

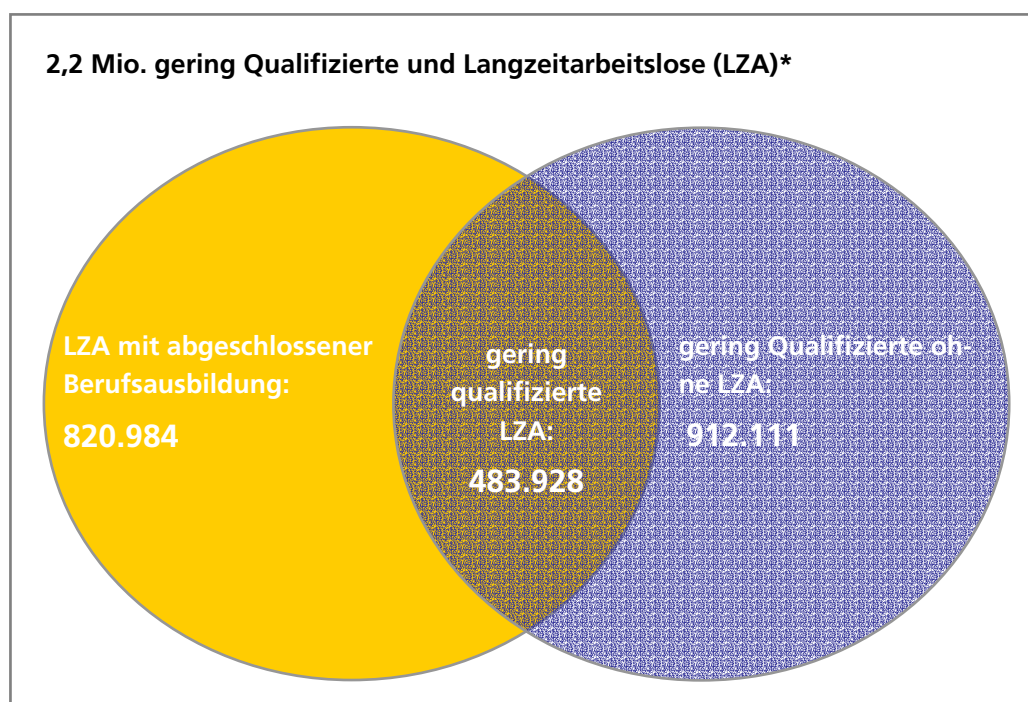
Lars Czommer, Thorsten Kalina und Achim Vanselow

Beschäftigungsförderung im Niedriglohnbereich: keine Massenwirkung, aber eine individuelle Hilfe zu neuer Beschäftigung

1 Einleitung

Ungelernt, arbeitslos, angewiesen auf Sozialhilfe – damit gehörte Tanja Schmitz zum Adressatenkreis politischer Initiativen, die auf die Förderung von Beschäftigung im so genannten „Niedriglohn-Sektor“ zielen. Die allein erziehende Mutter wollte sich mit ihrer Situation nicht abfinden, im Gegenteil: „Es war für mich unmenschlich, das Geld vom Sozialamt zu bekommen, weil es erstens nicht gereicht hat, und zweitens (...) die Situation, da zu sitzen und um Geld zu betteln, ich glaube, das ist das Allerschlimmste gewesen“ (Saldo 2002). Frau Schmitz ist kein Einzelfall. Die Krise am Arbeitsmarkt trifft Personen besonders hart, die wegen fehlender Qualifizierung oder langer Phasen der Arbeitslosigkeit nur geringe Verdienstaussichten am Arbeitsmarkt haben und Gefahr laufen, dauerhaft aus dem Beschäftigungssystem ausgeschlossen zu bleiben. Ende September 2002 waren in Deutschland 2,2 Millionen Personen betroffen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2002: 37).

Abbildung 1: Langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitslose in Deutschland (September 2002)



* Gering Qualifizierte: Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung; Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 2002: 37 (eigene Berechnungen)

In der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitskräfte mit niedrigem Verdienstpotezial wird seit langem ein Schlüssel zur Entschärfung dieses Problems gesehen, über die Wege dorthin wird jedoch heftig gestritten (vgl. Kaltenborn 2001). In der kontrovers geführten Debatte um die Einführung eines Niedriglohnbereiches geriet die Politik angesichts immer neuer Rekordmeldungen über die Höhe der Arbeitslosigkeit in Deutschland immer stärker unter Zugzwang.

