

Kombilöhne in Deutschland - Eine systematische Übersicht -

Bruno Kaltenborn

(freiberuflicher Wirtschaftsforscher und Politikberater, Bonn)

- Nr. 2 **Was und wie man von anderen lernen kann**
31.1.2001 *Teil I:* Beschäftigungspolitische Vergleiche und wissenschaftliche Politikberatung
 Teil II: Beschäftigungspolitische Erfolge bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Politikkonzepten
 Teil III: Zahlen und Graphiken zur Arbeitsmarktentwicklung in ausgewählten Ländern
- Nr. 3 **JUMP, das Jugendsofortprogramm**
26.2.2001 Unterschiede in den Förderjahrgängen 1999 und 2000 und Verbleib der Teilnehmer nach Maßnahmeende
- Nr. 4 **Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen**
21.3.2001 Strategien zur Erschließung von Personalreserven
- Nr. 5 **Signalisiert die aktuelle Besserung am Arbeitsmarkt bereits die Trendwende?**
10.4.2001 Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigungsaussichten in Deutschland
- Nr. 6 **Neue Väter braucht das Land!**
2.5.2001 Wie stehen die Chancen für eine stärkere Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub
- Nr. 7 Ältere Arbeitnehmer
29.6.2001 **Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit?**
 Eine Analyse zum Übergang in Rente, zu Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit Älterer
- Nr. 8 **Beschäftigung, Fachkräfte und Produktivität – Differenzierte Problemlagen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt**
14.8.2001 Ergebnisse der fünften Welle des IAB-Betriebspanels Ost 2000
- Nr. 9 **Ein „Schalter“ für die Forschung**
16.8.2001 Daten des IAB-Betriebspanels stehen externen Forschern seit 1999 zur Verfügung
- Nr. 10 **Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder**
21.8.2001 – Ein europäischer Vergleich –
- Nr. 11 **Unterschiedliche Startbedingungen haben langfristige Folgen**
31.8.2001 Der Einmündungsverlauf der Geburtskohorten 1964 und 1971 in Ausbildung und Beschäftigung
 – Befunde aus einem IAB-Projekt –
- Nr. 12 **Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot in West- und Ostdeutschland 1998, 1999,**
18.10.2001 Umfang, Struktur, Stellenbesetzungsprozesse: Ergebnisse der repräsentativen IAB-Erhebungen in Betrieben und Verwaltungen
- Nr. 13 **Bekanntheitsgrad und Bewertung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit**
26.11.2001

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB Werkstattbericht

Nr. 14/5.12.2001

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

Schutzgebühr

Einzelheft: 2,- DM (zzgl. Porto);
Jahresabonnement: 40,- DM (inkl. Porto)

Rückfragen zum Inhalt an

Christian Brinkmann, Tel. 0911/179-3121
oder e-Mail: christian.brinkmann@iab.de

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-1688

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurden verschiedene Kombilohnmodelle in Deutschland umgesetzt und Möglichkeiten für entsprechende regionale Handlungsspielräume bei Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung geschaffen. Kombilöhne, an die Aufnahme oder Ausübung einer ggf. bestimmten Beschäftigung gekoppelte staatliche Transfers an den Beschäftigten, gehen davon aus, dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze nicht besetzt werden können. Potenzielle Arbeitgeber antizipieren dies etwa aufgrund früherer Erfahrungen und bieten daher entsprechende Arbeitsplätze gegenwärtig nicht an, gleichwohl seien sie latent vorhanden. Durch staatliche Transfers sollen Arbeitskräfte zur Annahme gering vergüteter Arbeitsplätze motiviert werden. Entsprechend sind eine wichtige Zielgruppe von Kombilohn-Modellen Arbeitslose mit geringem Verdienstpotezial. Ein eher geringes Verdienstpotezial kann tendenziell bei gering qualifizierten Arbeitslosen und / oder Langzeitarbeitslosen vermutet werden. Dieser Personenkreis umfasst in Westdeutschland zwei Drittel und in Ostdeutschland etwa die Hälfte aller Arbeitslosen, im vereinten Deutschland sind es insgesamt über zwei Millionen Personen.

