



Institut für
Angewandte
Wirtschaftsforschung

Direktor: Professor Dr. Gerd Ronning

Einstiegsgeld in Baden-Württemberg

Sabine Dann
Andrea Kirchmann
Alexander Spermann
Jürgen Volkert

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 "Einstiegsgeld in Baden-Württemberg" galt es herauszufinden, inwieweit der Abbau der "Sozialhilfefalle" zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann. Die Grundidee und Konzeption eines "Einstiegsgeldes" wurde von Alexander Spermann an der Universität Freiburg entwickelt.³ Das "Einstiegsgeld 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 Einstiegsgeldes 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.

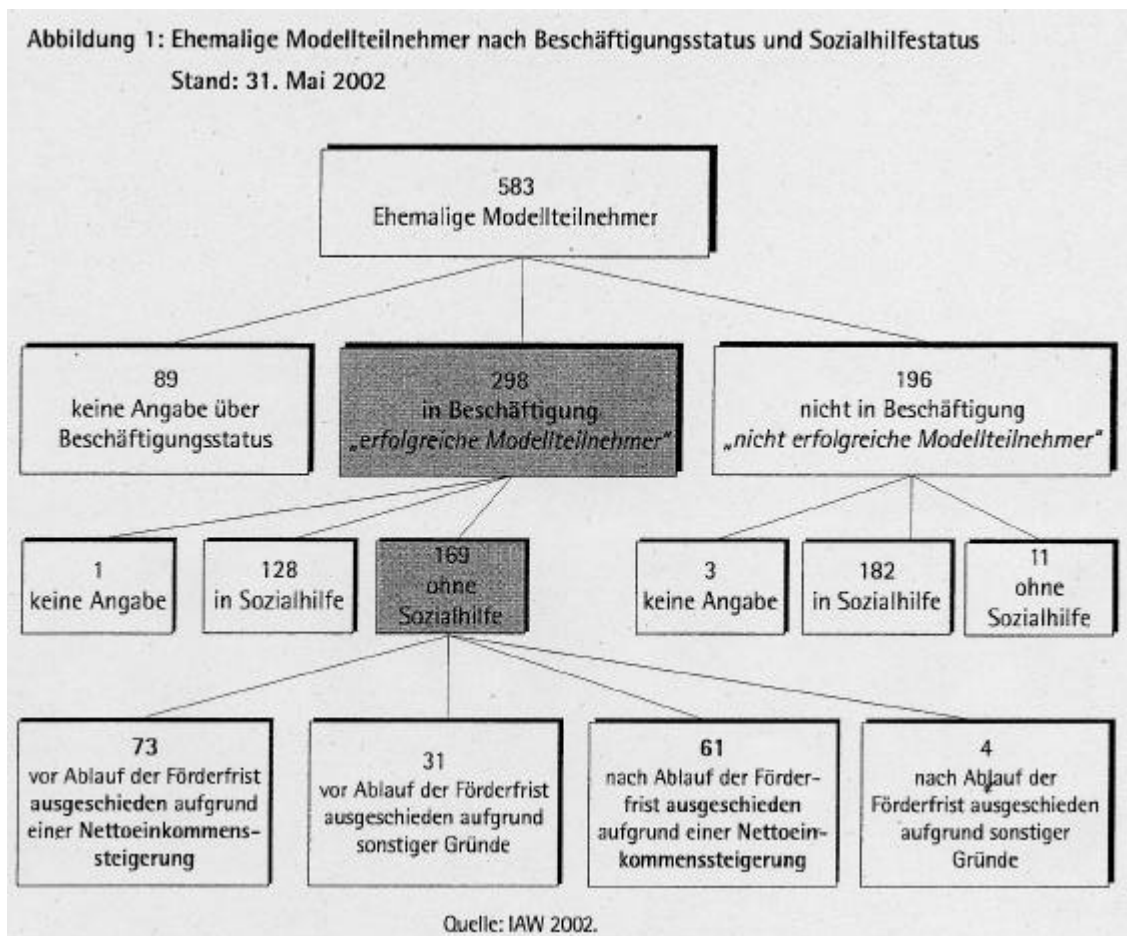
Die Sozialhilfeempfänger wurden von den Modellkreisen zunächst schriftlich über das Einstiegsgeld informiert. Die Resonanz war jedoch gering. Die Modellkreise begannen daraufhin überwiegend, die Hilfeempfänger im Rahmen der anstehenden Beratungsgespräche persönlich über die Möglichkeit des Einstiegsgeldes 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.



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 Hindernissen 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 Öffentlichkeits- 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 Einstiegsgeld, 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.