Ansätze zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich beinhalten entweder Zuschüsse an Arbeitgeber, an Beschäftigte oder eine Kombination aus beidem (vgl. Weinkopf 2002: 24f.). Subventionen an Arbeitgeber sollen die vergleichsweise hohen Lohn- und Lohnnebenkosten von Arbeitskräften mit geringem Verdienstpotezial kompensieren und somit die betriebliche Nachfrage steigern bzw. zugunsten des förderfähigen Personenkreises beeinflussen. Zuschüsse an Beschäftigte zielen dagegen darauf ab, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Hierbei wird implizit unterstellt, dass Beschäftigungsprobleme im Niedriglohnbereich damit zusammenhängen, dass Arbeitgeber (latent) vorhandenen Arbeitskräftebedarf nicht realisieren können und solche Stellen daher erst gar nicht mehr anbieten. Betriebe antizipierten, dass Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende nicht bereit sind, für ein Einkommen knapp oberhalb ihrer Lohnersatzleistungen zu arbeiten und es vorziehen, im Sozialsystem zu bleiben¹. Bei realistischeren Besetzungschancen würden Arbeitgeber mehr gering entlohnte Stellen melden. Häufig werden weitere Ziele von Einkommensbeihilfen definiert, die von Modell zu Modell variieren. Neben der Schaffung neuer Stellen wird erwartet, dass offene Stellen schneller besetzt werden können, dass die Geförderten nach Ablauf der Förderung unabhängig von Leistungsbezug leben können oder dass die Förderung Beschäftigung stabilisiert. In der Diskussion über solche Konzepte stehen Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, gering Qualifizierte und Sozialhilfebeziehende) im Vordergrund, da man bei diesen geringe Verdienstpoteziale vermutet (vgl. Kaltenborn 2003: 124f.).

Lohnkostenzuschüsse, die Arbeitgebern für die Einstellung von Arbeitslosen gewährt werden, gehören zum Standardinstrumentarium der Arbeits- und Sozialämter (vgl. Jaenichen 2000); Einkommensbeihilfen für Beschäftigte stellen dagegen einen neuen Ansatz dar. Im Zuge der Kombilohn-Debatte wurden zahlreiche, vorwiegend von Ökonomen entwickelte Förderkonzepte vorgelegt. Um die Wirkungsweise solcher Konzepte vor einer möglicherweise flächendeckenden Einführung auf dem realen Arbeitsmarkt vor Ort zu erproben, wurden in jüngster Zeit einige regional begrenzte Modellversuche durchgeführt. Von drei Förderansätzen – dem Projekt der Stadt Köln zur Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten, dem Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und dem Mainzer Modell² – liegen jetzt erste Ergebnisse aus der Erprobung vor.

¹ Zu verschiedenen Förderkonzeptionen im Überblick vgl. Kaltenborn 2001; Weinkopf 2002 sowie die Beiträge im Schwerpunktheft „Beschäftigung im Niedriglohnbereich“ des DIW Berlin (DIW 2003).

² Das IAT war an der Begleitforschung zum Modell der Stadt Köln und zum Mainzer Modell beteiligt (vgl. Czommer / Weinkopf 2002; Holleder et al. 2002). Mit der Begleitforschung des Einstiegsgeldes in Baden-Württemberg war das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen beauftragt (vgl. Dann et al. 2002).

Im Folgenden werden zunächst die Förderansätze und ihre Zielsetzungen skizziert (Teil 2) und die bislang erzielten Ergebnisse vorgestellt (Teil 3). Besonderes Augenmerk richten wir in diesem Beitrag auf die praktischen Umsetzungserfahrungen (Teil 4). Ergebnis der Betrachtung ist, dass die Hoffungen auf hohe Beschäftigungszuwächse mithilfe von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte gedämpft werden müssen, im Einzelfall aber durchaus positive Wirkungen auf der individuellen Ebene erzielt werden können.