Ein bundesweiter Kombilohn besteht seit 1996 als Regelinstrument mit der Arbeitnehmerhilfe. Darüber hinaus wurden in den letzten Jahren mehrere regional begrenzte und überwiegend auch zeitlich befristete Kombilohnmodelle überwiegend in Westdeutschland umgesetzt. So wurden im Sommer 2000 das Mainzer Modell (CAST-Sonderprogramm der Bundesregierung) und der mit ihm verwandte rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag befristet bis Ende 2002 umgesetzt. Im Rahmen der 1998 eingeführten Freien Förderung werden Kombilöhne als PLUSLohn in Duisburg und Köln sowie der Kombilohn Bremen gewährt. Die 1996 eingeführte und 1998 erweiterte Möglichkeit der Arbeitnehmerzuschüsse der Sozialhilfe werden insbesondere von Bremen im Zusammenhang mit der Freien Förderung, im Rahmen des NRW-Bündnisses für Arbeit (NRW-Kombilohn in Köln und im Rhein-Sieg-Kreis), in neun Kommunen Baden-Württembergs (Einstiegsgehalt), in sieben Kommunen Hessens (Hessischer Kombilohn) und darüber hinaus im Kreis Bergstraße (Bergsträßer Modell) befristet genutzt. Oftmals werden im Zusammenhang mit diesen Förderkonzepten auch das ebenfalls im Rahmen des CAST-Sonderprogramms der Bundesregierung erprobte SGI-Modell und das Elmshorner Modell genannt, obgleich hier die Förderleistungen an den Arbeitgeber und nicht den Beschäftigten ausbezahlt werden und es sich daher nicht um Kombilöhne handelt.

Zielgruppe der umgesetzten Förderkonzepte sind vorrangig (bestimmte) Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. von Sozialhilfe. Gefördert wird überwiegend die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen, mit dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag werden auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Das förderungsunschädliche Einkommen ist sowohl hinsichtlich des zugrunde gelegten Einkommensbegriffs als auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen sehr unterschiedlich geregelt. Lediglich die Arbeitnehmerhilfe wird einkommensunabhängig erbracht, darüber hinaus sieht nur das Elmshorner Modell keinen einkommensbedingten Förderungs Ausschluss vor.

Hinsichtlich des maximalen monatlichen Förderbetrages sind in der Regel das Einstiegsgehalt, teilweise auch der Hessische Kombilohn sowie das Bergsträßer Modell großzügig. Einige Förderkonzepte erlauben eine Kombination mit weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Relevant ist dies insbesondere beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag, beim PLUSLohn Köln, beim Kombilohn Bremen, beim NRW-Kombilohn und beim Bergsträßer Modell.

Die maximale Förderdauer ist besonders beim CAST-Sonderprogramm (Mainzer Modell und SGI-Modell) mit ursprünglich anderthalb und inzwischen drei Jahren und auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag mit zwei Jahren überdurchschnittlich. Eine Förderung nach den übrigen Konzepten erfolgt meist für höchstens ein Jahr, bei der Arbeitnehmerhilfe für maximal drei Monate. Mit der Befrei-

stung ist in der Regel die Vermutung verbunden, dass zwar anfangs ein zu geringes Verdienstpotezial der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung entgegensteht, jedoch nach Ende der Förderung die Motivation zur Fortsetzung dieser oder einer anderen Beschäftigung ausreichend ist.

Bei einigen Förderkonzepten kann die Ausgestaltung dazu führen, dass eine Zunahme des Einkommens einen sprunghaften Wegfall der Förderung und damit einen Rückgang des verfügbaren Einkommens bewirkt (Kombilohn-Fälle). Dies betrifft den Kombilohn Bremen, das Einstiegsgeld, den Hessischen Kombilohn und das Bergsträßer Modell. Daraus können nicht nur unerwünschte Verteilungswirkungen resultieren, sondern es kann auch die Motivation der Beschäftigten zu Entgeltsteigerungen beeinträchtigen.

Die eigentlich erwünschte Verbesserung der Motivation kann auch durch eine Anrechnung der Förderung auf die Sozialhilfe beeinträchtigt werden. Eine Anrechnung erfolgt bei der Arbeitnehmerhilfe und wohl auch beim PLUSLohn Duisburg, teilweise beim Mainzer Modell und implizit auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag.

