden könnte jedoch, die Dauer der Vergünstigung auch nach Empfängerkreisen und deren spezifischer Situation zu staffeln. Die Frist, in der Einstiegsgeld gewährt wird, sollte den Empfängern ausreichend Zeit lassen, um sich im Unternehmen zu profilieren und danach ein Einkommen zu erzielen, das sie von der Sozialhilfe unabhängig macht.

In den Landkreisen Fulda, Kassel und Odenwald sowie in der Stadt Kassel erhielten die Sozialhilfeempfänger ein auf 12 Monate befristetes Einstiegsgeld. Die Städte Frankfurt, Offenbach und Rüsselsheim gewährten das Einstiegsgeld für die Dauer von 18 Monaten.

2. Einstiegsgeld und Mainzer Modell – Ein Vergleich

Nach Modellversuchen mit dem so genannten Mainzer Modell für Geringverdiener in mehreren Bundesländern wurde zum 1. März 2002 das Mainzer Kombilohn-Modell bundesweit eingeführt. Da es sich sowohl beim Einstiegsgeld als auch beim Mainzer Modell um Einkommenssubventionen handelt, die zum Zwecke der Erhöhung finanzieller Arbeitsanreize an Arbeitnehmer gewährt werden, erscheint ein Vergleich der Modelle an dieser Stelle zweckmäßig. Konkret sieht das Mainzer Modell eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge gering verdienender Arbeitnehmer vor. Im Einkommensbereich zwischen 325 und 897 Euro (allein Erziehende, Verheiratete: bis 1.707 Euro) werden alle Geringverdiener – unabhängig von ihrer Bedürftigkeit – mit bis zu ca. 133 Euro bezuschusst, wenn sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Hinzu kommt ein gestaffelter Kindergeldzuschlag bis zu 75 Euro je Kind. Die individuelle Förderdauer ist auf drei Jahre begrenzt. Um Mitnahmeeffekte zu begrenzen, werden ausschließlich neu aufgenommene, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden gefördert. Neueintritte sind bis Ende 2003 möglich, die Förderung endet spätestens am 31. Dezember 2006. Die Auszahlung der Zuschüsse erfolgt durch die Arbeitsämter, wenn spätestens sechs Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung ein Antrag auf Förderung gestellt wurde. Die Bundesregierung erwartet etwa 20.000 bis 30.000 neue Stellen durch die Einführung des Modells.³

³ Siehe hierzu: <http://www.bma.de>

Wie das Einstiegsgeld richtet sich der Zuschuss beim Mainzer Modell an den Arbeitnehmer. Im Gegensatz zum Mainzer Modell wird das Einstiegsgeld jedoch vom Sozialamt ausgezahlt. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Modellen besteht zum einen in der Zielgruppendefinition. Während sich das Einstiegsgeld zum Zwecke der Begrenzung von Mitnahmeeffekten ausschließlich an die Gruppe der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger richtet, sind beim Mainzer Modell grundsätzlich alle Personen förderfähig, die bestimmte Kriterien nach der Aufnahme einer Beschäftigung erfüllen, mit Ausnahme von Auszubildenden und Studierenden. Ein weiterer Unterschied besteht in den Anreizeffekten für Sozialhilfeempfänger. Die Zuschüsse beim Mainzer Modell werden zwar nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, jedoch wird das erzielte Nettoeinkommen ohne Zuschuss weiterhin fast vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Dadurch ergibt sich der Effekt, dass für Sozialhilfeempfänger ein Anreiz besteht, möglichst so wenig zu verdienen, dass ihr Zuschuss nach dem Mainzer Modell maximal ist. Dann ist auch ihr verfügbares Einkommen am höchsten. Würden die Hilfeempfänger – ausgehend vom maximalen Zuschuss – jedoch mehr verdienen, so sinkt der Zuschuss aufgrund der degressiven Ausgestaltung, gleichzeitig wird ihr Nettoeinkommenszuwachs in bestimmten Einkommensbereichen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet – mit der Konsequenz, dass ihr verfügbares Einkommen sinken kann.⁴ Das Mainzer Modell ist an dieser Stelle wenig durchdacht, weil die weitgehende Vollarrechnung von Nettoeinkommen auf die Sozialhilfe nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Beim Einstiegsgeld wird dagegen nur ein Teil des eigenen Nettoeinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet.

3. Zu den Ergebnissen des Modellversuchs

3.1. Beschreibung der Modellteilnehmer

Die Resonanz auf den Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ war mit 95 Modellteilnehmern von 1.502 Personen, denen das Einstiegsgeld angeboten wurde, und einem Anteil von 6,3 % eher gering. Allerdings war die Beteiligung in den einzelnen teilnehmenden Städten und Landkreisen sehr unterschiedlich – sie schwankte zwischen 0 und 45 %. In Rüsselsheim nahmen 45 % der informierten Hilfeempfänger ein Beschäftigungsverhältnis mit Einstiegsgeld auf. Dieser Wert ist jedoch zu relativieren, da die Stadt Rüsselsheim auf die Bildung einer Kontrollgruppe verzichtet hat. Zum anderen deuten die Ergebnisse einer Umfrage bei den Hilfeempfängern in Rüsselsheim auf Mitnahmeeffekte hin. Deshalb kann dieser Wert nicht uneingeschränkt als Beschäftigungseffekt des „Hessischen Kombilohns“ interpretiert werden.

⁴ Vgl. Dann, Rosemann, 2002, S. 15-18.