2 Förderansätze

Von den im Folgenden diskutierten Modellen basieren zwei auf zeitlich befristeten Einkommensaufstockungen für Sozialhilfebeziehende nach § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (vgl. Übersicht 1). Es wird erwartet, dass die Beschäftigten nach dem Auslaufen der Förderung ein bedarfsdeckendes Einkommen ohne weitere Zuschüsse erzielen, z. B. durch Stundenaufstockung, Höhergruppierung oder Veränderung der eigenen Lebenssituation.

Übersicht 1: Fördermöglichkeiten nach § 18 Abs. 5 BSHG

- Gewährung von Einkommensbeihilfen bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand (293 Euro) bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit
- Regelförderzeit beträgt 12 Monate
- In Ausnahmefällen kann bis 30. Juni 2005 von dieser Regelung abgewichen werden (Experimentierklausel)

Das Projekt der Stadt Köln ist eines der Modellprojekte, in deren Rahmen die praktische Anwendung des §18 Abs. 5 BSHG erprobt wird. Es verfolgt das Ziel, einzelfallbezogen die Vermittlung und Begleitung von arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt herbeizuführen. Im Zeitraum von Mai 2000 bis April 2003 sollten 80 bis 120 gering qualifizierte Sozialhilfebeziehende auf Arbeitsplätze in Unternehmen vermittelt werden.

Die Besonderheit des Kölner Modells besteht darin, dass sich die Einkommensaufstockung nicht unmittelbar auf die Erhöhung des materiellen Arbeitsanreizes beschränkt, sondern zusätzlich auf die Lösung sozialer Problemlagen der Betroffenen, die eine Arbeitsaufnahme bislang erschwert haben, ausgerichtet ist. Fallmanager/innen und Vermittler/innen der Sozialverwaltung gehen also personenbezogen vor und berücksichtigen nicht nur die Arbeitsmarktprobleme, sondern die Gesamtsituation der Rat Suchenden bei der Hilfeplanung. So werden Einkommensbeihilfen gewährt, wenn z. B. bei Aufnahme einer Beschäftigung in Teilzeit die Höhe des erzielbaren Nettoentgeltes die bisherigen Ansprüche auf Transferleistungen kaum bzw. gar nicht überschreitet, aber auch um konkrete Problemlagen wie fehlende Kinderbetreuung, Überschuldung, zu teuren Wohnraum, Mobilitätsprobleme, Sprachdefizite etc. bearbeiten zu können.

Der Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“, der ebenfalls auf § 18 Abs. 5 BSHG basierte, wurde vom baden-württembergischen Sozialministerium initi-

iert. Die Erprobung begann im Januar 1999 in neun Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs und endete im August 2002. Zeitlich befristet wurde ein geringerer Teil des Erwerbseinkommens von Sozialhilfebeziehenden auf die Sozialhilfe angerechnet. Hierdurch sollte für langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende die Aufnahme einer Beschäftigung attraktiv gemacht werden. Mit dem Modell war die Hoffnung verbunden, dass Geförderte nach Ablauf der 12-monatigen Förderung weiterhin in Beschäftigung bleiben. Durch Einkommenssteigerungen wären besonders erfolgreiche Teilnehmer/innen dann nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen (vgl. Dann et al. 2002).

Der dritte Modellversuch, das Mainzer Modell, war Bestandteil eines arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms, mit dem die Bundesregierung von Juli 2000 bis Ende März 2003 die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten förderte. Das Programm wurde zunächst regional erprobt und im März 2002 bundesweit eingeführt. Grundgedanke des Mainzer Modells war es, durch Zuschüsse an Arbeitnehmer/innen Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu setzen und insbesondere Teilzeitarbeit zu fördern. Die Förderung basiert auf zwei Komponenten: einem einkommensabhängigen Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und einem ebenfalls einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag. Diese familienpolitische Komponente stellt einen wesentlichen Unterschied zu anderen Kombilohn-Modellen dar. Die Förderkonditionen wurden während der Laufzeit mehrfach modifiziert. Das Bundesarbeitsministerium beauftragte die Bundesanstalt für Arbeit mit der Durchführung des Mainzer Modells. Damit oblag die operative Umsetzung im Wesentlichen den 181 Arbeitsämtern mit ihren rund 660 Geschäftsstellen (vgl. Holleeder et al. 2002). Ende März 2003 wurde das Mainzer Modell vorzeitig beendet³.