Die Arbeitnehmerhilfe verzeichnete im Jahr 2000 in Deutschland 7.400 Zugänge. Von den regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepten haben deutlich mehr als 100 Förderfälle bislang nur der PLUSLohn Duisburg, das Einstiegsgeld, das Mainzer Modell und der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag mit jeweils 300 bis 650 Förderzugängen erreicht (vgl. *Abbildung 1*). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die jeweilige Laufzeit zwischen sechs Monaten (Bergsträßer Modell) und zweieinhalb Jahren (Elmshorner Modell) schwankt. Auch die Größe der Arbeitsmarktreionen ist sehr unterschiedlich; so hat etwa der Kreis Bergstraße an 31.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, während die Kommunen, in denen das Einstiegsgeld erprobt wird, zusammen über 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben (Stand jeweils 30. Juni 2000). Eine Hochrechnung anhand der Größe der Arbeitsmarktreionen ergibt für Deutschland jährliche Förderzugänge jeweils von höchstens einigen zehntausend Fällen. Danach würde der PLUSLohn Duisburg am häufigsten in Anspruch genommen, gefolgt vom Mainzer Modell (hochgerechnet anhand der tatsächlichen Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz), dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag und dem Einstiegsgeld. Dabei ist beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag zu berücksichtigen, dass anders als bei allen anderen Förderkonzepten nicht nur neu aufgenommene, sondern auch bestehende Beschäftigungen gefördert werden. Daher resultieren hier die Förderzugänge auch aus einem einmaligen Einführungseffekt, der nicht dauerhaft auftritt.

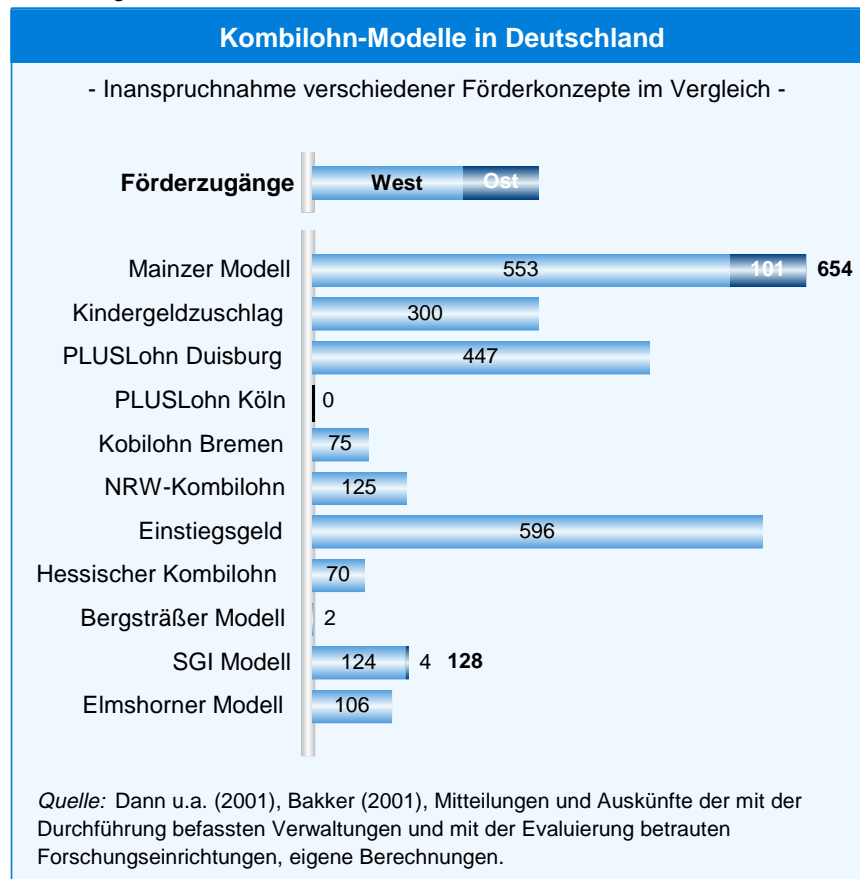
Gemessen an über zwei Millionen Arbeitslosen, die gering qualifiziert und/oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, ist die auf Deutschland hochgerechnete Inanspruchnahme der Kombilohnmodelle eher gering. Auch gemessen an zuletzt 146.000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern in Deutschland ist die hochgerechnete Inanspruchnahme der Förderkonzepte, die (auch) speziell auf Sozialhilfeempfänger zielen, relativ gering (rheinland-pfälzischer Kindergeldzuschlag, Kombilohn Bremen, NRW-Kombilohn, Einstiegsgeld, Hessischer Kombilohn, Bergsträßer Modell, Elmshorner Modell).