Die Beschreibung der Modellteilnehmer zum Stichtag 31. Dezember 2001 lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Modellteilnehmer waren überwiegend weiblich. Besonders häufig profitierten vom Einstiegsgeld Familien, insbesondere allein Erziehende waren stark vertreten. Das Bildungs- und Ausbildungsniveau der Modellteilnehmer war eher niedrig. Die allein erziehenden Modellteilnehmer waren beruflich schlechter qualifiziert als die Gesamtheit der Modellteilnehmer.
- Die Modellteilnehmer übten meist sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aus, dabei überwog die Teilzeitbeschäftigung. Eine Branchenanalyse zeigte Schwerpunkte im Handel, im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung, im Hotel- und Gastgewerbe sowie im Reinigungsgewerbe. Bei den Berufen handelte es sich zu einem hohen Anteil um Dienstleistungsberufe.
- Von den 95 Modellteilnehmern bezogen am Stichtag noch 40 Personen ein Einstiegsgeld. 38 waren vorzeitig aus dem Modellversuch ausgeschieden, 17 schieden aus, weil ihre Förderdauer bereits abgelaufen war. Von den ehemaligen Modellteilnehmern waren am Stichtag noch 60 % in Beschäftigung. 42 % waren nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig.
- Besonders erfolgreich waren 18 Personen. Sie waren zum Stichtag in Beschäftigung und bezogen keine Sozialhilfe mehr. Davon hatten es 17 geschafft, die Sozialhilfeschwelle bereits vor Ablauf ihrer Förderfrist zu überwinden. Weitere elf Hilfeempfänger übten weiterhin ihr Beschäftigungsverhältnis aus, waren aber noch auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. 17 Hilfeempfänger hatten ihr Beschäftigungsverhältnis aufgegeben und bezogen wieder Sozialhilfe.

3.2. Programm- und Kontrollgruppenvergleich

Zur Notwendigkeit von Kontrollgruppen

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland nimmt der Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ zusammen mit dem baden-württembergischen Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ eine Art Pionierrolle ein. Die Evaluation des Maßnahmenerfolgs arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Bisher beschränkt sich die Evaluation in der Regel auf die Betrachtung der Eingliederungshäufigkeiten von Maßnahmenteilnehmern sowie auf die statistische Aufbereitung einiger Strukturdaten. Eine aussagefähige Evaluation kann sich aber nicht allein auf den Verbleib eines Maßnahmenteilnehmers beschränken, vielmehr muss darüber hinaus geklärt werden, ob der Teilnehmer nicht auch ohne die Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt zurückgekehrt wäre. Es muss eine Vergleichsgruppe (Kontroll-

gruppe) gebildet werden, die vom Bezug der Maßnahme explizit ausgeschlossen ist. Nur so kann eine Aussage über die Effizienz einer Maßnahme getroffen werden.

An einem Beispiel verdeutlicht heißt dies, dass wenn durch eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme „X“ Personen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten, dies zunächst als „Erfolg“ interpretiert werden kann. Gleichzeitig stellt sich aber die interessante Frage, ob diese „X“ Personen vielleicht nicht auch ohne diese Maßnahme, sondern aufgrund ihrer Qualifikation, der guten Konjunktur etc. eine Beschäftigung aufgenommen hätten. Geht man nun von dem Extremfall aus, dass dies für alle „X“ Personen zutreffend sei, so wäre der Erfolg mit und ohne Maßnahme identisch. Da die Maßnahme nun aber mit Kosten verbunden ist und die Personen ohnehin eine Beschäftigung aufgenommen hätten, bedeutet dies letztendlich, dass die Maßnahme nicht als Erfolg, sondern als Misserfolg gewertet werden muss. Ein tatsächlicher Erfolg liegt nur dann vor, wenn die Personen ohne die Maßnahme nicht in den Arbeitsmarkt integriert worden wären.

Die meisten am Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ teilnehmenden Städte und Landkreise entschieden sich für eine Evaluation mit Kontrollgruppen, um aussagefähige Ergebnisse zu erhalten. Es zeigte sich jedoch erst im Verlauf des Modellversuchs, dass in kaum einer Stadt beziehungsweise in kaum einem Landkreis die notwendigen Voraussetzungen für eine derartige Evaluation vorlagen. Eine dieser notwendigen Voraussetzungen ist das Vorhandensein von Struktur- und Arbeitsmarktdaten über die Teilnehmer in elektronischer Form, die monatlich ergänzt und aufbereitet werden können. Die von den Sozialämtern genutzte Software hat sich hierfür jedoch nur als bedingt geeignet erwiesen. Diese Software wurde für die Auszahlung von Sozialhilfe entwickelt und nicht für die Erfassung und Auswertung von Merkmalen. Ferner verfügten die Mitarbeiter der Sozialverwaltungen in der Regel nicht über die notwendigen EDV-Kenntnisse, die es erlaubt hätten, eine eigene Datenbank zu erstellen und zu benutzen.

Ergebnisse

Als Erfolgskriterium bei der Programm- und Kontrollgruppenanalyse wurde die Anzahl der Übergänge in Beschäftigung und das von den beschäftigten Hilfeempfängern erzielte Nettoeinkommen im Vergleich zu einer in wesentlichen Merkmalen ähnlichen Kontrollgruppe herangezogen.

