

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Schlussbericht



Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Schlussbericht

Verteilerhinweis:

Diese Informationsschrift wird von der Landesregierung in Baden-Württemberg im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidatinnen und Kandidaten oder Helferinnen und Helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel.

Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinarbeit des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist.

Erlaubt ist es jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.

Herausgeber

Sozialministerium Baden-Württemberg
Schellingstraße 15
70174 Stuttgart

Telefon: (07 11) 1 23-0

Fax: (07 11) 1 23-39 99

Internet: www.sozialministerium.baden-wuerttemberg.de

September 2002

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Schlussbericht

Vorwort

Der Abbau der Arbeitslosigkeit gilt als eine der wichtigsten Herausforderungen dieser Zeit. Schon seit einigen Jahren wird über eine Aktivierung des Niedriglohnsektors diskutiert, um vor allem Menschen mit geringer Qualifikation den Weg in eine Beschäftigung zu ebnen. So genannte Kombi-Einkommen werden dabei unter anderem als eine Möglichkeit betrachtet, neue Tätigkeitsfelder zu erschließen.



Bei nüchterner Betrachtungsweise wird man feststellen müssen, dass alle Modelle, die diesem Anspruch gerecht werden wollen, den Nachweis ihrer Praxistauglichkeit bisher schuldig geblieben sind. Das gilt auch für das so genannte Mainzer Modell, nach dem bei niedrigen Verdiensten staatliche Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt werden.

In den zurückliegenden 2 1/2 Jahren wurde von neun Modellkreisen gemeinsam mit dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und dem Sozialministerium das baden-württembergische Einstiegsgeld erprobt. Beim Einstiegsgeld wird bei langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern, die eine Arbeit aufnehmen, über einen Zeitraum von 12 Monaten nur ein geringerer Teil des Arbeitseinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet. Unter dem Strich verbleibt den Hilfeempfängern also bei Beschäftigungsaufnahme mehr Geld.

Auch wenn die Erfahrungen und Ergebnisse der Modellkreise kein eindeutiges Bild ergeben, so kann doch allgemein als Fazit gezogen werden, dass das Einstiegsgeld geeignet ist, positive Anreize zur Beschäftigungsaufnahme zu setzen. Es war für eine breitflächige Aktivierung des Niedriglohnbereichs nicht konzipiert und ist hierfür auch nicht geeignet. Als einzelfallbezogene Hilfestellung stellt es jedoch eine Bereicherung des Instrumentariums der Hilfe zur Arbeit im Sozialhilfesystem dar.

Die Teilnehmerzahlen des baden-württembergischen Modellversuchs halten jedem Vergleich mit dem bundesweiten Mainzer Modell stand, vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es eine viel kleinere und vielfach auch schwierigere Zielgruppe im Auge hatte. Zudem sind die Ergebnisse des Modellversuchs ein wichtiger Beitrag für die Diskussion über eine Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe und deren künftige Ausgestaltung.

Ich danke allen Kreisen, die sich an dem Modellversuch beteiligt haben, und dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung für die gute Zusammenarbeit.

Friedhelm Repnik

Dr. Friedhelm Repnik MdL



Institut für
Angewandte
Wirtschaftsforschung

Direktor: Professor Dr. Gerd Ronning

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Sabine Dann
Andrea Kirchmann
Alexander Spermann
Jürgen Volkert

Danksagung

Der vom baden-württembergischen Sozialministerium initiierte Modellversuch „Einstiegs-geld in Baden-Württemberg“ begann im Januar 1999 und war damit bundesweit der erste Modellversuch zur Erprobung von Kombi-Einkommen für Sozialhilfeempfänger.

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, ist mit der wissen-schaftlichen Begleitforschung beauftragt worden und legt mit diesem Abschlussbericht einen Gesamtüberblick über den baden-württembergischen Modellversuch vor. Ohne vielfältige Unterstützung wäre das Forschungsprojekt nicht zu realisieren gewesen. Unser Dank gilt an erster Stelle dem baden-württembergischen Sozialministerium. Es hat mit seiner Entscheidung zu Gunsten des Einstiegsgeldes und dessen Einführung in neun Stadt- und Landkreisen einen zukunftsweisenden Weg eingeschlagen – insbesondere mit Blick auf die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Deutschland. Den Mitarbeiterin-nen und Mitarbeitern des Sozialministeriums sei für ihre tatkräftige Unterstützung und konstruktiven Vorschläge in allen Phasen des Forschungsprojektes gedankt.

Unser ganz besonderer Dank richtet sich an die Vertreterinnen und Vertreter der Städte Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie der Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar, Tübingen und Waldshut. Sie haben uns bei der Durchführung des Modell-versuchs – trotz hoher Arbeitsbelastung – bereitwillig unterstützt und halfen mit äußerst wertvollen Anregungen, den Modellversuch zu optimieren. Dankbar sind wir insbesondere den Städten Mannheim und Freiburg, ohne deren Engagement eine Evaluation mittels Programm- und Kontrollgruppen nicht möglich gewesen wäre.

Danken möchten wir auch Herrn Professor Dr. Bernd Fitzenberger von der Universität Mannheim (Wissenschaftlicher Beirat des IAW) und Herrn Professor Dr. Gerd Ronning (Direktor des IAW), die uns bei der Evaluation beratend zur Seite standen.

Last but not least danken wir Herrn Martin Rosemann und Herrn Dr. Harald Strotmann für die Unterstützung bei der quantitativen Analyse sowie Frau Birgit Ullrich für das Korrekturlesen und das Erstellen des Layouts.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	13
2	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	15
3	„Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ – Konzeption und Erfahrungen	23
3.1	Zielgruppe	23
3.2	Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“: Idee, Grundkonzeption und Erfahrungen in der Praxis	25
3.2.1	Ausgangssituation Sozialhilfefälle	25
3.2.2	Idee, Ziele und Grundkonzeption des Einstiegsgeldes	26
3.2.3	Implementation vor Ort	34
4	„Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ – Eine Bilanz	38
4.1	Beschreibung der Modellteilnehmer	38
4.2	Einstiegsgeld – und dann?	49
4.3	Programm- und Kontrollgruppenanalyse am Beispiel der Städte Mannheim und Freiburg	56
4.3.1	Das fundamentale Evaluationsproblem und seine Lösung in den Modellkreisen	56
4.3.2	Stadt Mannheim	57
4.3.3	Stadt Freiburg	68
4.3.4	Fiskalische Konsequenzen	70
4.4	Zusammenfassung	71
5	Leitfaden zur Einführung eines Einstiegsgeldes und Überlegungen zur Durchführung von Modellversuchen	75
5.1	Einführung eines Einstiegsgeldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger	76
5.1.1	Entwicklung der Modellvariante	76
5.1.2	Implementation vor Ort	85
5.2	Überlegungen zur Durchführung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Modellversuchen	91

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

6	Überblick über Kombilöhne und Kombi-Einkommen – Systematisierung und Vergleich des Einstiegsgeldes mit anderen Modellen	94
6.1	Das Sonderprogramm Mainzer Modell der Bundesregierung	94
6.2	Vergleich zwischen Mainzer Modell und Einstiegsgeld	96
6.3	Modellversuche mit Einkommenszuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG	99
6.4	Alternative ifo-Modell?	99
6.5	Internationaler Kontext	100
7	Schlusswort und Ausblick	103
	Literaturverzeichnis	105

1 Einleitung

Im Juli 2002 ist die Zahl der Arbeitslosen wieder auf über vier Millionen Arbeitslose gestiegen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist deutlich höher als noch Anfang der 90er Jahre und liegt gegenwärtig nach OECD-Angaben bei etwa 50 %. 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. Die Sozialhilfefalle besteht in der fast vollständigen Anrechnung der Nettoeinkommen von Hilfeempfängern auf die Sozialhilfe. Für Bezieher von Sozialhilfe bestehen somit nur geringe finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. Ökonomisch betrachtet gelten für sie – bis auf einen geringen anrechnungsfreien Sockelbetrag – „Spitzensteuersätze“ von 85 bis 100 %. Mit Kombi-Einkommen und Kombilöhnen sollen Anreize geschaffen werden, die zur Überwindung dieser Hemmnisse beitragen. Positive Erfahrungen mit finanziellen Arbeitsanreizinstrumenten liegen aus den USA, Großbritannien und Kanada schon seit längerer Zeit vor, so dass ihre Erprobung in Deutschland nahe lag. In diesem Kontext ist auch der vom baden-württembergischen Sozialministerium initiierte Modellversuch „Einstiegsgehd in Baden-Württemberg“ – der erste Modellversuch zur Erprobung finanzieller Anreizinstrumente in Deutschland – zu sehen. Durch den Modellversuch galt es herauszufinden, inwieweit der Abbau der „Sozialhilfefalle“ zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann.

Voraussetzung für die Durchführung des Modellversuchs war die Experimentierklausel nach § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die eine zeitlich befristete geringere Anrechnung von Erwerbseinkommen der Hilfeempfänger bei Arbeitsaufnahme ermöglicht. Das Sozialministerium Baden-Württemberg beauftragte das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) mit der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellversuchs. Am Modellversuch beteiligten sich die Städte Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar, Tübingen und Waldshut. Mit

der Entscheidung zu Gunsten des Einstiegs geldes und dessen Einführung im Jahr 1999 hat Baden-Württemberg in Deutschland eine Vorreiterposition bei der Entwicklung von Anreizinstrumenten zur vermehrten Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern erlangt. Der Modellversuch endete am 31. August 2002.

Der hier vorliegende Schlussbericht gibt einen Gesamtüberblick über den Modellversuch. Im zweiten Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Modellversuch zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen. Die Idee und die Grundkonzeption des Einstiegs geldes sowie die Erfahrungen in der Praxis sind Gegenstand des dritten Kapitels. Im vierten Kapitel wird Bilanz gezogen, indem der Modellversuch in zwei Untersuchungsschritten analysiert wird. Zunächst werden die Teilnehmer am Modellversuch anhand verschiedener Merkmale beschrieben, anschließend steht der Beschäftigungsstatus der Hilfeempfänger nach dem Einstiegs geld im Mittelpunkt der Untersuchung. In einem zweiten Schritt werden die Beschäftigungswirkungen des Einstiegs geldes mittels Vergleich von Programm- und Kontrollgruppen am Beispiel der Städte Mannheim und Freiburg untersucht. Ein Leitfaden zur Einführung des Einstiegs geldes und zur Durchführung von Modellversuchen ist Gegenstand des fünften Kapitels. Im sechsten Kapitel wird das Einstiegs geld-Konzept in die aktuelle Reformdiskussion eingeordnet, wobei der Vergleich mit dem Mainzer Modell den Schwerpunkt bildet.

2 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In Baden-Württemberg kamen zum Jahresende 2000 schätzungsweise zwischen 51.475¹ und 74.535² Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger potenziell für die Aufnahme einer Beschäftigung infrage. Nehmen diese Personen eine Beschäftigung auf, so wird ihnen nach den derzeit geltenden Anrechnungsregeln der größte Teil ihres dabei erzielten Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet – sie stellen sich finanziell kaum besser als ohne Erwerbstätigkeit. Die finanziellen Anreize, eine Beschäftigung aufzunehmen, die nicht unmittelbar aus der Sozialhilfe herausführt, sind daher gering. Diese Situation wird treffend mit dem Begriff „Sozialhilfefalle“ charakterisiert.

Mit dem vom baden-württembergischen Sozialministerium initiierten Modellversuch „Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg“ galt es herauszufinden, inwieweit der Abbau der „Sozialhilfefalle“ zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann. Die Grundidee und Konzeption eines „Einstiegsgehaltes“ wurde von Alexander Spermann an der Universität Freiburg entwickelt.³ Das „Einstiegsgehalt in Baden-Württemberg“ ist ein zeitlich befristeter Zuschuss zur Sozialhilfe in Form eines erhöhten Freibetrags bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. Durch diesen Zuschuss soll für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger die selbstständige Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt finanziell attraktiver werden.

Der baden-württembergische Modellversuch war der erste Modellversuch mit finanziellen Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger in Deutschland. Erstmals ist es auch im Rahmen dieses Modellversuchs gelungen, ein Evaluationsdesign zu implementieren, das den Beschäftigungserfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme im Vergleich zu einer von der Maßnahme ausgeschlossenen Kontrollgruppe messen kann. Mit der wissenschaftlichen Begleitforschung wurde das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) beauftragt. Die am Modellversuch teilnehmenden Kreise waren die Städte Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar, Tübingen und Waldshut. Die Erprobungsphase des Einstiegsgehaltes begann im Januar 1999 und endete am 31. August 2002.

¹ Nettoarbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger zwischen 18 und 60 Jahren.

² Nettoarbeitskräftepotenzial zuzüglich Sozialhilfeempfänger, die auf Grund häuslicher Bindung nicht erwerbstätig sind.

³ Vgl. Spermann, 1996, 2001.

Die Sozialhilfeempfänger wurden von den Modellkreisen zunächst schriftlich über das Einstiegsgeld informiert. Die Resonanz war jedoch gering. Die Modellkreise begannen daraufhin überwiegend, die Hilfeempfänger im Rahmen der anstehenden Beratungsgespräche persönlich über die Möglichkeit des Einstiegsgeldes aufzuklären. Als wichtige Grundvoraussetzung zur adäquaten persönlichen Information und Beratung der Hilfeempfänger stellte sich im Laufe des Modellversuchs die Motivation der mit dem Einstiegsgeld betrauten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter heraus, denn das Einstiegsgeld muss nicht nur neben dem normalen Tagesgeschäft bewältigt werden, sondern erfordert auch ein Umdenken: Hilfeempfänger, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet sind, erhalten einen zusätzlichen finanziellen Anreiz, sofern sie dieser Pflicht nachkommen. Hier war zunächst Überzeugungsarbeit zu leisten.

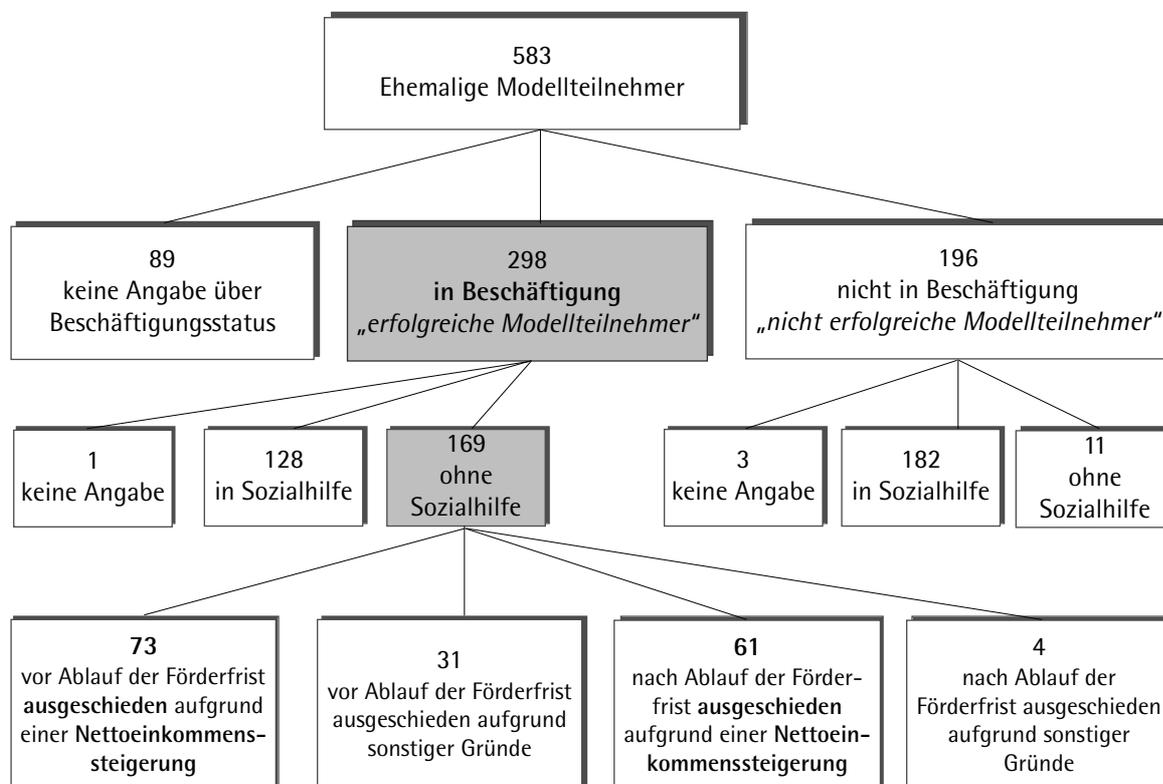
Deskriptive Betrachtung der Modellteilnehmer

Die Resonanz auf den Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ war positiv: Seit der Einführung des Einstiegsgeldes im Oktober 1999 bis zum Stichtag 31. Mai 2002 haben 761 Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger am Modellversuch teilgenommen. Damit wurde ein durchschnittlicher Anteil von 13 % an der Zielgruppe erreicht.⁴ Die Beteiligung in den einzelnen Modellkreisen war sehr unterschiedlich; sie variierte zwischen 2 % und 29 %.

Das Einstiegsgeld soll für Sozialhilfeempfänger ein erster Schritt zu einer langfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Das zentrale Erfolgskriterium ist der *Verbleib in Beschäftigung* nach Ausscheiden aus dem Modellversuch, unabhängig davon, ob noch Sozialhilfe bezogen wird oder nicht (siehe Abbildung 1). Von den Sozialhilfeempfängern, bei denen der Verbleib in Beschäftigung nach Ablauf oder vorzeitigem Ausscheiden aus dem Einstiegsgeld bekannt ist, gehen 60 % weiterhin einer Erwerbstätigkeit nach. Bezieht man in die Betrachtung alle ehemaligen Modellteilnehmer mit ein, das heißt auch jene, bei denen keine Angaben über den Verbleib in Beschäftigung vorliegen, so liegt der Weiterbeschäftigungsanteil immer noch bei 51 %. Besonders erfolgreich waren 23 % der ehemaligen Modellteilnehmer; sie konnten die Sozialhilfeschwelle innerhalb eines Jahres durch eine Nettoeinkommenssteigerung überwinden. Ein befristeter Anreiz kann somit eine schrittweise Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

⁴ Zur Berechnung des Anteils wurde die Bestandszahl zu Beginn des Modellversuchs zu Grunde gelegt. Zum Stichtag 31. Mai 2002 konnte die Größe der Zielgruppe einschließlich Neuzugänge nicht ermittelt werden. Die Sozialämter verfügen in der Regel nicht über eine geeignete Software, die es ermöglicht hätte, die Zielgruppengröße und deren Zusammensetzung zu jedem Zeitpunkt des Modellversuchs exakt zu bestimmen.

Abbildung 1: Ehemalige Modellteilnehmer nach Beschäftigungsstatus und Sozialhilfestatus
Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

Bei den ehemaligen Modellteilnehmern lassen sich *Erfolgsfaktoren für eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration* ableiten:

- Frauen bleiben nach Ablauf der Förderung häufiger in Beschäftigung als Männer.
- Allein Erziehende bleiben etwas häufiger in Beschäftigung als Paare mit Kindern. Die niedrigste Weiterbeschäftigungsquote haben allein Stehende.
- Je höher das Qualifikationsniveau der Modellteilnehmer, umso häufiger bleiben die Modellteilnehmer in Beschäftigung.
- Modellteilnehmer, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, bleiben häufiger in Beschäftigung als solche mit geringfügiger Beschäftigung. Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sind Teilzeitstellen nachhaltiger als Vollzeitstellen. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass der „Vorsprung“ der Teilzeitstellen vor den Vollzeitstellen daran liegen könnte, dass die Modellteilnehmer mit einer Vollzeitstelle häufiger nicht mehr erfasst werden können, da sie keinen Sozialhilfeantrag mehr stellen.
- Bei Fertigungsberufen ist die Beschäftigungsaufnahme nachhaltiger als bei Berufen im Dienstleistungsbereich.

Die deskriptive Analyse zum Stichtag 31. Mai 2002 liefert folgende interessante Einsichten in die Struktur der Modellteilnehmer:

- Die Modellteilnehmer sind überwiegend weiblich. Besonders häufig profitieren vom Einstiegsgeld Familien, insbesondere allein Erziehende sind stark vertreten. Das Durchschnittsalter der Modellteilnehmer liegt bei 38 Jahren. Die Modellteilnehmer verfügen über ein niedriges bis sehr niedriges Qualifikationsniveau. Die allein Erziehenden im Modellversuch weisen einen kleinen Qualifikationsvorsprung gegenüber den anderen Haushaltstypen auf.
- Die Modellteilnehmer üben meist sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aus, dabei dominiert die Teilzeitbeschäftigung. Paarhaushalte mit Kindern gehen am häufigsten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach.
- Die wichtigsten Branchen, in denen die Modellteilnehmer eine Beschäftigung aufgenommen haben, sind der Handel (mit dem Schwerpunkt Einzelhandel) und das Reinigungsgewerbe. Bei den Berufen handelt es sich zu einem hohen Anteil um Dienstleistungsberufe.
- Ein Drittel der Modellteilnehmer verfügt über ein monatliches Nettoeinkommen bis zu 325 Euro. Über die Hälfte der Modellteilnehmer verdient netto zwischen 326 und 1.000 Euro.
- Ergänzende Sozialhilfe von monatlich unter 250 Euro beanspruchen etwas mehr als ein Drittel der Modellteilnehmer; ergänzende Sozialhilfe über 750 Euro benötigen weniger als 10 % der Teilnehmer.

Programm- und Kontrollgruppenanalyse

Mit dem Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ wurde erstmals in Deutschland ein soziales Experiment mit Programm- und Kontrollgruppen umgesetzt. Weshalb sind Kontrollgruppen nötig, um den Erfolg einer Maßnahme messen zu können? Weil man nicht weiß, ob eine Person auch ohne diese Maßnahme eine Beschäftigung aufgenommen hätte (fundamentales Evaluationsproblem). Die Bildung von Kontrollgruppen, denen eine bestimmte Maßnahme explizit nicht angeboten wird, ist ein möglicher Weg, um dieses fundamentale Evaluationsproblem zu lösen. Die Kontrollgruppe ist dann der Vergleichsmaßstab: Das Verhalten der Personen der Kontrollgruppe wird ersatzweise beobachtet für das nicht beobachtbare hypothetische Verhalten der Personen der Programmgruppe, wenn ihnen diese Maßnahme nicht angeboten worden wäre.

Beschäftigungseffekte

Die Ergebnisse des Vergleichs zwischen Programm- und Kontrollgruppe lassen sich wie folgt zusammenfassen. Für die Stadt Mannheim konnten signifikant positive Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden. Da die meisten Hilfeempfänger der Programmgruppe in Beratungsgesprächen im Sozialamt über das Einstiegsgeld aufgeklärt wurden, muss davon ausgegangen werden, dass sie den zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung auch realisierten. Der zusätzliche Beschäftigungseffekt beträgt 5,4 % und ist wie folgt zu interpretieren: Teilnehmer, die sich in der Programmgruppe befinden, haben eine um 5,4 % höhere Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu kommen, als Teilnehmer, die sich nicht in der Programmgruppe befinden.

Für die Stadt Freiburg konnten dagegen weder signifikant positive noch negative Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden. Zwar zeigt sich bei den Übergängen in Beschäftigung mit und ohne weiteren Sozialhilfebezug ein leichter Vorteil für die Programmgruppe gegenüber der Kontrollgruppe, doch müssen diese Unterschiede als zufällig eingeschätzt werden. Ein wesentlicher Grund für dieses Ergebnis dürfte darin liegen, dass die Hilfeempfänger der Programmgruppe ausschließlich durch ein Informationsschreiben auf die Möglichkeit des Einstiegsgeldes hingewiesen wurden. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass der finanzielle Anreiz des Einstiegsgeldes dem wesentlichen Teil der Programmgruppe bekannt war.

Fiskalische Einschätzung

Bei der fiskalischen Analyse sind folgende Komponenten zu berücksichtigen. Zum einen sind es die Sozialhilfeausgaben selbst. Durch die geringere Anrechnung des Nettoerwerbseinkommens ist die Einsparung je Euro zwar geringer als bei weitgehender Vollarrechnung im Status quo. Da jedoch relativ mehr Hilfeempfänger aus der Programmgruppe als in der Kontrollgruppe in Beschäftigung übergehen, kann man davon ausgehen, dass es tendenziell zu Einsparungen kommt. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass mit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auch ein Sozialversicherungsschutz erworben wird, der sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt zu Einsparungen bei der Sozialhilfe führt. Damit entfällt Krankenhilfe (Hilfe in besonderen Lebenslagen). Ferner entstehen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens zwölf Monate ausgeübt wird. Auf diese Weise besteht bei erneuter Arbeitslosigkeit Anspruch auf

Arbeitslosengeld, der Sozialhilfeaufwand reduziert sich demnach um diesen Betrag. Des Weiteren entstehen Rentenversicherungsansprüche, die einen unter Umständen im Alter bestehenden Sozialhilfeanspruch reduzieren.

Leitfaden zur Einführung des Einstiegs geldes

Die Erprobungsphase des „Einstiegs geldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger“ in Baden-Württemberg ist nun abgeschlossen und das Einstiegs geld wird vom Modellversuch in die Praxis entlassen. Im Modellversuch konnten nicht nur Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten des Einstiegs geldes und seiner Inanspruchnahme durch bestimmte Zielgruppen gewonnen werden, sondern auch vielfältige praktische Implementationserfahrungen. Aus diesen Erfahrungen wurde ein Leitfaden für jene Stadt- und Landkreise entwickelt, die eine Einführung des Einstiegs geldes in Betracht ziehen. Der Leitfaden ist in der folgenden „Checkliste“ kurz zusammengefasst:

Checkliste: Was ist bei der Einführung des Einstiegs geldes zu beachten?

- ✓ **Zielgruppe:** Sozialhilfeempfänger, die für die Dauer eines Jahres keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind.
- ✓ **Finanzieller Anreiz:** Deutlicher, leicht verständlicher finanzieller Anreiz, der die Sozialhilfefalle konsequent überwindet.
- ✓ **Einkommensobergrenze:** Bedürftigkeitsgrenze im Status quo.
- ✓ **Förderfähig:** Selbstständig aufgenommene Beschäftigung.
- ✓ **Beschäftigungsverhältnisse:** Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt.
- ✓ **Befristung:** Das Einstiegs geld sollte zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten befristet werden. Für Personen mit besonderen Hemmnissen zur Überwindung der Sozialhilfeschwelle können längere Förderfristen festgelegt werden.
- ✓ **Flankierende Maßnahmen:** Maßnahmen, die die Eigenmotivation des Hilfeempfängers fördern und die Beschäftigungsaufnahme ermöglichen (Bewerbertraining / Kinderbetreuung / Mobilitätshilfen).
- ✓ **Kollision mit anderen Maßnahmen:** Im Prinzip keine. Das Einstiegs geld kann zugleich mit anderen Maßnahmen angeboten werden. Wird zur Aufnahme der Beschäftigung eine andere Maßnahme in Anspruch genommen (zum Beispiel: Vermittlung auf eine konkrete Stelle oder Lohnkostenzuschuss), wird kein Einstiegs geld gewährt.
- ✓ **Information der Hilfeempfänger:** Das Anreizinstrument Einstiegs geld besteht in der Information über das Einstiegs geld selbst. Daher müssen die Hilfeempfänger umfassend und sachgerecht informiert und zur selbstständigen Arbeitssuche motiviert werden. Hierfür eignet sich nur die persönliche Information durch einen Sachbearbeiter.
- ✓ **Motivation der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter:** Eine wichtige Grundvoraussetzung für die sachgerechte Information der Hilfeempfänger sind motivierte Sachbearbeiter. Daher müssen diese umfassend informiert, motiviert und in den Entscheidungsprozess über das Einstiegs geld mit einbezogen werden.
- ✓ **Einbeziehung der Arbeitgeber:** Keine.
- ✓ **Einbeziehung der Öffentlichkeit und arbeitsmarktpolitischer Akteure:** Ausschließlich zum Zwecke der Information.

Systematisierung und Vergleich des Einstiegsgeldes mit anderen Kombilohn- und Kombi-Einkommens-Modellen

Der Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ war der erste Modellversuch mit finanziellen Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger in Deutschland. In der Zwischenzeit wurden weitere Kombilohn- und Kombi-Einkommens-Modellversuche mit vergleichbaren Anreizinstrumenten gestartet. Insbesondere ist hier das so genannte Mainzer Modell (früher CAST) zu nennen, das seit Juli 2000 zunächst in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg erprobt und dann bereits im März 2002 bundesweit eingeführt wurde. Beim Mainzer Modell werden grundsätzlich alle Personen, die eine gering entlohnte Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden neu aufnehmen, zeitlich befristet bezuschusst. Die wesentlichen Unterschiede zum Einstiegsgeld: Während sich das „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ ausschließlich an langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger richtet, zielt das Mainzer Modell auf alle potenziellen Geringverdiener ab – also auch auf Personen, die zuvor nicht arbeitslos waren. Hierdurch dürften beim Mainzer Modell in wesentlich größerem Umfang Mitnahmeeffekte auftreten als beim Einstiegsgeld. Ferner ist der Zuschuss nach dem Mainzer Modell für Sozialhilfeempfänger mit einem Fehlanreiz verbunden: Die Zuschüsse werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, das erzielte Nettoeinkommen ohne Zuschuss hingegen schon. Dadurch besteht für Sozialhilfeempfänger ein Anreiz, möglichst genau so viel zu verdienen, dass ihr Zuschuss nach dem Mainzer Modell maximal ist. Verdienen sie mehr, sinkt der degressiv ausgestaltete Zuschuss und das verfügbare Einkommen geht zurück. Beim Einstiegsgeld wird durch einen einheitlichen Anrechnungssatz gewährleistet, dass sich bis zur Sozialhilfeschwelle jeder zusätzlich verdiente Euro positiv auf das verfügbare Einkommen auswirkt.

Das Münchener ifo-Institut machte im Mai 2002 einen Reformvorschlag unter dem Stichwort „Aktivierende Sozialhilfe“. Nach diesem Vorschlag soll die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen deutlich abgesenkt werden. Bei Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erhalten Hilfeempfänger eine Lohnsteuergutschrift nach dem Vorbild des amerikanischen Earned Income Tax Credit (EITC). Für Personen, die bei abgesenkter Sozialhilfe nicht sofort eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden, werden staatliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, durch deren Aufnahme ein Nettoeinkommen in Höhe der jetzigen Sozialhilfe erzielt werden kann. Der zentrale Schwachpunkt des Modells liegt in der Unterschätzung der Kosten für die Bereitstellung staatlicher Beschäftigungsmöglichkeiten und für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zwar beinhaltet der ifo-Vorschlag durch die Absenkung des Sozialhilfeniveaus höhere Arbeitsanreize als das Ein-

stiegsgeld, er ist jedoch im Gegensatz zum Einstiegsgeld mit hohen Aufwendungen verbunden.