Die Inanspruchnahme gibt zugleich die maximal möglichen Beschäftigungseffekte an. Die Beschäftigungseffekte dürften aufgrund von Mitnahme-, Verdrängungs- und Finanzierungseffekten regelmäßig geringer als die Inanspruchnahme sein. Zum Erfolg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach dem Ende der Förderung liegen (bislang) kaum Ergebnisse vor.

Insgesamt konnte bislang der empirische Beleg dafür, dass eines der skizzierten regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepte bei einer flächendeckenden Einführung einen nennenswerten Beitrag zum Aufbau von Beschäftigung leisten könnte, noch nicht erbracht werden. Daher erscheint nach wie vor die

Erprobung von Kombilohn-Konzepten in regional begrenzten und zeitlich befristeten Modellversuchen vor der Entscheidung über eine flächendeckenden Einführung sinnvoll. Dies gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland, da mit Ausnahme der Arbeitnehmerhilfe und des CAST-Sonderprogramms die Kombilohnmodelle ausschließlich in Westdeutschland umgesetzt wurden.

Abbildung 1



Anmerkung: Zugänge bzw. Bewilligungen; CAST (Mainzer Modell, SGI-Modell) Stand 23. Oktober 2001, Kindergeldzuschlag (Anzahl der geförderten Bedarfsgemeinschaften) Stand 31. Dezember 2000 (vorläufige Hochrechnung mit Unsicherheiten), PLUSLohn Duisburg Stand September 2000, PLUSLohn Köln Stand 10. Oktober 2001, Kombilohn Bremen Stand Ende September 2001 (Anteil der Inanspruchnahme von Sozialhilfebeziehern ist gering), NRW-Kombilohn Köln Stand 15. August 2001 (106 Fälle), Rhein-Sieg-Kreis Stand 15. Juli 2001 (19 Fälle) (incl. Sozialhilfeempfänger, die nicht zu den vom Bündnis für Arbeit NRW festgelegten Zielgruppen gehören), Einstiegsgeld Stand Ende August 2001 (Böblingen und Freiburg Stand 31. März 2001), Bergsträßer Modell Stand 31. März 2001, Hessischer Kombilohn Stand 31. Juli 2001; Elmshorner Modell Stand 30. Juni 2001; bei CAST und teilweise auch bei anderen Fördermodellen ist für die letzten Monate mit weiteren Nachmeldungen von Bewilligungen zu rechnen.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	8
1 Einleitung	11
2 Arbeitslose mit eher geringem Verdienstpotezial	12
3 Ausgestaltung umgesetzter Förderkonzepte	15
3.1 Einzelne Förderkonzepte	16
3.1.1 Regelförderung nach dem SGB III	16
3.1.2 Sonderprogramme von Bund und Ländern	17
3.1.3 Freie Förderung	21
3.1.4 Arbeitnehmerzuschuss nach dem BSHG	23
3.1.5 Andere Förderkonzepte (Arbeitgeberförderung)	30
3.2 Förderkonzepte im Vergleich	32
4 Inanspruchnahme	47
4.1 Niveau der Inanspruchnahme	47
4.2 Teilnehmerstruktur	51
5 Resümee	53
Anhang: Regionale Verteilung der Inanspruchnahme	55
Literatur	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kindergeldzuschlag nach dem Mainzer Modell für allein Erziehende bis zum 30. April 2001	19
Tabelle 2:	Kindergeldzuschlag nach dem Mainzer Modell für allein Erziehende ab 1. Mai 2001 und für Elternpaare	19
Tabelle 3:	Regionale Besonderheiten beim Einstiegsgeld	27
Tabelle 4:	Regionale Besonderheiten beim Hessischen Kombilohn	29
Tabelle 5:	Förderregionen und Laufzeit verschiedener Förderkonzepte	39
Tabelle 6:	Rechtsgrundlagen, Administration, Zielgruppen und Evaluierung verschiedener Förderkonzepte	40
Tabelle 7:	Förderfähige Erwerbstätigkeiten bei verschiedenen Förderkonzepten	41