Es konnte gezeigt werden, dass der „Hessische Kombilohn“ im Landkreis Fulda zu signifikant positiven Beschäftigungseffekten geführt hat. Der „Hessische Kombilohn“ wurde am 1. Juni 2000 im Landkreis Fulda eingeführt. Die im Zeitraum zwischen Januar 2001 und Juni 2001 untersuchte Zielgruppe von 212 Personen bestand aus einer Programmgruppe von 123

Personen und einer Kontrollgruppe von 89 Personen. Die beiden Gruppen waren im Wesentlichen nicht signifikant unterschiedlich in Bezug auf wichtige beobachtbare Charakteristika wie zum Beispiel Geschlecht und Alter. In der Programmgruppe, der seit 1. Juni 2000 Einstiegsgeld angeboten wurde, kamen im Beobachtungszeitraum 43 % der Personen in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. In der Kontrollgruppe, der nie Einstiegsgeld angeboten wurde, kamen 25 % der Personen in Beschäftigung. Der Maßnahmeneffekt betrug demnach 18 Prozentpunkte. Die Übergänge in Beschäftigung sind statistisch hoch signifikant.

Die Ergebnisse in den anderen Modellkommunen, die Programm- und Kontrollgruppen zugelassen haben, sind jedoch weniger erfreulich. In den Städten Offenbach und Kassel kam es zu nicht signifikanten leicht negativen Beschäftigungseffekten, in der Stadt Frankfurt und im Landkreis Kassel kam es sogar zu signifikant negativen Beschäftigungseffekten einschließlich Mitnahmeeffekten.

Die Unterschiede zwischen den Ergebnissen lassen sich nach Ansicht des IAW wesentlich durch das unterschiedliche kommunale Engagement bei der Implementation des „Hessischen Kombilohns“, die Abgrenzung der Zielgruppe und die Wahl der Einstiegsgeldvariante erklären (vgl. hierzu Abschnitt 3.3.).

Nach der Analyse der einzelnen Städte und Kreise stellt sich auch die Frage: Hat der „Hessische Kombilohn“ über alle Modellkommunen hinweg Erfolge erbracht? Dazu wurden die Daten zu Programm- und Kontrollgruppen über diejenigen Kommunen gepoolt, die nachvollziehbare Datensätze lieferten. Das sind die Datensätze der Städte Frankfurt und Offenbach sowie der Landkreise Kassel und Fulda. Dieser Gesamtdatensatz wurde zunächst auf Unabhängigkeit der Programm- und Kontrollgruppe geprüft – als Voraussetzung für eine Übergangsanalyse.

Der Gesamtdatensatz⁵ umfasst 1.545 Personen mit 970 Personen in der Programmgruppe und 575 Personen in der Kontrollgruppe. Die statistische Überprüfung erbrachte das Ergebnis, dass sich die beiden Gruppen im Hinblick auf die Merkmale Geschlecht, Alter, Familienstand, Haushaltstyp, Schulabschluss und Ausbildungsabschluss nicht signifikant voneinander unterscheiden. Die beiden Gruppen sind somit in Bezug auf diese beobachtbaren Charakteristika miteinander vergleichbar.

⁵ Dieser Datensatz umfasst sowohl Programm- und Kontrollgruppe. Bei der Darstellung der Modellteilnehmer wurde die Zahl der zu Beginn des Modellversuchs informierten Hilfeempfänger zu Grunde gelegt (1.502 Personen). Beim Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppe wurde eine kleinere Programmgruppe (970 Personen) mit der Kontrollgruppe verglichen.

Die statistischen Analysen führen jedoch zu dem Ergebnis, dass die Beschäftigungsunterschiede zwischen Programm- und Kontrollgruppe für Gesamthessen nicht signifikant von Null verschieden sind. Somit kann für Gesamthessen weder ein positiver noch ein negativer signifikanter Beschäftigungseffekt festgestellt werden.

3.3. Erfolgsvoraussetzungen

Die Praxis der Modellversuche hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Faktoren für den Beschäftigungserfolg eines finanziellen Anreizinstruments wie des „Hessischen Kombilohns“ wesentlich sind. Diese Rahmenbedingungen beziehen sich sowohl auf die Ausgestaltung des Konzepts als auch auf die Implementation.

In Bezug auf die *Ausgestaltung der Konzeption* sind folgende Aspekte besonders hervorzuheben:

- **Zielgruppe des Modellversuchs**

Zur Begrenzung von Mitnahmeeffekten sollte zwar eine Beschränkung auf Personen erfolgen, die längere Zeit keiner Beschäftigung mehr nachgegangen sind, eine weitere Einschränkung der Zielgruppe, wie zum Beispiel auf arbeitslose Akademiker, engt die Möglichkeiten des Anreizinstruments jedoch stark ein. Das Anreizinstrument Einstiegsgeld ist grundsätzlich für alle Personen konzipiert, die seit mindestens einem halben Jahr beziehungsweise einem Jahr von Sozialhilfe leben, arbeitslos oder geringfügig beschäftigt sind. Es spricht somit nichts dagegen, das Einstiegsgeld dieser großen Zielgruppe anzubieten. Das Einstiegsgeld ist keine Konkurrenz für bereits bestehende Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit. Mit Blick auf die Zielgruppe kann das Einstiegsgeld vielmehr als eine Ergänzung, als ein weiterer Baustein in der Angebotspalette der Sozialämter gesehen werden. So kann das Einstiegsgeld beispielsweise Absolventen von (Qualifizierungs-)Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt angeboten werden, die nach Ende des jeweiligen Programms keine dauerhafte Anstellung im ersten Arbeitsmarkt finden konnten. Auch haben die Erfahrungen in Baden-Württemberg sowie in anderen Staaten (zum Beispiel USA, Großbritannien und Kanada) gezeigt, dass sich Anreizinstrumente sehr gut für die Arbeitsmarktintegration von allein Erziehenden eignen. Die Zielgruppendefinition schließt diese Gruppe nicht aus. Die meisten hessischen Modellkommunen entschieden sich für eine nicht allzu enge Definition ihrer Zielgruppe.