Evaluationsstudien über befristete Kombilöhne in Kanada und der Schweiz haben gezeigt, dass mit solchen Modellen in Ländern mit einem relativ hohen sozialen Sicherungsniveau positive Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Das Einstiegsgeld ist in diesem Kontext zu sehen. Auch hier wurden positive Beschäftigungseffekte für eine bestimmte Zielgruppe – die langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfänger – nachgewiesen. Doch darf durch diese Art von Anreizkonzept kein Beschäftigungswunder erwartet werden. Das Einstiegsgeld ist vielmehr als kleiner Baustein unter einer Vielzahl passgenauer Maßnahmen zu sehen.

3 „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ – Konzeption und Erfahrungen

3.1 Zielgruppe

Die Sozialhilfe hat sich vor allem in Folge der hohen Langzeitarbeitslosigkeit immer stärker zu einer Grundsicherung für eine wachsende Zahl von Menschen entwickelt. Zum Jahresende 2000⁵ bezogen in Baden-Württemberg 208.647 Personen Sozialhilfe im engeren Sinne.⁶ Damit waren im Land 2 % der Bevölkerung auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen.⁷ Die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger war seit dem Jahr 1998, beeinflusst durch die positive Arbeitsmarktentwicklung, kontinuierlich zurückgegangen. Aktuell dürfte die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Baden-Württemberg aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit jedoch wieder im Steigen begriffen sein. Die 208.647 Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger zum Jahresende 2000 verteilten sich auf 104.321 Haushalte. Besonders häufig auf Sozialhilfe angewiesen waren allein Erziehende und ihre Kinder sowie allein Stehende.

Der beste Weg, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu überwinden, ist die Aufnahme einer Beschäftigung mit einem Arbeitseinkommen, das ausreicht, den Bedarf des betroffenen Haushaltes zu decken. Doch wie viele der baden-württembergischen Sozialhilfeempfänger sind potenziell überhaupt dazu in der Lage, eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt auszuüben? Hier stellt sich die Frage nach dem so genannten Arbeitskräftepotenzial. Das Arbeitskräftepotenzial gibt empirische Anhaltspunkte darüber, wie viele Sozialhilfeempfänger grundsätzlich in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden könnten.

Mit Hilfe der amtlichen Statistik lässt sich das Arbeitskräftepotenzial näherungsweise bestimmen: Unterstellt man eine prinzipielle Verfügbarkeit aller männlichen und weiblichen Sozialhilfeempfänger im Alter von 18 bis unter 60 Jahren⁸ mit Ausnahme der Personen, die wegen häuslicher Bindung, Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, dann ergab sich zum Stichtag 31. Dezember 2000 in Baden-Württemberg ein Bruttoarbeitskräftepotenzial von 67.781 Personen. Von den im Bruttoarbeitskräftepotenzial enthaltenen Hilfeempfängern gingen 12.482 bereits einer Vollzeit-

⁵ Die amtliche Statistik weist keine aktuelleren Informationen aus.

⁶ Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

⁷ Baden-Württemberg hat im Ländervergleich die zweitniedrigste Sozialhilfequote nach Bayern.

⁸ Bei der Bestimmung des Arbeitskräftepotenzials wird üblicherweise das Alter von 15 bis 65 Jahren zu Grunde gelegt. Bei einer solchen Vorgehensweise wird jedoch zum einen übersehen, dass bei jugendlichen Sozialhilfeempfängern die Integration in Ausbildung Vorrang vor der Integration in den Arbeitsmarkt haben sollte und dass zum anderen ältere Hilfebedürftige große Schwierigkeiten haben, eine Arbeitsstelle zu finden.

oder Teilzeittätigkeit nach und 3.824 befanden sich gerade in Aus- oder Fortbildung. Das verbleibende Nettoarbeitskräftepotenzial bestand zu 79 % aus Arbeitslosen und zu 21 % aus Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen. Unterstellt man für diesen Personenkreis grundsätzlich Erwerbsfähigkeit, wären in Baden-Württemberg schätzungsweise 51.475 Personen für eine Arbeitsaufnahme und damit auch für eine der vielfältigen Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“⁹ infrage gekommen. Das Nettoarbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger hat sich von Ende 1997 bis Ende 2000 fast um ein Drittel verringert. Der wichtigste Grund hierfür dürfte die positive Arbeitsmarktlage in diesem Zeitraum gewesen sein, auch verstärkte Vermittlungsaktivitäten der Sozialämter könnten eine Rolle gespielt haben. Die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials der Sozialhilfeempfänger von 1995 bis 2000 ist auf Seite 36/37 dokumentiert.

Das genannte Nettoarbeitskräftepotenzial darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit der Anzahl der in Baden-Württemberg insgesamt für den Bezug eines „Einstiegsgeldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger“ infrage kommenden Personen. Zum einen sind im Nettoarbeitskräftepotenzial Personen vertreten, die erst seit kurzer Zeit arbeitslos sind, die neben den Leistungen des Sozialamtes Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen oder die in Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Diese Personen sind per Definition vom Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ ausgeschlossen. Andererseits werden bei der Berechnung des Arbeitskräftepotenzials Personen nicht berücksichtigt, die nach amtlicher Klassifikation „wegen häuslicher Bindung nicht erwerbstätig“ sind. Die Einstufung in diese Kategorie wird von den jeweiligen Betreuern im Sozialamt vorgenommen; eine allgemein verbindliche Definition gibt es nicht. Überwiegend dürfte es sich bei dieser Gruppe um allein Erziehende mit betreuungsbedürftigen Kindern handeln. Sie sind zwar nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung verpflichtet, dennoch würde vermutlich ein Teil der Gruppe gern zumindest eine stundenweise oder Teilzeitbeschäftigung aufnehmen. Gerade im Hinblick auf die Zielgruppe eines freiwilligen Angebotes wie des Einstiegsgeldes erscheint es daher sinnvoll, diese Gruppe nicht aus dem Arbeitskräftepotenzial auszuschließen. Bezöge man die Personen mit häuslicher Bindung demnach mit ein, so würde sich das Nettoarbeitskräftepotenzial von 51.475 auf 74.535 Personen erhöhen.

⁹ Einen Überblick über die Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern in Baden-Württemberg gibt: Kirchmann, Andrea; Klee, Günther (1999): Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg – Bestandsaufnahme und Bewertung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.

3.2 Modellversuch „Einstiegsgehd in Baden-Württemberg“: Idee, Grundkonzeption und Erfahrungen in der Praxis

3.2.1 Ausgangssituation Sozialhilfefalle

Eines der wesentlichen Grundprinzipien der deutschen Sozialhilfe ist das Subsidiaritäts- oder Nachrangigkeitsprinzip. Konkretisiert wird das Subsidiaritätsprinzip in § 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), wonach keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat, „... wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.“ Hieraus folgt für Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger zum einen die Verpflichtung zur Aufnahme einer ihnen zumutbaren Beschäftigung und zum anderen, dass ihre dabei erzielten Arbeitseinkommen nahezu vollständig auf die Sozialhilfe anzurechnen sind. Hilfeempfänger, die sich durch eigene Arbeit selbst helfen können, sollen die Sozialhilfe im Umfang ihres Arbeitseinkommens entlasten.

Nach den Sozialhilferichtlinien für das Land Baden-Württemberg können Sozialhilfeempfänger¹⁰ derzeit 73,50 Euro (25 % des Regelsatzes¹¹, so genannter Sockelbetrag) anrechnungsfrei hinzu verdienen. Darüber hinaus gehende Nettoeinkommen werden zu 85 % auf die Sozialhilfe angerechnet und zwar so lange, bis beim Hilfeempfänger zusätzlich zur Sozialhilfe ein Betrag von 147 Euro (50 % des Regelsatzes, so genannte Kappungsgrenze) verbleibt. Diese Kappungsgrenze wird bereits bei einem Nettoeinkommen von 563,50 Euro erreicht. Verdient der Hilfeempfänger mehr als diesen Betrag, wird das zusätzliche Nettoarbeitseinkommen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Folglich können Sozialhilfe beziehende allein Stehende, Paare und Familien ihre finanzielle Situation selbst bei Aufnahme einer Vollzeitstelle nur um maximal 147 Euro monatlich verbessern. Bei allein Erziehenden kommen etwas großzügigere Anrechnungsregelungen zur Anwendung. Bei diesem Haushaltstyp bleiben 98 Euro (1/3 des Regelsatzes, Sockelbetrag) anrechnungsfrei, über diesen Betrag hinausgehende Nettoverdienste werden zu 75 % auf die Sozialhilfe angerechnet. Ab einem Nettoeinkommen von 490 Euro werden höhere Nettoeinkommen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Allein Erziehende können ihre finanzielle Situation also nur um maximal monatlich 196 Euro (2/3 des Regelsatzes, Kappungsgrenze) verbessern.

Arbeitswillige Sozialhilfeempfänger, die ihre Situation aus eigener Kraft verbessern möchten, müssen somit über weite Einkommensbereiche hinweg von jedem verdienten Euro 85 Cent

¹⁰ Diese Regelung bezieht sich auf allein Stehende, Paare und Familien. Bei allein Erziehenden gelten andere Anrechnungsregelungen, die nachfolgend beschrieben werden.

¹¹ Sozialhilfe-Eckregelsatz in Baden-Württemberg, Stand 1. Juli 2002.

(allein Erziehende 75 Cent) oder sogar das gesamte zusätzliche Einkommen beim Sozialamt abgeben. Insbesondere die Ausübung einer Tätigkeit mit einem Arbeitseinkommen, das im Bereich der Vollarrechnung, also zwischen der BSHG-Kappungsgrenze und der Sozialhilfeschwelle¹² des jeweiligen Haushaltstyps liegt, ist für Hilfebedürftige finanziell nicht attraktiv. Diese Situation wird treffend mit dem Begriff „Sozialhilfefalle“ charakterisiert. Gerade bei Haushalten mit hohen Sozialhilfeschwellen – und das sind in der Regel Haushalte mit Kindern – ist die Sozialhilfefalle besonders groß.¹³ Die gesetzlichen Bestimmungen führen dazu, dass für Sozialhilfeempfänger nur stundenweise Arbeit, Schwarzarbeit oder Beschäftigungen mit Nettoeinkommen oberhalb des Sozialhilfeniveaus finanziell attraktiv sind.

Diese Vorgehensweise spiegelt eine einseitige Auslegung des Subsidiaritätsprinzips wider, denn das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet nicht nur die Pflicht zur Selbsthilfe, sondern es verlangt auch, die Selbsthilfe anzuregen. Hilfebedürftige, die ihrer Pflicht zur Arbeit nachkommen, sollten demgemäß besser behandelt werden als solche, die sich ihrer Arbeitspflicht entziehen.¹⁴ Mit den beschriebenen Anrechnungsregeln werden jedoch Rahmenbedingungen gesetzt, die zu Fehlanreizen führen, das heißt einer wünschenswerten Arbeitsaufnahme oder – bei Hilfeempfängern, die bereits eine geringfügige Beschäftigung ausüben – einer Erhöhung des Arbeitseinsatzes zuwiderlaufen. Ein richtig verstandenes Subsidiaritätsprinzip würde dagegen verlangen, die Anrechnung von Arbeitseinkommen in der Sozialhilfe so zu gestalten, dass einerseits die Bereitschaft zur Arbeit der Hilfeempfänger unterstützt und andererseits dem Nachrangigkeitsprinzip Genüge getan wird.

3.2.2 Idee, Ziele und Grundkonzeption des Einstiegsgeldes

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Anrechnungspraxis und der daraus resultierenden geringen finanziellen Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger wurde von Alexander Spermann an der Universität Freiburg die Idee und Grundkonzeption eines „Einstiegsgeldes“ entwickelt.¹⁵ Das Einstiegsgeld ist ein zeitlich befristeter Zuschuss zur Sozialhilfe in Form eines erhöhten Freibetrags bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe. Durch diesen Zuschuss soll für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt finanziell attraktiver werden.

¹² Die Sozialhilfeschwelle gibt das Arbeitseinkommen an, das gerade ausreicht, um nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Sie setzt sich zusammen aus dem Bruttobedarf zuzüglich dem maximalen Zusatzverdienst eines Haushalts.

¹³ Berechnungsbeispiele zur Sozialhilfeschwelle verschiedener Haushaltstypen siehe: 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, S. 25.

¹⁴ Vgl. Volkert, 2002, S. 23.

¹⁵ Vgl. Spermann, 1996, 2001.

Im Jahr 1998 hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) der Landesarbeitsgemeinschaft „Hilfe zur Arbeit“ in Baden-Württemberg die Grundidee des „Einstiegsgeldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger“ vorgestellt und dessen Erprobung vorgeschlagen. Die Landesarbeitsgemeinschaft beschloss noch im selben Jahr, das Einstiegsgeld in einigen baden-württembergischen Stadt- und Landkreisen als weitere Variante der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in einem Modellversuch zu erproben. Voraussetzung für den Modellversuch war die Experimentierklausel nach § 18 Abs. 5 BSHG, die eine zeitlich befristete geringere Anrechnung von Erwerbseinkommen ermöglicht. Die Landesregierung griff diese Empfehlung auf und bat die Stadt- und Landkreise um Mitwirkung. Anfang 1999 beauftragte das Sozialministerium Baden-Württemberg das IAW offiziell mit der wissenschaftlichen Begleitforschung. Die baden-württembergischen Stadtkreise Freiburg, Karlsruhe und Mannheim sowie die Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar und Waldshut entschlossen sich zur Teilnahme am Modellversuch. Im Jahr 2000 erweiterte sich der Kreis der Modellteilnehmer um den Landkreis Tübingen. Die Erprobungsphase des Einstiegsgeldes begann im Januar 1999 und endete am 31. August 2002. Eine erste Zwischenbilanz des Modellversuchs mit einer Teilnehmerstatistik zum Stichtag 31. März 2001 wurde im September 2001 vorgestellt.

Mit dem Einstiegsgeld sollen die folgenden Ziele erreicht werden:

- ➔ Verwirklichung von Anrechnungsbestimmungen, die den Sozialhilfeempfängern lohnende Erwerbschancen eröffnen
- ➔ Ermöglichen einer (schrittweisen) Integration von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt
- ➔ Erzielen von Einsparungen bei den Sozialhilfeträgern (mittel- bis langfristig)
- ➔ Attraktivität des Modells für Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Um diese Ziele zu verwirklichen, besteht die Grundkonzeption des Einstiegsgeldes aus drei wesentlichen Grundelementen. Diese Elemente wurden als Orientierungsrahmen für die am Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ beteiligten Stadt- und Landkreise festgelegt. In der Praxis konnten die Modellkreise die drei Bausteine auf die kommunalen Gegebenheiten und Bedürfnisse zuschneiden. Jeder Kreis entwickelte somit seine eigene Variante zur Erprobung des Einstiegsgeldes. Die verschiedenen Einstiegsgeldvarianten sind in Tabelle 1 auf Seite 32/33 dargestellt.

1. Begrenzung der Zielgruppe auf arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, die bereits seit längerem ohne Arbeit sind

Durch eine Beschränkung des Einstiegs geldes auf Sozialhilfeempfänger, die bereits seit längerem keiner Beschäftigung mehr nachgegangen sind, sollen einerseits die Bemühungen jener Personen honoriert werden, die erfahrungsgemäß besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt zu bekommen. Andererseits sollen hierdurch Mitnahmeeffekte verhindert werden. Mitnahmeeffekte entstehen, wenn Kurzzeitarbeitslosen, denen nicht selten nach wenigen Monaten auch ohne zusätzliche finanzielle Anreize die Rückkehr in den Arbeitsmarkt gelingt (die durchschnittliche abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit betrug im Jahr 2001 in Baden-Württemberg 29 Wochen), hierfür ein Zuschuss gewährt wird. Darüber hinaus schließt diese enge Zielgruppenbegrenzung aus, dass Zuschüsse an Sozialhilfeempfänger gezahlt werden, die bereits bisher und ohne zusätzliche Anreize erwerbstätig waren. Ein Verzicht auf eine solche Zielgruppenbildung und auf die Minimierung von Mitnahmeeffekten wäre beschäftigungs- und sozialpolitisch problematisch und könnte zu hohen Kosten für die Sozialhilfeträger führen.

Einzelne Modellkreise des baden-württembergischen Modellversuchs haben die Zielgruppen weiter eingegrenzt, indem Jugendliche explizit aus der Zielgruppe ausgeschlossen wurden, da bei ihnen die Förderung mittels Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen Vorrang hat. Zwei Landkreise nahmen ausschließlich allein Erziehende in die Zielgruppe auf (vgl. Tabelle 1).

2. Deutlich verbesserte Anrechnungsregeln bei Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt

Um bei der Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern deren Eigeninitiative und Selbsthilfepotenziale konsequent zu erschließen, sind Rahmenbedingungen nötig, die gewährleisten, dass sich jeder arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit deutlich besser stellt als ohne eigenen Arbeitseinsatz. Der geringste finanzielle Anreiz ist mit der Vollarbeit, der höchste Anreiz mit einer Null-Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe zu erreichen. Die Höhe des Einstiegs geldes ist so zu wählen, dass zum einen ein deutlicher Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entsteht und zum anderen bei den Kommunen Einsparungen erzielt werden können. In Anlehnung an steuerrechtliche Regelungen wird als „Spitzenanrechnungssatz“ für Hilfeempfänger 50 % des Bruttoeinkommens vorgeschlagen, es sind aber auch andere Anrechnungssätze denkbar.

Verbleibt von einem zusätzlichen Brutto-Euro die Hälfte beim Hilfeempfänger, so ist der finanzielle Anreiz deutlich höher als im derzeitigen System. Weiterhin muss vermieden werden, dass durch die Gewährung des Einstiegsgeldes eine zu große Ungleichbehandlung gegenüber nicht anspruchsberechtigten Personen erfolgt. Hier ist insbesondere an die Festlegung einer Einkommensobergrenze zu denken. Bei der *Ausgestaltung* des Einstiegsgeldes sind schließlich auch praktische Belange, zum Beispiel die Verständlichkeit des Konzepts für die Hilfeempfänger sowie eine einfache Berechnung des Einstiegsgeldes durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter vor Ort, mit einzubeziehen.

Die baden-württembergischen Modellkreise haben sich für die unterschiedlichsten Anrechnungsvarianten entschieden (vgl. Tabelle 1). Einige Modellkreise und -städte haben bei der Berechnung des Einstiegsgeldes das Bruttogehalt, andere das Nettogehalt zu Grunde gelegt, gewählt wurden auch einkommens- und zeitlich degressive Varianten. Alle Modellkreise sehen eine Einkommensobergrenze für die Gewährung des Einstiegsgeldes vor. Es werden nur solche Arbeitsverhältnisse durch das Einstiegsgeld gefördert, deren Nettoeinkommen unter der Nettosozialhilfeschwelle liegt. Einkommen über der Sozialhilfeschwelle führen wie bisher zum Verlust des Sozialhilfeanspruchs.¹⁶

3. Zeitliche Befristung

Der Baustein „zeitliche Befristung“ unterscheidet das Einstiegsgeld wesentlich von anderen Kombi-Einkommens-Vorschlägen. Es wird davon ausgegangen, dass bereits eine befristete Verbesserung der finanziellen Anreize den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert. Dieser Konzeption liegt die Annahme einer Humankapitalerhöhung durch „Training on the job“ zu Grunde. Der Zeitraum sollte so bemessen werden, dass sich die Hilfeempfänger in ihrer neuen Stelle profilieren können und während oder im Anschluss an die befristete Förderdauer in der Lage sind, im gleichen Unternehmen oder anderswo eine Stelle zu erhalten, die sie von der Sozialhilfe unabhängig macht. Durch die zeitliche Befristung bleiben die Anreize zur Weiterbildung und zur Suche nach einer besseren Arbeitsstelle erhalten. Eine zeitliche Befristung ist auch zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geboten. Ferner werden durch die zeitliche Befristung Mitnahmeeffekte minimiert, da Hilfeempfänger, bei denen die Befristung ausläuft und die noch auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen sind, unter Umständen auch ohne eine Fortsetzung der Förderung im Arbeitsmarkt bleiben, um ihre Perspektiven am Arbeitsmarkt weiter zu verbessern.

¹⁶ Eine detaillierte Beschreibung und Diskussion der Einstiegsgeldvarianten vgl. Dann et al. (2001): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 31-34.

Die baden-württembergischen Modellkreise haben sich für die Befristung des Einstiegsgeldes auf ein Jahr entschieden.

Beispiel zur Berechnung des Einstiegsgeldes

Die Wirkungsweise des Einstiegsgeldes soll an einem einfachen Beispiel verdeutlicht werden: Ein Ehepaar mit zwei Kindern in Mannheim hat einen durchschnittlichen Bruttosozialhilfebedarf von ca. 1.168 Euro. Mit diesem Betrag sind alle Leistungen des Sozialamtes für die hilfebedürftige Familie abgedeckt. Um vollkommen von der Sozialhilfe unabhängig zu werden, müsste die Familie ein Nettoerwerbseinkommen von ca. 1.315 Euro erzielen. Dies entspräche einem Bruttoverdienst von ca. 1.644 Euro (bei Abstraktion von Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträgen von 20 %). Für eine Person, die längere Zeit keine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mehr ausgeübt hat, dürfte es schwierig sein, bei Aufnahme einer Beschäftigung auf Anhieb ein Bruttogehalt in dieser Höhe zu erzielen.

Die Aufnahme einer Tätigkeit mit einem geringeren Einkommen lohnt für die Familie bei der gültigen Anrechnungspraxis jedoch kaum: Durch eine Beschäftigung mit einem Bruttoverdienst von 1.100 Euro (dies entspricht einem Nettoverdienst von ca. 880 Euro) könnte sich die Familie nur um 147 Euro verbessern. Die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung sind in diesem Fall gering. Wird jedoch die Anrechnungsregelung des Einstiegsgeldes angewendet (in Mannheim 50 % des Bruttoeinkommens), verbessert sich die finanzielle Situation der Familie für die Dauer eines Jahres deutlich: Der Familie stehen 550 Euro monatlich mehr zur Verfügung als ohne Beschäftigung, das sind 403 Euro mehr als bei den derzeit geltenden Anrechnungsregeln. Die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind damit wesentlich höher als im Status quo.

Wird – im Gegensatz zum Status quo – eine Beschäftigung aufgenommen, so führt dies auch zu einer Entlastung des Sozialamtes der Stadt Mannheim. Das Sozialamt kann ca. 330 Euro auf den Hilfeanspruch der Familie anrechnen. Darüber hinaus entfallen weitere Zahlungen für die Familie, wie beispielsweise Leistungen für Krankenhilfe. Ferner ergeben sich bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Abgaben zur Sozialversicherung sowie Lohn- beziehungsweise Einkommensteuer.

Tabelle 1: Einstiegsgeldmodelle im Vergleich

	Alb-Donau- Kreis	Landkreis Böblingen	Landkreis Esslingen	Stadt Freiburg
Potenzieller Empfängerkreis	Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung; bei Jugendlichen nur 6 Monate)	Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung)	Langzeitarbeitslose; ehemals Selbständige; allein Erziehende; Jugendliche unter 25 Jahren; Personen, die mindestens 12 Monate im Sozialhilfebezug sind	SHE über 25 Jahre; mind. 6 Monate Sozialhilfebezug
Anspruch bei SGB III-Leistungen	Nein	Nein	Nein	Nein
Zielgruppengröße	100 Personen	182 Personen	350 Personen (zu Beginn) plus Neuzugänge	Programmgruppe: 754 Personen; Kontrollgruppe: 754 Personen *) siehe Anmerkung
Ausgestaltung des Einstiegsgeldes	50 % des Nettoeinkommens	50 % des Nettoeinkommen	Bis zu 255,65 Euro für Einpersonenhaushalte (500 DM); bis zu 357,90 Euro (700 DM) für Mehrpersonenhaushalte; Obergrenze ist das Nettoeinkommen	50 % des Bruttoeinkommens bis zum durchschnittlichen Bedarf des Haushaltstyps, darüber schrittweise Rückführung
Freibetrag = mind. bisherige Regelung?	Ja	Ja	Ja	Ja
Befristung	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
Geförderte Beschäftigungsverhältnisse	Nur svpfl.; keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse; keine Befristung < 12 Monate	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse keine Befristung < 12 Monate	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
Einkommensobergrenze	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit
Evaluationsmethode	Deskriptive Statistik	Deskriptive Statistik	Deskriptive Statistik	Kontrollgruppe durch Zufallsauswahl
Start	Dezember 1999	Januar 2000	Januar 2000	Dezember 1999

* Die Angabe von 754 Personen beruht auf der Annahme, dass in 754 Haushalten jeweils eine Person die Einstiegsgeldkriterien erfüllt.

Stadt Karlsruhe	Stadt Mannheim	Rhein-Neckar- Kreis	Landkreis Tübingen	Landkreis Waldshut
Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne Beschäftigung)	Langzeitarbeitslose SHE (1 Jahr ohne svpfl. Beschäftigung), unabhängig von der Dauer der Sozialhilfe	Ausschließlich allein Erziehende SHE, denen nicht bzw. nicht in vollem Umfang eine Arbeit gem § 18 Abs. 3 BSHG zugemutet werden kann	Allein Erziehende, bei denen keine durchsetzbare Arbeitsverpflichtung besteht; mindestens 6 Monate Sozialhilfebezug	SHE über 25 Jahre mindestens 6 Monate Sozialhilfebezug
Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
2.850 Personen (zu Beginn) plus Neuzugänge	Programmgruppe: 446 Personen (zu Beginn); Kontrollgruppe: 1.030 Personen (zu Beginn); plus Neuzugänge pro Gruppe	392 allein Erziehende (zu Beginn) plus Neuzugänge	Programmgruppe: 44 Personen (zu Beginn); Kontrollgruppe: 27 Personen (zu Beginn); plus Neuzugänge pro Gruppe	400 Personen (zu Beginn) plus Neuzugänge
Quartalsweise gestaffelt 70-60-40-30 % des Nettoeinkommens	50 % des Bruttoeinkommens höchstens 766,94 EUR (1.500 DM)	50 % des Bruttoeinkommens	Zusätzlich zum Freibetrag (§ 76 BSHG) im 1. bis 4. Monat: 30 %, 5. bis 8. Monat: 20 %; 9. bis 12. Mon.: 10 % des Nettoeinkommens; Gesamtfreibetrag begrenzt auf max. 460,16 EUR (900 DM) bei Halbtagsbeschäftigung, bei Vollzeit max. 613,55 EUR (1.200 DM)	50 % des Bruttoeinkommens im 1. Vierteljahr, dann vierteljährlich um 10 % fallendes Einstieggeld
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten verhältnisse	Nur svpfl., keine geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse	Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt
Sozialhilfebedürftigkeit	i. d. R. Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit	Sozialhilfebedürftigkeit
Deskriptive Statistik	Kontrollbezirke in der Stadt	Deskriptive Statistik	Kontrollgruppen mit Zufallsauswahl	Deskriptive Statistik
Oktober 1999	Januar 2000	November 1999	Januar 2001	Januar 2000

3.2.3 Implementation vor Ort

Im Verlauf des Jahres 1999 klärten die Modellkreise in enger Zusammenarbeit mit dem IAW die regionalen Voraussetzungen und Besonderheiten, entwickelten eigene Konzepte, informierten die arbeitsmarktpolitisch relevanten Akteure vor Ort, schufen die Grundlagen für eine möglichst aussagekräftige Erfolgsmessung und führten schließlich die Konzepte selbst zwischen Oktober 1999 und Januar 2000 ein. Der Landkreis Tübingen startete das Einstiegsgeld im Januar 2001.

Zunächst wurden die Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger schriftlich über das Einstiegsgeld informiert. Einige Stadt- und Landkreise legten dem Informationsschreiben einfache Berechnungsbeispiele bei, um den Hilfeempfängern die Vorteile des Einstiegsgeldes zu veranschaulichen. Als weitere Maßnahmen zur Information der Hilfeempfänger über den Modellversuch wurden Flugblätter im Amt ausgelegt und Beiträge in Presse und Rundfunk veröffentlicht. Teilweise wurden auch die relevanten regionalen Arbeitsmarktakeure über den Modellversuch informiert und um Unterstützung gebeten.

Die Sozialhilfeempfänger nahmen das Modell zunächst nur zögerlich an. Es stellte sich heraus, dass schriftliche Informationen allein nicht ausreichten, um den Hilfeempfängern das Einstiegsgeld und dessen Vorteile für sie selbst nahezubringen. Viele Modellkreise begannen daher, die zur Zielgruppe gehörenden Hilfeempfänger in den routinemäßigen Beratungsgesprächen persönlich über die Möglichkeit des Einstiegsgeldes zu informieren. Manche Modellkreise luden die Hilfeempfänger auch zu speziellen Informationsgesprächen ein.

Als wichtige Grundvoraussetzung zur adäquaten persönlichen Information und Beratung der Hilfeempfänger stellte sich im Lauf des Modellversuchs die Motivation der Sozialamtsmitarbeiter heraus. Das Konzept „Einstiegsgeld“ erfordert einen grundsätzlichen Wandel in der Einstellung. Für viele Sachbearbeiter in den Sozialämtern war es nicht auf Anhieb ersichtlich, warum Hilfeempfänger, die ohnehin zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet sind, hierfür einen zusätzlichen finanziellen Anreiz erhalten sollten. Hier war wiederholt Überzeugungsarbeit seitens der IAW-Mitarbeiter und der Amtsspitzen der Sozialämter nötig. Dies galt um so mehr, als die Sozialamtsmitarbeiter die durch den Modellversuch anfallenden Informations- und Evaluationstätigkeiten neben ihrem normalen Tagesgeschäft zu bewältigen hatten. Ein Erfolg des Modellversuchs hing also auch maßgeblich von der Motivation und der Einstellung der Mitarbeiter ab.

Die Grundvoraussetzungen, die bei der Einführung eines Einstiegs geldes gegeben sein sollten, werden im fünften Kapitel detaillierter behandelt. Dort finden sich auch Hinweise zur Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Modellversuchen.

Einstiegsfeld in Baden-Württemberg

Tabelle 2: Schätzung des Arbeitskräftepotenzials der Sozialhilfeempfänger zum Jahresende in Baden-Württemberg – 1995-2000

	1995			1996			Summe
	Summe	m	w	Summe	m	w	
HLU-Empfänger am 31.12. im Alter von 18 bis unter 60 Jahren nach Geschlecht	117.870	45.295	72.575	123.913	48.871	75.042	131.214
./. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	27.304	361	26.943	28.332	387	27.945	28.166
./. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	10.873	5.310	5.563	10.285	5.150	5.135	10.745
= (Brutto)Arbeitskräftepotenzial	79.693	39.624	40.069	85.296	43.334	41.962	92.303
./. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	11.114	3.040	8.074	11.129	3.276	7.853	12.114
./. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	3.892	1.774	2.118	4.210	1.938	2.272	4.446
= (Netto)Arbeitskräftepotenzial	64.687	34.810	29.877	69.957	38.120	31.837	75.743
bestehend aus:							
Arbeitslosen	45.492	27.314	18.178	49.567	29.889	19.678	55.318
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen	18.535	7.309	11.226	19.780	8.061	11.719	19.897
Nichterwerbstätigen aus Altersgründen	660	187	473	610	170	440	528

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, IAW-Berechnungen.