Tabelle 8:	Parameter zur Gestaltung der effektiven Leistungshöhe verschiedener Förderkonzepte	42
Tabelle 9:	Maximale Förderbeträge beim Einstiegsgeld	43
Tabelle 10:	Maximale Förderbeträge beim Hessischen Kombilohn	44
Tabelle 11:	Maximale Förderbeträge und Fördersummen beim Mainzer Modell	45
Tabelle 12:	Maximale Fördersummen beim Einstiegsgeld	45
Tabelle 13:	Maximale Fördersummen beim Hessischen Kombilohn	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Inanspruchnahme verschiedener Förderkonzepte im Vergleich	4
Abbildung 2:	Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung	13
Abbildung 3:	Langzeitarbeitslosigkeit	14
Abbildung 4:	Arbeitslose ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose Ende September 2000	15
Abbildung 5:	Maximale individuelle Förderdauer verschiedener Förderkonzepte	36
Abbildung 6:	Maximale Förderbeträge verschiedener Förderkonzepte	37
Abbildung 7:	Maximale Fördersummen verschiedener Förderkonzepte	38
Abbildung 8:	Inanspruchnahme der Arbeitnehmerhilfe	47
Abbildung 9:	Erwerbstätige Sozialhilfeempfänger	48
Abbildung 10:	Inanspruchnahme verschiedener Förderkonzepte im Vergleich	49
Abbildung 11:	Auf Deutschland hochgerechnete jährliche Inanspruchnahme regionaler Förderkonzepte im Vergleich	50
Abbildung 12:	Frauenanteil an den Förderzugängen	51
Abbildung 13:	Regionale Verteilung der CAST-Förderung	55
Abbildung 14:	Regionale Verteilung der Einstiegsgeldförderung in Baden-Württemberg	56
Abbildung 15:	Regionale Verteilung der Förderung mit dem Hessischen Kombilohn	56

1 Einleitung

In den letzten Jahren wurde die Diskussion um eine Bezuschussung geringer Erwerbseinkommen in Deutschland in Wissenschaft und Politik zeitweise sehr intensiv und engagiert geführt.¹ Mit so genannten „Kombilöhnen“, an die Aufnahme oder Ausübung einer ggf. bestimmten Beschäftigung gekoppelte staatliche Transfers an Beschäftigte, sollen speziell Personen mit einem zeitweise oder dauerhaft geringen Verdienstpotezial zu einer abhängigen Erwerbstätigkeit motiviert werden. Dahinter steht hauptsächlich die These, dass

- insbesondere bei diesem Personenkreis eine besondere Motivation erforderlich ist, da der Unterschied zwischen Sozialleistungen und verfügbarem Einkommen bei Beschäftigung gering ist, und
- geeignete Tätigkeiten für diesen Personenkreis zumindest latent vorhanden sind, jedoch aufgrund von Entgelterwartungen, die die Produktivität übersteigen, nicht ausgeübt werden.

Kombilöhne gehen davon aus, dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze nicht besetzt werden können. Potenzielle Arbeitgeber antizipieren dies etwa aufgrund früherer Erfahrungen und bieten daher entsprechende Arbeitsplätze gegenwärtig nicht an, gleichwohl seien sie latent vorhanden. Anders als Lohnkostenzuschüsse (an Arbeitgeber) sehen Kombilöhne (an Beschäftigte) als wichtiges Hindernis zu zusätzlicher Beschäftigung nicht fehlende Arbeitsplätze, sondern ungenügend motivierte Arbeitskräfte an. Entsprechend soll nicht primär ein Arbeitgeber zur Besetzung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes veranlasst werden, sondern speziell für Personen mit geringem Verdienstpotezial eine Motivation zur Aufnahme einer Beschäftigung gegeben werden.