- **Ausgestaltung des Zuschusses**

In der Praxis hat sich gezeigt, dass der Zuschuss nach § 18 Abs. 5 BSHG in Höhe des Regelsatzes als Anreiz nicht ausreicht und von den Hilfeempfängern als zu gering angesehen wird. Das Einstiegsgeld, das im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ gewährt wurde, ist eine zeitlich befristete Einkommenssubvention an Sozialhilfeempfänger, die die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt finanziell attraktiver macht. Die finanzielle Attraktivität muss allerdings für den Sozialhilfeempfänger deutlich spürbar sein, wie zum Beispiel durch hälftige Anrechnung des Bruttoeinkommens.

Im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ wurde der finanzielle Anreiz von den Kommunen – bis auf wenige Ausnahmen – auf einen Maximalbetrag von unter 600 DM (306,78 Euro) beschränkt. Ferner war für die Hilfeempfänger die meist komplizierte Ausgestaltung des Zuschusses nicht einfach zu verstehen.

Im Hinblick auf die *Implementation* sind folgende wichtige Rahmenbedingungen zu nennen:

- **Information der Hilfeempfänger**

Erfahrungen beim Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“, aber auch in anderen Modellversuchen haben gezeigt, dass die Erläuterung eines Anreizkonzeptes in Einzelgesprächen deutlich mehr Wirkung zeigt als ein Informationsbrief. Dieses Vorgehen und seinen Erfolg bestätigt auch das Ergebnis der Stadt Rüsselsheim. Ausschlaggebend für die große Teilnehmerzahl in der Stadt Rüsselsheim war die persönliche Beratung, in der die Hilfeempfänger von der Vorteilhaftigkeit des Einstiegsgeldes überzeugt werden konnten. Auch der Landkreis Fulda lud die Hilfeempfänger zu einem Einzelgespräch ein, allerdings erst gegen Ende des Evaluationszeitraums. Die anderen Modellkommunen sahen in diesen Einzelgesprächen teilweise einen zu hohen Personalaufwand, der im Rahmen des gewohnten Dienstgeschäfts nicht erbracht werden konnte. Es blieb somit bei der schriftlichen Information, teilweise erfolgte ein Hinweis auf den Modellversuch im Rahmen der regulären Beratung. Allerdings ist hier anzumerken, dass diese regulären Beratungen in großen Zeitabständen stattfanden und somit ein zeitnaher Hinweis auf den Modellversuch in vielen Fällen nicht möglich war.

- **Motivation und aktive Mitarbeit der Verwaltungsspitze und der Arbeitsebene**

Der Erfolg eines Modellversuchs hängt maßgeblich von der aktiven Mitarbeit und dem Engagement aller Ebenen der Sozialverwaltung ab. Ein ständiger Informationsfluss, sowohl von oben nach unten als auch umgekehrt, verstärkt den Erfolg. Um die Modellkommunen hierbei zu unterstützen, entwarf das IAW zum einen eine Mitarbeiter-Kurzinformation, die allen Kommunen zur Verfügung gestellt wurde. Zum anderen fanden auch in den meisten Kom-

munen Mitarbeiter Einführungen unter Mitwirkung des IAW statt, in denen die Sachbearbeiter über den Modellversuch informiert wurden, aber auch ihre Bedenken äußern konnten. In Baden-Württemberg hat es sich gezeigt, dass durch eine Wiederholung dieser Veranstaltungen für die Mitarbeiter, auch aufgrund der wechselnden Belegschaft der Sozialämter, die Motivation und das Engagement verstärkt werden konnte. Ferner ist es wichtig, dass der Modellversuch auch bei den regelmäßig stattfindenden Besprechungen im Sozialamt, zum Beispiel der Sachgebietsleiter, immer wieder angesprochen und diskutiert wird.

Die Gewährung eines Einstiegsgeldes stellt einen Paradigmen-Wechsel in der Hilfe zur Arbeit dar – erhalten doch Personen einen Anreiz, die zur Aufnahme einer Arbeit verpflichtet sind. Aus Sicht vieler Sachbearbeiter entsteht hier ein Gerechtigkeitsproblem. Gerade aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Verwaltungsspitze immer wieder auf die Vorteilhaftigkeit des Modellversuchs hinweist – dies ist nur möglich, wenn die Amtsspitze selbst vom Konzept überzeugt ist.

Die Untersuchungen der wissenschaftlichen Begleitforschung haben sehr unterschiedliche Ergebnisse zum Erfolg des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ erbracht. Diese unterschiedlichen Ergebnisse können teilweise auf das kommunale Engagement zurückgeführt werden. Zur Quantifizierung des kommunalen Engagements wurde ein Indikator entwickelt. Dazu wurden die von den Städten und Landkreisen potenziell zu ergreifenden Implementationsmaßnahmen in vier Untergruppen mit insgesamt 18 Merkmalen untergliedert. Die erste Untergruppe bezieht sich auf die Intensität der Informationsübermittlung an die Hilfeempfänger. Die zweite Untergruppe versucht die Intensität der Informationsübermittlung an die Sachbearbeiter anhand zweier Merkmale zu erfassen. In einer dritten Untergruppe wird die Intensität des finanziellen Anreizes in drei Kategorien eingeteilt. In der vierten Untergruppe wird schließlich die Intensität der Information der regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteure systematisch erfasst. Es konnte somit eine Rangliste in Bezug auf das Engagement bei der Umsetzung des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ erstellt werden. Mit weitem Abstand auf Rang 1 befindet sich die Stadt Rüsselsheim, gefolgt vom Landkreis Fulda. Beide Kommunen erreichten auch relativ hohe Teilnehmerzahlen.