1997		1998			1999			2000		
m	w	Summe	m	w	Summe	m	w	Summe	m	w
52.006	79.208	123.853	47.423	76.430	113.506	42.444	71.062	102.487	37.780	64.707
278	27.888	27.522	322	27.200	25.300	296	25.004	23.060	278	22.782
5.306	5.439	11.241	5.594	5.647	11.184	5.513	5.671	11.646	5.803	5.843
46.422	45.881	85.090	41.507	43.583	77.022	36.635	40.387	67.781	31.699	36.082
3.777	8.337	12.756	4.228	8.528	12.136	3.828	8.308	12.482	3.931	8.551
2.004	2.442	4.398	1.917	2.481	4.281	1.842	2.439	3.824	1.671	2.153
40.641	35.102	67.936	35.362	32.574	60.605	30.965	29.640	51.475	26.097	25.378
32.632	22.686	50.971	28.993	21.978	47.313	26.159	21.154	40.584	22.045	18.539
7.884	12.013	16.522	6.251	10.271	12.984	4.730	8.254	10.588	3.971	6.617
125	403	443	118	325	308	76	232	303	81	222

4 „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ – Eine Bilanz

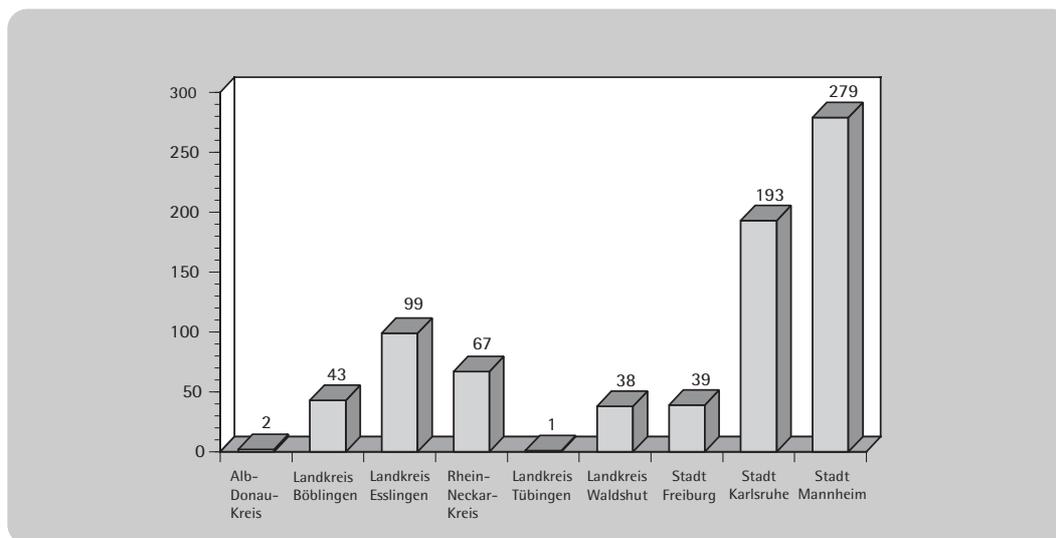
In diesem Kapitel wird der Modellversuch „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ in zwei Untersuchungsschritten analysiert. Im ersten Schritt werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Modellversuch „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ auf der Basis der Stichtagsdaten vom 31. Mai 2002 nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen beschrieben, auch werden die von den Modellteilnehmern aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse dargestellt (Abschnitt 4.1). Schließlich wird auf die Zeit nach dem Einstiegs geld eingegangen. Was geschieht, wenn Sozialhilfeempfänger vorzeitig aus dem Modellversuch ausscheiden oder ihre individuelle Förderfrist von einem Jahr abgelaufen ist? Gehen die Hilfeempfänger weiterhin ihrer Beschäftigung nach und sind sie noch auf Sozialhilfe angewiesen? Das zentrale Erfolgskriterium für die Zeit nach dem Einstiegs geld ist der „Verbleib in Beschäftigung“ (Abschnitt 4.2). Im zweiten Schritt werden die Beschäftigungswirkungen des Einstiegs geldes mittels Vergleich von Programm- und Kontrollgruppen am Beispiel der Städte Freiburg und Mannheim analysiert (Abschnitt 4.3).

4.1 Beschreibung der Modellteilnehmer

Im Oktober 1999 führte die Stadt Karlsruhe als erster Modellkreis das Einstiegs geld ein, im November folgte der Rhein-Neckar-Kreis, bis zum Jahresende führten die Stadt Freiburg und der Alb-Donau-Kreis das Einstiegs geld ein. Im Januar 2000 startete der Modellversuch dann auch in den Landkreisen Böblingen, Esslingen und Waldshut und in der Stadt Mannheim. Der Landkreis Tübingen vervollständigte im Sommer 2000 den Kreis der teilnehmenden Städte und Landkreise und startete Anfang 2001 den Modellversuch. 15 Monate nach Beginn des Einstiegs geldes – zum 31. März 2001 – wurde eine erste ausführliche Datenerhebung zu den Modellteilnehmern durchgeführt. Diese Sonderauswertung zeigte, dass bis zum genannten Stichtag insgesamt 496 Sozialhilfeempfänger am Modellversuch teilgenommen hatten. Zum Abschluss des baden-württembergischen Modellversuchs wurde eine zweite Datenerhebung zum Stichtag 31. Mai 2002 durchgeführt. Zweieinhalb Jahre nach Beginn des Modellversuchs in Baden-Württemberg haben insgesamt *761 Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger* vom Einstiegs geld profitiert und eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufgenommen. Bezogen auf die Zielgruppe zu Beginn des Modell-

versuchs entspricht dies einem Anteil von 13 %.¹⁷ Die Beteiligung in den einzelnen Modellkreisen ist sehr unterschiedlich. Sie variiert zwischen 2 % und 29 % jeweils bezogen auf die Bestandszahlen zu Beginn des Modellversuchs.¹⁸ Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Modellteilnehmer auf die Städte und Landkreise.

**Abbildung 2: Modellteilnehmer in den baden-württembergischen Städten und Landkreisen
Stand: 31. Mai 2002**



Quelle: IAW 2002.

Im Folgenden soll ein Überblick über die soziodemographischen Merkmale, den Bildungsstand sowie über die Struktur der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse der Modellteilnehmer gegeben werden.

¹⁷ Zur Berechnung des Anteils wurde die Bestandszahl zu Beginn des Modellversuch zu Grunde gelegt. Dies gilt auch für die Anteile der jeweiligen Kreise. Zum Stichtag 31. Mai 2002 konnte die Größe der Zielgruppe einschließlich Neuzugänge nicht ermittelt werden. Die Sozialämter verfügen in der Regel nicht über eine geeignete Software, die es ermöglicht hätte, die Zielgruppengröße und deren Zusammensetzung zu jedem Zeitpunkt des Modellversuchs exakt zu bestimmen.

¹⁸ Der Wert von 29 % wurde für die Stadt Mannheim ermittelt. Hierbei wurde die für das Jahr 2000 ermittelte Größe der Programmgruppe (Programmbezirke und Sonderbezirke) als Orientierungswert für die Zielgruppengröße herangezogen. Es ist aber zu beachten, dass sich die aus dem Datensatz ermittelte Programmgruppe auf das Jahr 2000 bezieht und somit nicht identisch mit der tatsächlichen Zielgruppe über den gesamten Modellzeitraum ist.

Soziodemographische Merkmale

Bereits in der Sonderauswertung vom März 2001 deutete es sich an, dass das Einstiegsgeld ein attraktives Fördermodell für Frauen zu sein scheint. Die Auswertung vom Mai 2002 bestätigt diesen Eindruck: 78 % der Modellteilnehmer sind Frauen. Lässt man die Landkreise Rhein-Neckar und Tübingen außer Acht, da beide Kreise das Einstiegsgeld ausschließlich allein Erziehenden gewähren und im Rhein-Neckar-Kreis nur ein Modellteilnehmer männlich ist, so liegt der Frauenanteil im Modellversuch immer noch bei 76 %. In Baden-Württemberg waren am 31. Dezember 2000 63 % aller Sozialhilfeempfänger Frauen.¹⁹ Der Frauenanteil unter den Modellteilnehmern ist somit höher als der Frauenanteil bei allen Sozialhilfeempfängern in Baden-Württemberg.²⁰ Der Ausländeranteil im Modellversuch liegt bei 23 %.

Welches Alter haben die Sozialhilfeempfänger, die am Modellversuch teilgenommen haben? Fast die Hälfte der Modellteilnehmer zählt zu der Altersgruppe der 30- bis unter 40-Jährigen, ein Viertel ist zwischen 40 und 49 Jahre alt. Die jüngste Teilnehmerin ist 18 Jahre alt, das durchschnittliche Alter der Modellteilnehmer liegt bei 38 Jahren.

Ein Blick auf die Haushaltstypen zeigt, dass allein Erziehende mit 56 % am häufigsten vertreten sind.²¹ Es folgen Paare mit Kindern mit einem Anteil von 16 %. Ein Viertel der Modellteilnehmer ist allein stehend, Paare ohne Kinder sind mit 3 % vertreten.

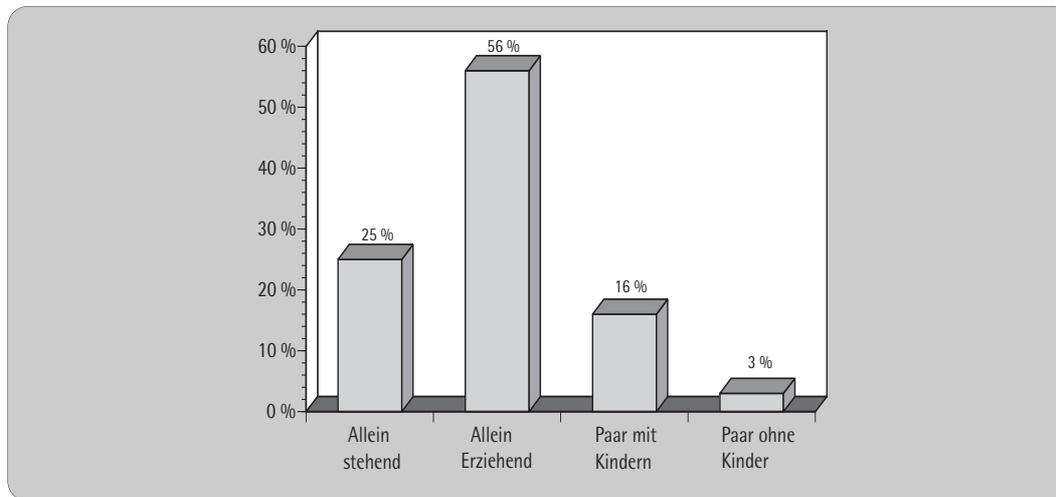
¹⁹ Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 18 bis 60 Jahren.

²⁰ Um eine verlässliche Aussage darüber treffen zu können, ob Sozialhilfeempfängerinnen besser auf finanzielle Anreize ansprechen als männliche Bezieher, müsste der Anteil der Frauen an der Zielgruppe herangezogen werden. Da die Sozialverwaltungen in der Regel nicht über eine geeignete Software verfügen, ist es nicht möglich, die Größe und Zusammensetzung der Zielgruppe (z. B. auch nach Haushaltstypen) für alle Kreise zu jedem Zeitpunkt des Modellversuchs exakt zu bestimmen. Eine Ausnahme bilden die Städte Freiburg und Mannheim, die eine Kontrollgruppenanalyse durchführten. Siehe hierzu den Exkurs auf Seite 42 und Abschnitt 4.3.

²¹ Hierbei handelt es sich um die bereinigte Angabe, das heißt der Rhein-Neckar-Kreis und der Landkreis Tübingen wurden aus der Betrachtung ausgeschlossen. Der nicht-bereinigte Anteil der allein Erziehenden liegt bei 60 %.

Abbildung 3: Modellteilnehmer nach Haushaltstypen*

Stand: 31. Mai 2002



*ohne den Rhein-Neckar-Kreis und den Landkreis Tübingen, da dort ausschließlich allein Erziehende Einstiegsgeld erhalten.

Quelle: IAW 2002.

Das Einstiegsgeld scheint somit ein attraktives Modell für Haushalte mit Kindern zu sein: 72 % der Modellhaushalte haben Kinder, durchschnittlich 1,7 Kinder. Während bei den allein Erziehenden die durchschnittliche Kinderzahl bei 1,6 Kindern liegt, erreicht sie bei Paarhaushalten den Wert 2,3.

Ein möglicher Grund für die überwiegende Inanspruchnahme des Einstiegsgeldes durch Familien mit Kindern besteht darin, dass es gerade für Haushalte mit Kindern aufgrund ihres hohen Sozialhilfebedarfs besonders schwierig ist, die Sozialhilfeschwelle zu überwinden. Die Sozialhilfeschwelle erstreckt sich bei Haushalten mit Kindern über einen größeren Einkommensbereich.²² Gleichzeitig sind – vor allem für allein Erziehende – die Möglichkeiten zum Einkommenserwerb durch die notwendige Kinderbetreuung eingeschränkt. Das Einstiegsgeld bietet deshalb vor allem für Familien eine Verbesserung der finanziellen Anreize gegenüber dem Status quo.

²² Die Sozialhilfeschwelle der Stadt Freiburg für das Jahr 2001 schwankte im Durchschnitt zwischen 1.421 Euro brutto (1.138 Euro netto) bei allein Erziehenden mit einem Kind und 2.615 Euro brutto (2.091 Euro netto) bei Paaren mit drei und mehr Kindern. Vgl. hierzu auch Dann et. al. (2001): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, S. 25.

Exkurs

Für die Stadt Mannheim kann die Frage, ob weibliche Sozialhilfeempfänger häufiger vom Einstiegs geld profitieren als männliche Bezieher, eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden. In der Programmgruppe sind 44 % der Sozialhilfeempfänger Frauen. Der Frauenanteil im Modellversuch liegt bei 71 %. Folglich ist der Frauenanteil unter den Teilnehmern am Modellversuch in der Stadt Mannheim wesentlich höher als die Frauenquote in der Programmgruppe.

Wie sieht es nun bei den Haushaltstypen aus? Ein Vergleich der Anteile der Haushaltstypen der Modellteilnehmer mit denen der potenziellen Zielgruppe (d. h. mit der Programmgruppe) zeigt, dass bei den Modellteilnehmern Haushalte mit Kindern mit einem Anteil von 63 % gegenüber 28 % in der Programmgruppe weit überproportional vertreten sind. Besonders auffällig ist die starke Beteiligung der allein Erziehenden am Einstiegs geld. Ihr Anteil an den Modellteilnehmern in der Stadt Mannheim ist mit 50 % mehr als dreimal so groß wie ihr Anteil an der Programmgruppe (15 %).

4

Qualifikationsniveau der Modellteilnehmer

Ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist die Qualifikation der Erwerbsperson. Personen, die keinen Schulabschluss oder keine Berufsausbildung absolviert haben, zählen zu den Verlierern des Arbeitsmarktes, da sich deren Beschäftigungschancen in den letzten Jahren drastisch verschlechtert haben. Eine dauerhafte Eingliederung dieses Personenkreises in ein Beschäftigungsverhältnis wird als besonders schwierig angesehen. Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug wie bei der Zielgruppe des Modellversuchs verschlechtern zudem die Eingliederungschancen. Über welches Qualifikationsniveau verfügen nun die Modellteilnehmer des Einstiegs geldes? Aufschluss darüber geben die Schulbildung und die berufliche Bildung der Modellteilnehmer.

Einschränkend ist zunächst anzumerken, dass bei 19 % der Modellteilnehmer keine Angaben über Schulbildung und bei 17 % keine Angaben über die Berufsausbildung vorliegen. Die Zahlen in Tabelle 3 beziehen sich also auf die Fälle, in denen die Schul- oder Berufsausbildung der Modellteilnehmer bekannt ist. Die Tabelle zeigt links die schulische und berufliche Bildung aller Modellteilnehmer und stellt rechts die Anteile der allein erziehenden Modellteilnehmerinnen denen der anderen Haushaltstypen gegenüber. Die allein Erziehenden-

den sind mit ihrem Anteil von 56 % die am stärksten vertretene Gruppe unter den Modellteilnehmern (siehe Abbildung 3). Des Weiteren wird bei den allein Erziehenden in der Sozialhilfe oft vermutet, dass sie gegenüber den anderen Sozialhilfeempfängern einen Qualifikationsvorsprung vorweisen können. Gegen eine Arbeitsaufnahme spreche bei ihnen primär die Kinderbetreuung und nicht ein Qualifikationsdefizit. Ob diese Vermutung auch auf die allein erziehenden Modellteilnehmerinnen zutrifft, lässt sich ebenfalls aus der Tabelle ablesen.

Tabelle 3: Qualifikationsniveau der Modellteilnehmer		Stand: 31. Mai 2002	
	Modell- teilnehmer insgesamt	davon	
		Allein Erziehende	andere Haushaltstypen (Allein Stehende, Paare mit und ohne Kinder)
Nach bekanntem Schulausbildungsabschluss (Bekannte Fälle: 615 Modellteilnehmer)			
Hauptschulabschluss	59 %	64 %	51 %
Realschulabschluss	17 %	18 %	17 %
Fachhochschul-/Hochschulreife	10 %	8 %	14 %
kein Schulabschluss	13 %	10 %	18 %
Nach bekannter beruflicher Bildung (Bekannte Fälle: 631 Modellteilnehmer)			
Beruflich-betriebliche Ausbildung (Lehre)	34 %	37 %	30 %
Beruflich-schulische Ausbildung	5 %	7 %	3 %
Fachhochschul-/Hochschulabschluss	5 %	3 %	6 %
Fach-/Meisterschule, Techniker-/Berufsakademie	1 %	1 %	1 %
Keine berufliche Ausbildung	55 %	52 %	60 %

Quelle: IAW 2002.

Der Vergleich der allein Erziehenden mit den anderen Haushaltstypen zeigt, dass der Anteil ohne Schulabschluss bei den allein Erziehenden mit 10 % niedriger ausfällt als bei den anderen Haushaltstypen (18 %). Auch bei den Hauptschulabschlüssen schneiden die allein Erziehenden besser ab als die anderen Haushalte. Anders sieht es allerdings bei den höheren Schulabschlüssen aus. Hier liegt der Anteil bei 8 % gegenüber 14 %. Diese Verteilung bei der schulischen Ausbildung spiegelt sich auch in der beruflichen Bildung wider. Bei den allgemeinen beruflichen Ausbildungsabschlüssen (betriebliche und schulische) ist der

Prozentsatz der allein Erziehenden im Vergleich zu den anderen Haushalten höher, bei den Fachhochschul- oder Hochschulabschlüssen liegen die anderen Haushaltstypen vorne. Festgehalten werden kann somit, dass die allein Erziehenden im Modellversuch einen – wenn auch kleinen – Qualifikationsvorsprung gegenüber den anderen Haushalten aufweisen können. Insgesamt jedoch verfügen die Modellteilnehmer, auch die allein erziehenden Teilnehmerinnen, über ein niedriges bis sehr niedriges Qualifikationsniveau. 13 % aller Modellteilnehmer können keinen Schulabschluss vorweisen und sogar 55 % haben keine abgeschlossene Berufsausbildung.

Beschäftigungsverhältnisse

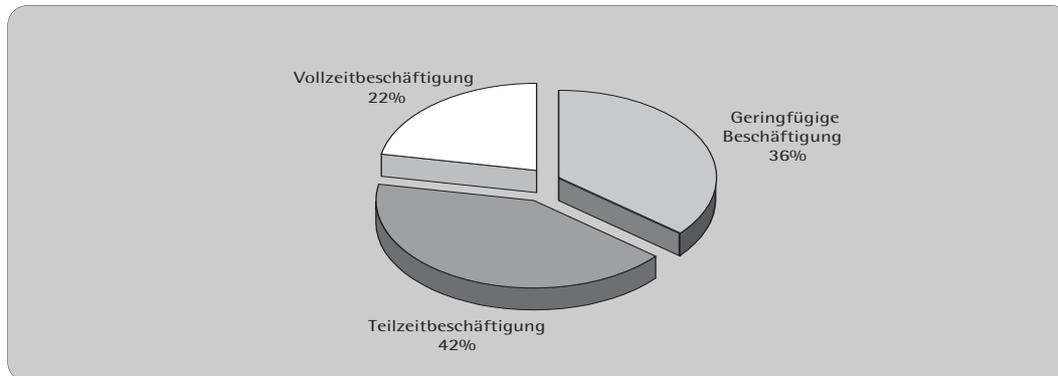
Welche Art von Beschäftigungsverhältnissen üben die Modellteilnehmer aus? Die Modellkreise konnten im Rahmen der Ausgestaltung ihrer Konzeptionen frei entscheiden, ob sie jeden Schritt in den ersten Arbeitsmarkt fördern (das heißt sowohl die Aufnahme einer geringfügigen als auch einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) oder ob sie die Förderung auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse beschränken. Vier Modellkreise beschlossen, ausschließlich sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten zu unterstützen. Damit ist es erforderlich, bei der Analyse der Art der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse bereinigte Angaben zu Grunde zu legen. Demzufolge werden nur die Modellkreise in die Untersuchung einbezogen, die mit dem Einstiegsgeld sowohl geringfügige als auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse unterstützen. Der auf diese Weise ermittelte bereinigte Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung liegt bei 64 %.²³

Betrachtet man die bereinigten Anteile der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach Haushaltstypen, so zeigt sich Folgendes: Der bereinigte Anteil ist bei Paaren mit Kindern mit 78 % am höchsten, allein Erziehende haben zu 66 % eine sozialversicherungspflichtige Stelle aufgenommen und allein Stehende folgen mit 59 %. Von den Paaren ohne Kinder sind im Rahmen des Modellversuchs lediglich 30 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Differenziert man die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse weiter nach ihrem zeitlichen Umfang, so dominiert die Teilzeitbeschäftigung mit 42 % (Abbildung 4).

²³ Bezieht man alle Modellkreise und -städte ein, ergibt sich in der unbereinigten Statistik ein Anteil von 71 % bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen.

Abbildung 4: Modellteilnehmer nach Art des Beschäftigungsverhältnisses Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

Offenbar wird durch den finanziellen Anreiz nicht nur die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für den Hilfeempfänger attraktiv, auch durch eine Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung können die Hilfeempfänger ihre finanzielle Situation – anders als im Status quo – verbessern.

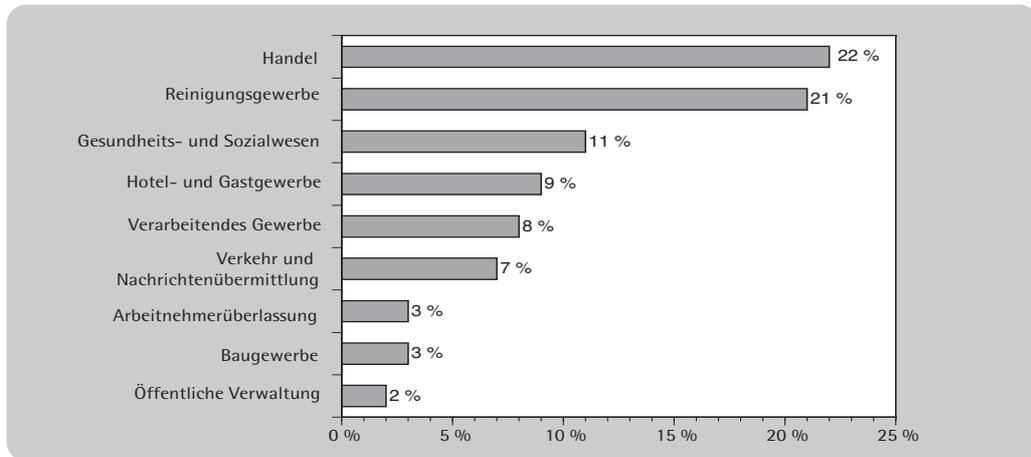
4

Branchen, Berufsbereiche und Berufsgruppen

In welchen Branchen und Berufen finden langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, die zu einem großen Teil niedrig qualifiziert sind, einen Arbeitsplatz? Bereits im Frühjahr 2001 zeigte es sich, dass der Handel mit dem Schwerpunkt Einzelhandel und das Reinigungsgewerbe die wichtigsten Branchen für den Modellversuch darstellen. Dies gilt auch für die Auswertung vom Mai 2002. Abbildung 5 gibt einen Gesamtüberblick über die wichtigsten Branchen.²⁴

²⁴ Mit einem Anteil von insgesamt 14 % sind folgende Branchen vertreten: Architektur- und Ingenieurbüros, Erziehung und Unterricht, Interessenvertretungen und kirchliche Vereinigungen, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Kultur, Sport und Unterhaltung, Land- und Forstwirtschaft und Gartenbau, Privater Haushalt, Schutzdienste, sonstige Dienstleistungen, Energie und Wasserversorgung.

Abbildung 5: Die wichtigsten Branchen, in den Modellteilnehmer Beschäftigung finden
Stand: 31. Mai 2002

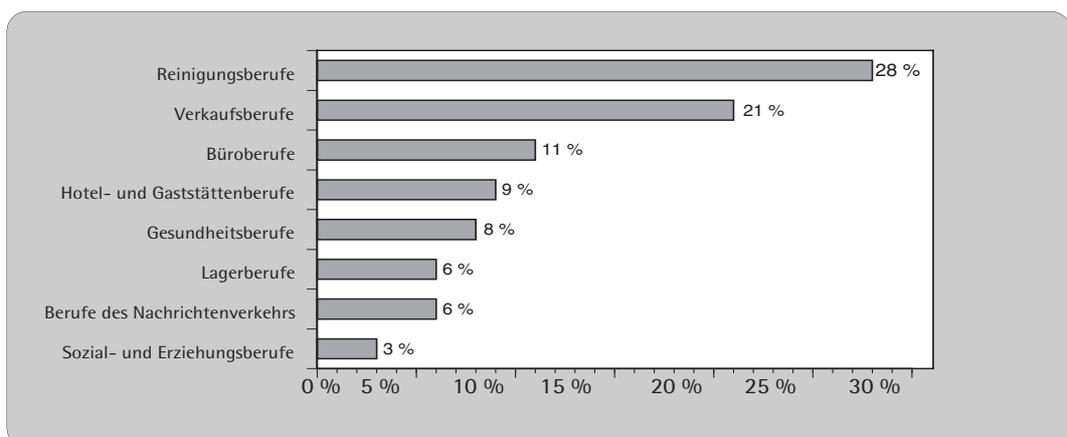


Quelle: IAW 2002.

Die Untersuchung der Berufsbereiche zeigt, dass 86 % der Teilnehmer einen Dienstleistungsberuf ergriffen haben, 12 % einen Fertigungsberuf und die verbleibenden 2 % verteilen sich auf die technischen Berufe sowie die Berufe in der Land-, Tier-, Forstwirtschaft und im Gartenbau. Bei den allein Erziehenden ist die Konzentration auf die Dienstleistungsberufe im Vergleich zu den anderen Haushalten, das heißt zu der Gesamtheit der Gruppe der allein Stehenden, Paare mit und Paare ohne Kinder, noch stärker ausgeprägt: 92 % der allein Erziehenden haben einen Beruf im Dienstleistungsbereich gewählt, 76 % sind es bei der Gruppe der anderen Haushaltstypen.

Abbildung 6: Die wichtigsten Dienstleistungsberufe

Stand: 31. Mai 2002



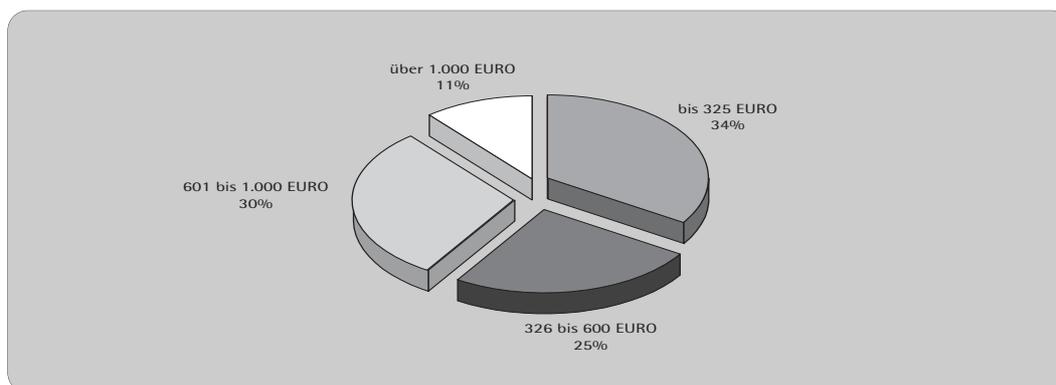
Quelle: IAW 2002.

Nettoeinkommen und Sozialhilfe

Welches Einkommen können die Sozialhilfeempfänger durch ihre eigene Arbeit erwirtschaften? Wie viel ergänzende Sozialhilfe ist zu Beginn des Reintegrationsprozesses in den Arbeitsmarkt zusätzlich zum Arbeitseinkommen notwendig, um den Bedarf der Haushalte zu decken? Diese Fragen sollen hier beantwortet werden.

In der Datenerhebung vom Mai 2002 wurde nach der Höhe des letzten monatlichen Nettoeinkommens der Modellteilnehmer gefragt. Die Nettoeinkommen wurden in vier Einkommensklassen unterteilt, die in Abbildung 7 dargestellt sind.

Abbildung 7: Modellteilnehmer nach dem letzten monatlichen Nettoeinkommen
Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

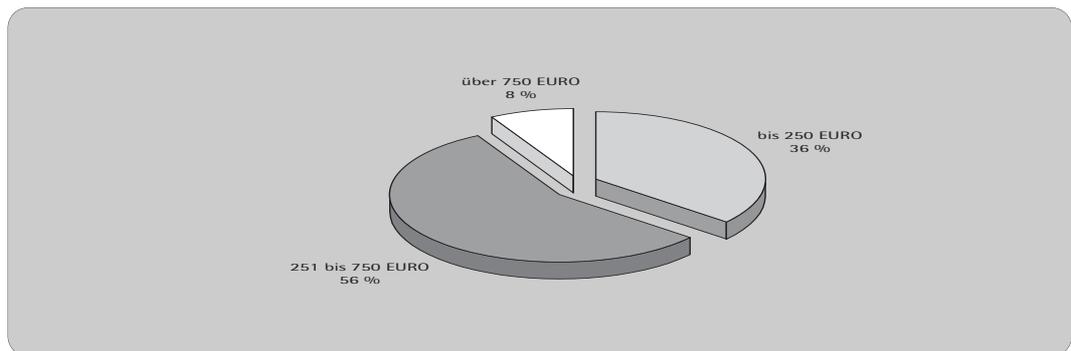
Vergleicht man die Anteile der erzielten Nettoeinkommen der Frauen mit denen der Männer, so kann festgehalten werden, dass im Nettoeinkommensbereich über 1.000 Euro die männlichen Modellteilnehmer mit einem Anteil von 28 % gegenüber 7 % der Frauen weit überproportional vertreten sind. Dies erklärt sich dadurch, dass fast die Hälfte aller männlichen Teilnehmer (42 %) eine Vollzeitstelle aufgenommen hat, während der Anteil bei den Frauen bei 16 % liegt. Der niedrige Anteil der Frauen an den Vollzeitstellen ist jedoch kein überraschendes Ergebnis, da über die Hälfte der Modellteilnehmer allein erziehende Frauen sind, die Berufstätigkeit und Kinderbetreuung miteinander in Einklang bringen müssen.