Mit befristeten Kombilöhnen ist darüber hinaus in der Regel die Vermutung verbunden, dass zwar anfangs ein zu geringes Verdienstpotezial der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung entgegensteht, jedoch nach Ende der Förderung die Motivation zur Fortsetzung dieser oder einer anderen Beschäftigung ausreichend ist. Dabei kann die Motivation aus einer Erhöhung des Verdienstpotezials resultieren, die etwa durch die zusätzliche Berufserfahrung oder durch eine berufsbegleitende Qualifizierung erreicht werden kann. Die Motivation könnte aber auch beispielsweise durch Gewöhnung erhöht werden.

Ein geringes Verdienstpotezial kann aus einem niedrigen Stundenentgelt und / oder einer zeitlichen Begrenzung des möglichen Erwerbsumfangs herrühren. Für ein niedriges Stundenentgelt kann insbesondere eine (formal) geringe oder veraltete Qualifikation verantwortlich sein. Hingegen wird eine zeitliche Begrenzung des möglichen Erwerbsumfangs oftmals aus häuslichen Bindungen, insbesondere Kindererziehung und Pflege von Angehörigen resultieren. Dieser Personenkreis wird mithin typischerweise aus Frauen bestehen.

Meist anknüpfend an diese, nur schwer erfassbaren Zielgruppen werden in den letzten Jahren verstärkt Kombilohnmodelle in Deutschland umgesetzt. Begünstigt wurde dies durch erhebliche Erweiterungen regionaler Handlungsspielräume sowohl für die Arbeitsämter als auch für die Sozialämter. Entsprechend sind Kombilöhne meist regional begrenzt, oftmals sind sie von vornherein zeitlich befristet (Erprobungen).

Nur die Arbeitnehmerhilfe wird bundesweit gewährt, die meisten regional begrenzten Kombilöhne berücksichtigen Ostdeutschland nicht. Lediglich das auf einem Sonderprogramm des Bundes basierende Mainzer Modell wird in Teilen Brandenburgs und darüber hinaus auch im Norden von Rheinland-Pfalz

¹ Für einen Überblick über diskutierte Förderkonzepte und Prognosen von Finanzbedarf und Arbeitsmarkteffekten vgl. KALTENBORN [1999].

erprobt. Ein damit verwandter Kindergeldzuschlag wird aufgrund eines rheinland-pfälzischen Sonderprogramms umgesetzt. Sehr unterschiedlich nutzen Arbeits- und Sozialämter die in den letzten Jahren geschaffenen Handlungsspielräume für die regionale Umsetzung von Kombilöhnen. So erproben etwa verschiedene Kommunen Baden-Württembergs unterschiedliche Varianten des Einstiegsgelds, einige Kommunen Hessens erproben den damit eng verwandten Hessischen Kombilohn ebenfalls in mehreren Varianten. Auch die Arbeitsämter Duisburg und Köln setzen mit dem PLUSLohn ein Kombilohnmodell um. Im Rahmen des Bündnisses für Arbeit Nordrhein-Westfalen erproben die Stadt Köln und der Rhein-Sieg-Kreis ein Kombilohnmodell. In Bremen setzen Arbeits- und Sozialamt gemeinsam ein Kombilohnmodell um. Der Kreis Bergstraße kombiniert einen Kombilohn mit einer Arbeitgeberförderung.

Darüber hinaus werden in folgende zwei Förderkonzepte berücksichtigt, die zwar keine Kombilohnmodelle sind, weil die Förderung nicht an die Beschäftigten, sondern die Arbeitgeber ausgezahlt wird, die jedoch oftmals im Zusammenhang mit Kombilöhnen genannt werden. Hierzu gehören das im Saarland und Teilen Sachsens erprobte Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) und das in weiten Teilen des Arbeitsamtsbezirks Elmshorn umgesetzte so genannte Elmshorner Modell. Dabei hat das SGI-Modell insofern eine Nähe zu Kombilohnkonzepten, als hier die Förderung einer Qualifizierung der Arbeitnehmer an die Beschäftigung gekoppelt ist.