Einschränkend ist jedoch zu bemerken, dass dieser positive Zusammenhang zwischen kommunalen Engagement und Beschäftigungserfolg zwar ein Indiz, jedoch kein Beweis für einen kausalen Wirkungszusammenhang ist. Nach Ansicht des IAW trägt der Faktor „Kommunales Engagement“ sicherlich zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Städten und Landkreisen bei, doch scheint das Engagement vor Ort lediglich eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Bedingung für positive Beschäftigungseffekte zu sein. Offensichtlich existieren weitere Einflussgrößen, die in den Determinanten des lokalen Arbeitsmarktes zu suchen sind.

Neben der Intensität des kommunalen Engagements spielen zweifellos die regionale Konjunkturlage, die regionalen Arbeitslosenquoten und das regionale Stellenangebot für gering Qualifizierte eine wichtige Rolle. Zur Bestimmung der Stärke dieser Einflussgrößen wären ökonometrische Schätzungen notwendig. Ökonometrische Untersuchungen stoßen hier jedoch aufgrund der begrenzten Regionaldaten schnell an ihre Grenzen und würden den Rahmen des vorliegenden Gutachtens bei weitem sprengen. Die Basis für die hier dargestellten Einschätzungen ist vielmehr eine Vielzahl von empirisch messbaren Indikatoren, die auf mehreren wissenschaftlichen Methoden (deskriptive Statistik, Programm- und Kontrollgruppenvergleich, Umfrage) beruhen.

4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Der Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ wurde von der Hessischen Landesregierung mit der Erwartung gestartet, zusätzliche Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnssektor zu aktivieren. Ausgangspunkt war die Annahme einer Beschäftigungslücke im Bereich gering qualifizierter Arbeit, die durch motivierte Hilfeempfänger teilweise besetzt werden könnte. Dabei waren zum einen bereits existierende, aber den Arbeitsämtern nicht gemeldete Stellen im Blickfeld, zum anderen wurde an die Entstehung neuer Stellen gedacht. Damit zunächst niedrige Einkommen für Hilfeempfänger finanziell attraktiver werden, wurde in den sieben Modellkommunen des „Hessischen Kombilohns“ das zeitliche befristete Einstiegsgeld für Langzeitsozialhilfeempfänger eingeführt.

Ziel des Modellversuchs war es, die Erfolgsbedingungen für die Implementierung finanzieller Anreize für Sozialhilfeempfänger herauszufinden. Insofern wurde das Ziel des Modellversuchs erreicht: Die Erfolgsbedingungen sind jetzt weitgehend bekannt. Das zentrale Ergebnis des Modellversuchs ist, dass der „Hessische Kombilohn“ sowohl erfolgreich als auch nicht erfolgreich sein kann. Ein finanzielles Anreizinstrument ist nicht per se mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden, sondern der Erfolg hängt entscheidend von der Implementation vor Ort ab.

Es konnte am Beispiel des Landkreises Fulda der Nachweis erbracht werden, dass der „Hessische Kombilohn“ bei professioneller Implementierung und guter Arbeitsmarktlage zu positiven Beschäftigungseffekten im Vergleich zu einer vom Einstiegsgeld ausgeschlossenen Kontrollgruppe führen kann. Ein Teil der Modellteilnehmer schaffte es, noch vor Ablauf der Förderdauer von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Der Mehrzahl der Fälle gelang der Sprung aus der Sozialhilfe jedoch nicht im ersten Jahr der Beschäftigungsaufnahme. Das liegt unter anderem an dem hohen Anteil an allein Erziehenden, die zum einen bei der Kinderversorgung zeitlich stark beansprucht sind, und zum anderen ein relativ hohes Nettoeinkommen

erzielen müssten, um vollständig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Trotzdem könnten Kombi-Einkommen gerade für diese Gruppe eine Möglichkeit darstellen, über einen etwas längeren Zeitraum schrittweise aus der Sozialhilfe auszusteigen.

Nach 18 Monaten Modelllaufzeit schwankte der Anteil der beschäftigten Sozialhilfeempfänger an der Zielgruppe zwischen 0 und 45 %, im Durchschnitt aller beteiligten Städte und Landkreise lag die Gesamtteilnehmerquote bei 6,3 %. Zum Vergleich: Im baden-württembergischen Modellversuch zum „Einstiegsgeld“ konnte in einem vergleichbaren Zeitraum eine Gesamtteilnehmerquote von 9,6 % erzielt werden. In diesem Bericht wurden einige Bestimmungsgründe herausgearbeitet, weshalb diese Quoten zwischen den Modellkommunen so stark differierten. Dazu zählen vor allem die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Sozialverwaltungen und die daraus resultierende Information und Motivation der Sachbearbeiter in Bezug auf den Modellversuch, die wiederum maßgeblich für die Beratung und Information der Hilfeempfänger ist. Aber auch die jeweilige Ausgestaltung der Konzeption vor Ort, insbesondere die entsprechende Höhe und Ausgestaltung des finanziellen Anreizes sind Bestimmungsgründe für den unterschiedlichen Erfolg des Modellversuchs in den einzelnen Kommunen. Auch weitere Rahmenbedingungen können eine Rolle spielen. Die exakte Quantifizierung solcher Bestimmungsgründe, wie zum Beispiel die regionale Konjunktur-entwicklung, war jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Aus der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ lassen sich einige zentrale Aspekte, die für die Durchführung von Modellversuchen wesentlich sind, zusammenfassen und folgende Empfehlungen ableiten:

- Finanzielle Anreizinstrumente wie das Einstiegsgeld im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ sind kein Königsweg für den Arbeitsmarkt, sie können aber einen Beitrag zu Verbesserung der Beschäftigungssituation bestimmter Zielgruppen leisten. Das Einstiegsgeld stellt einen weiteren möglichen Baustein in einer beschäftigungsorientierten, kommunalen Sozialpolitik für Langzeitsozialhilfeempfänger dar. Finanzielle Anreizinstrumente sind auch kein Ersatz für die Schaffung beschäftigungsfreundlicher Rahmenbedingungen auf den Güter- und Arbeitsmärkten.
- Das Anreizinstrument Einstiegsgeld ist lediglich eines von einer Vielzahl an Instrumenten im Bereich der kommunalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Insbesondere existierten vor der Einführung des „Hessischen Kombilohns“ und während der Laufzeit des Modellversuchs verschiedene Programme von Lohnkostenzuschüssen für Arbeitgeber und Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19 BSHG (Hilfe zur Arbeit) in Hessen, mit denen sich die Modellkommunen identifizierten. Angesichts knapper personeller Ressourcen wurde

der Modellversuch von fast allen am Modellversuch beteiligten Kommunen mit großen Vorbehalten und erheblicher Skepsis aufgenommen. Die anfängliche Skepsis und die damit verbundene negative Erwartungshaltung ist bis zum Ende des Modellversuchs in den meisten Städten und Landkreisen nicht gewichen. Vorschläge des IAW, die auf eine verbesserte Implementation abzielten, wurden mit dem Verweis auf knappe personelle Ressourcen von fast allen Kommunen abgewiesen. Bei zukünftigen Modellversuchen, die personelle Ressourcen der Sozialhilfeträger beanspruchen, ist darauf zu achten, dass zum einen die Motivation und aktive Mitarbeit aller Ebenen der Verwaltung gegeben sind. Zum anderen müssen den Modellkommunen auch zusätzliche finanzielle Mittel, zum Beispiel für die intensive Beratung der Hilfeempfänger, aber auch für die Evaluation zufließen. Dadurch erhöht sich die Identifikation mit dem Modellversuch. Diese Empfehlung wurde bei dem weiterführenden Modellversuch „Kamoko“ in der Stadt Kassel bereits berücksichtigt.

- Die zeitlich befristeten verstärkten Leistungsanreize zur Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt sind im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ für eine sehr kleine, eng abgegrenzte Zielgruppe umgesetzt worden, weil die Sozialämter mit ihren laufenden Aktivitäten bereits voll ausgelastet waren. Schon die Erfassung der Zielgruppe war aufgrund der ungeeigneten Software der Sozialverwaltungen häufig enorm zeitraubend. Die in den Sozialverwaltungen verwendete Software ist auf die Berechnung und Auszahlung von Sozialhilfe ausgerichtet. Für die Bestimmung beispielsweise der Dauer des Sozialhilfebezugs, welche das wesentliche Auswahlkriterium für die Zielgruppe des Einstiegsgeldes ist, mussten die Sachbearbeiter die Akten durchsehen. Bei der Durchführung von Modellversuchen sind die Sachbearbeiter vor Ort mit der für den Modellversuch erforderlichen Datenerfassung in der Regel zeitlich überfordert. „Mobile Evaluationsteams“ könnten monatlich in den beteiligten Ämtern die laufenden Daten erheben und würden somit eine von der Politik dringend gewünschte zeitnahe und kontinuierliche Evaluation ermöglichen.
- Bei der Beurteilung des Erfolgs eines arbeitsmarktpolitischen Modells ist die Fixierung auf absolute Zahlen nicht sachgerecht und spiegelt falsche Ergebnisse vor. Bei einer sehr kleinen Zielgruppe wie beispielsweise beim Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ sind keine hohen absoluten Zahlen zu erzielen. Interessanter und aussagekräftiger sind dagegen die Anteile an der Zielgruppe, die eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnahmen. Es ist deshalb sinnvoll, bei Modellversuchen in der Diskussion ausschließlich mit Prozentsätzen zu argumentieren. Im Idealfall könnte zeitnah der Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppe präsentiert werden.