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Die ergänzende Sozialhilfe bei den Modellteilnehmern verteilt sich wie folgt: 36 % der Modellteilnehmer erhalten monatlich bis zu 250 Euro ergänzende Sozialhilfe, 56 % beanspruchen ergänzende Sozialhilfe zwischen 250 und 750 Euro, über 750 Euro benötigen 8 % der Teilnehmer.

Abbildung 8: Monatlich ergänzende Sozialhilfe

Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

4.2 Einstiegsgeld – und dann?

Von den 761 Sozialhilfeempfängern, die seit Beginn des Modellversuchs insgesamt am „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ teilgenommen haben, bezogen zum Stichtag 31. Mai 2002 noch 129 Personen ein Einstiegsgeld. 356 Personen waren vorzeitig, das heißt vor Ablauf ihrer individuellen Förderdauer aus dem Modellversuch ausgeschieden. Bei 227 Personen war die reguläre Förderdauer von einem Jahr bereits abgelaufen. Weitere 49 Personen haben am Modellversuch teilgenommen, über ihren Status zum Stichtag liegen aber keine Angaben vor.

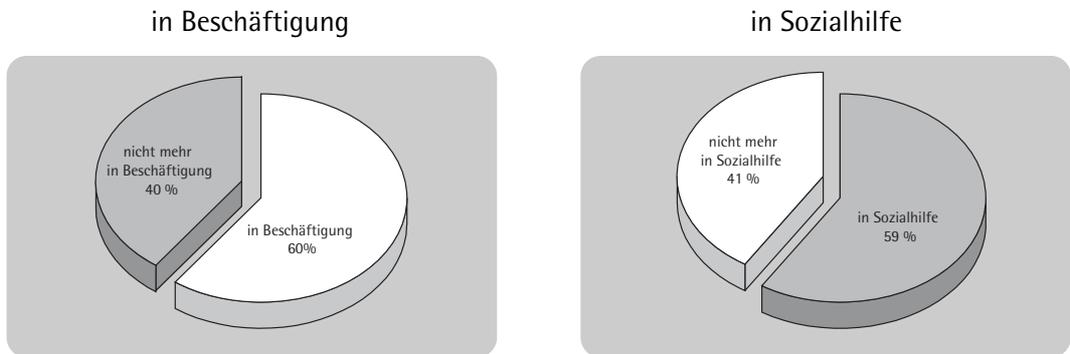
Das Einstiegsgeld soll für Sozialhilfeempfänger ein erster Schritt zu einer langfristigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. Die Aufmerksamkeit richtet sich daher nun auf die ehemaligen Modellteilnehmer. Diese Gruppe umfasst insgesamt 583 Personen und soll zunächst auf den Verbleib in Beschäftigung und Sozialhilfe hin analysiert werden. Das zentrale Erfolgskriterium „Verbleib in Beschäftigung“ – unabhängig davon, ob noch Sozialhilfe bezogen wird oder nicht – ist besonders bedeutsam für die Einschätzung des Erfolges. Gibt es hier besonders erfolgreiche Gruppen von Modellteilnehmern? Durch welche Merkmale (Geschlecht, Haushaltstyp, Bildung, Beschäftigungsverhältnisse) zeichnen sie sich aus? Neben dem Kriterium Verbleib wurden auch die Gründe für ein Ausscheiden vor Ablauf der Förderfrist (*vorzeitig Ausgeschiedene*) untersucht. Bei den ehemaligen Teilnehmern, die das Einstiegsgeld über die gesamte Förderdauer bezogen haben, ist es auch von Interesse, ob sie weiterhin in Beschäftigung sind und wie viele von ihnen noch auf Sozialhilfe angewiesen sind (*Absolventen*). Welches sind bei dieser Gruppe die wesentlichen Gründe für ein Ausscheiden aus der Sozialhilfe?

Ehemalige Modellteilnehmer

Hier sind zunächst folgende Fragen interessant: Wie viele der ehemaligen Modellteilnehmer sind weiterhin in Beschäftigung und wie viele sind nicht mehr von Zahlungen des Sozialamtes abhängig? Von 15 % der ehemaligen Teilnehmer liegen keine Angaben über den weiteren Verbleib in Beschäftigung vor, von 494 Personen kann aber eine Aussage über deren Weiterbeschäftigung nach dem Einstiegsgeldbezug – ob vorzeitig oder nach einem Jahr – gemacht werden: 60 % gehen nach dem Ausscheiden aus dem Modellversuch weiterhin einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nach.

Abbildung 9: Ehemalige Modellteilnehmer nach Verbleib

Stand: 31. Mai 2002

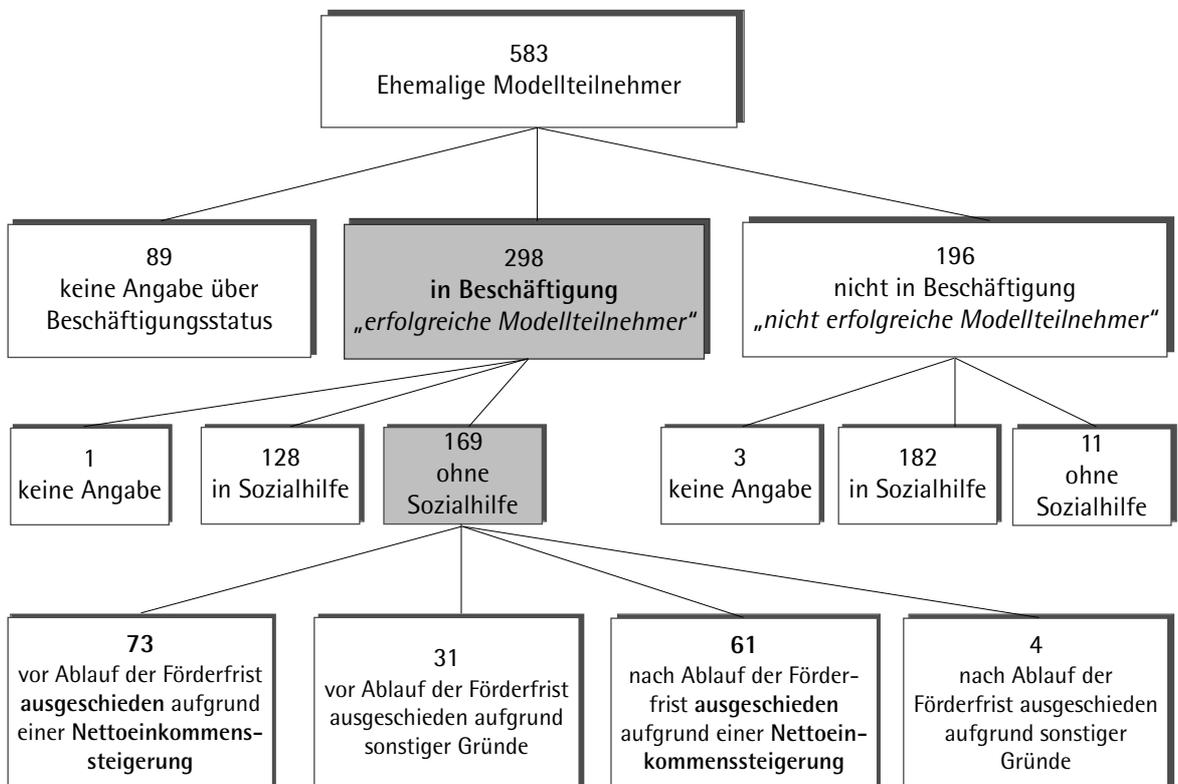


Quelle: IAW 2002.

Angaben über den Weiterbezug von Sozialhilfe liegen zu 534 Personen vor. Danach sind 41 % nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen. Fragt man nach den Gründen, warum die ehemaligen Modellteilnehmer, die weiterhin in Beschäftigung sind, keine Sozialhilfe mehr beziehen, zeigt sich, dass insgesamt 23 % der ehemaligen Modellteilnehmer aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Modellteilnehmer nach Beschäftigungsstatus und Sozialhilfestatus

Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

Wie Abbildung 10 zu entnehmen ist, waren von den ehemaligen Modellteilnehmern 169 Personen besonders erfolgreich. Sie übten zum Stichtag ein Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt aus und bezogen keine Sozialhilfe mehr. Davon hatten es 73 geschafft, die Sozialhilfeschwelle aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung bereits vor Ablauf der Förderfrist zu überwinden. 128 Hilfeempfänger gingen weiterhin einer Beschäftigung nach, waren aber noch auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen. 196 Personen waren weniger erfolgreich, sie waren zum Stichtag nicht mehr in Beschäftigung.

„Erfolgreiche“ und „nicht erfolgreiche“ Modellteilnehmer

Nach der Analyse der ehemaligen Modellteilnehmer zum Verbleib in Beschäftigung und/oder in Sozialhilfe sollen nun die Erfolgsfaktoren für eine dauerhafte Integration der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt dargestellt werden. Hierzu wurden die ehemaligen Modellteilnehmer in zwei Gruppen unterteilt: „*erfolgreiche*“ und „*nicht erfolgreiche*“ Modellteilnehmer. Als Erfolgskriterium wurde der *Verbleib in Beschäftigung* nach Ausscheiden aus dem Modellversuch herangezogen, unabhängig davon, ob noch Sozialhilfe bezogen wird oder nicht. Einschränkend muss hier zum einen angemerkt werden, dass keine Aussagen über den dauerhaften Verbleib in Beschäftigung möglich sind, da Daten nur für den Stichtag 31. Mai 2002 vorliegen. Des Weiteren ist zu bedenken, dass sich hinter den ehemaligen Modellteilnehmern, bei denen der Verbleib in Beschäftigung unbekannt ist, beziehungsweise die keinen Sozialhilfeantrag mehr gestellt haben, die erfolgreichsten Fälle verbergen können. Da die Sozialämter jedoch keine systematische Verbleibsstatistik über ehemalige Hilfeempfänger führen, können diese Personen nicht in die Betrachtung der Erfolgsfaktoren mit einbezogen werden.

Unterscheiden sich „erfolgreiche“ und „nicht erfolgreiche“ Modellteilnehmer in ihren soziodemographischen Merkmalen? Weibliche ehemalige Modellteilnehmer gehen etwas häufiger weiter einer Beschäftigung nach als männliche Teilnehmer (siehe Tabelle 4). Hinsichtlich des Alters treten keine Unterschiede auf, das Durchschnittsalter liegt sowohl bei den Personen in Beschäftigung als auch bei jenen ohne Beschäftigung bei 38 Jahren. Ein Blick auf die Weiterbeschäftigungsquoten der Haushaltstypen zeigt, dass Paare ohne Kinder häufiger in Beschäftigung bleiben, die Weiterbeschäftigungsquote liegt bei 72 %. Paare mit Kindern und allein Erziehende unterscheiden sich hinsichtlich ihres Verbleibs in Beschäftigung kaum. Beide Haushaltstypen behalten ihre Beschäftigung in 61 % beziehungsweise 64 % der Fälle bei.

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Tabelle 4: Ehemalige Modellteilnehmer nach Beschäftigungsstatus und ausgewählten soziodemographischen Merkmalen Stand: 31. Mai 2002

Geschlecht	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Frauen	235	63 %	139	37 %	374	100 %
Männer	63	53 %	57	47 %	120	100 %
Haushaltstyp	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Allein Stehende	56	49 %	59	51 %	115	100 %
Allein Erziehende	181	64 %	100	36 %	281	100 %
Paare mit Kindern	48	61 %	31	39 %	79	100 %
Paare ohne Kinder	13	72 %	5	28 %	18	100 %

Quelle: IAW 2002.

Eine interessante Frage ist jene nach dem Qualifikationsniveau der ehemaligen Modellteilnehmer. Bleiben Teilnehmer wesentlich häufiger in Beschäftigung, wenn sie über ein höheres Qualifikationsniveau verfügen? Das Niveau der Schulbildung scheint sich positiv auf die Weiterbeschäftigung nach dem Ausscheiden aus dem Modellversuch auszuwirken. Die ehemaligen Modellteilnehmer mit einem Hauptschulabschluss arbeiten lediglich zu 58 % weiter, während 79 % der Personen mit einem Realschulabschluss in Beschäftigung bleiben. Ferner bleiben von den Ehemaligen mit einer Fachhochschul- oder Hochschulreife 71 % in Beschäftigung. Auch die berufliche Bildung scheint einen positiven Einfluss auf die Weiterbeschäftigung der Modellteilnehmer zu haben. Hilfeempfänger mit einem Ausbildungsabschluss bleiben weitaus häufiger in Beschäftigung als Hilfeempfänger ohne Abschluss.

Tabelle 5: Ehemalige Modellteilnehmer nach Beschäftigungsstatus und Qualifikationsniveaus (bezogen auf die bekannten Fälle) Stand: 31. Mai 2002

Schulabschluss	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Kein Schulabschluss	20	37 %	34	63 %	54	100 %
Hauptschulabschluss	141	58 %	103	42 %	244	100 %
Realschulabschluss	56	79 %	15	21 %	71	100 %
FH-/Hochschulreife	25	71 %	10	29 %	35	100 %
Berufsabschluss	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Kein Berufsabschluss	113	49 %	119	51 %	232	100 %
Berufsabschluss	128	71 %	53	29 %	181	100 %

Quelle: IAW 2002.

Abschließend werden noch die Auswirkungen des Beschäftigungsumfangs und der Berufsbereiche auf den Verbleib in Beschäftigung untersucht. Ehemalige Modellteilnehmer, die im Rahmen des Modellversuchs eine Teilzeitbeschäftigung aufgenommen haben, bleiben zu zwei Dritteln der Fälle weiterhin in Beschäftigung. Ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis hingegen scheint kein Garant für den Verbleib in Beschäftigung zu sein. Modellteilnehmer, die einen Fertigungsberuf ausüben, zeigen eine etwas höhere Weiterbeschäftigungsquote als Modellteilnehmer, die einem Dienstleistungsberuf nachgehen.

Tabelle 6: Ehemalige Modellteilnehmer nach Beschäftigungsstatus, Umfang der Beschäftigung (bereinigte Anteile) und Berufsbereichen – Stand: 31. Mai 2002

Umfang der Beschäftigung	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Geringfügige Beschäftigung	64	44 %	83	56 %	147	100 %
Teilzeitbeschäftigung	109	67 %	54	33 %	163	100 %
Vollzeitbeschäftigung	55	63 %	32	37 %	87	100 %
Berufsbereiche	Weiterhin in Beschäftigung		Nicht mehr in Beschäftigung		Gesamt	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Dienstleistungsberufe	233	60 %	154	40 %	387	100 %
Fertigungsberufe	44	65 %	24	35 %	68	100 %
Berufe i. d. Land-, Forst-, Tierwirtschaft und im Gartenbau	5	71 %	2	29 %	7	100 %
Technische Berufe	-	-	3	100 %	3	100 %

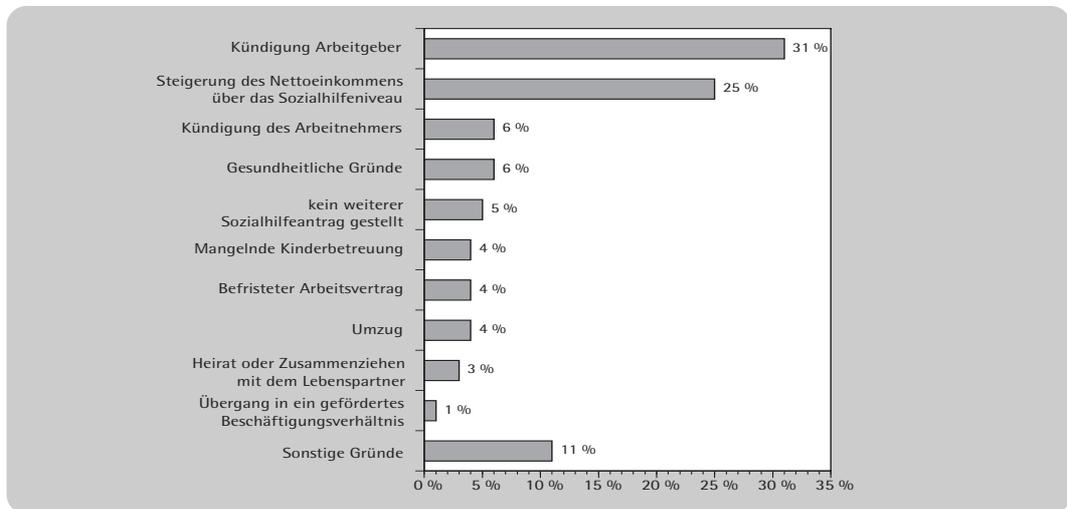
Quelle: IAW 2002.

Vorzeitig Ausgeschiedene

356 Personen sind vor Ablauf ihrer individuellen Förderdauer aus dem Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ ausgeschieden. Welches waren nun die Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden?²⁵

²⁵ Nicht für alle 356 Personen liegen die Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden vor, so dass sich die Prozentangaben in der Abbildung nur auf die bekannten Angaben von 315 Personen beziehen.

Abbildung 11: Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Modellversuch
Stand: 31. Mai 2002



Quelle: IAW 2002.

Die Abbildung zeigt, dass an erster Stelle als Grund für ein vorzeitiges Ausscheiden die Kündigung durch den Arbeitgeber steht. Positiv fällt auf, dass ein Viertel des hier betrachteten Personenkreises aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung über das Sozialhilfeniveau vorzeitig aus dem Modellversuch ausgeschieden ist. Dies bedeutet, die Modellteilnehmer haben durch ihre im Rahmen des Modellversuchs aufgenommene Beschäftigung so viel verdient, dass sie nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen waren und somit auch kein Einstiegsgeld mehr erhielten. Des Weiteren sind insgesamt 21 % aus den folgenden Gründen aus ihrem Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt ausgeschieden: Kündigung durch den Arbeitnehmer, Aufgabe des Beschäftigungsverhältnisses aufgrund gesundheitlicher Gründe oder mangelnder Kinderbetreuung, Ablauf eines befristeten Arbeitsvertrages oder Übergang in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis. Insgesamt sind 23 % aus Gründen vorzeitig ausgeschieden, die nicht notwendigerweise mit dem Beschäftigungsverhältnis in Zusammenhang stehen, wie zum Beispiel Heirat oder Umzug in eine andere Stadt, weil sie keinen weiteren Sozialhilfeantrag gestellt haben oder aus sonstigen Gründen.

Eine Betrachtung der einzelnen Haushaltstypen zeigt, dass sowohl bei den allein Stehenden als auch bei den Paaren mit Kindern die Kündigung durch den Arbeitgeber als erster Grund für ein vorzeitiges Ausscheiden genannt ist, die Nettoeinkommenssteigerung folgt an zweiter Stelle. Bei den allein Erziehenden teilen sich Kündigung durch den Arbeitgeber und

Nettoeinkommenssteigerung über das Sozialhilfeniveau den ersten Platz. Bei Paaren ohne Kinder ist der häufigste Grund für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Modellversuch eine Nettoeinkommenssteigerung über das Sozialhilfeniveau, auf Platz zwei steht hier die Kündigung durch den Arbeitgeber.

Absolventen

Bis zum 31. Mai 2002 sind 227 Personen regulär nach Ablauf ihrer individuellen Förderdauer *aus dem Modellversuch* ausgeschieden. Von diesen 227 Personen gehen 177 Personen (78 %) weiterhin einer Beschäftigung nach, obwohl das Einstiegsgeld bereits abgelaufen ist und der finanzielle Anreiz somit entfällt. 32 Personen (14 %) haben nach Ablauf der Einstiegsgeldgewährung ihr Beschäftigungsverhältnis aufgegeben, von 8 % liegen keine Angaben über den Beschäftigungsstatus nach Beendigung des Einstiegsgeldes vor. Ein weiterer wichtiger Aspekt bei dieser Gruppe ist der Weiterbezug von Sozialhilfe. 38 % der Absolventen sind nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig, 60 % sind weiterhin ganz oder teilweise auf Sozialhilfe angewiesen und zu 2 % liegen keine Angaben über den Sozialhilfestatus vor.

Der bei weitem häufigste Grund für ein Ausscheiden *aus der Sozialhilfe* nach Ablauf der individuellen Förderfrist besteht in einer Nettoeinkommenssteigerung über das Sozialhilfeniveau (61 Personen). Weitere Gründe, die nicht notwendigerweise in Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis stehen, sind Umzug in eine andere Stadt, Zusammenziehen mit dem Lebenspartner oder Heirat, weil kein weiterer Folgeantrag auf Sozialhilfe gestellt wurde oder aus sonstigen Gründen. Ein kurzer Blick auf die Haushaltstypen in diesen Zusammenhang zeigt, dass besonders oft Paare mit Kindern aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind, an zweiter Stelle folgen die allein Stehenden und an dritter die allein Erziehenden.

4.3 Programm- und Kontrollgruppenanalyse am Beispiel der Städte Mannheim und Freiburg

4.3.1 Das fundamentale Evaluationsproblem und seine Lösung in den Modellkreisen

Weshalb sind Kontrollgruppen nötig, um den Erfolg einer Maßnahme messen zu können? Weil man nicht weiß, ob eine Person auch ohne diese Maßnahme eine Beschäftigung aufgenommen hätte (fundamentales Evaluationsproblem). Die Bildung von Kontrollgruppen, denen eine bestimmte Maßnahme explizit nicht angeboten wird, ist ein möglicher Weg, um dieses fundamentale Evaluationsproblem zu lösen. Die Kontrollgruppe ist dann der Vergleichsmaßstab: Das Verhalten der Personen der Kontrollgruppe wird ersatzweise beobachtet für das nicht beobachtbare hypothetische Verhalten der Personen der Programmgruppe, wenn ihnen diese Maßnahme nicht angeboten worden wäre.

Das IAW hat bei der Konzeption des Modellversuchs alle Modellkreise auf die Notwendigkeit von Kontrollgruppen hingewiesen. Nach ausgiebigen Diskussionen, die insbesondere von Gerechtigkeitsüberlegungen geprägt waren, kamen die Städte Freiburg und Mannheim zu der Entscheidung, dieses Evaluationsverfahren in unterschiedlichen Formen durchzuführen. Auch die Landkreise Tübingen und Böblingen versuchten Kontrollgruppenverfahren zu realisieren, was jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht gelang.

Im *Landkreis Tübingen* wurde bei der Auswahl der Zielgruppe eine Zufallsauswahl durchgeführt: Aufgrund der kleinen Grundgesamtheit (71 Personen) wurde eine 60/40-Aufteilung vorgenommen, das heißt 60 % der Grundgesamtheit bildeten die Programmgruppe und 40 % wurden der Kontrollgruppe zugeordnet, die nicht auf das Angebot eines Einstiegs geldes aufmerksam gemacht wurde. Die Zielgruppe wurde in drei Gruppen unterteilt: (1) allein Erziehende mit Kindern unter drei Jahren, (2) allein Erziehende mit Kindern unter sieben Jahren und (3) allein Erziehende mit Kindern über sieben Jahre und älter. Innerhalb dieser drei Gruppen wurde die Zufallsauswahl durchgeführt. Leider war die Programmgruppe im Landkreis Tübingen mit 44 Personen sehr klein und es nahm nur eine Person das Angebot Einstiegs geld an, so dass eine ökonomische Auswertung keine aussagefähigen Ergebnisse erbringen kann. Der *Landkreis Böblingen* entschied sich für ein Vergleichsbezirksverfahren: das Kreissozialamt sollte als Programmbezirk dienen und die großen Kreistädte Böblingen, Leonberg und Sindelfingen sollten den Kontrollbezirk bilden. Es ist jedoch davon

auszugehen, dass die Beschäftigungsbedingungen in Städten und im ländlichen Raum sehr unterschiedlich sind. So dürfte es zum Beispiel für allein Erziehende wegen besserer Kinderbetreuungsbedingungen und Fahrzeiten in der Stadt wesentlich leichter sein, eine Stelle anzunehmen als auf dem Land. Auch war die Zielgruppe mit 410 Personen verhältnismäßig klein und die Anzahl der Personen, die eine Beschäftigung aufnahmen relativ gering (43 Personen im Programmbezirk). Auch hier wurde auf einen Vergleich von Programm- und Kontrollgruppe verzichtet, da dieser nicht aussagekräftig gewesen wäre.

Die Stadt Karlsruhe und die Landkreise Alb-Donau, Esslingen, Rhein-Neckar und Waldshut entschieden sich für eine deskriptive Betrachtung der Modellteilnehmer, wie sie in den Abschnitten 4.1 und 4.2 für alle Teilnehmer vorgenommen wurde.

4.3.2 Stadt Mannheim

4.3.2.1 Grundlagen

Die Zielgruppe in der Stadt Mannheim bestand aus Sozialhilfeempfängern, die länger als zwölf Monate arbeitslos waren, unabhängig von der bisherigen Dauer ihres Sozialhilfebezugs. Mannheim wählte eine Einstiegsgeldvariante mit einem hohen Anreiz für die Sozialhilfeempfänger: 50 % des Bruttoeinkommens wurden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet (bis zu einer Obergrenze von maximal 767 Euro im Monat).

Die Stadt Mannheim entschied sich für ein Vergleichsbezirksverfahren: einige Stadtbezirke dienten als Programmbezirke, andere als Kontrollbezirke. Von einer Zufallsauswahl sah die Stadt Mannheim ab, weil Konflikte mit der Sozialverwaltung befürchtet wurden, wenn in einem Wohnblock ein Hilfeempfänger einen Anspruch auf das Einstiegsgeld hat, sein Nachbar hingegen nicht. Angesichts der im Allgemeinen gut funktionierenden informellen Netzwerke zwischen den Hilfeempfängern war davon auszugehen, dass sich die Information über das Einstiegsgeld verbreiten würde. Ferner wollte die Stadt nicht einzelne Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der moralischen Belastung aussetzen, einem Hilfeempfänger bei Arbeitsaufnahme ein Einstiegsgeld gewähren zu können, einem anderen hingegen nicht.

Als *Programmbezirke* wurden die Bezirksstellen Schönau und Holzbauerstraße (Nord) gewählt, als *Kontrollbezirke* dienten die aus Sicht des Sozialamtes aufgrund ihrer Sozialstruktur gut vergleichbaren Bezirke Neckarstadt-West und Heinrich-Lanz-Str. (Süd). Die

Einschätzung der Sozialverwaltung, dass die Bezirke vergleichbar sind, konnte jedoch zunächst aufgrund fehlender kleinräumiger Daten (zum Beispiel Beschäftigten- und Sozialstruktur) nicht empirisch überprüft werden. Die Innenstadt wurde als Sonderbezirk gekennzeichnet, der aufgrund seiner Sozialstruktur nicht direkt vergleichbar mit den Kontrollbezirken ist. Um die Größe der Zielgruppe zu erhöhen, wurde die Innenstadt ebenfalls als Programmbezirk in den Modellversuch einbezogen. So lässt sich vereinfacht zusammenfassen: Im Norden Mannheims wurde in dem Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 30. September 2001 Einstiegsgeld gewährt, im Süden Mannheims dagegen nicht. Seit dem 1. Oktober 2001 wird das Einstiegsgeld im gesamten Stadtgebiet Mannheim angeboten.

Eine Sonderbetrachtung ist für die Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur (MAVA) nötig. Die MAVA ist grundsätzlich für Hilfeempfänger des gesamten Stadtgebiets zuständig. In der MAVA arbeiten – bis heute – Mitarbeiter der Sozial- und Arbeitsämter bei der Vermittlung von Hilfeempfängern unter einem Dach zusammen. Die Hilfeempfänger werden nach Antragstellung in den Bezirken unter Umständen an die MAVA verwiesen, um dort vermittelt zu werden. Aufgrund von Kapazitätsengpässen bei der MAVA kann nur ein Teil der grundsätzlich erwerbsfähigen Hilfeempfänger zur MAVA geschickt werden.²⁶ An dieser Stelle ist jedoch zu erwähnen, dass die MAVA im Einzelfall auch Einstiegsgeld gewähren kann, wenn von Seiten der Fallmanager der Eindruck entsteht, dass sich ein Hilfeempfänger seine Stelle selbst gesucht hat. Der Bezug von Einstiegsgeld ist jedoch ausgeschlossen, wenn der Hilfeempfänger auf eine von der MAVA akquirierte Stelle vermittelt wird. Der Modellversuch Einstiegsgeld bettet sich in das bereits laufende Projekt „Effektive Sozialhilfe“ ein, in dessen Rahmen im Jahre 1998 die MAVA gegründet wurde. Vermittlung und finanzieller Anreiz werden als komplementäre Maßnahmen gesehen. Die Vermittlung versucht, Hilfeempfänger möglichst schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, das Einstiegsgeld wird langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern angeboten, um institutionelle Fehlanreize (Sozialhilfefalle) außer Kraft zu setzen.

Tabelle 7: Anzahl der Personen in den jeweiligen Programm-, Kontroll- und Sonderbezirken zum Stichtag 1. Januar 2000

Programmbezirke		Kontrollbezirke		Sonderbezirke	
Schönau	102	Neckarstadt-West	202	Mitte	138
Nord- und Neckarstadt	344	Heinrich-Lanz Str.	341	Ost	165

Quelle: IAW 2002.

²⁶ Vgl. Jerger et al., 2001, S.567-576.

Die Datenbasis wurde monatlich um solche Personen ergänzt, welche die Kriterien für den Einstiegsgeldbezug neu erfüllten.

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Bereits im Vorfeld des Modellversuchs wurde die Öffentlichkeit von der Sozialverwaltung breit informiert. In der Tageszeitung „Mannheimer Morgen“ wurde die Ankündigung veröffentlicht, dass sich die Stadt Mannheim am baden-württembergischen Modellversuch beteiligen wird.²⁷ Zum Start des Modellversuchs wurde eine Pressekonferenz zusammen mit dem Oberbürgermeister und der Sozialbürgermeisterin einberufen, die wiederum zu einem breiten Presseecho führte. Im Dezember 1999 verschickte die Stadt Mannheim Informationsschreiben an die Hilfeempfänger der Programmgruppe. Weiterhin hingen in den Bezirksstellen Plakate aus. Angesichts der zunächst geringen Resonanz bei der Programmgruppe ging die Sozialverwaltung bereits im Februar 2000 zu einer verstärkten Information über. In Einzelgesprächen im Rahmen der ohnehin stattfindenden Beratungsgespräche durch die Sachbearbeitung sollte das Einstiegsgeld in einfachen Worten erläutert werden. Dazu war jedoch auch Überzeugungsarbeit von Seiten der Amtsleitung und der Abteilungsleitung bei den skeptischen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern nötig. Intensive Überzeugungsarbeit und Motivation der Sachbearbeiter durch die Leitung erwiesen sich als wichtiger Baustein der Implementation des Einstiegsgeldes. Verwaltung und Politik räumten dem Modellversuch einen hohen Stellenwert ein.