Bevor auf diese Förderkonzepte näher eingegangen wird, wird zunächst in Abschnitt 2 die Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Personen skizziert, bei denen aufgrund niedriger Stundenentgelte ein eher geringes Verdienstpotezial vermutet werden kann. Dies betrifft formal gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose. Anschließend wird in Abschnitt 3 auf die Ausgestaltung umgesetzter Kombilohnmodelle eingegangen. In Abschnitt 4 wird Niveau und Struktur der bisherigen Inanspruchnahme behandelt. Schließlich wird in Abschnitt 5 ein kurzes Resümee gezogen.

2 Arbeitslose mit eher geringem Verdienstpotezial

Eine wichtige Zielgruppe von Kombilohn-Modellen sind Arbeitslose mit geringem Verdienstpotezial. Gegenstand dieses Abschnitts sind Arbeitslose, bei denen ein eher geringes Verdienstpotezial aufgrund niedriger erzielbarer Stundenentgelte vermutet werden kann. Hierzu gehören vor allem Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslose.

Zunächst zeigt *Abbildung 2* die Entwicklung der Zahl der formal gering qualifizierten Arbeitslosen und der entsprechenden Arbeitslosenquote getrennt nach West- und Ostdeutschland. Während bis 1980 in Westdeutschland noch deutlich unter einer halben Million formal gering Qualifizierte arbeitslos waren, waren es von 1983 bis 1988 jeweils über eine Million. Von 1989 bis 1992 waren es zwischen 750.000 und 900.000, um seit 1993 wieder die Grenze von einer Million zu überschreiten. In der Spitze waren 1997 1,34 Millionen Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung arbeitslos. In Ostdeutschland waren seit 1992 zwischen 200.000 und 300.000 formal gering Qualifizierte arbeitslos, im Jahr 2000 wurde erstmals die Grenze von 300.000 Personen knapp überschritten, inzwischen jedoch wieder unterschritten. Im vereinten Deutschland waren Ende September 2001 fast 1,4 Millionen formal gering Qualifizierte arbeitslos. Aus dieser Betrachtung lässt sich zumindest für Westdeutschland eine quantitative Ausweitung des Umfangs der Arbeitslosigkeit gering Qualifizierter und damit des absoluten Umfangs des gesellschaftlichen Problemdrucks ableiten.