Alle drei Modellversuche waren befristet, was sie von den meisten konzeptionellen Vorschlägen für Kombilöhne grundsätzlich unterscheidet. Voraussetzung aller drei Modelle ist zudem, dass Arbeitgeber überhaupt niedrig entlohnte Arbeitsplätze bereitstellen. Beim Mainzer Modell wurde ausdrücklich erwartet, dass zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, die wegen Bewerbermangels bisher nur latent vorhanden waren. In Übersicht 2 sind die Modelle noch einmal zum Überblick aufgelistet.

³ Die Bundesregierung begründete die Einstellung mit den neuen Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung im „Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Mini- und Midi-Jobs“), die nicht mit dem Mainzer Modell vereinbar gewesen sind.

Übersicht 2: Modellprojekte zur Erprobung von Einkommensbeihilfen

Konzept	Fördergebiet	Umsetzungsträger	Zielgruppe	Förderung	Förderzeitraum
Einstiegsgeld	Baden-Württemberg	Sozialverwaltung	Langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende	Teile des Arbeitsentgeltes werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.	12 Monate
Mainzer Modell (CAST)	Brandenburg Rheinland-Pfalz*	Arbeits- und Sozialverwaltung	gering Verdienende, insb. mit Kindern	Einkommensbeihilfe	36 Monate
Erprobungsvorhaben §18 Abs. 5 BSHG	Stadt Köln	Sozialverwaltung	gering qualifizierte Sozialhilfebeziehende	Einkommensbeihilfe	i.d.R. 12 Monate

* Im März 2002 wurde das Mainzer Modell auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet

Wen sollen die Modelle erreichen?

Den Modellversuchen lagen jeweils unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen und Zielgruppendefinitionen zugrunde, so dass man nicht von einem einheitlichen Adressatenkreis der Förderung sprechen kann.

Zielgruppe des Kölner Modells sind Sozialhilfebeziehende (auch Aufstocker/innen) ohne abgeschlossene bzw. ohne verwertbare Berufsausbildung. Unter diesen sollen mindestens 40 Prozent Langzeitarbeitslose erreicht werden. Auch das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg zielte auf langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende, wobei regional unterschiedliche Definitionen von Langzeitarbeitslosigkeit angewendet wurden (sechs Monate im Sozialhilfebezug, ein Jahr ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, nur allein Erziehende).

Das Mainzer Modell definiert dagegen keine „harte“ Zielgruppe anhand von persönlichen Merkmalen der Arbeitnehmer/innen oder nach dem vorangegangenen Leistungsbezug (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe). Die Förderung richtet sich im Wesentlichen nach der Höhe des Einkommens, wobei zur Leistungsbemessung aber noch andere Faktoren herangezogen werden (u. a. Kinder im Haushalt, Partnereinkommen). Die Richtlinien heben aber ausdrücklich gering Qualifizierte, Langzeitarbeitslose sowie gering Verdienende, insbesondere mit Kindern, als Adressat/innen hervor. Durch die Öffnung der Förderung für Teilzeitstellen reichte das Programm auch in höhere Stundenlohnbereiche hinein.

3 Welche Resultate haben die Modelle erzielt?

Wir beschränken uns an dieser Stelle auf die erreichten Fallzahlen und strukturelle Merkmale der Geförderten. Die Zugangszahlen der drei Modelle sind aufgrund der sehr unterschiedlichen räumlichen Reichweite nicht unmittelbar vergleichbar. Das Kölner Modell und das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg wurden in einzelnen Regionen erprobt, während das Mainzer Modell seit dem 1. März 2002 bundesweit angeboten

wurde. Für alle drei Modelle gilt, dass sie während einer konjunkturellen Schwächephase erprobt wurden.