Überprüfung der Zufallsauswahl

Die Überprüfung der Zufallsauswahl bestand in Mannheim aus zwei Schritten. Zum einen musste die Bestandsgruppe zum 1. Januar 2000 auf Zufälligkeit überprüft werden. Das heißt, es musste überprüft werden, ob sich Programm- und Kontrollgruppe hinsichtlich bestimmter Merkmale wie zum Beispiel Geschlecht, Alter, Nationalität, Struktur der Haushaltstypen, beruflicher Ausbildung, Dauer der Arbeitslosigkeit etc. voneinander unterscheiden. Zum anderen musste die Zufälligkeit monatlich neu getestet werden, weil die Zielgruppe monatlich um Neuzugänge erweitert wurde.

Das Ergebnis: Programm- und Kontrollgruppe unterscheiden sich bezogen auf die beobachtbaren Variablen Geschlecht, Arbeitslosigkeitsdauer, Nationalität, Beschäftigtenanteil mit Sozialhilfe, Beschäftigtenanteil ohne Sozialhilfe, berufliche Ausbildung nicht signifikant, das heißt nicht wesentlich voneinander. Signifikante Unterschiede bestehen jedoch beim Alter (Personen der Kontrollgruppe sind etwas älter), bei der schulischen Ausbildung und bei der Struktur der Haushaltstypen.

²⁷ Vgl. Mannheimer Morgen vom 20. Mai 1999.

Im Hinblick auf die durchgeführten ökonomischen Analysen wurde der Datensatz um fehlende Werte bereinigt und im Detail angepasst. So wurden zum Beispiel sonstige Schulabschlüsse nicht als gesonderte Kategorie erfasst, sondern der Kategorie Volks- oder Hauptschulabschluss zugeordnet. Diese Zuordnung erscheint sachgerecht, weil sich hinter dieser Kategorie nach Aussagen der Sachbearbeitung zumeist ausländische Abschlüsse verbergen, die in der Regel keinen höherwertigen Abschlüssen gleichgesetzt werden können. Dieser bearbeitete Datensatz wurde erneut auf Zufälligkeit der Auswahl von Programm- und Kontrollgruppe überprüft. Die Ergebnisse änderten sich nicht. Die Zufallsauswahl ist demnach durch das Vergleichsbezirksverfahren nur bedingt gegeben.

Vor diesem Hintergrund wäre ein Matching-Verfahren, bei dem Personen mit weitgehend gleichen persönlichen Charakteristika miteinander verglichen werden, das geeignetste Verfahren zur Überprüfung des Beschäftigungserfolges. In einem anderen IAW-Projekt zur Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur (MAVA) wurde dieses Verfahren bereits erfolgreich angewendet.²⁸ Das Matching-Verfahren ist jedoch ein sehr „datenhungriges“ Verfahren, weil auch die Erwerbsgeschichte der Personen berücksichtigt werden muss, um die identifizierende Annahme des Verfahrens plausibel zu machen. Bei der vorliegenden Studie wurde aufgrund fehlender Daten zwar noch kein Matching-Verfahren verwendet,²⁹ jedoch stellen die gewählten ökonomischen Probit-Analysen einen wichtigen Schritt einer fundierten wissenschaftlichen Evaluation mit Programm- und Kontrollgruppen dar, der einen weit über die deskriptive Statistik hinausgehenden Erkenntnisgewinn verspricht.

4.3.2.2 Probit-Analysen

Warum Probit-Analysen?

Das fundamentale Evaluationsproblem bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahme Einstiegs geld besteht darin, dass nicht bekannt ist, ob eine Person, die unter Inanspruchnahme von Einstiegs geld eine Beschäftigung aufgenommen hat, auch ohne Einstiegs geld in Beschäftigung gekommen wäre. Dieses Problem des „Was wäre, wenn...?“ beziehungsweise der Unkenntnis der „kontrafaktischen Situation“ ist wie bereits erwähnt ein grundlegendes Problem der empirischen Arbeitsmarktforschung. So liefert die deskriptive Betrachtung, wie sie in den Abschnitten 4.1 und 4.2 vorgenommen wurde, zwar interessante Einsichten in die Struktur der Modellteilnehmer und gibt dabei auch wertvolle Indizien über mögliche Beschäftigungseffekte des Einstiegs geldes. Die Frage, ob sich tatsächlich durch das Einstiegs geld ein statistisch abgesicherter Beschäftigungseffekt erzielen lässt, muss jedoch in einer fundierteren ökonomischen Evaluation von Programm- und Kontrollgruppen erfolgen.

²⁸ Vgl. Jerger et al., 2001, S.567-576.

²⁹ Das IAW hat einen Antrag nach § 75 Abs. 2 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch zur Übermittlung von Sozialdaten der Bundesanstalt für Arbeit beim Bundesministerium für Arbeit gestellt. Eine Datenlieferung wurde jedoch erst für Herbst 2002 zugesagt, so dass erste Ergebnisse voraussichtlich Ende 2002/Anfang 2003 vorliegen werden.

Der entscheidende Vorteil von Probit-Analysen (multivariate Analysen) im Vergleich zu deskriptiven Betrachtungen besteht darin, dass eine Vielzahl möglicher Einflussfaktoren, in denen sich Personen der Programm- und Kontrollgruppe unterscheiden, gleichzeitig berücksichtigt werden können. Erst dadurch wird es möglich, den eigentlichen Beschäftigungseffekt der Maßnahme zu isolieren und Fehleinschätzungen zu vermeiden.

Für diesen Schlussbericht wurde daher für Mannheim in Probitmodellen überprüft, ob sich durch das Angebot des Einstiegsgeldes in den Programmbezirken gegenüber den Kontrollbezirken ein signifikanter, das heißt ein statistisch gesicherter Beschäftigungseffekt ergibt.³⁰ Andere Fragen, wie zum Beispiel zur Dauer der aufgenommenen Beschäftigung, können jedoch anhand der verfügbaren Datenbasis nicht beantwortet werden.

Zusatzrecherche und Vergleichszeitraum

Problematisch ist bei der Analyse von Beschäftigungseffekten anhand der Sozialhilfestatistik, dass hier nur solche Personen erfasst bleiben, die auch nach Aufnahme einer Beschäftigung weiterhin Sozialhilfe beziehen. Personen, die eine Beschäftigung aufnehmen, durch die sie sofort vom Sozialhilfebezug unabhängig werden, fallen somit aus der Datenbasis heraus. Gleichzeitig kann jedoch nicht jedes Verlassen der Sozialhilfestatistik als Aufnahme einer Beschäftigung interpretiert werden, da sich dahinter zum Beispiel auch ein Umzug, eine Heirat oder ein Todesfall verbergen könnten. Das IAW hat daher für die 464 Personen der Programm- und Kontrollgruppe, die im Laufe des Jahres 2000 aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind und nicht mehr in der Sozialhilfestatistik erfasst wurden, in aufwändigen Zusatzerhebungen versucht, den tatsächlichen Grund für das Ausscheiden zu recherchieren.³¹ Für 138 Personen konnte der Grund des Ausscheidens recherchiert werden. Die 326 Personen, für die der Abgangsgrund unbekannt blieb, wurden aus dem Datensatz eliminiert, um Verzerrungen der Ergebnisse zu vermeiden. Da diese Zusatzrecherche nur für das Jahr 2000 durchgeführt wurde, beschränken sich die folgenden Probitmodelle auf diesen Vergleichszeitraum.

Personen, die bereits vor Einführung des Einstiegsgeldes geringfügig beschäftigt waren (ca. 150 Personen) und deren Zusatzverdienst mit Einstiegsgeld „belohnt“ worden wäre, wurden aus dem Datensatz entfernt, weil im Folgenden gerade die Entscheidung, aus der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung aufzunehmen, analysiert werden soll.

³⁰ Zur Methodik der Probitschätzungen vgl. zum Beispiel Ronning, Gerd (1991): Mikroökonomie, Berlin u.a.

³¹ Zum einen wurden die anonymisierten Abgängerdaten mit der Rentenversicherungsdatenbank verglichen, um die Personen zu isolieren, die eine geringfügige oder voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben. Dabei zeigte sich, dass mindestens 74 von 464 ehemaligen Sozialhilfeempfängern der Zielgruppe voll sozialversicherungspflichtig tätig waren. Zum anderen wurde die dann noch verbleibende (anonymisierte) Restgruppe mit der Mannheimer Einwohnermeldedatei abgeglichen, um zu prüfen, ob die ehemaligen Hilfeempfänger noch in Mannheim wohnen. So ließen sich Übergänge wegen Umzug herausfiltern. Es stellte sich heraus, dass noch fast alle ehemaligen Sozialhilfeempfänger in Mannheim wohnten.

Bei der Analyse wurde zum einen ermittelt, ob sich für eine Person durch das Angebot des Einstiegs geldes die Wahrscheinlichkeit erhöht hat, eine Beschäftigung aufzunehmen, unabhängig davon, ob noch Sozialhilfe bezogen wird oder nicht. Zum anderen wurden die Übergänge in Beschäftigung mit und ohne Sozialhilfe betrachtet. Die Ergebnisse werden im Folgenden kurz dokumentiert. Detaillierte Ausführungen zur Durchführung der ökonometrischen Analysen folgen im Anschluss.

Ergebnisse im Überblick

Das zentrale Ergebnis ist: Die Zugehörigkeit zur Programmgruppe erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme im Vergleich zur Kontrollgruppe um etwa 5,4 %. Der zusätzliche Beschäftigungseffekt ist wie folgt zu interpretieren: Sozialhilfeempfänger, die sich in der Programmgruppe befinden, haben eine um 5,4 % höhere Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu kommen, als Sozialhilfeempfänger, die sich nicht in der Programmgruppe befinden.

Weitere berichtenswerte Ergebnisse sind: Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme ist höher

- bei jüngeren Sozialhilfeempfängern,
- bei Sozialhilfeempfängern mit kürzerer Arbeitslosigkeit,
- bei Sozialhilfeempfängern mit höherer beruflicher Bildung,
- bei ausländischen Sozialhilfeempfängern,
- bei allein Erziehenden.

Schließlich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass das Einstiegs geld insbesondere den Einstieg in den Arbeitsmarkt fördern kann, nicht jedoch den sofortigen Ausstieg aus dem Sozialhilfebezug durch eine Beschäftigungsaufnahme.

Vorgehensweise und Ergebnisse im Detail

Differenzierung der zu erklärenden (endogenen) Variable Beschäftigungsaufnahme

In einem ersten Probitmodell soll zunächst die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person im Betrachtungszeitraum eine Beschäftigung aufgenommen hat, erklärt werden. Dabei wird zunächst nicht weiter danach unterschieden, ob es sich bei der aufgenommenen Beschäftigung um eine Beschäftigung handelt, die weiterhin mit dem Bezug von Sozialhilfe verbunden ist („Kombi-Einkommen“), oder einer Person sogar der Sprung in ein Beschäftigungsverhältnis ohne weiteren Sozialhilfebezug („best case“) gelungen ist. Um jedoch eine

differenziertere Sichtweise der Übergänge in Beschäftigung zu ermöglichen und ergänzend auch Aussagen darüber treffen zu können, ob sich dabei Unterschiede in der Bedeutung einzelner Einflussfaktoren ableiten lassen, werden anschließend auch separate Probitmodelle für Übergänge in Beschäftigung mit oder ohne Sozialhilfebezug geschätzt.³²

Erklärende (exogene) Variablen

In das Probitmodell zur Erklärung der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme wurden von den persönlichen Merkmalen das Geschlecht, die Nationalität, das Alter zu Beginn des Untersuchungszeitraums, die Schulbildung, die berufliche Bildung der Person, der Haushaltstyp und die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit als erklärende Variable aufgenommen.

Für Geschlecht und Nationalität wurden so genannte Dummyvariablen kodiert. Als Dummyvariablen werden solche Variablen bezeichnet, welche nur die Werte Null und Eins annehmen. So wurde beispielsweise bei der Dummyvariablen Geschlecht die Ausprägung „weiblich“ mit Null und die Ausprägung „männlich“ mit 1 kodiert. Damit stellen weibliche Personen die Referenzgruppe dar. Analog wurde bei der Variable Nationalität die Ausprägung „deutsch“ mit Null und die Ausprägung „ausländische Nationalität“ mit 1 kodiert. Folglich stellen hier alle Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit die Referenzgruppe dar.

Dummyvariablen können auch gebildet werden, wenn eine Variable mehr als nur eine mögliche Ausprägung aufweist. Dies ist bei den Variablen Schulbildung, berufliche Bildung und Haushaltstyp der Fall. Hier wird eine Ausprägung als Referenz definiert. Für die anderen möglichen Ausprägungen werden jeweils einzelne Dummyvariablen gebildet, die den Wert Eins annehmen, wenn die Ausprägung zutrifft, ansonsten den Wert Null.

Bei der Schulbildung wurden die Personen ohne Schulabschluss als Referenzgruppe gewählt, für die Ausprägungen „Volks- oder Hauptschulabschluss“ und „Realschulabschluss oder höherer Schulabschluss“ wurden jeweils Dummyvariablen definiert. Die Dummyvariable „Volks- oder Hauptschulabschluss“ nimmt also automatisch den Wert Null an, wenn die Dummyvariable „Realschulabschluss oder höherer Abschluss“ den Wert Eins aufweist. Weisen beide den Wert Null auf, so befindet man sich in der Referenzgruppe. Die betrachtete Person verfügt folglich über keinen Schulabschluss. Damit kann der Einfluss eines Volks- oder Hauptschulabschlusses sowie der Einfluss eines Realschulabschlusses beziehungsweise eines höheren Schulabschlusses auf die Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigungsaufnahme im Vergleich zu keinem Schulabschluss im Probitmodell ermittelt werden.

³² Dabei wurden bei den Probitmodellen für die Aufnahme einer Beschäftigung mit Sozialhilfe sämtliche Personen, die eine Beschäftigung ohne Sozialhilfe aufgenommen hatten, nicht in die Schätzungen einbezogen.

Bei der Operationalisierung der beruflichen Bildung wurde analog verfahren. Als Referenzgruppe wurde die Kategorie „Kein Berufsabschluss“ gewählt und den Kategorien „Lehre o.ä.“ und „Hochschulabschluss“ gegenüber gestellt, für die jeweils Dummyvariablen gebildet wurden.

Bei der Spezifikation eines Probitmodells muss jedoch beachtet werden, dass die berufliche Bildung und die Schulbildung in der Regel nicht unabhängig voneinander sind.³³ Deshalb wurden statistische Tests durchgeführt, um die Abhängigkeit zwischen den beiden Variablen zu überprüfen.³⁴ Die Ergebnisse dieser Tests lassen eine erhebliche Korrelation (Abhängigkeit) zwischen beiden Variablen erkennen. Deshalb war es angebracht, sämtliche Probitmodelle sowohl bei gleichzeitiger Berücksichtigung beider Merkmale (Schulbildung und beruflicher Bildung) als auch bei separater Berücksichtigung jeweils eines der beiden Merkmale zu schätzen, um festzustellen, inwiefern die Ergebnisse hiervon beeinflusst werden.

Es zeigte sich, dass die Schulbildung keinen statistisch signifikanten, das heißt keinen statistisch gesicherten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigungsaufnahme hat. Die anderen Ergebnisse blieben unabhängig von der Einbeziehung dieser Variablen stabil. Daher wird im Weiteren, auch aus Gründen der Übersichtlichkeit, auf die Darstellung der Schätzergebnisse unter Berücksichtigung der Schulvariablen verzichtet.

Die Bedeutung des familiären Hintergrunds für die Entscheidung zur Aufnahme einer Beschäftigung wird über Dummyvariablen für unterschiedliche Haushaltstypen modelliert. Als Referenz werden allein Erziehende verwendet und mit allein Stehenden sowie Personen, die in Paarhaushalten ohne beziehungsweise mit Kindern leben, verglichen.

Zur Überprüfung der Hypothese, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme mit zunehmender Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit sinkt („Hysterese-Effekt“³⁵), wird ergänzend die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten als Einflussvariable aufgenommen.

Um feststellen zu können, ob das Angebot eines Einstiegs geldes zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigungsaufnahme führt, wird eine Dummyvariable erzeugt, die den Wert Eins annimmt, wenn die Person der Programmgruppe angehört und ihr somit Einstiegs geld angeboten wurde, und die den Wert Null aufweist, wenn die Person der Kontrollgruppe angehört und ihr somit kein Einstiegs geld angeboten wurde.

³³ Abhängigkeiten zwischen Einflussvariablen können zu Verzerrungen bei der Schätzung führen.

³⁴ Durchgeführt wurden Chi-Quadrat-Unabhängigkeitstests.

³⁵ Das Phänomen, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme mit der Dauer der bisherigen Arbeitslosigkeit sinkt, wird als Hysterese-Effekt bezeichnet. Dieser erklärt den ansteigenden Anteil an Sockelarbeitslosigkeit von Konjunkturkrise zu Konjunkturkrise.

Somit kann im Rahmen des hier verwendeten Probitmodells der Einfluss des Einstiegsgeldes auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gleichzeitig mit anderen Einflussgrößen, die in der Person des Hilfeempfängers begründet liegen, untersucht werden.

Nachdem Personen, für die teilweise Angaben fehlten, aus dem Datensatz entfernt wurden, standen für die im Weiteren dargestellten Probitschätzungen je nach Modellvariante 1.089 beziehungsweise 1.121 Beobachtungen zur Verfügung, wobei 474 beziehungsweise 486 aus der Kontroll- und 615 beziehungsweise 635 aus der Programmgruppe stammten.

Übergänge in Beschäftigung

Um es vorwegzunehmen: Das zentrale Ergebnis ist, dass die Zugehörigkeit zur Programmgruppe Einstiegsgeld die Beschäftigungsaufnahme im Vergleich zur Kontrollgruppe hochsignifikant³⁶ wahrscheinlicher macht. Im Rahmen der vorgenommenen ökonometrischen Evaluation gelangt man zu dem Ergebnis, dass das Anreizinstrument Einstiegsgeld unter Kontrolle für andere Variablen, also unter Beachtung anderer Einflussfaktoren, zu statistisch gesicherten positiven Beschäftigungseffekten führt. Gleichzeitig relativiert jedoch diese Untersuchung die Hoffnung, dass man mit dem Einstiegsgeld große Beschäftigungseffekte erzielen kann: Die Zugehörigkeit zur Programmgruppe erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme im Vergleich zur Kontrollgruppe nur um etwa 5,4 %.³⁷

Die Ergebnisse für die in den Modellen berücksichtigten Kontrollvariablen sind insgesamt sehr plausibel, schließlich bestätigen sie andere längst bekannte Effekte. So nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme mit zunehmendem Alter zumindest schwach signifikant ab. Hysterese-Effekte können anhand der Modellschätzungen eindeutig bestätigt werden: Je länger eine Person arbeitslos ist, desto geringer ist ihre Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit verlassen zu können.

³⁶ Bei einem Signifikanzniveau von 1 %. Umso geringer das Signifikanzniveau, bei dem der Einfluss der Variablen als signifikant bewertet wird, desto gesicherter ist der Einfluss.

³⁷ Auf die Wiedergabe der marginalen Effekte in Tabellenform wurde verzichtet, sie können jedoch auf Anfrage zugeschickt werden. Bei der inhaltlichen Interpretation der Koeffizienten ist zu beachten, dass ein marginaler Effekt von 5 % nicht so interpretiert werden darf, dass 5 % der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger mehr in Beschäftigung kommen. Der Effekt ist so zu interpretieren, dass ein Teilnehmer, der sich in der Programmgruppe befindet, eine um 5,4 % höhere Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu kommen aufweist, als ein Teilnehmer, der sich nicht in der Programmgruppe befindet.

Einstiegsfeld in Baden-Württemberg

Tabelle 8: Determinanten der Aufnahme einer Beschäftigung, Ergebnisse von Maximum-Likelihood-Probitschätzungen, P-Werte in Klammern, Robuste Standardfehler

	Aufnahme einer Beschäftigung (1)	Aufnahme einer Beschäftigung mit Sozialhilfe (2)	Aufnahme einer Beschäftigung ohne Sozialhilfe (3)
Geschlecht (1 = Männlich)	-0,043 (0,706)	-0,042 (0,735)	0,012 (0,947)
Nationalität (1 = Ausländer)	0,323 (0,003)***	0,313 (0,008)***	0,216 (0,208)
Alter in Jahren	-0,008 (0,074)*	-0,004 (0,391)	-0,017 (0,034)**
Arbeitslosigkeitsdauer in Monaten	-0,014 (0,001)***	-0,012 (0,008)***	-0,014 (0,042)**
Lehre o.ä.	0,108 (0,328)	0,013 (0,913)	0,342 (0,043)**
Hochschulabschluss	0,367 (0,094)*	0,408 (0,070)*	-0,016 (0,973)
Referenzgruppe: Kein Berufsabschluss			
Allein Stehend	-0,260 (0,099)*	-0,256 (0,131)	-0,192 (0,444)
Paar ohne Kinder	-0,245 (0,229)	-0,356 (0,114)	0,127 (0,683)
Paar mit Kindern	-0,099 (0,578)	-0,157 (0,409)	0,081 (0,770)
Referenz: Allein Erziehend			
Programmbezirk	0,284 (0,005)***	0,301 (0,006)***	0,104 (0,517)
Konstante	-0,539 (0,012)**	-0,839 (0,000)***	-1,078 (0,008)***
Beobachtungen	1.121	1.089	1.121
Log-likelihood	-404,92	-341,29	-135,81
Wald-Modelltest	52,73 (0,000)***	39,965 (0,000)***	21,63 (0,000)***
Pseudo-R ²	0,058	0,054	0,066

* signifikant bei 10%; ** signifikant bei 5%; *** signifikant bei 1% Signifikanzniveau.

Quelle: IAW 2002.

Arbeitslose Hochschulabsolventen weisen eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als Personen ohne Berufsabschluss, deren besondere Problematik auf dem Arbeitsmarkt somit auch im Rahmen dieser Modellschätzungen bestätigt wird. Daneben ist auffällig, dass arbeitslose ausländische Sozialhilfeempfänger unter sonst gleichen Bedingungen eine um etwa 7 bis 8 % höhere Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigungsaufnahme aufweisen als arbeitslose deutsche Sozialhilfeempfänger.³⁸

Zwischen arbeitslosen Männern und Frauen lassen sich anhand der Analysen ebenso wenig statistisch gesicherte Unterschiede in den Wahrscheinlichkeiten für eine Beschäftigungsaufnahme erkennen wie zwischen Personen unterschiedlicher Schulbildung. Mit Blick auf den Haushaltstyp, in dem der Sozialhilfeempfänger lebt, weisen allein Erziehende im Vergleich zu allein Stehenden und Paaren mit oder ohne Kindern die höchsten Beschäftigungswahrscheinlichkeiten auf. Eine Signifikanz ist jedoch – wenn überhaupt – nur sehr schwach gegenüber den allein stehenden arbeitslosen Sozialhilfeempfängern gegeben. Das bedeutet, dass allein Erziehende im Vergleich mit allein Stehenden höhere Wahrscheinlichkeiten einer Beschäftigungsaufnahme aufweisen. Dies kann jedoch gegenüber Paaren mit oder ohne Kindern nicht ohne weiteres gesagt werden.

Übergänge in Beschäftigung mit und ohne Sozialhilfe

Die Gegenüberstellung der Schätzergebnisse für Übergänge in Beschäftigung mit oder ohne Sozialhilfe zeigt, dass ein signifikant positiver Effekt der Zugehörigkeit zur Programmgruppe und somit der Maßnahme Einstiegsgeld nur für Übergänge in Beschäftigung mit Sozialhilfe nachgewiesen werden kann. Dies kann als Indiz dafür gedeutet werden, dass Einstiegsgeld zunächst insbesondere den Einstieg in den Arbeitsmarkt fördern kann, nicht jedoch den sofortigen Ausstieg aus der Sozialhilfe. Eine ökonometrische Analyse mittelfristiger Effekte des Einstiegsgeldes auf die Beschäftigung sowie eine Beantwortung der Frage, ob und in welchem Maße die Empfänger nach Ablauf des Einstiegsgeldes noch in Beschäftigung verbleiben, ist anhand der verfügbaren Datenbasis leider nicht möglich. Gewisse Indizien für den Verbleib in Beschäftigung mit und ohne Sozialhilfe lassen sich jedoch anhand der deskriptiven Auswertungen der Modellteilnehmer in Abschnitt 4.2 ableiten.

Die Ergebnisse für die anderen Variablen entsprechen sowohl für die Übergänge in Beschäftigung mit als auch ohne Sozialhilfebezug zwar jeweils im großen und ganzen den Resultaten, die auftreten, wenn man die Übergänge in Beschäftigung mit und ohne Sozialhilfe gemeinsam betrachtet. So lässt sich insbesondere der hochsignifikante Hysterese-Effekt in beiden Fällen statistisch untermauern. Allerdings fällt auf, dass das Alter eines arbeitslosen

³⁸ Dieser Prozentsatz findet sich nicht in der Tabelle, sondern ist wiederum ein marginaler Effekt (vgl. Anmerkung 37 auf Seite 65).

Sozialhilfeempfängers auf den Übergang in eine Beschäftigung mit Sozialhilfe keinen statistisch gesicherten Einfluss hat, beim Sprung aus der Sozialhilfe dagegen ein signifikant negativer Alterseffekt festgestellt werden kann. Die höhere Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme von Ausländern kann nur für die Aufnahme einer Beschäftigung innerhalb der Sozialhilfe, nicht jedoch für Arbeitsplätze ohne ergänzenden Sozialhilfebezug bestätigt werden.

4.3.3 Stadt Freiburg

Die Stadt Freiburg führte das Einstiegs geld zum 1. Dezember 1999 ein. Als Zielgruppe wurden Sozialhilfeempfänger ausgewählt, die sich länger als sechs Monate im Sozialhilfebezug befanden und über 25 Jahre alt waren. Per Zufallsauswahl wurde die Zielgruppe in Programm- und Kontrollgruppe aufgeteilt. Von 1.508 Haushalten wurde jeder zweite, also 754 Haushalte angeschrieben und über das Einstiegs geld informiert. Die Arbeitsaufnahme von Personen der Programm- und Kontrollgruppe wurde über das gesamte Jahr 2000 beobachtet.

Grundsätzliche Messprobleme

Das Einstiegs geld ist ein finanzielles Anreizinstrument. Die Maßnahme besteht in der Information, dass sich die Arbeitsaufnahme für einen Hilfeempfänger mehr lohnt als bisher. Im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird keine Stelle angeboten und auch keine Weiterqualifizierung durchgeführt, sondern es handelt sich lediglich um eine Information. In Freiburg fand diese Information ausschließlich per Brief statt. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass das Einstiegs geld als Maßnahme de facto bei der Programmgruppe kaum wahrgenommen wurde. Die wenigen Rückfragen beim Sozialamt auf das Informationsschreiben und die teilweise von Hilfeempfängern gegenüber der Sachbearbeitung geäußerte Überraschung, als ihnen ein Einstiegs geld ausbezahlt wurde, sprechen für diese Einschätzung.³⁹

Aus diesem Grund kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Auswertung der Programm- und Kontrollgruppe für Freiburg einen möglichen Beschäftigungseffekt des Einstiegs geldes messen kann. Unterschiede zwischen den beiden Gruppen in Bezug auf ihre Beschäftigungsaufnahme müssten demnach rein zufällig sein.

³⁹ Von dieser Erfahrung wurde dem IAW auf einer Informationsveranstaltung am 23. April 2001 im Sozialamt Freiburg berichtet.

Überprüfung der Zufallsauswahl

Die Zielgruppe zum Stand 1. Januar 2000⁴⁰ umfasste in Programm- und Kontrollgruppe jeweils 754 Haushalte. Eine Überprüfung der Zufallsauswahl ergab, dass sich beide Gruppen hinsichtlich der beobachtbaren Variablen Geschlecht, Alter, Familienstand und Schulabschluss nicht statistisch gesichert voneinander unterscheiden. Die Zufallsauswahl wurde demnach sachgerecht durchgeführt.

Anzahl der Haushalte am Projekt Einstiegsgeld				
Haushaltstyp		Modellgruppe Anzahl	Kontrollgruppe Anzahl	Gesamt
Allein Stehende	1	194	194	388
Allein Erziehende mit 1 Kind	2	161	161	322
Allein Erziehende mit 2 Kindern	3	87	87	174
Allein Erziehende mit 3 Kindern	4	76	76	152
Paare ohne Kinder	5	75	75	150
Paare mit 1 Kind	6	56	56	112
Paare mit 2 Kindern	7	57	57	114
Paare mit 3 Kindern	8	48	48	96
		754	754	1508

Quelle: IAW 2002.

Der dem IAW zur Verfügung gestellte Datensatz wurde exemplarisch für das erste Halbjahr 2000 ausgewertet. Als zentrales Ergebnis vorweg: Für Freiburg konnten weder signifikant positive noch negative Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden.

Übergänge in Beschäftigung ohne Sozialhilfe

Die relativ erfolgreichsten Modellteilnehmer nehmen eine Beschäftigung auf, die sie von der Sozialhilfe unabhängig macht. Im Idealfall wird in diesem Fall als Einstellungsgrund die Aufnahme einer Beschäftigung von der jeweiligen Sachbearbeiterin oder vom jeweiligen Sachbearbeiter erfasst. In der Praxis wurden jedoch in der Regel sonstige Gründe angegeben oder das entsprechende Feld wurde nicht ausgefüllt.

⁴⁰ Der Datensatz zum 1. Dezember 1999 war leider nicht vollständig.

Nimmt man plausiblerweise an, dass die Nichteingaben und die Eingabe sonstiger Gründe als Einstellungsgrund in der Programm- und Kontrollgruppe gleichverteilt sind, dann können die unvollständig erfassten Übergänge in Beschäftigung miteinander verglichen werden. In der Programmgruppe nahmen 17 Personen, in der Kontrollgruppe 15 Personen im ersten Halbjahr 2000 eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt auf – der Unterschied in den Beschäftigungseffekten ist jedoch statistisch nicht gesichert.