- Ein optimal implementierter „Hessischer Kombilohn“ birgt nach Ansicht des IAW ein deutlich höheres Beschäftigungspotenzial, als es der Durchschnittswert von 6,3 % der Zielgruppe ausdrückt. Bereits wenige Monate nach Einführung des Einstiegsgeldes in den hessischen Modellkommunen wurden von der wissenschaftlichen Begleitforschung Empfehlungen zur Optimierung des Modellversuchs gemacht, die unter anderem auf eine intensivere Information der Zielgruppe und auf die großzügigere Ausgestaltung des finanziellen Anreizes abzielten. Diese Empfehlungen hätten mit großer Wahrscheinlichkeit die Prozentwerte deutlich erhöht. Die Optimierungsempfehlungen wurden von zwei Modellkommunen in Teilen aufgegriffen, die anderen Kommunen führten den Modellversuch unverändert fort.
- Der Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ war auf Langzeitsozialhilfeempfänger begrenzt. Das finanzielle Anreizinstrument „Einstiegsgeld“ nach dem Spermann-Vorschlag ist jedoch für die gesamte Gruppe der bedürftigkeitsgeprüften Langzeitarbeitslosen konzipiert. Ein nächster logischer Schritt wäre demnach die Einbeziehung von Arbeitslosenhilfeempfängern in das Einstiegsgeldmodell. In diesem Zusammenhang sind jedoch Entscheidungen des Bundes nötig. Bei einer Ausweitung des Anreizmodells auf Arbeitslosenhilfeempfänger sind demnach die zum Teil im Rahmen der so genannten MoZArT-Modellversuche zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern entstandenen Strukturen zu nutzen und auszubauen.
- Selbst ein optimal implementierter „Hessischer Kombilohn“ für Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger mit einem erfolgversprechenden Personalschlüssel von zum Beispiel einem Berater zu 60 Hilfeempfängern löst nicht die Probleme fehlender Beschäftigung im Niedriglohnsektor. Die Entlastung der Arbeitgeber vom Abgabenkeil würde – ohne Senkung der tariflichen Niveaus – zu einer hohen Kostenentlastung führen, so dass zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erwarten wären. Hier werden die Grenzen landespolitischer Entscheidungen deutlich.
- Im Hinblick auf die Implementation neuer Programme und Gesetzentwürfe ist dringend anzuraten, auf alle hier angesprochenen Probleme auf der kommunalen Ebene zu achten. Ohne die Akzeptanz seitens der beteiligten Kommunen sowie ohne eine entsprechende finanzielle Mehrausstattung ist keine erfolgreiche Umsetzung zu erwarten. Ohne einen Vergleich zwischen Programm- und Kontrollgruppe ist kein aussagefähiger, und nach international längst gültigen Standards akzeptabler Nachweis für Beschäftigungserfolge möglich.

5. Ausblick

Das im Rahmen des Modellversuchs „Hessischer Kombilohn“ eingeführte Einstiegsgehalt zielt auf die Erhöhung der Beschäftigung durch die Ausweitung des Arbeitsangebots. Eine Beschäftigungsausweitung in großem Umfang ist durch dieses Konzept jedoch nur möglich, wenn die Reallöhne nach unten flexibel sind. Ist das nicht der Fall, dann erhöht sich lediglich die gemessene Arbeitslosigkeit, weil mehr Personen auf eine gegebene Anzahl von Stellen trifft. Realistischerweise besteht jedoch ein Spielraum für zusätzliche Beschäftigung auch bei unveränderten Tariflöhnen, weil zum einen die unteren Tarifgruppen zurzeit wenig besetzt sind, und zum anderen Stellenanbieter im Dienstleistungssektor häufig nicht tarifgebunden sind. Außerdem kann die vermehrte Aufnahme von Teilzeitstellen mit Entlohnung unter Sozialhilfeniveau, beispielsweise durch kinderbetreuende Hilfeempfängerinnen, zu zusätzlicher Beschäftigung führen. Hinzu kommt, dass unter Umständen offene Stellen schneller besetzt werden können, weil Arbeitgeber aus einem größeren Pool aus Arbeitnehmern wählen können – mit der Konsequenz, dass sich die friktionelle Arbeitslosigkeit verringert.

Als Alternative zu Einkommenssubventionen sind Subventionen der Arbeitgeber zu verstehen. Häufig wird argumentiert, dass Stellen fehlen und nicht Arbeitssuchende. Deshalb sollten die Arbeitgeber und nicht die Arbeitssuchenden subventioniert werden. Diese auf den ersten Blick einleuchtende Argumentation übersieht jedoch, dass Arbeitgebern bei der Beantragung von Lohnsubventionen hohe Transaktionskosten entstehen. Insbesondere für kleine Unternehmen und private Haushalte sind die Zeitkosten der Beantragung von Lohnsubventionen häufig prohibitiv hoch. Hinzu kommt, dass Lohnkostenzuschüsse stigmatisierend wirken können. Unter Umständen vermindern sich dadurch die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer im Vergleich zu einer Situation ohne Zuschuss.

Der Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ wurde mit einer im Vergleich zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen sehr kleinen Modellgruppe durchgeführt. Dementsprechend konnten im Rahmen des Modellversuchs keine Aussagen über makroökonomische Effekte gemacht werden. Um wie viele Personen die Beschäftigung steigen würde, um wie viele Prozentpunkte die Arbeitslosigkeit sinken würde, führte man das Einstiegsgehalt in ganz Hessen oder in Deutschland ein – diese Fragen auf der Basis der Ergebnisse des Modellversuchs beantworten zu wollen, wäre reine Spekulation. Es ließ sich jedoch am Beispiel des Landkreises Fulda zeigen, dass bei engagierter Implementation vor Ort signifikant positive Beschäftigungseffekte erzielt werden können.

Literatur

Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen (2002; Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, Baden-Baden.

Dann, Sabine; Rosemann, Martin (2002): Negative Anreize in wesentlichen Einkommensbereichen, in: ifo-Schnelldienst, 55, Nr.4/02, S. 15-18.

Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen (2001): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

Spermann, Alexander (1996): Das „Einstiegsgeld“ für Langzeitarbeitslose, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5, S. 240-246.

Spermann, Alexander (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 104, Frankfurt am Main.

Anhang: Kombilohn-Modelle im Vergleich

	Landkreis Fulda	Landkreis Kassel	Odenwaldkreis	Stadt Frankfurt	Stadt Kassel	Stadt Offenbach	Stadt Rüsselsheim
Allgemeiner Empfängerkreis	Arbeitsfähige Hilfeempfänger; mind. 6 Monate Sozialhilfebezug	Arbeitsfähige Hilfeempfänger; mind. 6 Monate Sozialhilfebezug	Geringfügig beschäftigte Sozialhilfeempfänger, die eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen; mind. 6 Monate Sozialhilfebezug	Langzeitarbeitslose Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter, die seit 12 Monaten nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren; mind. 12 Monate Sozialhilfebezug	Arbeitsfähige Akademiker; Allein Erziehende mit Kleinkindern (0-3 J.); mind. 12 Monate Sozialhilfebezug	Allein erziehende Frauen; mind. 6 Monate Sozialhilfebezug	Arbeitsfähige Hilfeempfänger, die zwischen 21 und 55 Jahre alt sind; mind. 12 Monate Sozialhilfebezug
Zielgruppengröße	Zwischen Januar und Juni 2001: Programmgruppe: 123 Personen, Kontrollgruppe: 89 Personen	Drei-Zellen-Design: Programmgruppe I: 230 Personen, Programmgruppe II (Lohnkostenzuschüsse): 181 Personen; Kontrollgruppe: 186 Personen	Zwischen September 2000 und Februar 2001: Programmgruppe: 48 Personen, Kontrollgruppe: 43 Personen	Programmbezirke: 310; Kontrollbezirke: 299; gelieferte Daten Nordweststadt (PG): 132; Am Bügel (KG): 96	Programmgruppe: 206 Personen; Kontrollgruppe: 206 Personen	Programmgruppe: 205 Personen, Kontrollgruppe: 205 Personen	83 Personen
Ausgestaltung des Einstiegsgeldes	Einkommensabhängiger Zuschuss: Monatlicher Zuschuss beträgt maximal 550 DM (= 25% von 2200 DM) zusätzlich zum Absetzbetrag	Zeitlich degressiver Zuschuss: Monatlicher Zuschuss beträgt in den ersten sechs Monaten 30% des Nettoeinkommens; drittes Quartal: 20%, viertes Quartal: 10% des Nettoeinkommens. Obergrenze des Zuschusses: 500 DM. Zuschuss zusätzlich zum Absetzbetrag	Zeitlich degressiver Zuschuss (max. 551 DM): Monatlicher Zuschuss beträgt 50% d. Bruttoeinkommens (max. 551 DM), dann alle 2 Monate Senkung um 5% auf 45%, 40%, 35%, 30% und 25%. Zuschuss zusätzlich zum Absetzbetrag	Zeitlich degressiver Zuschuss, differenziert nach Teil-/Vollzeitigkeit und Anzahl der Kinder: Zuschuss bei Vollzeitigkeit: Voller Regelsatz (551 DM). Zuschuss bei Teilzeitigkeit: Halber Regelsatz (275,50 DM); zusätzlich zum Absetzbetrag für 12 Monate plus 90 DM je Kind. Degression: 13./14. Monat: 75%, 15./16. Monat: 50%, 17./18. Monat: 25% des vollen bzw. halben Regelsatzes	Zeitlich degressiver Zuschuss: Monatlicher Zuschuss in Höhe von 100% des Absetzbetrags (335,60 DM) in den ersten 6 Monaten; 75% (251,70 DM) im dritten Vierteljahr, 50% (167,80 DM) im vierten Vierteljahr jeweils zusätzlich zum Absetzbetrag	Zeitlich degressiver Zuschuss: 40% d. Bruttoeinkommens im ersten Jahr; 30% in den folgenden 6 Monaten	Zeitlich degressiver Zuschuss: 60% d. Nettoeinkommens in den ersten 6 Monaten, 50% für weitere 6 Monate, 40% für die letzten 6 Monate; jedoch mind. Absetzbetrag nach bisheriger Regelung
Befristung	12 Monate	12 Monate	12 Monate	18 Monate	12 Monate	18 Monate (6 Mon. Verlängerungsoption)	18 Monate
Geförderte Beschäftigungsverhältnisse	Voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; tarifliche Entlohnung	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; tariflicher oder ortsüblicher Lohn	Voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; tarifliche Entlohnung	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
Einkommensobergrenze	Bedürftigkeitsgrenze d. jew. HH-typs u. Nettoeinkommensobergrenze	Individuelle Bedürftigkeitsgrenze	Bedürftigkeitsgrenze	Bedürftigkeitsgrenze	Bedürftigkeitsgrenze d. jeweiligen HH-typs	Bedürftigkeitsgrenze	Bedürftigkeitsgrenze
Evaluationsmethode	Kontrollgruppen mit Zufallsauswahl	Zufallsauswahl (Drei-zellen-Design)	Kontrollgruppen mit Zufallsauswahl (bis 28.02.01)	Vergleichsbezirke in der Stadt	Kontrollgruppen mit Zufallsauswahl	Kontrollgruppen mit Zufallsauswahl	Deskriptive Statistik plus Befragung
Start	Juni 2000	Juni 2000	September 2000	Oktober 2000	Juli 2000	August 2000	Juli 2000