Die Förderstatistik des Mainzer Modells weist bundesweit 9.260 Zugänge⁴ aus. Das Modell der Stadt Köln verzeichnet 271 Eintritte in Beschäftigung. Damit konnte die Zielsetzung, bis zu 120 gering qualifizierte Sozialhilfebeziehende in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, übertroffen werden. Das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg wurde in 761 Fällen gewährt. Damit wurden nach Angaben der wissenschaftlichen Begleitung 13 Prozent derjenigen, auf welche die Förderung abzielte, erreicht (vgl. Dann et al. 2002: 71). Spürbare Entlastungseffekte auf den regionalen Arbeitsmärkten gingen jedoch von keinem Modell aus.

Der „harte Kern“ der Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden wurde in unterschiedlichem Umfang erreicht, wenn man als Kriterien die Merkmale „langzeitarbeitslos“ und „gering qualifiziert“ heranzieht. In Köln waren vor Eintritt in Beschäftigung 78 Prozent der Förderzugänge länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet. Das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg richtet sich in seiner Zielsetzung an langzeitarbeitslose Sozialhilfebeziehende, wodurch schon definitionsgemäß ein hoher Anteil dieser Zielgruppe unter den Förderfällen zu erwarten ist. Es liegen allerdings keine vergleichbaren Zahlen vor. Beim Mainzer Modell, das auf eine explizite Zielgruppendefinition verzichtete, war jede/r vierte Geförderte zuvor länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet.

Personen ohne abgeschlossene bzw. verwertbare Berufsausbildung machten im Kölner Modell einen Anteil von 73 Prozent⁵ aus. Beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg mit 55 Prozent⁶ und beim Mainzer Modell mit 38 Prozent waren diejenigen ohne Berufsabschluss in geringerem Umfang vertreten.

Eine Personengruppe, die in der Praxis im Besonderen von den Einkommensbeihilfen profitierte, waren Frauen, häufig allein Erziehende. Das Einstiegsgeld in Baden-Württemberg mit 78 Prozent weist ebenso wie das Mainzer Modell mit 68 Prozent einen hohen Frauenanteil auf, darunter viele allein Erziehende. 70 % der durch das Mainzer Modell geförderten Frauen (vgl. Holleder et al. 2002: 53) und 60 Prozent aller Förderfälle⁷ beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg fallen in diese Kategorie. Ein Grund dafür ist, dass relativ viele Geförderte in Teilzeitstellen einmündeten. Die Förderkonditionen des Mainzer Modells begünstigten allein Erziehende zusätzlich. Das Kölner Modell erreichte Männer und Frauen fast gleichermaßen; allein Erziehende machten einen Anteil von 34 Prozent der Geförderten und 66 Prozent der geförderten Frauen aus.

Geförderte Beschäftigte mündeten vorwiegend in Betriebe des Dienstleistungsbereiches ein. Typische Wirtschaftsbereiche waren das Reinigungsgewerbe und der Handel

⁴ Mainzer Modell: Zugänge vom 1. März 2002 bis zum Stichtag 19.12.2002; Stadt Köln: Stichtag: 15.11.2002; Einstiegsgeld in Baden-Württemberg: Stichtag 31. Mai 2002.

⁵ Bei den verbleibenden 27 Prozent liegt der Zeitpunkt der erworbenen beruflichen Qualifikation oftmals mehrere Jahre zurück.

⁶ Anteil an den Fällen mit Angaben zur Ausbildung

⁷ Lässt man die Förderregionen außer Acht, die nur allein Erziehende fördern, ergibt sich immer noch ein Anteil von 56 Prozent (Dann et al. 2002: 40)

(Einzelhandel), doch streuten die Beschäftigungsverhältnisse über zahlreiche Branchen hinweg.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Modell der Stadt Köln die primären Zielgruppen von Kombilohnkonzepten am besten erreicht hat, während insbesondere beim Mainzer Modell auch viele formal Qualifizierte und Kurzarbeitslose gefördert worden sind. Offenbar ist eine enge Zielgruppendefinition Voraussetzung dafür, dass der „harte Kern“ der Arbeitslosen und Sozialhilfebeziehenden besser erreicht wird.