Übergänge in Beschäftigung mit Einstiegsgeld

Die Einstiegsgeldfälle wurden von einer Mitarbeiterin des Sozialamts Freiburg zentral gekennzeichnet. Personen der Kontrollgruppe, die eine Beschäftigung aufgenommen haben und eigentlich Einstiegsgeld bekommen hätten, wenn sie in der Programmgruppe gewesen wären, wurden ebenfalls gesondert von der Mitarbeiterin des Sozialamtes erfasst. Im ersten Halbjahr 2000 befanden sich in der Programmgruppe 27 Personen, die eine Beschäftigung mit Einstiegsgeld (ergänzender Sozialhilfe) aufgenommen haben, und in der Kontrollgruppe 23 Personen. Auch dieser Unterschied ist statistisch nicht gesichert.

4.3.4 Fiskalische Konsequenzen

Bei der fiskalischen Analyse sind folgende Komponenten zu berücksichtigen. Erstens sind es die Sozialhilfeausgaben selbst. Durch die geringere Anrechnung des Nettoerwerbseinkommens ist die Einsparung je Euro zwar geringer als bei weitgehender Vollanrechnung im Status quo. Da jedoch relativ mehr Hilfeempfänger aus der Einstiegsgeldgruppe als in der Kontrollgruppe in Beschäftigung übergehen, kann man davon ausgehen, dass es tendenziell zu Einsparungen kommt.

Einschränkend ist hier anzumerken, dass auf eine detaillierte Berechnung der Einsparungen der Transfereinkommen verzichtet wurde, weil der Aufwand erheblich zu groß wäre. Schließlich müssten für alle Personen der Programm- und Kontrollgruppe, die Beschäftigung aufgenommen haben, Monat für Monat die Sozialhilfeeinsparungen berechnet werden – unter Berücksichtigung aller anderen Transferleistungen. De facto wäre das nur durch haushalts- und monatsweise Berechnungen auf der Basis der im Sozialamt gespeicherten Stammdaten möglich gewesen. Da solche Berechnungen aus Datenschutzgründen nur von der Sozialverwaltung durchgeführt werden dürfen, wäre über diesen Kanal eine zusätzliche Last auf die Sachbearbeitung zugekommen, so dass auf diese Berechnungen leider verzichtet werden musste.

Zweitens ist zu berücksichtigen, dass mit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auch ein Sozialversicherungsschutz erworben wird, der sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt zu Einsparungen bei der Sozialhilfe führt. Zum einen entfällt Krankenhilfe (Hilfe in besonderen Lebenslagen), zum anderen entstehen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung, wenn das Beschäftigungsverhältnis mindestens zwölf Monate ausgeübt wird, so dass bei erneuter Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, der Sozialhilfenaufwand demnach um diesen Betrag sinkt. Zum dritten entstehen Rentenversicherungsansprüche, die einen unter Umständen im Alter bestehenden Sozialhilfeanspruch reduzieren.

Völlig unberücksichtigt, wenn auch aus ökonomischer Sicht höchst relevant, sind die so genannten Opportunitätskosten. Sie bestehen in diesem Fall darin, dass zum Beispiel durch die Beratung der Hilfeempfänger Arbeitszeit der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verbraucht wird, die anderweitig genutzt werden könnte (bei unterstellter Vollausslastung der Sachbearbeitung). Die Erarbeitung der Einstiegsgeldvarianten, das Formulieren von Informationsbriefen, die Erstellung von Plakaten, die Klärung EDV-technischer Fragen etc. sind weiterhin Tätigkeiten, die als Opportunitätskosten anfallen. Die Anzahl der für das Projekt Einstiegsgeld gearbeiteten Stunden ließe sich jedoch nur durch Projektcontrolling systematisch erfassen, so dass auch eine solche Kostenerfassung den Rahmen des Projekts gesprengt hätte. Die zusätzlichen Kosten sind jedoch verglichen mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Vermittlung und Qualifizierung relativ gering.

4.4 Zusammenfassung

Die deskriptive Auswertung der Modellteilnehmer hat gezeigt, dass die Resonanz auf den Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ positiv war: Seit Beginn des Modellversuchs im Oktober 1999 bis zum 31. Mai 2002 haben insgesamt 761 Personen teilgenommen. Damit wurde ein durchschnittlicher Anteil von 13 % an der Zielgruppe erreicht. Die Beteiligung in den einzelnen Modellkreisen war sehr unterschiedlich. Sie variierte zwischen 2 % und 29 % in Bezug auf die Bestandszahlen zu Beginn des Modellversuchs.

Die Beschreibung der Modellteilnehmer zum Stichtag 31. Mai 2002 lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Modellteilnehmer sind überwiegend weiblich. Besonders häufig profitieren vom Einstiegsgeld Familien, insbesondere allein Erziehende sind stark vertreten. Das Durchschnittsalter der Modellteilnehmer liegt bei 38 Jahren. Die Modellteilnehmer verfügen über ein niedriges bis sehr niedriges Qualifikationsniveau. Die allein Erziehenden im Modellversuch weisen einen kleinen Qualifikationsvorsprung gegenüber den anderen Haushaltstypen auf.
- Die Modellteilnehmer üben meist sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse aus, dabei dominiert die Teilzeitbeschäftigung. Paarhaushalte mit Kindern gehen am häufigsten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach.
- Die wichtigsten Branchen, in denen die Modellteilnehmer eine Beschäftigung aufgenommen haben, sind der Handel (mit dem Schwerpunkt Einzelhandel) und das Reinigungsgewerbe. Bei den Berufen handelt es sich zu einem hohen Anteil um Dienstleistungsberufe.
- Ein Drittel der Modellteilnehmer verfügt über ein monatliches Nettoeinkommen bis zu 325 Euro. Über die Hälfte der Modellteilnehmer verdient netto zwischen 326 und 1.000 Euro.
- Ergänzende Sozialhilfe von monatlich unter 250 Euro beanspruchen etwas mehr als ein Drittel der Modellteilnehmer; ergänzende Sozialhilfe über 750 Euro benötigen weniger als 10 % der Teilnehmer.

Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse der „Zeit nach dem Einstiegsgeld“ sind:

- Von den Sozialhilfeempfängern, bei denen der Verbleib in Beschäftigung nach Ablauf oder vorzeitigem Ausscheiden aus dem Einstiegsgeld bekannt ist, gehen 60 % weiterhin einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nach. Bezieht man in die Betrachtung alle ehemaligen Modellteilnehmer mit ein, das heißt auch jene deren Verbleib in Beschäftigung unbekannt ist, so liegt der Weiterbeschäftigungsanteil immer noch bei 51 %.
- Von den ehemaligen Modellteilnehmern, bei denen der Sozialhilfestatus nach Ausscheiden aus dem Einstiegsgeld bekannt ist, beziehen 41 % keine Sozialhilfe mehr. Erweitert man die Betrachtung auf alle ehemaligen Modellteilnehmer, so liegt der Anteil bei 38 %.
- 23 % der ehemaligen Modellteilnehmer, die weiterhin einer Beschäftigung nachgehen, sind aufgrund einer Nettoeinkommenssteigerung aus der Sozialhilfe ausgeschieden.

Bei den ehemaligen Modellteilnehmern lassen sich des Weiteren *Erfolgsfaktoren für eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration* ableiten:

- Frauen bleiben nach Ablauf der Förderung häufiger in Beschäftigung als Männer.
- Allein Erziehende bleiben etwas häufiger in Beschäftigung als Paare mit Kindern. Die niedrigste Weiterbeschäftigungsquote haben allein Stehende.
- Je höher das Qualifikationsniveau der Modellteilnehmer, umso häufiger bleiben die Modellteilnehmer in Beschäftigung.
- Modellteilnehmer, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben, bleiben häufiger in Beschäftigung als solche mit geringfügiger Beschäftigung. Bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sind Teilzeitstellen nachhaltiger als Vollzeitstellen. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass der „Vorsprung“ der Teilzeitstellen vor den Vollzeitstellen daran liegen könnte, dass die Modellteilnehmer mit einer Vollzeitstelle häufiger nicht mehr erfasst werden können, da sie keinen Sozialhilfeantrag mehr stellen.
- Bei Fertigungsberufen ist die Beschäftigungsaufnahme nachhaltiger als bei Berufen im Dienstleistungsbereich.

Die *Ergebnisse des Vergleichs zwischen Programm- und Kontrollgruppe* lassen sich wie folgt zusammenfassen. Im Rahmen des Modellversuchs ist es – erstmals in Deutschland – gelungen, ein Evaluationsdesign zu implementieren, das den Beschäftigungserfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme im Vergleich zu einer von der Maßnahme ausgeschlossenen Kontrollgruppe messen kann. Sowohl in der Stadt Freiburg als auch in der Stadt Mannheim wurde die Zielgruppe des Einstiegsgeldes in eine Programm- und Kontrollgruppe aufgeteilt. In Freiburg erfolgte die Aufteilung nach dem Zufallsprinzip, in Mannheim wurde nach Vergleichsbezirken aufgeteilt. In Freiburg wurde eine zu einem bestimmten Stichtag ausgewählte Zielgruppe in den ersten zwölf Monaten des Modellversuchs über Verwaltungsdaten beobachtet. In Mannheim wurde die zu einem Stichtag festgelegte Zielgruppe monatlich um neue Personen erweitert, die die Zugangskriterien erfüllten.

Für die Stadt Mannheim konnten signifikant positive Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden. Da die meisten Hilfeempfänger der Programmgruppe in Beratungsgesprächen im Sozialamt über das Einstiegsgeld aufgeklärt wurden, muss davon ausgegangen werden, dass sie den zusätzlichen Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung auch realisierten. Der zusätzliche Beschäftigungseffekt beträgt 5,4 % und ist wie folgt zu interpretieren: Teilnehmer, die sich in der Programmgruppe befinden, haben eine um 5,4 % höhere Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu kommen, als Teilnehmer, die sich nicht in der Programmgruppe befinden.

Für die Stadt Freiburg konnten weder signifikant positive noch negative Beschäftigungseffekte nachgewiesen werden. Zwar zeigt sich bei den Übergängen in Beschäftigung mit und ohne weiteren Sozialhilfebezug ein leichter Vorteil für die Programmgruppe gegenüber der Kontrollgruppe, doch müssen diese Unterschiede als zufällig eingeschätzt werden. Ein wesentlicher Grund für dieses Ergebnis dürfte darin liegen, dass die Programmgruppe ausschließlich durch Informationsbriefe auf die Möglichkeit des Einstiegs gledes hingewiesen wurde. Damit kann nicht davon ausgegangen werden, dass der finanzielle Anreiz des Einstiegs geldes dem wesentlichen Teil der Programmgruppe bekannt war.

Eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme muss auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten beurteilt werden. Im Rahmen dieses Gutachtens kann zwar keine umfassende Analyse vorgelegt werden, vor dem Hintergrund der beschriebenen Kosten lässt sich aber folgendes Ergebnis ableiten: Wenn Mitnahmeeffekte weitgehend vermieden werden können, kann das Einstiegs geld auch dann als sehr kostengünstig beurteilt werden, wenn – was bisher bei der Betrachtung staatlicher Maßnahmen kaum der Fall ist – die zusätzlichen Verwaltungskosten der Amtsmitarbeiter mit ins Kalkül gezogen werden.

Die Analysen und Ergebnisse des vierten Kapitels zeigen, dass das Einstiegs geld als ein weiterer kleiner Baustein im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ positiv zu bewerten ist.

5 Leitfaden zur Einführung eines Einstiegsgeldes und Überlegungen zur Durchführung von Modellversuchen

Die Erprobungsphase des „Einstiegsgeldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger“ in Baden-Württemberg ist nun abgeschlossen und das Einstiegsgeld wird aus dem Modellversuch in die Praxis entlassen. In dem Modellversuch konnten nicht nur Ergebnisse zu den Beschäftigungseffekten des Einstiegsgeldes und seiner Inanspruchnahme durch bestimmte Zielgruppen gewonnen, sondern auch vielfältige praktische Erfahrungen mit der Implementation gesammelt werden. Diese praktischen Erfahrungen sollen an dieser Stelle allen Städten und Landkreisen, die das Einstiegsgeld einzuführen erwägen, zugänglich gemacht werden. Auch bei der Implementation anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen können die gesammelten Erfahrungen von Nutzen sein.

Das „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ hat zudem wichtige Erkenntnisse erbracht, wie Modellversuche durchgeführt und evaluiert werden können. Diese Erkenntnisse sollen hier ebenfalls für interessierte Kommunen, politische Entscheidungsträger und wissenschaftliche Begleitforscher festgehalten werden.

Zwischen dem baden-württembergischen Sozialministerium, den teilnehmenden Stadt- und Landkreisen und dem IAW hat sich bei zahlreichen Vor-Ort-Terminen, internen Workshops und Tagungen ein intensiver Erfahrungsaustausch entwickelt. Ergänzend dazu hat das IAW im Mai 2002 eine Umfrage bei den teilnehmenden Sozialhilfeträgern durchgeführt und die Modellkreise zu ihren Aktivitäten und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erprobung des Anreizinstrumentes Einstiegsgeld befragt. Die Ergebnisse dieser Umfrage fließen in den vorliegenden Leitfaden mit ein.

5.1 Einführung eines Einstiegs geldes für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger

5.1.1 Entwicklung der Modellvariante

Beim Modellversuch „Einstiegs geld in Baden-Württemberg“ entwickelte jeder teilnehmende Stadt- und Landkreis unter Einhaltung der Grundkonzeption und unterstützt vom IAW seine eigene Variante zur Erprobung des Einstiegs geldes. Auf diese Weise konnte das Anreizinstrument auf die jeweiligen kommunalen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse zugeschnitten und zugleich eine hohe Identifikation der Kreise mit „ihrem Einstiegs geldmodell“ erreicht werden. Die Modellkreise waren Vorreiter bei der Entwicklung konkreter Umsetzungskonzepte. Im Modellversuch konnten erste Anhaltspunkte darüber gewonnen werden, welche Konzepte sich als wirksam und welche sich als weniger wirksam erwiesen haben. Städte und Landkreise, die die Einführung eines Einstiegs geldes planen, haben nun die Möglichkeit, bei der Gestaltung ihres Einstiegs geld-Konzeptes auf diese Erfahrungen zurückzugreifen. Im Einzelnen sind bei der Entwicklung einer Modellvariante folgende Punkte zu beachten:

Checkliste I: Entwicklung der Modellvariante

- ✓ Gibt es vor Ort besondere Zielgruppen, denen das Einstiegs geld schwerpunktmäßig angeboten werden soll? Sollen bestimmte Zielgruppen bewusst vom Einstiegs geld ausgeschlossen werden?
- ✓ Wie hoch soll der finanzielle Anreiz gesetzt werden? Wie wird das Einstiegs geld konkret ausgestaltet? Welche Beschäftigungsverhältnisse sind förderfähig?
- ✓ Auf welche Dauer soll das Einstiegs geld befristet werden?
- ✓ Welche flankierenden Maßnahmen sind sinnvoll?
- ✓ Kollidiert das Einstiegs geld mit anderen Maßnahmen?

Zielgruppen

Wie bereits im dritten Kapitel dargelegt, wurde das Einstiegs geld im baden-württembergischen Modellversuch für die Gruppe der *langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger* konzipiert. Das Instrument wurde auf diese Gruppe beschränkt, um Mitnahmeeffekte einzugrenzen und damit zusätzliche Ausgaben zu ver-

meiden. Mit „*Langzeitarbeitslosigkeit*“ ist nicht notwendigerweise gemeint, dass die Anspruchsberechtigten ein Jahr lang „*arbeitslos gemeldet*“ sein müssen, denn eine solch restriktive Definition schliesse beispielsweise die quantitativ bedeutsame Gruppe der allein Erziehenden vom Einstiegsgeld aus. Vielmehr sollten die Hilfeempfänger, denen das Einstiegsgeld angeboten wird, zumindest für die Dauer eines Jahres *keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mehr nachgegangen* sein.

Da das Einstiegsgeld einerseits ein freiwilliges Angebot darstellt und andererseits – sofern die Begrenzung auf Langzeitarbeitslose eingehalten wird – kaum mit fiskalischen Risiken verbunden ist, ist eine weitere Eingrenzung der Zielgruppe grundsätzlich nicht notwendig. Nichtsdestotrotz können die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter verstärkt solche Gruppen informieren, bei denen das Einstiegsgeld als besonders aussichtsreich erachtet wird.

Im Modellversuch haben *Haushalte mit Kindern* und *speziell allein Erziehende* überproportional häufig vom Einstiegsgeld profitiert (vgl. Beispiel Mannheim im vierten Kapitel). Ein nahe liegender Grund hierfür ist, dass sich durch den erhöhten Freibetrag für diese Gruppe eine besonders große Verbesserung gegenüber dem Status quo ergibt. Gerade allein Erziehende können und wollen, solange ihre Kinder noch betreut werden müssen, überwiegend nur eine Teilzeitstelle aufnehmen. Damit können sie ihren, im Vergleich zu den Haushaltstypen ohne Kinder, relativ hohen Bedarf zur Deckung des Lebensunterhalts jedoch kaum erzielen. Es zahlt sich für die Hilfeempfängerinnen im Status quo nicht aus, eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen, da ihr Erwerbseinkommen nahezu vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Mit dem Einstiegsgeld verbessert sich ihr verfügbares Einkommen dagegen auch bei Aufnahme einer Teilzeitstelle wesentlich. Die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung sind daher größer als im Status quo.

Zwei Modellkreise berichteten von ihrer Erfahrung, dass allein Erziehende mit Kindern unter drei Jahren nicht auf das freiwillige Angebot des Einstiegsgeldes reagiert haben. Dies traf vor allem auf Teilnehmerinnen des baden-württembergischen Mutter-Kind-Programmes⁴¹ zu, die durch das zusätzliche Bundes- und Landeserziehungsgeld, das nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird, relativ gut versorgt sind. Die Aufnahme einer Beschäftigung ist damit für sie unattraktiver als für allein Erziehende mit älteren Kindern. Außerdem dürfte die Unterbringung von Kindern unter drei Jahren in einer Tagesstätte besonders schwierig sein.

Das Angebot eines Einstiegsgeldes an Jugendliche und junge Erwachsene birgt Chancen und Risiken zugleich. Das Einstiegsgeld ist insbesondere für Personen mit niedriger

⁴¹ Beim Mutter-Kind-Programm wird anstelle des Landeserziehungsgeldes ein Erziehungszuschlag gewährt. Das Programm lässt eine Arbeitsaufnahme von unter 19 Stunden wöchentlich zu.

Qualifikation und lang andauernder Arbeitslosigkeit eine Möglichkeit, sich am Arbeitsmarkt zu etablieren und die Verdienstchancen durch „learning on the job“ langfristig zu verbessern. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen sollte jedoch zunächst einmal auf einen Schulabschluss und eine Ausbildung hingearbeitet werden, damit sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig verbessern. Hier könnte ein Einstiegsgeld zu einem negativen Anreiz insofern führen, als dass Jugendliche zunächst keine Ausbildung absolvieren, sondern statt dessen lieber eine durch das Einstiegsgeld subventionierte, niedrig entlohnte Tätigkeit für einen befristeten Zeitraum aufnehmen. Kurzfristig gesehen kann dies für die jugendlichen Hilfeempfänger finanziell attraktiver sein als eine Ausbildung.

Andererseits stellt das Einstiegsgeld gerade für *theorie- oder motivationsschwache Jugendliche und junge Erwachsene ohne Ausbildungsabsicht* eine Möglichkeit dar, sich zunächst einmal am Arbeitsmarkt zu orientieren und dort eine realistische Einschätzung ihrer langfristigen Arbeitsmarkt- und Verdienstchancen zu entwickeln. Insbesondere die Einsicht, dass ohne Ausbildung das Einkommen nicht entscheidend verbessert werden kann, geschweige denn sich berufliche Aufstiegschancen eröffnen, könnte zu einem Umdenken führen und konkrete Ausbildungswünsche entstehen lassen. Das Einstiegsgeld könnte somit hier für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen als eine Art „Umweg“ hin zur Ausbildung dienen. Ferner könnte mit dem Einstiegsgeld der Gefahr einer lang anhaltenden Jugendarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden. Die Befristung des Einstiegsgeldes stellt zudem sicher, dass die Jugendlichen nicht langfristig auf einer wenig zukunftssträchtigen Arbeitsstelle „hängenbleiben“.

5

Je nachdem, wie die Situation der Jugendlichen vor Ort eingeschätzt wird, muss jeder Stadt- und Landkreis sich entscheiden, ob diese in die Zielgruppe des Einstiegsgeldes einbezogen werden sollen. Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche sollten jedoch grundsätzlich vor einem durch Einstiegsgeld aufgestockten Arbeitseinkommen Vorrang haben. Einzelfallentscheidungen je nach individueller Situation des Jugendlichen bieten sich hier als beste Lösung an.

Werden langzeitarbeitslose Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfebezieher (im Folgenden SGB III-Bezieher), die aufstockende Sozialhilfe erhalten, in die Zielgruppe des Einstiegsgeldes mit aufgenommen, besteht die Gefahr, dass bei einer Arbeitsaufnahme über 15 Stunden wöchentlich der Anspruch auf die Leistungen des Arbeitsamtes erlischt und die Kommune in Form von ergänzender Sozialhilfe für den Lebensunterhalt des Betroffenen aufkommen muss. Will ein Stadt- oder Landkreis zusätzliche Kosten vermeiden, ist es für ihn daher nicht

rational, SGB III-Bezieher in die Zielgruppe des Einstiegsgeldes aufzunehmen. An diesem Beispiel zeigt sich das Problem der „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeitsamt und Sozialamt. Dieses Problem könnte nur durch eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe behoben werden.

Wenn das Einstiegsgeld nicht flächendeckend in allen Städten und Kreisen Baden-Württembergs eingeführt wird, kann in wenigen Einzelfällen nicht ausgeschlossen werden, dass Hilfeempfänger in einen Einstiegsgeld gewährenden Stadt- oder Landkreis umziehen. Der Hilfeempfänger gibt jedoch durch einen Umzug sein soziales Umfeld auf, welches gerade für Sozialhilfeempfänger einen besonderen Stellenwert besitzt. Ferner bedeutet der Umzug für den Hilfeempfänger nicht automatisch, dass er an seinem neuen Wohnort ein Einstiegsgeld bekommt, da die Einstiegsgeldgewährung zum einen nach festgelegten Kriterien erfolgt und zum anderen eine Entscheidung des Sozialhilfeträgers ist (es besteht kein Rechtsanspruch). Letztlich ist das Einstiegsgeld jedoch nur ein kleiner Baustein der kommunalen Sozialpolitik, so dass Umzugsentscheidungen – wenn überhaupt – von der Ausgestaltung des gesamten kommunalen Angebots in der Sozialhilfe abhängen.

Sind die Kriterien für die Gewährung eines Einstiegsgeldes einmal festgelegt, so sollte die Zielgruppe regelmäßig um jene Personen, welche die Kriterien – zum Beispiel „ein Jahr ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ – erfüllen, erweitert werden. Nicht alle Stadt- und Landkreise im Modellversuch konnten die Aufstockung der Zielgruppe bewerkstelligen, weil die etwas aufwändigere Datenerfassung für die Evaluation nicht geleistet werden konnte. Außerhalb eines Modellversuchs steht einer ständigen Ergänzung der Zielgruppe jedoch nichts im Wege. Im Idealfall könnten die Neufälle monatlich per Computerabfrage ermittelt werden.

Höhe und Ausgestaltung des Einstiegsgeldes

Bei der Bemessung und Ausgestaltung des Einstiegsgeldes ist darauf zu achten, einen *deutlichen Arbeitsanreiz* zu bieten, der für die Hilfeempfänger *leicht verständlich* ist. Die Sozialhilfefalle sollte für die Dauer der Förderung konsequent überwunden werden. Um die Gerechtigkeit gegenüber nicht Anspruchsberechtigten zu wahren, muss jedoch eine *Einkommensobergrenze* für den Einstiegsgeldbezug bestimmt werden. Auch ist festzulegen, ob alle Beschäftigungsverhältnisse oder nur sozialversicherungspflichtige gefördert werden sollen.

Ein deutlicher und für den Hilfeempfänger erkennbarer Arbeitsanreiz wird bei einer 50 %-Bruttovariante erreicht. In diesem Fall darf der Hilfeempfänger 50 % seines Bruttoeinkommens zusätzlich zur Sozialhilfe behalten, jeder zusätzlich verdiente Euro erhöht also das verfügbare Einkommen des Hilfeempfängers um 50 Cent. Es sind auch zeitlich degressive Varianten vorstellbar. So könnten beispielsweise zu Beginn der Beschäftigung 70 % des Bruttoeinkommens von der Anrechnung auf die Sozialhilfe frei bleiben. Der Freibetrag könnte dann vierteljährlich um zehn Prozentpunkte abgesenkt werden. Somit wäre der finanzielle Anreiz zu Beginn der Beschäftigungsaufnahme besonders hoch. Im Verlauf der Einstiegsgeldgewährung wird der anrechnungsfreie Betrag dann wieder schrittweise auf das Niveau der allgemein gültigen Sozialhilfeanrechnungsregelungen zurückgeführt, so dass der finanzielle Verlust beim Übergang in den Status quo am Ende der Einstiegsgeldgewährung abgeschwächt wird. Bei einer zeitlich degressiven Staffelung ist allerdings zu beachten, dass das Einstiegsgeld mindestens dem Einkommensfreibetrag nach den geltenden Sozialhilferichtlinien entsprechen muss, damit der Hilfeempfänger nicht schlechter gestellt wird als im Status quo.

Noch einfacher verständlich für den Hilfeempfänger wäre ein fixer Einstiegsgeldbetrag, der bei Aufnahme einer Beschäftigung monatlich gewährt wird. Jedoch würde bei der Wahl eines solchen Fixbetrages ein wesentliches Prinzip des Einstiegsgeldes verletzt: Ein Hilfeempfänger, der einmal eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat, hätte keinen Anreiz, mehr Stunden zu arbeiten oder durch verbesserte Leistung einen höheren Stundenlohn zu erzielen, da sich die zusätzliche Leistung nicht auf sein verfügbares Einkommen auswirken würde. Will man die Sozialhilfefalle also konsequent überwinden, ist die Festlegung eines fixen Einstiegsgeldbetrags nicht zu empfehlen.

Das Einstiegsgeld sollte ferner *nicht über die jeweilige Bedürftigkeitsgrenze eines Haushaltes im Status quo hinaus* gewährt werden. Überschreitet ein Haushalt die Bedürftigkeitsgrenze, erhält er keine Sozialhilfe und dementsprechend auch kein Einstiegsgeld mehr. Eine Gewährung von Einstiegsgeld über die Bedürftigkeitsgrenze im Status quo hinaus hätte zur Folge, dass Haushalte auch bei sehr hohen Einkommen noch ergänzende Sozialhilfe beziehen könnten. Nach unten hin ist das Einstiegsgeld durch den bisherigen Freibetrag nach § 76 Abs. 2 BSHG begrenzt. Das Einstiegsgeld sollte zumindest dem Freibetrag der bisherigen Regelung entsprechen.

Geförderte Beschäftigungsverhältnisse

Im Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ haben sich einige Teilnehmerkreise dazu entschieden, jeden Schritt in den ersten Arbeitsmarkt, also auch geringfügige Beschäftigungen, zu fördern. Andere gewährten ein Einstiegsgeld nur den Hilfeempfängern, die ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufnahmen. Das IAW empfiehlt, bei langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern auch den ersten Schritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit einem Einstiegsgeld zu honorieren. Auch wenn zunächst nur eine stundenweise Tätigkeit aufgenommen wird, gibt die Arbeitsaufnahme den oft jahrelang arbeitslosen Hilfeempfängern die Möglichkeit, sich wieder an eine Beschäftigung zu gewöhnen. Darüber hinaus bleibt durch die verbesserte Anrechnung über die gesamte Dauer der Förderung für den Hilfeempfänger der Anreiz erhalten, ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

Befristung

Der Konzeption des Einstiegsgeldes liegt die Idee zu Grunde, dass bereits eine befristete Verbesserung der finanziellen Anreize den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtert. Doch erweisen sich die Beschäftigungsaufnahmen auch als dauerhaft? Die Ergebnisse im vierten Kapitel weisen darauf hin. Von den Hilfeempfängern, von denen bekannt ist, ob sie nach Ablauf des Einstiegsgeldes in Beschäftigung verblieben oder vorzeitig aus dem Einstiegsgeld ausgeschieden sind, gehen 60 % weiterhin einer Erwerbstätigkeit nach. Bezieht man alle ehemaligen Modellteilnehmer in die Betrachtung mit ein, das heißt auch jene, über deren Verbleib nichts bekannt ist, so liegt der Anteil immer noch bei 51 %. 23 % der ehemaligen Modellteilnehmer konnten die Sozialhilfeschwelle innerhalb eines Jahres durch eine Nettoeinkommenssteigerung überwinden. Ein befristeter Anreiz kann somit eine schrittweise Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass *allein Erziehende* durch die Aufnahme einer Beschäftigung nicht so häufig innerhalb von zwölf Monaten von der Sozialhilfe unabhängig wurden wie allein Stehende oder Paare. Daher könnte speziell für diese Teilgruppe eine *Verlängerung der Förderdauer, beispielsweise auf 24 oder 36 Monate*, erwogen werden. Ein derart befristetes Einstiegsgeld könnte dabei helfen, längere Kinderbetreuungszeiten mit finanziell attraktiven Teilzeitstellen zu überbrücken. Einer Stigmatisierung wegen Langzeitarbeitslosigkeit würde hierdurch vorgebeugt.

Bei der Bemessung der Befristung des Einstiegs geldes wurde im Modellversuch im Allgemeinen folgende Regel angewendet: Bricht ein Hilfeempfänger vor Ablauf seiner individuellen Förderfrist sein Beschäftigungsverhältnis ab, bleibt seine verbleibende Restförderdauer erhalten und kann bei einem neuen Beschäftigungsverhältnis in Anspruch genommen werden. Diese Regelung berücksichtigt, dass ein Beschäftigungsabbruch nicht immer dem Hilfeempfänger anzulasten ist, denn der Hilfeempfänger kann beispielsweise auch entlassen werden, aus gesundheitlichen Gründen aus dem Beschäftigungsverhältnis ausscheiden oder das Arbeitsverhältnis aufgrund unzureichender Kinderbetreuung aufgeben müssen.

Flankierende Maßnahmen

Die *selbstständige Arbeitssuche* ist ein wesentliches Element des baden-württembergischen Einstiegs geldes. Viele Hilfeempfänger haben sich jedoch meist seit längerer Zeit nicht mehr beworben und sind deshalb weder mit den Standards eines Bewerbungsschreibens vertraut, noch wissen sie, wie ein Lebenslauf aussehen soll. Flankierend zum Angebot des Einstiegs geldes könnte bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen Unterstützung angeboten werden. Ein vorgelagertes allgemeines Bewerbungstraining könnte ebenfalls die Eigenmotivation der Hilfeempfänger stärken.