4 Die Umsetzung der Modelle

Kombilohn-Konzepte gehen in ihrer reinen Form nur von einem „Wirkstoff“ aus, um das als zentral erachtete Problem der mangelnden Anreize zur Arbeitsaufnahme zu beseitigen: dem finanziellen Zuschuss. Wie die Erprobung gezeigt hat, können im Einzelfall – ggf. zusätzlich zu Motivationsproblemen – ganz andere Faktoren einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, was in der Kombilohn-Debatte oft völlig ausgeblendet wird: fehlende Kinderbetreuung, Mobilitätsprobleme, sprachliche Defizite u. a. Auf individuelle vermittlungshemmende Problemlagen sowie Komplikationen bei der administrativen Umsetzung reagieren die Modellversuche in unterschiedlichem Maße.

Flankierende Maßnahmen

Konzeptionell stehen beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg und beim Mainzer Modell die Einkommensbeihilfen im Mittelpunkt. Flankierende Maßnahmen wie Beratung oder Vermittlungshilfen spielen keine oder nur eine marginale Rolle. Das Kölner Modell integriert die Einkommensbeihilfen dagegen von vornherein in einen Gesamtprozess, der Sozialhilfebeziehende aus dem Transfersystem herausführen soll. Die Stadt Köln greift dafür auf die Angebote der über das gesamte Stadtgebiet verteilten Beratungs- und Vermittlungsstellen der so genannten „Jobbörsen“ zurück. Aufgabe der Jobbörsen ist es, arbeitslose Sozialhilfebeziehende zielgerichtet bei der Berufswegeplanung zu beraten, gemeinsam mit den Hilfe Suchenden verbindliche Eingliederungspläne aufzustellen sowie einzelfallbezogene Hilfen bei der Akquisition offener Stellen und der Erstellung von Bewerbungsunterlagen zu geben. In Fällen, wo aufgrund einer Vielzahl von Vermittlungshemmnissen keine passgenaue Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgen kann, besteht die Möglichkeit, die Einkommensbeihilfen mit einer zeitlich befristeten Förderung an Arbeitgeber nach 18 Abs. 4 BSHG zu kombinieren⁸. Darüber hinaus werden Zuschüsse nach § 18 Abs. 5 BSHG gezielt zur Beseitigung individueller Problemlagen wie unzureichende Möglichkeiten der Kinderbetreuung, Behebung von Sprachdefiziten etc. eingesetzt. Zur Akquisition freier Stellen setzen die Mitarbeiter/innen der Jobbörsen auf ein breites Spektrum von Maßnahmen: direkte Ansprache von Unternehmen, Auswertung von Stellenanzeigen in der lokalen Presse, Durchsicht des Stelleninformationssystems (SIS) der Bundesanstalt für Arbeit etc.

⁸ Eine Kombination von Leistungen nach § 18 Abs. 5 und 18 Abs. 4 BSHG wurde in 32 Prozent der geförderten Fälle gewährt.

Das baden-württembergische Einstiegsgeld versteht sich dagegen als reines Anreizsystem mit dem Ziel, Hilfebeziehende zur selbständigen Arbeitssuche zu motivieren. Über die jeweiligen Fördermöglichkeiten nach § 18 Abs. 5 BSHG wurden die betroffenen Hilfeempfänger über die Tagespresse, Postsendungen und in Beratungsgesprächen informiert. Flankierende Maßnahmen wie Hilfestellungen bei der Arbeitssuche oder dem Erstellen von Bewerbungsunterlagen waren nicht vorgesehen, werden von der Begleitforschung im Nachhinein jedoch als durchaus sinnvoll erachtet.

Auch das Konzept des Mainzer Modells sieht keine weitreichenden flankierenden Maßnahmen vor, sondern beschränkt sich auf den finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme. In der Umsetzungspraxis war das Modell hingegen eingebettet in die Aktivitäten der kommunalen Beschäftigungsförderung und das reguläre Vermittlungsgeschäft der Arbeitsämter. In welchem Umfang vor Ort begleitende Aktivitäten (Beratung, passgenaue Vermittlung, Stellenakquisition) angeboten wurden, hing u. a. von der Bereitschaft und dem Engagement der Umsetzungsträger ab. Insbesondere die Träger der Sozialhilfe, die anders als die Arbeitsämter nicht zur Umsetzung verpflichtet waren, beteiligten sich in sehr unterschiedlichem Umfang.

Wie die Erprobung gezeigt hat, sind es oft einzelfallbezogene Faktoren, die einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen: fehlende Kinderbetreuung, Mobilitätsprobleme, sprachliche Defizite u. a.. Auf solche individuellen Problemlagen geht nur das Modell der Stadt Köln ein, indem neben dem finanziellen Anreiz zur Arbeitsaufnahme eine weitere Motivationshilfe hinzukommt.

Administrative Umsetzung

Alle Modellversuche wiesen Anlaufschwierigkeiten mit dem neuartigen Ansatz der Einkommensbeihilfen für Beschäftigte auf, der von allen bisherigen Verwaltungsroutinen abwich. Als wichtigste Faktoren sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- Grundsätzlich sind sowohl Sozialhilfebeziehende wie registrierte Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung verpflichtet. Mitarbeiter/innen der Arbeits- wie der Sozialämter kritisierten deshalb, den Geförderten werde unnötig „Geld hinterher geworfen“. Ihre Akzeptanz stieg jedoch, wenn das Instrument im Tagesgeschäft spürbar dazu beitrug, Leistungsbeziehende in Arbeit zu bringen. In Köln scheint das Instrument mittlerweile als „normaler Baustein“ in die Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ eingegangen zu sein. Hier können die Mitarbeiter/innen im Unterschied zum Mainzer Modell und zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg einzelfallbezogen entscheiden, wer Hilfe benötigt.
- Im allgemeinen Verwaltungsalltag drohen neue Initiativen „unterzugehen“, wenn sie als zusätzliche Aufgaben neben dem Tagesgeschäft umgesetzt werden müssen.
- Der administrative Aufwand im Programmvollzug hängt nicht zuletzt von der Vertrautheit des Personals im Umgang mit dem Instrument ab. Die Regelungen für

die Gewährung der Zuschüsse wurden insbesondere beim Mainzer Modell als relativ kompliziert eingeschätzt, was z. T. abschreckend auf Mitarbeiter/innen wirkte⁹.

- Die Erfahrungen aus den Modellprojekten machen deutlich, dass die Umsetzung von innovativen Förderansätzen Zeit braucht, um den Verwaltungsalltag zu durchdringen und Routine zu entwickeln¹⁰.

5 Fazit

Die geringen Fallzahlen der erprobten Modelle versetzen den hohen Erwartungen an die Beschäftigungswirkungen von Einkommensbeihilfen an Beschäftigte einen empfindlichen Dämpfer. Die Erwartung, Betriebe würden in großem Umfang bislang unbesetzte Stellen melden, erfüllte sich nicht.

Dies gilt umso mehr, als es sich bei den hier ausgewiesenen Fallzahlen um eine Obergrenze der Beschäftigungswirkung handelt. Mitnahmeeffekte, d. h. Beschäftigungsaufnahmen, die auch ohne die Förderung zu Stande gekommen wären, sind noch gar nicht berücksichtigt. Von den Modellen könnten bei bundesweiter Ausdehnung bestenfalls einige 10.000 Förderfälle erwartet werden, was gemessen an einer Zielgruppe von 2,2 Mio. Personen unter den Arbeitslosen und 146.000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger/innen gering erscheint (vgl. Kaltenborn 2001: 54). Die Bewertung wird allerdings dadurch erschwert, dass alle drei Modelle in einem ungünstigen konjunkturellen Umfeld erprobt wurden. Es wurden von Arbeitgeberseite wenig offene Stellen bereitgestellt, was jedoch eine Voraussetzung für den Erfolg der Modelle gewesen wäre.

Da sich der neue Förderansatz spürbar von herkömmlichen Routinen der Arbeits- und Sozialverwaltung unterscheidet und Anlaufschwierigkeiten bewältigt werden müssen, benötigt die Umsetzung ausreichend Zeit, um den Verwaltungsalltag zu durchdringen.