Ein Ergebnis des Modellversuchs ist, dass allein Erziehende besonders häufig vom Einstiegs geld profitieren haben. Übersehen werden darf jedoch nicht, dass für diese Zielgruppe *sowohl ein ausreichender finanzieller Anreiz als auch ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten wichtige Rahmenbedingungen zur Aufnahme einer Beschäftigung* sind. Eine IAW-Umfrage bei nicht erwerbstätigen allein Erziehenden in der Zielgruppe des Einstiegs geldes ergab, dass mangelnde und unflexible Möglichkeiten der Kinderbetreuung gravierende Beschäftigungshemmnisse für sie darstellen.⁴² Für allein Erziehende, vor allem für die im ländlichen Raum lebenden allein Erziehenden, ist auch ausreichende Mobilität zwischen Arbeitsplatz, Kindertagesstätte und Wohnung zur Aufnahme einer Beschäftigung nötig. Ist diese nicht gegeben, so wird die Ausübung einer Beschäftigung bei teilweise unflexiblen Kinderbetreuungszeiten extrem erschwert. Erwerbstätige Hilfeempfänger sollten demnach bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuungsmaßnahme unterstützt werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob der Besitz eines Pkw für den Hilfeempfänger zum Einkommenserwerb und zur Bewältigung des Arbeitsalltags nötig ist.

In der Diskussion um die Kombination des Einstiegs geldes mit anderen Maßnahmen wurde auch eine stärkere Einbeziehung der Arbeitgeber angesprochen. Diese war im ursprünglichen

⁴² Vgl. Dann et al. 2002, S. 173.

Konzept nicht vorgesehen, weil das Anreizkonzept Einstiegsgeld ausschließlich beim Hilfeempfänger ansetzt und dessen eigenständige Beschäftigungsaufnahme anregen soll. Von den teilnehmenden Städten und Landkreisen am Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ wurde jedoch überlegt, Hilfeempfängern, die nach Ablauf eines Jahres trotz Weiterbeschäftigung nicht von der Sozialhilfe unabhängig geworden sind, durch einen Coach oder Fallmanager weiterzuhelfen. Ein Coach könnte in Absprache mit dem Hilfeempfänger und dem Arbeitgeber klären, welche weiteren Maßnahmen, zum Beispiel in puncto Weiterbildung, erforderlich sind, um das Erwerbseinkommen zu erhöhen und um langfristig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Allerdings sollte der Arbeitgeber nur dann einbezogen werden, wenn es für die langfristige Integration des Hilfeempfängers in den Arbeitsmarkt unbedingt notwendig erscheint, denn eine Stigmatisierung des Arbeitnehmers als Empfänger von Transferleistungen sollte nach Möglichkeit vermieden werden.

Kollision mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen?

Grundsätzlich kollidiert das Angebot des Einstiegsgeldes nicht mit anderen Bausteinen der „Hilfe zur Arbeit“. Dennoch sollten Teilnehmer bestimmter Maßnahmen vom Bezug eines Einstiegsgeldes ausgeschlossen werden. Wird ein Hilfeempfänger vom Sozialamt auf eine konkrete Arbeitsstelle am ersten Arbeitsmarkt vermittelt, ist eine Gewährung von Einstiegsgeld kritisch zu betrachten. Die Modellkreise haben in einem solchen Fall kein Einstiegsgeld gewährt, schließlich soll mit dem Einstiegsgeld doch gerade die Eigeninitiative des Hilfeempfängers gestärkt werden. Gleiches gilt, wenn mit dem Arbeitgeber ein Lohnkostenzuschuss vereinbart wurde. In der Praxis kann dies wie folgt gehandhabt werden: Die genannten Maßnahmen werden dem Hilfeempfänger angeboten. Nimmt der Hilfeempfänger eigenständig und ohne aufwändige Hilfestellung des Sozialamtes eine Beschäftigung auf, so erhält er als „Prämie“ für die Dauer eines Jahres ein Einstiegsgeld. Wird eine andere Maßnahme in Anspruch genommen, so entfällt die Zahlung des Einstiegsgeldes.

Seit dem 1. März 2002 ist das Sonderprogramm Mainzer Modell der Bundesregierung bundesweit anwendbar (vgl. sechstes Kapitel). Das Mainzer Modell richtet sich auch an Sozialhilfebezieher. Was geschieht nun, wenn Einstiegsgeld und Mainzer Modell gleichermaßen gewährt werden könnten? Bei einem internen Workshop zum Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ wurde folgende Vorgehensweise vereinbart: Gemäß Artikel 1 Abs. 2 der Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms Mainzer Modell handelt es sich bei dem Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und dem Zuschlag zum Kindergeld um zweckbestimmte Leistungen im Sinne des § 77 Abs. 1 BSHG,

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

die nicht auf die Sozialhilfe anzurechnen sind. Mit dem Mainzer Modell und dem Einstiegsgeld werden aber zwei Leistungen gewährt, die demselben Zweck – der Arbeitsaufnahme – dienen. Wie sind in diesem Fall die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell zu behandeln? Sind die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell kleiner als das Einstiegsgeld, so kann das Einstiegsgeld gewährt werden und die Zuschüsse können auf die Sozialhilfe angerechnet werden. Es wurde vereinbart, eine einfache Verrechnungsmethode – gerade mit Blick auf die praktische Umsetzung – anzuwenden. Die einfache Verrechnungsmethode sieht vor:

- (1) die Zuschüsse des Mainzer Modells werden vom Einstiegsgeld abgezogen,
- (2) mit diesem „neuen Freibetrag“ wird die ergänzende Sozialhilfe berechnet.
- (3) Der Hilfeempfänger stellt sich dann genauso gut wie beim Einstiegsgeld und der Sozialhilfeträger spart zusätzlich in Höhe des Zuschusses.

Für den Fall, dass die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell höher sind als beim Einstiegsgeld, wird kein Einstiegsgeld gewährt, aber die Zuschüsse werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

Beispiel Einstiegsgeld und Mainzer Modell:

Ein allein stehender Sozialhilfeempfänger (Sozialhilfebedürftigkeit gemäß Status quo liegt vor) mit einem Bruttoeinkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von 600 Euro erhält einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 41 Euro. Das Einstiegsgeld (50 % des Bruttoerwerbseinkommens) beträgt 300 Euro.

Berechnung der ergänzenden Sozialhilfe:

Monatliches Bruttoeinkommen (nicht lohnsteuerpflichtig)	600 Euro
- 20 % Sozialversicherungsbeiträge	120 Euro
= Monatliches Nettoeinkommen	480 Euro
Einstiegsgeld (50 % des Bruttoeinkommens)	300 Euro
Zuschuss Mainzer Modell	41 Euro
Vereinfachte Berechnungsmethode = „neuer Freibetrag“	$300 - 41 = 259$ Euro
Sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen	$480 - 259 = 221$ Euro
Sozialhilfebedarf	578 Euro
Ergänzender Sozialhilfeanspruch	$578 - 221 = 357$ Euro
Verfügbares Haushaltseinkommen	$357 + 480 + 41 = 878$ Euro

Quelle: IAW Berechnungen 2002.

Die Modellkreise berichteten jedoch Mitte April 2002, dass sie – mit Ausnahme eines Landkreises – bislang vom Arbeitsamt noch keine Informationen über das Mainzer Modell erhalten hätten. Auch mit Anfragen der Hilfeempfänger waren sie bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht konfrontiert worden. De facto ist die Inanspruchnahme des Mainzer Modells in Baden-Württemberg bislang eher gering. Nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung wurden im Landesarbeitsamtsbezirk Baden-Württemberg bis zum 20. August 2002 insgesamt 215 Anträge auf Förderung bewilligt.⁴³

5.1.2 Implementation vor Ort

Um die gewählte Modellvariante des Einstiegsgeldes vor Ort optimal zu implementieren, sind einige Rahmenbedingungen und Grundregeln zu berücksichtigen:

Checkliste II: Implementation vor Ort

- ✓ Die Maßnahme „Einstiegsgeld“ besteht im Wesentlichen im Angebot des Anreizinstrumentes. Wie kann dieses Angebot den Hilfeempfängern zielgruppenadäquat und mit geringst möglichem Verwaltungsaufwand unterbreitet werden?
- ✓ Welche Beratung und Begleitung soll den Hilfeempfängern während der Förderung zukommen?
- ✓ Auf welche Weise sollen die Mitarbeiter des Sozialamtes informiert und motiviert werden?
- ✓ Wie sollen Öffentlichkeit und regionale arbeitsmarktpolitische Akteure über das „Einstiegsgeld“ informiert und einbezogen werden?

Information und Beratung der Hilfeempfänger

Das Einstiegsgeld wurde konzipiert, um im komplexen System der Sozialhilfegesetzgebung einen Konstruktionsmangel – die so genannte Sozialhilfefalle – zu beseitigen. Das Einstiegsgeld stellt zwar eine Verbesserung gegenüber den komplizierten Anrechnungsregeln des Status quo dar – dennoch ist es für die Sozialhilfeempfänger nicht auf Anhieb leicht zu verstehen.

⁴³ Telefonische Auskunft vom 9. September 2002.

Das Angebot des Einstiegs geldes soll die Hilfeempfänger dazu motivieren, sich selbstständig eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Insofern steht und fällt der Erfolg des Anreizinstrumentes Einstiegs geld mit der sachgerechten Information der Hilfeempfänger über die Maßnahme. Wie sollte nun eine *zielgruppenadäquate Information der Hilfeempfänger* über das Einstiegs geld aussehen?

Im Modellversuch wurden die Hilfeempfänger zunächst einmal durch einen Brief des Sozialamtes über die Möglichkeit des Einstiegs geldes informiert, zwei Modellkreise fassten mit einem zweiten, einfacher gehaltenen Schreiben nach. Die meisten Kreise legten dem Angebot einfache Beispielrechnungen zum Einstiegs geld für verschiedene Haushaltstypen und unterschiedliche Erwerbseinkommen bei. Die Resonanz auf diese Schreiben war, trotz bewusst einfacher Formulierung, gering. Den telefonischen Anfragen, die die Sozialämter erreichten, war zu entnehmen, dass die Hilfeempfänger – die überwiegend niedrig qualifiziert sind und teilweise nur über geringe Deutschkenntnisse verfügen – das Konzept des Einstiegs geldes nicht durch die schriftliche Information erfasst hatten. In einer Stadt klingelten die Telefone mehrere Tage lang ohne Unterbrechung, weil die Schreiben nicht verstanden wurden. Einige Modellkreise berichteten in diesem Zusammenhang auch davon, dass Briefe des Sozialamtes an Hilfeempfänger häufig ungelesen in den Papierkorb wandern. Ähnlich schlechte Ergebnisse wurden auch mit Plakaten und Merkblättern über das Einstiegs geld erzielt, die im Sozialamt aufgehängt beziehungsweise ausgelegt wurden. Dementsprechend beurteilen die Teilnehmerkreise des baden-württembergischen Modellversuchs die Wirksamkeit schriftlicher Informationen zur Information der Hilfeempfänger eher kritisch. Schriftliche Informationen wie Briefe, Plakate und Merkblätter können allenfalls die Funktion erfüllen, Aufmerksamkeit für das Einstiegs geld zu erregen, sie sollten deshalb entsprechend plakativ gestaltet werden.

Aufgrund der geringen Resonanz begann ein Großteil der Modellkreise, die Hilfeempfänger in den regulär anstehenden Beratungsgesprächen persönlich über das Einstiegs geld aufzuklären. Ein Teilnehmerkreis entschied sich sogar dafür, alle Hilfeempfänger der Zielgruppe eigens zur Information über das Einstiegs geld zu Einzelgesprächen einzuladen. In einigen anderen Modellkreisen fanden solche Gespräche in Einzelfällen statt. Bei Hilfeempfängern, die trotz Angebot des Einstiegs geldes keine Beschäftigung aufnahmen, wurde teilweise nachgehakt, um sie nochmals auf die Vorteile des Einstiegs geldes hinzuweisen. Im Gegensatz zur schriftlichen Information über das Einstiegs geld wird die *mündliche Information von den Modellkreisen als wesentlich wirksamer* eingestuft: Die Hilfeempfänger werden durch eine solche Information sicher erreicht, Nachfragen können sogleich beant-

wortet und Missverständnisse ausgeräumt werden. Auch im Hinblick auf die persönliche Information durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Sozialamtes gilt: Die Information über das Einstiegsgeld sollte plakativ und einprägsam sein, um möglichst viele Hilfeempfänger von den finanziellen Vorteilen des Einstiegsgeldes zu überzeugen. Bei den Hilfeempfängern muss ankommen, dass sie sich durch das Einstiegsgeld auch bei Aufnahme von Beschäftigungen, die nicht auf Anrieb über die Sozialhilfeschwelle führen, nun für die Dauer eines Jahres finanziell wesentlich besser stellen.

Um den Aufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter gering zu halten, kann die Information der Hilfeempfänger über das Einstiegsgeld während der regulären Beratung erfolgen. Erfüllt ein Hilfeempfänger neu die Kriterien der Zielgruppe, wird er im nächsten regulären Beratungsgespräch auf die Möglichkeit des Einstiegsgeldes hingewiesen und motiviert, sich auf Arbeitssuche zu begeben. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die regulären Beratungsgespräche in regelmäßigen und nicht zu langen Abständen erfolgen. Ist dies nicht gewährleistet, so sollten gesondert Einzelgespräche zur Information über das Einstiegsgeld vereinbart werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu viel Zeit verloren geht, bis der Hilfeempfänger von der Möglichkeit des Einstiegsgeldes erfährt.

Zwei Modellkreise organisierten die Information und Bearbeitung des Einstiegsgeldes zentral durch einen Mitarbeiter. Dieses Vorgehen hat Vor- und Nachteile: Einerseits kann ein spezialisierter und bezüglich des Einstiegsgeldes motivierter Mitarbeiter den Hilfeempfänger unter Umständen besser vom Einstiegsgeld überzeugen als eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter in der offenen Hilfe zur Arbeit. Andererseits ist durch diese Vorgehensweise ein separater Termin beim „Einstiegsgeldberater“ nötig, der unter Umständen nicht wahrgenommen wird und zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen kann. Damit wird „Sand ins Getriebe des Hilfeprozesses gestreut“.

Einige Stadt- und Landkreise versuchten, durch Pressearbeit und Zusammenarbeit mit lokalen Radiosendern für das Einstiegsgeld zu werben. Zur zielgruppengerechten Information bietet es sich an, mit konkreten Schicksals- und Erfolgsberichten zu arbeiten. Hier gestaltete sich die Suche nach Einstiegsgeldempfängern, die zum Interview bereit sind, aufwändig.

Eine regelmäßige zusätzliche Betreuung der Hilfeempfänger während des Einstiegsgeldbezugs ist grundsätzlich nicht notwendig, da das Einstiegsgeld auf dem Prinzip der Eigeninitiative des Hilfeempfängers basiert. Signalisiert der Hilfeempfänger allerdings, dass bei seiner Arbeitsstelle Probleme auftauchen, könnte nach Meinung der baden-württember-

gischen Modellkreise eine „Clearingstelle“ zwischen Sozialamt und Arbeitgeber das Risiko eines Beschäftigungsabbruchs vermindern.

Einige der beteiligten Modellkreise haben Hilfeempfänger, die kurz vor dem Ablauf ihrer Förderfrist standen, auf das nahende Ende des Einstiegs geldes hingewiesen und einen persönlichen Beratungstermin angeboten. Dies geschah schriftlich oder in den ohnehin anstehenden Beratungsgesprächen. Mit dieser Maßnahme sollte einem Abbruch der Beschäftigung nach Ende der Förderdauer vorgebeugt werden. Die angebotene Beratung wurde meist nicht in Anspruch genommen. Aus Berichten der Modellkreise geht aber hervor, dass sich die Hilfeempfänger der Befristung des Einstiegs geldes durchaus bewusst waren.

Information und Motivation der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter

Eine wichtige Rahmenbedingung für die adäquate Information der Hilfeempfänger sind – im Hinblick auf das Einstiegs geld – umfassend informierte und motivierte Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Sozialamt. Für sie bedeutet die Gewährung eines Einstiegs geldes in der Anfangsphase einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, da die Fallzahlen durch die Maßnahme nicht sofort sinken. Ein Einstiegs geldfall kann nicht unmittelbar „abgegeben werden“. Das Einstiegs geld verfolgt jedoch das Ziel, Hilfeempfänger langfristig von der Sozialhilfe unabhängig zu machen. Hierauf sollte bei der Einführung des Einstiegs geldes von der Amtsleitung nachdrücklich hingewiesen werden. Ein Sachbearbeiter, der den Sinn einer Maßnahme nicht zu erkennen vermag, wird nicht gut informieren können.

5

Das Einstiegs geld erfolgreich anzubieten, setzt ein Umdenken voraus. Berichten der Teilnehmerkreise zufolge haben viele Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bei der Gewährung des Einstiegs geldes eine „innere Hemmschwelle“. Zum einen stellt sich ihnen die Frage, warum Hilfeempfänger, die zur Mitwirkung und zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet sind, bei freiwilliger Arbeitsaufnahme eine „Belohnung“ erhalten sollen, wenn ihnen doch andererseits eine „Bestrafung“ in Form einer Kürzung des Regelsatzes nach § 25 Abs. 1 BSHG droht, sofern sie die Aufnahme einer zumutbaren Beschäftigung ablehnen. Es spricht jedoch aus Sicht des IAW nichts dagegen, in der Sozialhilfe einerseits Maßnahmen zu implementieren, die „fördern“ und andererseits solche, die „fordern“. Dies gilt um so mehr, als nicht jedem Hilfeempfänger vom Sozialamt ein Beschäftigungsangebot unterbreitet werden kann und „Bestrafungen“ durch Regelsatzkürzungen häufig auf dem Rechtsweg scheitern. Es wurde von den Modellkreisen auch die Vermutung geäußert, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Gewährung eines deutlichen finanziellen Anreizes an

Hilfeempfänger, die zuvor nicht zur Mitwirkung bereit waren, als ungerecht empfinden. Schließlich ergeben sich bei großen Haushaltstypen und höheren Erwerbseinkommen für die Dauer eines Jahres recht hohe finanzielle Anreize, die unter Umständen an die Einkommen der Sachbearbeiter selbst heranreichen. Auch dies kann zu einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Einstiegsgeld führen.

Damit wird deutlich, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter gründlich über das Einstiegsgeld informiert und motiviert werden sollten, um eine erfolgreiche Implementation des Modells zu gewährleisten. Da der Sachbearbeitung wegen ihrer Informations- und Beratungsfunktion eine wichtige Rolle für den Erfolg des Einstiegsgeldes zukommt, ist es empfehlenswert, dass alle mit der Durchführung des Einstiegsgeldes betrauten Mitarbeiter von Anfang an in den Entscheidungsprozess über dessen Einführung und die Wahl der Modellvariante mit einbezogen werden. Auf diese Weise würden die Mitarbeiter umfassend über das Einstiegsgeld informiert und eventuelle Vorbehalte könnten von Beginn an ausgeräumt werden.

Im Modellversuch wurden die Sozialamtsmitarbeiter in den meisten Fällen schriftlich sowie durch eine Informationsveranstaltung⁴⁴ mit Beteiligung des IAW über das Einstiegsgeld informiert. Teilweise wurde das Einstiegsgeld auch in internen Mitarbeiterbesprechungen thematisiert, bei den meisten Stadt- und Landkreisen zu Beginn des Modellversuchs, bei einigen in regelmäßigen Zeitabständen über den gesamten Zeitraum des Modellversuchs hinweg. Vereinzelt wurden für die Mitarbeiter Workshops zum Einstiegsgeld veranstaltet. In einem – bei der Gewährung des Einstiegsgeldes sehr erfolgreichen – Teilnehmerkreis fand halbjährlich ein „Feedback“, das heißt „Lob“ und „Tadel“ des zuständigen Abteilungsleiters über den Sachstand beim Einstiegsgeld statt. Die Sachgebietsleiter wurden dort auch informiert, wenn die Zahl der Einstiegsgeldfälle hinter der Zielvorstellung zurückblieb.

Information der Öffentlichkeit und Einbeziehung regionaler arbeitsmarktpolitischer Akteure

Das Einstiegsgeld ist ein *Anreizkonzept*, welches sich *ausschließlich an den Sozialhilfeempfänger* richtet. Daher sollte die Information der Hilfeempfänger im Mittelpunkt der Implementation stehen. *Arbeitgeber profitieren indirekt* vom Einstiegsgeld, da ihnen in größerem Umfang motivierte Arbeitnehmer auch für die Besetzung niedrig entlohnter Stellen zur Verfügung stehen. Würden Arbeitgeber direkt darüber informiert werden, dass es sich bei einem Bewerber um einen „Einstiegsgeldfall“ handelt, könnte dies für den Betroffenen stigmatisierend sein.

⁴⁴ In zwei Kreisen wurden diese Veranstaltungen wegen der hohen Mitarbeiterfluktuation wiederholt.

Eine allgemeine Information der Arbeitgeber über die Kammern und Arbeitgeberverbände sowie der Gewerkschaften, des Arbeitsamtes und anderer regionaler Akteure erscheint hingegen opportun, um das Konzept bei allen direkt und indirekt Betroffenen bekannt zu machen. Speziell im Hinblick auf die Arbeitgeber könnte so die Schaffung neuer Arbeitsplätze im unteren Lohnsegment angeregt werden. Ergänzend kann über das Einstiegsgeld auch in der lokalen Presse, im Hörfunk und in Fachzeitschriften der Kammern informiert werden.

Einige der am Modellversuch beteiligten Stadt- und Landkreise haben ein Informationsschreiben an die regionalen Akteure versandt, in zwei Teilnehmerkreisen fanden darüber hinaus Informationsveranstaltungen statt. Bei der Einführung des Einstiegsgeldes wurden Pressemitteilungen herausgegeben und Pressekonferenzen veranstaltet. Jedoch räumen nur wenige Modellkreise diesen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit Bedeutung für den Erfolg des Einstiegsgeldes ein.

Checkliste III: Was ist bei der Einführung des Einstiegsgeldes zu beachten?

- ✓ **Zielgruppe:** Sozialhilfeempfänger, die für die Dauer eines Jahres keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen sind.
- ✓ **Finanzieller Anreiz:** Deutlicher, leicht verständlicher finanzieller Anreiz, der die Sozialhilfefalle konsequent überwindet.
- ✓ **Einkommensobergrenze:** Bedürftigkeitsgrenze im Status quo.
- ✓ **Förderfähig:** Selbstständig aufgenommene Beschäftigung.
- ✓ **Beschäftigungsverhältnisse:** Alle Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt.
- ✓ **Befristung:** Das Einstiegsgeld sollte zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten befristet werden. Für Personen mit besonderen Hemmnissen zur Überwindung der Sozialhilfeschwelle können längere Förderfristen festgelegt werden.
- ✓ **Flankierende Maßnahmen:** Maßnahmen, die die Eigenmotivation des Hilfeempfängers fördern und die Beschäftigungsaufnahme ermöglichen (Bewerbertraining / Kinderbetreuung / Mobilitätshilfen).
- ✓ **Kollision mit anderen Maßnahmen:** Im Prinzip keine. Das Einstiegsgeld kann zugleich mit anderen Maßnahmen angeboten werden. Wird zur Aufnahme der Beschäftigung eine andere Maßnahme in Anspruch genommen (zum Beispiel: Vermittlung auf eine konkrete Stelle oder Lohnkostenzuschuss), wird kein Einstiegsgeld gewährt.
- ✓ **Information der Hilfeempfänger:** Das Anreizinstrument Einstiegsgeld besteht in der Information über das Einstiegsgeld selbst. Daher müssen die Hilfeempfänger umfassend und sachgerecht informiert und zur selbstständigen Arbeitssuche motiviert werden. Hierfür eignet sich nur die persönliche Information durch einen Sachbearbeiter.
- ✓ **Motivation der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter:** Eine wichtige Grundvoraussetzung für die sachgerechte Information der Hilfeempfänger sind motivierte Sachbearbeiter. Daher müssen diese umfassend informiert, motiviert und in den Entscheidungsprozess über das Einstiegsgeld mit einbezogen werden.
- ✓ **Einbeziehung der Arbeitgeber:** Keine.
- ✓ **Einbeziehung der Öffentlichkeit und arbeitsmarktpolitischer Akteure:** Ausschließlich zum Zwecke der Information.

5.2 Überlegungen zur Durchführung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Modellversuchen

Im Verlauf des Modellversuchs „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ konnten auch eine Reihe von Erfahrungen darüber gewonnen werden, welche Rahmenbedingungen die Durchführung eines Modellversuchs begünstigen und welche Hemmnisse darstellen können.

Im Vergleich zu anderen Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ ist die Implementierung des Anreizinstrumentes Einstiegsgeld nicht mit hohen zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden. Ein gewisser zeitlicher Mehraufwand für die sachgerechte Information jedes Hilfeempfängers in der routinemäßigen Beratung sowie für die Berechnung des veränderten Freibetrages im Falle einer Arbeitsaufnahme ist jedoch zu leisten. Für diesen zusätzlichen Zeitaufwand sowie für die im Rahmen der Evaluation anfallenden Tätigkeiten standen den Sozialverwaltungen keine zusätzlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Der Modellversuch musste neben dem normalen Tagesgeschäft bewältigt werden. Dies war eine große Herausforderung für die beteiligten Sozialverwaltungen und die Umsetzung des „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ litt darunter in einigen Teilnehmerkreisen entscheidend.

Insbesondere in solchen Modellkreisen, in denen zeitgleich Umstrukturierungen durchgeführt und weitere neue Projekte implementiert wurden, konnte der notwendige Zeitaufwand für den Modellversuch nicht, oder nur durch das herausragende Engagement und Interesse einzelner Mitarbeiter der Sozialverwaltungen, erbracht werden. Daher ist es dringend geboten, das Projektumfeld und den zusätzlichen Aufwand insbesondere auch für die Evaluation der Maßnahme, im Vorfeld eines Modellversuchs mit den teilnehmenden Institutionen genau abzuklären. Bei der Projektplanung sollte durchaus auch über den Einsatz von Leistungsanreizen zur Motivierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialamts nachgedacht werden. Die dabei anfallenden Ausgaben müssen als Investitionen verstanden werden, die nötig sind, um auf lange Sicht die Integration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu verbessern und somit Einsparungen zu erzielen. Es ist zwar ein Anliegen der Städte und Landkreise selbst, die Wirksamkeit ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu überprüfen, öffentlichen Verwaltungen stehen bislang jedoch kaum Möglichkeiten zur Verfügung, um die hierbei anfallende Mehrarbeit ihrer Mitarbeiter zu honorieren.

Im Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ wurden den teilnehmenden Stadt- und Landkreisen drei Evaluationsverfahren zur Auswahl gestellt:

- (1) Erfolgsmessung mittels Programm- und Kontrollgruppe,
- (2) Erfolgsmessung mittels Kontrollgruppe in der Vergangenheit und
- (3) Deskriptive Teilnehmerstatistik.

Das IAW wies zwar aus wissenschaftlicher Perspektive auf die Wichtigkeit einer exakten Evaluation mittels Programm- und Kontrollgruppen hin, den Stadt- und Landkreisen war es aber freigestellt, sich für eine der drei Methoden zu entscheiden. Die meisten Teilnehmerkreise verzichteten aus Gerechtigkeitsüberlegungen heraus und wegen des erhöhten Aufwands auf eine Erfolgsmessung mittels Programm- und Kontrollgruppen.

Die Tätigkeiten der Sachbearbeiter in Zusammenhang mit der Datenerfassung für den Modellversuch wurden außerdem dadurch erschwert, dass die Sozialverwaltungen im Allgemeinen a) nicht über eine einheitliche Software zur Erfassung der Hilfeempfänger verfügen und b) die benutzte Software meist nicht dafür geschaffen wurde, Daten zu erheben, die für die exakte Evaluation von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erforderlich sind. Die elektronische Datenverarbeitung der Sozialämter ist in der Regel nur darauf ausgerichtet, Daten für die Berechnung der Sozialhilfe bereit zu stellen. Informationen über die Bildung der Hilfeempfänger und über ihre bisherige „Maßnahmenkarriere“ sind – wenn überhaupt – nur in Handakten vorhanden. Zur Erfassung der Zielgruppe des Modellversuchs mussten von den Sachbearbeitern deshalb teilweise noch „Akten gezogen“ werden.

Ferner werden keine Daten über den Verbleib der Hilfeempfänger nach dem Ausscheiden aus der Sozialhilfe erhoben. Ein Grund hierfür ist, dass solche Informationen nur durch Nachfrage – auf freiwilliger Basis – bei den Betroffenen erlangt werden können. Personen, die aus dem Hilfebezug ausgeschieden sind, möchten jedoch häufig keinen Kontakt mehr zum Sozialamt. Aus den gleichen Gründen werden auch die Abgangsgründe aus der Sozialhilfe nicht systematisch erfasst. Diese Praxis der Datenerfassung und -verarbeitung erschwerte die Arbeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialämter und die wissenschaftlichen Begleitforscherinnen und Begleitforscher enorm.

Als Alternative zur Datenerfassung durch die teilweise stark überlasteten Sozialamtsmitarbeiter bieten sich beispielsweise mobile Evaluationsteams an. Solche Evaluationsteams könnten monatlich die erforderlichen Daten vor Ort erheben. Hierdurch könnte eine von der Politik dringend benötigte, zeitnahe und exaktere Evaluation von Arbeitsmarktmaßnahmen gewährleistet werden.

Um die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu überprüfen, sind weitere Modellversuche – im Interesse der Sozialhilfeträger selbst – dringend geboten: Schließlich geht es hier darum, erfolgreiche Maßnahmen von erfolglosen zu trennen und damit langfristig eine effizientere Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen. Bei der Konzeption von Modellver-

suchen muss daher zwingend stets von vornherein bedacht werden, wie eine aussagekräftige Erfolgsmessung sichergestellt werden kann. Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen steckt in Deutschland jedoch noch in den Kinderschuhen: Zum einen müssen die technischen Voraussetzungen teilweise erst noch geschaffen werden. Zum anderen wird die Evaluation neuer Maßnahmen – vor ihrer flächendeckenden Einführung – von der Politik noch nicht in ausreichendem Maße eingefordert. Mit der Schaffung von Experimentierklauseln, wie in § 18 Abs. 5 BSHG, und der damit verbundenen Aufforderung zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wurde jedoch ein erster Schritt getan.

6 Überblick über Kombilöhne und Kombi-Einkommen – Systematisierung und Vergleich des Einstiegsgeldes mit anderen Modellen

Der Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ war zwar der erste Modellversuch mit finanziellen Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger in Deutschland, doch wurden in der Zwischenzeit andere Kombilohn- und Kombi-Einkommens-Modellversuche mit vergleichbaren Anreizinstrumenten gestartet. Insbesondere ist hier das so genannte Mainzer Modell (früher CAST) zu nennen, das seit Juli 2000 erprobt wurde⁴⁵ und dann im März 2002 in modifizierter Form bundesweit eingeführt wurde – es wird in Abschnitt 6.1 dargestellt und in Abschnitt 6.2 mit dem Einstiegsgeld verglichen. Weiterhin finden Modellversuche mit dem § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) unter anderem in Nordrhein-Westfalen statt, die in Abschnitt 6.3 kurz dargestellt werden. Im Mai 2002 stellte das Münchener ifo-Institut seine Reformvorschläge zur „Aktivierenden Sozialhilfe“ vor (Abschnitt 6.4). Schließlich wird der Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ in einen internationalen Kontext gestellt (Abschnitt 6.5).