Betrachtet man die Wirkung auf der Mikroebene, sieht die Bilanz positiver aus. Eingliederungsbeihilfen können ein zusätzliches Instrument zur Förderung der Wiedereingliederung von Personen mit geringen Einkommenschancen sein, wenn die Zuschüsse auf den jeweiligen Einzelfall ausgerichtet sind. Wie gerade das Kölner Beispiel deutlich macht, können Eingliederungszuschüsse im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen zur Beseitigung individuelle Problemlagen beitragen, die zuvor eine Beschäftigungsaufnahme verhindert haben. Sofern komplexe Problemlagen im Einzelfall einer Arbeitsaufnahme entgegenstehen, erscheinen flankierende Maßnahmen erfolgversprechender als der isolierte Einsatz von finanziellen Zuschüssen.

⁹ Die Komplexität entstand dadurch, dass die Förderhöhe von zahlreichen Einflussfaktoren abhing wie den Einkommensverhältnissen (einige Einkommensarten wurden angerechnet, andere nicht), dem Partnereinkommen oder der Anzahl berücksichtigungsfähiger Kinder. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialamt machte den Verwaltungsaufwand beim Mainzer Modell größer als bei den anderen Fördermodellen.

¹⁰ Gerade die Arbeitsverwaltung war während der Laufzeit des Mainzer Modells mit erheblichen organisationsinternen Veränderungen konfrontiert (Implementation des Job-AQTIV-Gesetzes; „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit, der den tiefgreifenden Umbau der Behörde einleitete).

Wenn Einkommensbeihilfen das Ziel haben sollen, den „harten Kern“ der Arbeitslosen aufzulösen, ist eine enge Zielgruppendefinition angemessen. Durch das Mainzer Modell wurden die Problemgruppen des Arbeitsmarktes deutlich schlechter erreicht als durch die anderen Modelle. Die Förderbedingungen dieses Modells zielten allerdings auch nicht speziell auf Problemgruppen, da u. a. die Förderung von Teilzeitbeschäftigung erwünscht war.

Abschließend bleibt festzuhalten: Würde allein (!) die beschäftigungspolitische Wirkung als Maßstab angelegt, müsste die Empfehlung an die Adresse der Politik lauten, von solchen Modellen Abstand zu nehmen. Einkommensbeihilfen sind kein Allheilmittel bei der Bekämpfung der Unterbeschäftigung. Im Einzelfall können sie aber positive Wirkungen entfalten. Wie im Fall von Frau Schmitz: Sie arbeitet mittlerweile in der Gastronomie. Ein Einkommen von 1.200 €, kombiniert mit einer Einkommensbeihilfe nach dem Mainzer Modell in Höhe von 375 €, hat es ihr ermöglicht, die Sozialhilfe zu verlassen.

Literatur

- Bundesanstalt für Arbeit, 2002:** Strukturanalyse 2002. Nürnberg. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Sondernummer vom 25. November 2002
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia, 2002:** Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg): Kombi-Einkommen - ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden. Nomos, S. 87-105
- Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen, 2002:** Einstiegsgeld in Baden-Württemberg: Schlussbericht. Stuttgart: Sozialministerium Baden-Württemberg
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2003:** Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Probleme, Lösungsansätze und wirtschaftspolitische Implikationen. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung: Schwerpunktheft 1. Berlin: DIW
- Hollederer, Alfons / Kaltenborn, Bruno / Rudolph, Helmu / Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia / Wiedemann, Eberhard, 2002:** Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells: 2. Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. BWA-Dokumentation, Nr. 516 - [Volltext im Internet](#)
- Jaenichen, Ursula, 2000:** Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, S. 445-461
- Kaltenborn, Bruno, 2003:** Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, S. 124-132
- Kaltenborn, Bruno, 2001:** Kombilöhne in Deutschland – eine systematische Übersicht. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Werkstattbericht, Nr. 14 vom 5. Dezember 2001
- SALDO, 2002:** Starthilfe mit Hindernissen: wenig Interesse für subventionierte Billigjobs; Film-Beitrag in „SALDO: das Wirtschaftsmagazin“: eine Sendung des Südwestrundfunks. Autor: Reinhold Erz
- Weinkopf, Claudia, 2002:** Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Bonn: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung. - [Volltext im Internet](#)