6.1 Das Sonderprogramm Mainzer Modell der Bundesregierung

Zum 1. März 2002 wurde das „Mainzer Kombilohn-Modell“ bundesweit eingeführt. Konkret sieht das Mainzer Modell eine degressive Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge geringverdienender 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. Es werden ausschließlich neu aufgenommene, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden gefördert, um Mitnahmeeffekte zu begrenzen. Neueintritte sind bis Ende 2003 möglich, die Förderung endet spätestens am 31. Dezember 2006. Auszubildende und Studierende sind nicht förderfähig. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht. Die Auszahlung der Zuschüsse erfolgt durch die

⁴⁵ Das Mainzer Modell wurde zunächst in einigen Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg, später in ganz Rheinland-Pfalz erprobt. Mit der bundesweiten Einführung wird es als Sonderprogramm Mainzer Modell der Bundesregierung bezeichnet.

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.⁴⁶

„Verkehrter“ Anreizeffekt für Sozialhilfeempfänger?

Wie das Einstiegsgeld richtet sich der Zuschuss beim Mainzer Modell an den Arbeitnehmer. Die Ausgestaltung der Zuschussung der Sozialversicherungsbeiträge und der Kindergeldzuschläge ist beim Mainzer Modell aber mit einem kontraproduktiven Anreizeffekt für Sozialhilfeempfänger verbunden. Die Zuschüsse werden 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 viel zu verdienen, dass ihr Zuschuss nach dem Mainzer Modell maximal ist. Dann ist ihr verfügbares Einkommen am höchsten. Würden sie – ausgehend vom maximalen Zuschuss – jedoch mehr verdienen, so sinkt der Zuschuss wegen der degressiven Ausgestaltung, gleichzeitig wird ihr Nettoeinkommenszuwachs in bestimmten Einkommensbereichen vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet – mit der Konsequenz, dass ihr verfügbares Einkommen sinken kann.⁴⁷ Das Mainzer Modell ist an dieser Stelle wenig durchdacht, weil die weitgehende Vollarrechnung von Nettoeinkommen auf die Sozialhilfe nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Dagegen wird beim Einstiegsgeld nur ein Teil des eigenen Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe angerechnet.

Implementierungsprobleme

Trotz Verwaltungsvereinfachungen⁴⁸ gegenüber der Probephase bedeutet die Implementierung des Mainzer Modells Mehrarbeit für die Mitarbeiter der Arbeitsämter. Da die Größe der Zielgruppe⁴⁹ unbekannt ist – es existieren auch keine offiziellen Schätzungen – könnten bei intensiver Öffentlichkeitsarbeit in den nächsten Jahren hunderttausende potenziell Anspruchsberechtigte Anträge bei der Arbeitsverwaltung zur Prüfung abgeben. Für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand stehen jedoch keine zusätzlichen Mittel aus dem Bundes-

⁴⁶ Vgl. <http://www.bma.de>.

⁴⁷ Vgl. Dann, Rosemann, 2002 sowie Sinn et al., 2002.

⁴⁸ Die in den Modellversuchen gewonnenen Praxiserfahrungen führten zu einigen Verwaltungsvereinfachungen und Modifikationen. Zum einen werden die Sozialversicherungszuschüsse und die Kindergeldzuschläge in Stufen pauschaliert. Zum anderen wird bei Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängern auf eine nochmalige Bedürftigkeitsprüfung verzichtet. Zum dritten wurde auf die ökonomisch unsinnige Anrechnung des Zuschusses auf die Sozialhilfe verzichtet – der Zuschuss ist jetzt anrechnungsfrei, nicht jedoch das erzielte Nettoeinkommen. Das Sonderprogramm Mainzer Modell der Bundesregierung ist insofern eine verbesserte Version des „CAST-Mainzer Modells“.

⁴⁹ Es kann jede Person einen Förderantrag stellen, die nach Neuaufnahme einer Beschäftigung bestimmte Kriterien hinsichtlich Erwerbseinkommen und wöchentlichen Arbeitsstunden erfüllt.

haushalt zur Verfügung – Verwaltungskosten werden explizit nicht erstattet.⁵⁰ Dementsprechend gering sind die Anreize für die Arbeitsämter, eine intensive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Dies gilt besonders im Hinblick auf die Werbung für das Mainzer Modell bei der Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger, durch deren Beschäftigungsaufnahme die Arbeitsämter keine unmittelbaren Einsparungen erzielen können. Da die Zielgruppe des Mainzer Modells nicht nur Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger umfasst, sondern alle potenziellen Geringverdiener, wäre neben der Werbung in den Arbeits- und Sozialämtern ferner auch eine breite Informationskampagne nötig. Die Arbeitsämter halten sich verständlicherweise mit dieser Öffentlichkeitsarbeit zurück. Demzufolge ist das Mainzer Modell auch mehr als ein Vierteljahr nach seiner bundesweiten Einführung bei der Klientel wenig bekannt.

6.2 Vergleich zwischen Mainzer Modell und Einstiegsgehd

Das Einstiegsgehd ist wie das Mainzer Modell eine zeitlich befristete Einkommenssubvention an Arbeitnehmer. Das Einstiegsgehd richtet sich gemäß seiner Konzeption an alle bedürftigkeitsgeprüften Langzeitarbeitslosen⁵¹, in der Praxisvariante in Baden-Württemberg jedoch ausschließlich an langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger. Die Zielgruppe des Mainzer Modells ist wesentlich breiter gefasst: Alle Geringverdiener, die ein Einkommen unterhalb von 897 Euro (allein Stehende) bzw. 1.707 Euro (allein Erziehende, Verheiratete) erzielen, erhalten einen Einkommenszuschuss, wenn sie ein neues sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, auch wenn sie zuvor nicht arbeitslos waren. Hierdurch dürften beim Mainzer Modell im Gegensatz zum Einstiegsgehd in größerem Umfang Mitnahmeeffekte auftreten.

Die beschriebenen kontraproduktiven Anreizeffekte des Mainzer Modells spielen beim Einstiegsgehd keine Rolle, weil ein einheitlicher Anrechnungssatz jeden zusätzlich verdienten Euro für Hilfeempfänger bis zur Bedürftigkeitsgrenze attraktiv macht. Anreizeffekte, wie sie beim Mainzer Modell durch den degressiven Einkommenszuschuss in Verbindung mit der Sozialhilfefalle entstehen, können beim Einstiegsgehd wegen der teilweisen Anrechnung des Netto- oder Bruttoeinkommens auf die Sozialhilfe nicht auftreten.

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass für Sozialhilfeempfänger in beiden Modellen ein Anreiz besteht, ein Nettoarbeitseinkommen zu erzielen, das gerade nicht aus der Sozialhilfe herausführt. Wird an der Sozialhilfeschwelle ein Euro hinzuverdient, so dass keine Sozialhilfeabhängigkeit mehr besteht, dann sinkt das verfügbare Einkommen. Das liegt

⁵⁰ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002, S. 3.

⁵¹ Vgl. Spermann, 2001.

daran, dass der Sozialhilfebezug entfällt, so dass ausschließlich das aus Beschäftigung erzielte Nettoeinkommen zur Verfügung steht. Andererseits ist dann auch der Sozialhilfebezug beendet, der von den Hilfeempfängern häufig als diskriminierend empfunden wird. Es ist in der Praxis jedoch nicht zu erwarten, dass die Hilfeempfänger über exakte Information zu ihrer Sozialhilfeschwelle verfügen.

Darüber hinaus sind speziell bei der Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger beim Mainzer Modell zwei Verwaltungsvorgänge nötig. Zum einen muss beim Arbeitsamt der Zuschuss berechnet werden, zum anderen berechnet das Sozialamt die ergänzende Sozialhilfe für den Geringverdiener. Bei der Praxisvariante des Einstiegsgeldes entfällt dagegen im Vergleich zum Mainzer Modell ein Verwaltungsvorgang, weil das Einstiegsgeld als ergänzende Sozialhilfe ausgezahlt wird.

Das „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ ist demnach im Vergleich zum Mainzer Modell

- wegen der Begrenzung auf bedürftige langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger mit geringeren Mitnahmeeffekten verbunden,
- mit positiven statt kontraproduktiven Anreizeffekten verbunden,
- verwaltungstechnisch einfacher zu implementieren.

Einstiegsgehd in Baden-Württemberg

Tabelle 10: Vergleich Mainzer Modell mit dem Einstiegsgehd

	Mainzer Modell der Bundesregierung	Modellversuch „Einstiegsgehd in Baden-Württemberg“
Zielsetzung	Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering verdienende Arbeitnehmer, allein Erziehende und Klein-Verdiener-Familien mit Kindern; Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeit.	Nachhaltige Verringerung der Sozialhilfefalle durch bessere Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger; verbesserte Integration und zusätzliche Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern im ersten Arbeitsmarkt.
Ausgestaltung der Förderung – Allgemein	Gewährung eines Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen an den Arbeitnehmer sowie eines Kindergeldzuschlages. Diese Zuschüsse dürfen nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden.	Geringere Anrechnung des <u>Nettoeinkommens</u> der Sozialhilfeempfänger auf ihren Hilfeanspruch bei eigenständiger Aufnahme einer Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt.
Zielgruppe	Zielt vorrangig auf (formal) gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, die Förderung ist aber nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. D. h., grundsätzlich sind alle Personen förderfähig, die bestimmte Kriterien nach Aufnahme einer Beschäftigung erfüllen. Auszubildende und Studierende sind nicht förderfähig.	Wesentlich <u>kleinere Zielgruppe</u> : Langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger, ohne Doppelbezieher von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe. Einige Kreise haben die Zielgruppe noch weiter eingegrenzt, zum Beispiel ausschließlich auf allein erziehende Sozialhilfeempfänger.
Förderregion	Bundesweit seit dem 1.März 2002.	9 Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg (Städte Freiburg, Karlsruhe und Mannheim; Landkreise Alb-Donau, Böblingen, Esslingen, Rhein-Neckar, Tübingen und Waldshut).
Förderdauer	36 Monate	12 Monate
Geförderte Beschäftigungs- verhältnisse	Das Mainzer Modell steht allein Personen offen, die in bestimmten Einkommensbereichen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden aufnehmen, deren Bezahlung den tariflichen, oder sofern der Arbeitgeber nicht tariflich gebunden ist, den ortsüblichen Bedingungen entspricht. Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn der Arbeitnehmer im einstellenden Unternehmen während der letzten 6 Monate vor Förderungsbeginn sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Der Wechsel von einer bisher geringfügigen Beschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei demselben Unternehmen wird hingegen gefördert. Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhalten allein Stehende im Einkommensbereich von 325 bis 897 Euro im Monat. Bei Verheirateten, Paaren und allein Erziehenden liegt die Obergrenze bei einem gemeinsamen Einkommen von 1.707 Euro im Monat. Die Einkommensgrenzen beim Kindergeldzuschuss sind von der Kinderzahl abhängig. Für 1 Kind gibt es Zuschüsse bis zu einem monatlichen Einkommen von 1.740 Euro, für 2 Kinder bis zu 1.945 Euro, für 3 Kinder bis zu 2.150 Euro, für 4 Kinder bis zu 2.355 Euro und für 5 Kinder bis zu 2.560 Euro. Neueintritte sind bis Ende 2003 möglich.	Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses; einzelne Kreise fördern auch die Aufnahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse sowie den Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis Einstiegsgehd wird nur gewährt, solange Sozialhilfebedürftigkeit besteht.
Beantragung der Förderung	Innerhalb von 6 Wochen nach Aufnahme der Beschäftigung.	Kein Antrag notwendig, Förderung beginnt bei Beschäftigungsaufnahme.
Behörde	Arbeitsamt	Sozialamt

6.3 Modellversuche mit Einkommenszuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG

In Nordrhein-Westfalen wurden zwischen Herbst 1999 und Sommer 2000 zwölf Modellprojekte gestartet, in denen teilweise sehr unterschiedliche Instrumente zur Förderung von gering qualifizierten Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern mit Lohnkostenzuschüssen oder Einkommensbeihilfen zwischen sechs und 48 Monaten getestet werden. Zwei dieser Modellprojekte, eines davon in der Stadt Köln, erproben Einkommenszuschüsse an Sozialhilfeempfänger im Rahmen des § 18 Abs. 5 BSHG.⁵² Die wissenschaftliche Begleitforschung übernahm das Institut Arbeit und Technik (IAT).⁵³ Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Stadt Köln.

In der Stadt Köln wurden die Einkommenszuschüsse nur 143 Personen angeboten, etwa zwei Drittel dieser Zielgruppe (93 Personen) konnten in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden (Stand: 15. Juli 2001). In zwölf Fällen wurde das Beschäftigungsverhältnis allerdings wieder beendet – teils auf Initiative des Arbeitgebers und teils war es Wunsch der Beschäftigten. Insgesamt gingen somit Mitte Juli 2001 81 Personen einer Beschäftigung nach. Einschränkend ist jedoch zu sagen, dass keine Kontrollgruppe zu Vergleichszwecken gebildet wurde, so dass sich hinter diesem hohen Wert in einem gewissen Umfang auch Mitnahmeeffekte verbergen können.

Als Erfolgsfaktoren arbeitete die wissenschaftliche Begleitforschung zum einen heraus, dass die bestehende Infrastruktur zur Beschäftigungsförderung und die enge Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung wesentlich zu diesem mit über 60 % sehr hohen Anteil an Beschäftigung geführt haben. Zum anderen wird die hohe Flexibilität bei der Umsetzung der Einkommenszuschüsse, die zum Beispiel auch für Teilzeitstellen gewährt werden, hervorgehoben.

6.4 Alternative ifo-Modell?

Ein weiterer Reformvorschlag kam im Mai 2002 vom Münchener ifo-Institut. Unter dem Stichwort „Aktivierende Sozialhilfe“ wurden drei Reformbausteine vorgeschlagen. Erstens soll die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen deutlich abgesenkt werden. Zweitens soll eine Lohnsteuergutschrift nach dem Vorbild des amerikanischen Earned Income Tax Credit eingeführt werden – an Neubeschäftigte, aber auch an bereits Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt. Und drittens soll für Personen, die bei abgesenkter Sozialhilfe nicht sofort eine Stelle

⁵² Das andere Modellprojekt wird im Rhein-Sieg-Kreis durchgeführt.

⁵³ Vgl. Czommer, Weinkopf, 2002.

im ersten Arbeitsmarkt finden, eine staatliche Beschäftigungsmöglichkeit geschaffen werden, bei der ein Nettoeinkommen in Höhe der Sozialhilfe erzielt werden kann. Das ifo-Modell kann man als so genanntes Armutslückenkonzept in der Tradition von Milton Friedman bezeichnen, wobei im großen Umfang der zweite Arbeitsmarkt ausgebaut werden soll.⁵⁴

Der zentrale Schwachpunkt des Friedman-ifo-Modells liegt in der Unterschätzung des Umfangs und der Dauerhaftigkeit eines einmal etablierten zweiten Arbeitsmarktes. Die Worst-Case-Variante, bei der 1,36 Millionen vom ersten Arbeitsmarkt absorbiert werden, 603.000 Personen eine kommunale Arbeit aufnehmen und 301.000 Personen keine Arbeit aufnehmen, so dass 1,3 Mrd. Euro zusätzliche Kosten entstehen, erscheint viel zu optimistisch. Hinzu kommt, dass diese Kostenberechnungen Verwaltungskosten nicht berücksichtigen. Bei der Realisierung des ifo-Vorschlags dürften die Überwachungs- und Organisationskosten sehr hoch sein. Darüber hinaus müssen von der Politik zunächst einmal normative Entscheidungen darüber getroffen werden, wer als erwerbsfähig gilt. Diese Frage stellt sich beispielsweise bei der quantitativ bedeutsamen Gruppe der allein erziehenden Sozialhilfeempfängerinnen. Drittens wird die Bedeutung von „Job Centern“ nicht ausreichend berücksichtigt. Beim US-Erfolgsmodell „Wisconsin Works“ spielt die intensive Beratung und Vermittlung der Hilfeempfänger bei einem Personalschlüssel von 1:50 (Case Manager zu Hilfeempfänger) eine wesentliche Rolle. Die Einstellung von Case Managern ist mit nicht zu vernachlässigenden Kosten verbunden.

Ein wie auch immer ausgestaltetes Einstiegsgehalt ist mit höheren Arbeitsanreizen für die Hilfeempfänger verbunden als die jetzige Situation. Da das Sozialhilfeniveau unangetastet bleibt, sind die Arbeitsanreize jedoch geringer als beim Friedman-ifo-Modell. Andererseits kann auf den umfangreichen Ausbau des zweiten Arbeitsmarkts verzichtet werden.

6.5 Internationaler Kontext

In einer aktuellen Übersicht über Kombilöhne im internationalen Vergleich stellen Kaltenborn/Pilz⁵⁵ die wichtigsten Anreizmodelle dar. Dabei wird zwischen Staaten mit dauerhaften Kombilöhnen und Staaten ohne dauerhafte Kombilöhne unterschieden.⁵⁶

Unbefristete Kombilöhne werden zum Teil seit mehreren Jahrzehnten in anglo-amerikanischen Staaten mit niedrigem sozialen Grundsicherungsniveau verwendet: in den USA (Earned Income Tax Credit = EITC), Großbritannien (Working Families Tax Credit = WFTC)

⁵⁴ Vgl. Sinn et al., 2002, S. 19ff.

⁵⁵ Vgl. Kaltenborn, Pilz, 2002.

⁵⁶ Kaltenborn/Pilz definieren Kombilöhne als staatliche Transfers an Beschäftigte, die an die Aufnahme oder die Ausübung einer abhängigen Beschäftigung gekoppelt sind. Sie sollen speziell Personen mit geringem Verdienstpotezial zur Aufnahme oder Ausübung einer Beschäftigung motivieren.

⁵⁷ Vgl. Gerfin, Lechner, 2000.

und in Irland (Family Income Supplement und Part-Time Job Incentive). Frankreich kam im Jahr 2001 mit dem Prime Pour l'Emploi zu dieser Gruppe von Ländern. Kaltenborn betont, dass unbefristete Kombilöhne neben einer arbeitsmarktpolitischen oftmals auch eine verteilungspolitische Zielsetzung haben: Einkommen soll zu Gunsten von Geringverdienern umverteilt werden. Der amerikanische EITC und der britische WFTC gelten als beschäftigungspolitisch erfolgreiche Instrumente, die die Erwerbsquote insbesondere von allein Erziehenden in einer Welt mit einem niedrigen sozialen Sicherungsniveau und einem flexiblen Arbeitsmarkt erhöhen.

Befristete Kombilöhne – und das Einstiegsgeld wäre nach dieser Klassifikation hier einzuordnen – finden sich nach Kaltenborn in Kanada (Self-Sufficiency Project), Luxemburg (Aide au réemploi), Niederlande (WIW-Baanan) und Belgien (Plan ACTIVA). Hinzu kommt noch die Schweiz mit dem so genannten Zwischenverdienst.⁵⁷ Die bisherigen Evaluationsstudien zu Kanada und der Schweiz zeigen, dass befristete Kombilöhne in Ländern mit einem relativ hohen sozialen Sicherungsniveau positive Beschäftigungseffekte im Vergleich zu Kontrollgruppen mit sich bringen. Doch darf keine Lösung der Beschäftigungsprobleme in großem Umfang erwartet werden.

Tabelle 11: Unbefristete und befristete Kombilöhne

Unbefristete Kombilöhne		
Zielgruppe	Geförderte Beschäftigung	Art der Förderung
Earned Income Tax Credit (USA)		
Allein Stehende, Ehepaare ohne Kinder, Familien mit Kindern	Bestehende und neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse	Steuergutschrift
Working Families Tax Credit (GB)		
Eltern mit Kindern bis 16 Jahren (bis 18 Jahren, wenn in Vollzeitausbildung)	Bestehende und neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse mit einer Arbeitszeit von mind. 16 Stunden pro Woche von zumindest einem Elternteil.	Förderprämie, bestehend aus: Grundförderung, Zuschlag für Erwerbstätige mit einer Wochenarbeitszeit von mind. 30 Stunden, sowie Kinderzuschlag und Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten. Die Förderung wird mit der Einkommensteuer verrechnet.
Family Income Supplements (Irland)		
Abhängig beschäftigte Eltern mit Kindern bis 17 Jahren (bis 22 Jahren, wenn in Vollzeitausbildung)	Bestehende oder neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse, die mind. auf drei Monate befristet sind und mind. 19 Wochenstunden umfassen.	Zuschuss zum Nettoeinkommen, abhängig von der Höhe des Nettoeinkommens und der Zahl der Kinder.
Part-Time Job Incentive (Irland)		
Volljährige Bezieher von Arbeitslosenunterstützung bezogen haben	Neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse, die mind. auf zwei Monate befristet sind und höchstens 24 Wochenstunden umfassen.	Vom Familienstand abhängiger Zuschuss als Ausgleich für den Wegfall von Arbeitslosenunterstützung bei Aufnahme einer Teilzeitarbeit.
Prime Pour l'Emploi (Frankreich)		
Erwerbstätige mit geringem Bruttoeinkommen	Bestehende oder neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse	Beschäftigungsprämie, die mit der Einkommensteuer verrechnet wird (Grundförderung, Ehepartner- und Kinderzuschlag).

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Befristete Kombilöhne		
Zielgruppe	Geförderte Beschäftigung	Art der Förderung
Self-Sufficiency Project (Kanada)		
Allein erziehende Langzeitbezieher von Sozialhilfe	Neuaufnahme eines oder mehrerer Beschäftigungsverhältnisse mit einem Gesamtumfang von mind. 30 Wochenstunden.	Vom Bruttoentgelt abhängige Förderung über eine Förderdauer von max. drei Jahren.
Aide au réemploi (Luxemburg)		
Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitnehmer denen die Entlassung bevor steht	Neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse, die geringer als die letzte Beschäftigung vergütet werden und mind. auf 18 Monate befristet sind.	Aufstockung des Bruttoentgelts auf 90 % des früheren Bruttoentgelts, kombiniert mit einem Anreiz für Arbeitgeber bei Einstellung von Arbeitnehmern über 50 Jahren. Förderdauer von max. vier Jahren.
WIW-Baanen (Niederlande)		
Langzeitarbeitslose und junge Arbeitslose	Neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse.	Gemeinden vergüten die Betroffenen und verleihen sie gegen eine vereinbarte Gebühr an die Privatwirtschaft. Bei Jugendlichen bis zu 23 Jahren kommt ein Aus- und Fortbildungsanteil dazu. Förderdauer von max. zwei Jahren.
Plan ACTIVA (Belgien)		
Langzeitarbeitslose, die Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe beziehen	Neuaufnahme eines tariflich entlohnten Beschäftigungsverhältnisses (zumindest Halbtagsbeschäftigung).	Zuschuss von 500 Euro monatlich (wird bei Teilzeitbeschäftigung proportional vermindert), kombiniert mit einem Anreiz für Arbeitgeber. Förderdauer von max. drei Jahren.
„Zwischenverdienst“ (Schweiz)		
Bezieher von Arbeitslosenhilfe	Besetzung einer offenen Stelle, die aber nur über eine gewisse Zeit oder teilweise besetzt werden soll, zur Vermeidung oder Verringerung der Arbeitslosigkeit (Arbeit auf Abruf und auf Provision).	Mögliche Differenz zwischen dem Gehalt des Zwischenverdienstes und Arbeitslosengeld wird an den Zwischenverdiener ausgezahlt.

Quelle: Kaltenborn, Pilz, 2002.

7 Schlusswort und Ausblick

Das „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ war bundesweit der erste Modellversuch mit einem „Kombi-Einkommen“ für Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger. Die Modellversuche in anderen Bundesländern wie Mainzer Modell und „Hessischer Kombilohn“ folgten zeitlich dem baden-württembergischen Einstiegsgeld. Erstmals wurde auch in Deutschland ein Evaluationsdesign – entsprechend dem internationalen Standard – umgesetzt, das den Beschäftigungserfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme im Vergleich zu einer von der Maßnahme ausgeschlossenen Kontrollgruppe messen kann. Damit kommt dem Modellversuch in zweifacher Hinsicht eine Pionierrolle zu.

Ziel des Modellversuchs war es, die Beschäftigungseffekte eines finanziellen Anreizinstruments für Sozialhilfeempfänger zu messen. Ein Anreizinstrument wie das Einstiegsgeld stellt einen Paradigmenwechsel in der kommunalen Sozialpolitik dar: Nicht mehr die „Bestrafung“ bei Nicht-Aufnahme einer Beschäftigung steht im Vordergrund, sondern die „Belohnung“ für eine aufgenommene Beschäftigung. Dementsprechend war nicht nur die Reaktion der Hilfeempfänger, sondern auch die Reaktion der Verwaltung auf dieses neue Instrument der kommunalen Sozialpolitik spannend zu beobachten.

Aus dem Modellversuch lässt sich in vielfacher Hinsicht lernen. Was die Ausgestaltung des finanziellen Anreizes angeht, so ist auf eine für Hilfeempfänger leicht verständliche Variante zu achten. Kompliziertere Varianten dürften auch im mündlichen Beratungsgespräch kaum vermittelbar sein. Weiterhin muss der Anreiz für die Aufnahme einer legalen Beschäftigung angesichts der Alternative illegale Schwarzarbeit hoch sein. Die Implementation des Einstiegsgeldes muss auch für die Verwaltung mit geringem Aufwand verbunden sein.

Eine zusätzliche Kostenersparnis für Arbeitgeber besteht im Gegensatz zu Lohnkostenzuschüssen beim Einstiegsgeld nicht. Arbeitgeber können jedoch mit motivierten Hilfeempfängern rechnen, die sich aus eigenem Antrieb um eine Stelle bewerben. Hinzu kommt, dass der vor allem für kleinere Unternehmen zeitaufwändige „Papierkram“ in Zusammenhang mit Lohnkostenzuschüssen wegfällt. Insofern bestehen durchaus auch Vorteile für Arbeitgeber.

Der Modellversuch hat insbesondere gezeigt, dass eine engagierte Implementation vor Ort eine notwendige Bedingung für den Beschäftigungserfolg des Einstiegsgeldes ist. Nur durch eine motivierte Verwaltung kann ein Anreizinstrument erfolgreich umgesetzt werden. Wenn jedoch Stellen im lokalen Arbeitsmarkt fehlen, reicht eine gemeinsame Anstrengung der Verwaltung und Hilfeempfänger nicht aus. Vor diesem Hintergrund muss die Erwartungshaltung gegenüber dem Umfang der Beschäftigungswirkungen des Einstiegsgeldes justiert werden. Zweifellos ist ein Einstiegsgeld kein beschäftigungspolitisches Wundermittel, es kann jedoch zur Überwindung der Sozialhilfefalle beitragen. Damit setzt das Einstiegsgeld an einem von vielen Problemen des deutschen Arbeitsmarktes an: Es ist ein kleiner, aber wichtiger Beitrag zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Wie kann das Einstiegsgeld weiterentwickelt werden? Auf kommunaler Ebene könnte das Einstiegsgeld durch eine anfängliche Null-Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe einen Beitrag zur Legalisierung von Schwarzarbeit leisten. Wenn im ersten Vierteljahr die eigenen Verdienste nicht angerechnet werden, stellt sich ein Hilfeempfänger nicht schlechter als bei Schwarzarbeit. Erst nach einem Vierteljahr, wenn sich das Beschäftigungsverhältnis stabilisiert hat, könnte die Anrechnung einsetzen. Zusammen mit einer Betonung der Arbeitspflicht könnte auf diese Weise Schwarzarbeit zurückgedrängt werden.

Weiterhin könnte die Dauer der Einstiegsgeldgewährung nach Haushaltstypen variiert werden. So könnten allein Erziehende, die sich ohne Arbeitspflicht um eine Beschäftigung bemühen, länger als zwölf Monate vom Einstiegsgeld profitieren, um der Entwertung des Humankapitals keinen Vorschub zu leisten und damit Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen.

Schließlich ließe sich durch die Einbeziehung von Arbeitslosenhilfeempfängern die Zielgruppe ausweiten. Dazu wären jedoch weitergehende Reformen auf Bundesebene notwendig. Insbesondere wäre zu klären, wie die finanzielle Lastenverteilung zwischen Bund und Kommunen genau gestaltet werden soll. Da in der nächsten Legislaturperiode die Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe auf der politischen Agenda stehen dürfte, wird sich die Frage, wie finanzielle Anreize für die Gruppe der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosen und Arbeitssuchenden gesetzt werden sollen, erneut stellen. Der Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ hat dazu wichtige Einsichten in die Wirkungsweise dieser finanziellen Anreize erbracht.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002): Verwaltungsvereinbarung zu der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit über die Durchführung des Sonderprogramms Mainzer Modell mitfinanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Richtlinien zur Durchführung des Sonderprogramms Mainzer Modell.
- Czommer, Lars; Weinkopf, Claudia (2002): Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Abs. 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen, in: Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, hrsg. von Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen, Baden-Baden, S. 87-105.
- 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.
- Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander; Volkert, Jürgen (2002): Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenorientierte negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und eine erste Zwischenbilanz nach 15 Monaten in Baden-Württemberg“, in: Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, hrsg. von Dann et al., Baden-Baden, S. 67-82.
- Dann, Sabine; Kirchmann, Andrea; Spermann, Alexander (2002): Kombi-Einkommen – Ein Königsweg für allein Erziehende?; in: Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, hrsg. von Dann et al., Baden-Baden, S. 158-174.
- Dann, Sabine; Rosemann, Martin (2002): „Negative Anreize in wesentlichen Einkommensbereichen“, in: ifo-schnelldienst, 55, Nr. 4/02 vom 27. Februar 2002, S. 15-18.
- Gerfin, Michael; Lechner, Michael (2000): Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, ZEW Discussion Paper No. 00-24.
- Jerger, Jürgen; Pohnke, Christian; Spermann, Alexander (2001): Gut betreut in den Arbeitsmarkt?, Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungagentur, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34. Jg., S. 567-576.
- Kaltenborn, Bruno; Pilz, Lars (2002): Kombilöhne im internationalen Vergleich, IAB-Werkstattbericht Nr. 10 vom 1.8.2002.
- Kirchmann, Andrea; Klee, Günther (1999): Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg – Bestandsaufnahme und Bewertung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Ronning, Gerd (1991): Mikroökonomie, Berlin.
- Sinn, Hans-Werner; Holzner, Christian; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2002): „Aktivierende Sozialhilfe“, in: ifo-schnelldienst, 55, Nr. 9/02 vom 14. Mai 2002.
- 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.
- Volkert, Jürgen (2002): Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen, in: Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe?, hrsg. von Dann et al., Baden-Baden, S. 11-32.