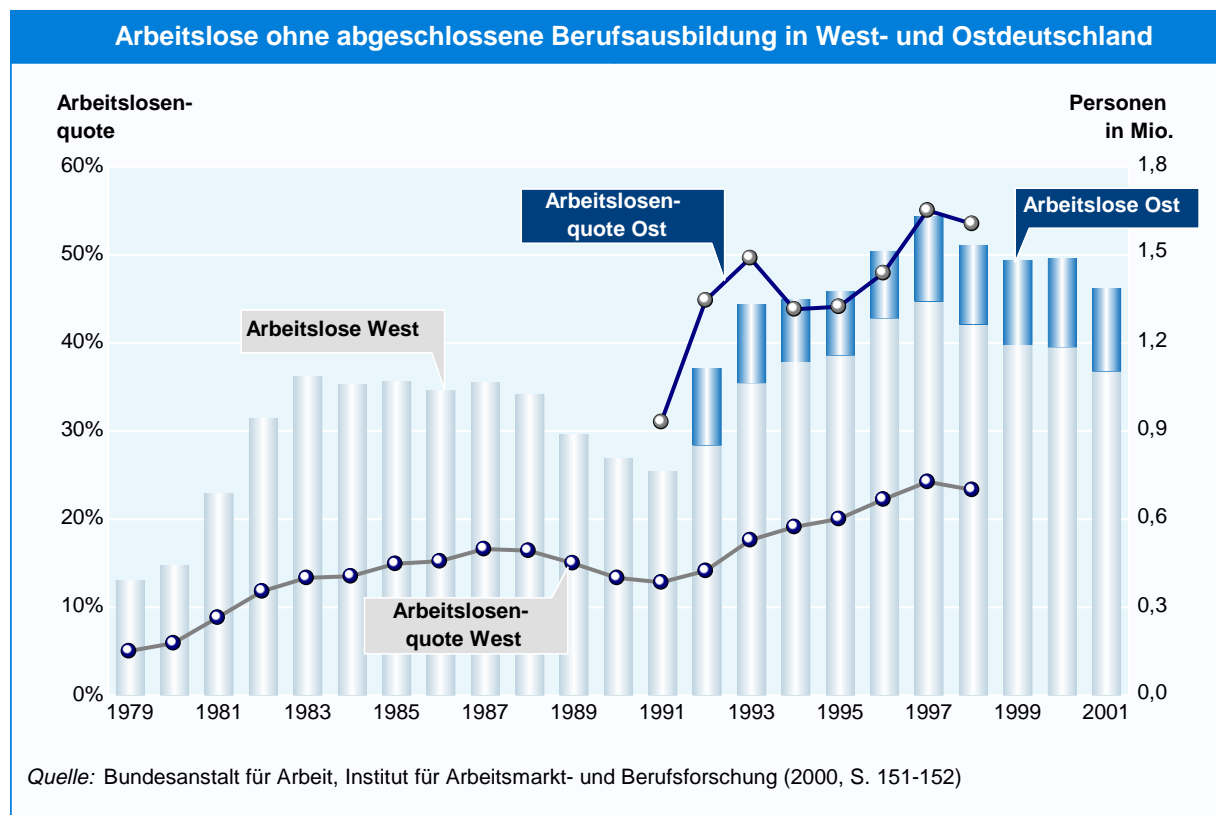
Allerdings hat der Anteil der Arbeitslosen ohne formale Qualifikation an allen Arbeitslosen nicht wesentlich zugenommen. In Westdeutschland ging er sogar von 54,8% Ende September 1981 auf 45,5% Ende September 2001 zurück, in Ostdeutschland betrug der Anteil in den neunziger Jahren zwischen

20,8% und 23,8%. Aus dieser Betrachtung lässt sich jedenfalls keine überproportionale Zunahme des Umfangs der Arbeitslosigkeit formal gering Qualifizierter ableiten. Insoweit hat sich auch die gesellschaftliche Problematik der Arbeitslosigkeit formal gering Qualifizierter nicht überproportional erhöht.

Wie ebenfalls *Abbildung 2* zeigt, hat sich jedoch gleichwohl die Arbeitslosenquote formal gering Qualifizierter deutlich erhöht, insbesondere in Westdeutschland. Das Risiko für formal gering Qualifizierte arbeitslos zu sein, hat sich in Westdeutschland von etwa 6% in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf nahezu 24% in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre fast vervierfacht. Dieser Anstieg war überdies stark überproportional: War die Arbeitslosenquote formal gering Qualifizierter Mitte der siebziger Jahre noch etwa anderthalb Mal so hoch wie insgesamt, so war sie Mitte der achtziger Jahre doppelt und Mitte der neunziger Jahre zweieinhalb Mal so hoch.² In Ostdeutschland hingegen ist die Arbeitslosenquote von formal gering Qualifizierten seit 1993 mit 45% bis 55% weitgehend konstant etwa drei Mal so hoch wie die Arbeitslosenquote insgesamt. Insgesamt hat sich das Risiko in Westdeutschland für formal gering Qualifizierte, arbeitslos zu sein, in den letzten 25 Jahren deutlich überproportional erhöht. Damit verbindet sich auch ein gesteigerter gesellschaftlicher Problemdruck.

Für Ostdeutschland ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Qualifikationsstruktur der Erwerbsbevölkerung vom Bildungssystem der früheren DDR geprägt ist. Oftmals werden in der DDR erworbene Qualifikationen unter den heutigen Bedingungen kaum noch verwertbar sein, so dass die Betrachtung ausschließlich der formal gering Qualifizierten die tatsächliche Problematik unterzeichnet.

Abbildung 2



Anmerkung: Arbeitslosenbestand: jeweils Ende September (2000: Jahresdurchschnitt); Arbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation, Angaben nur bis 1998 verfügbar; Ostdeutschland: Angaben zur Arbeitslosenquote erst ab 1991, zur Anzahl erst ab 1992 verfügbar.

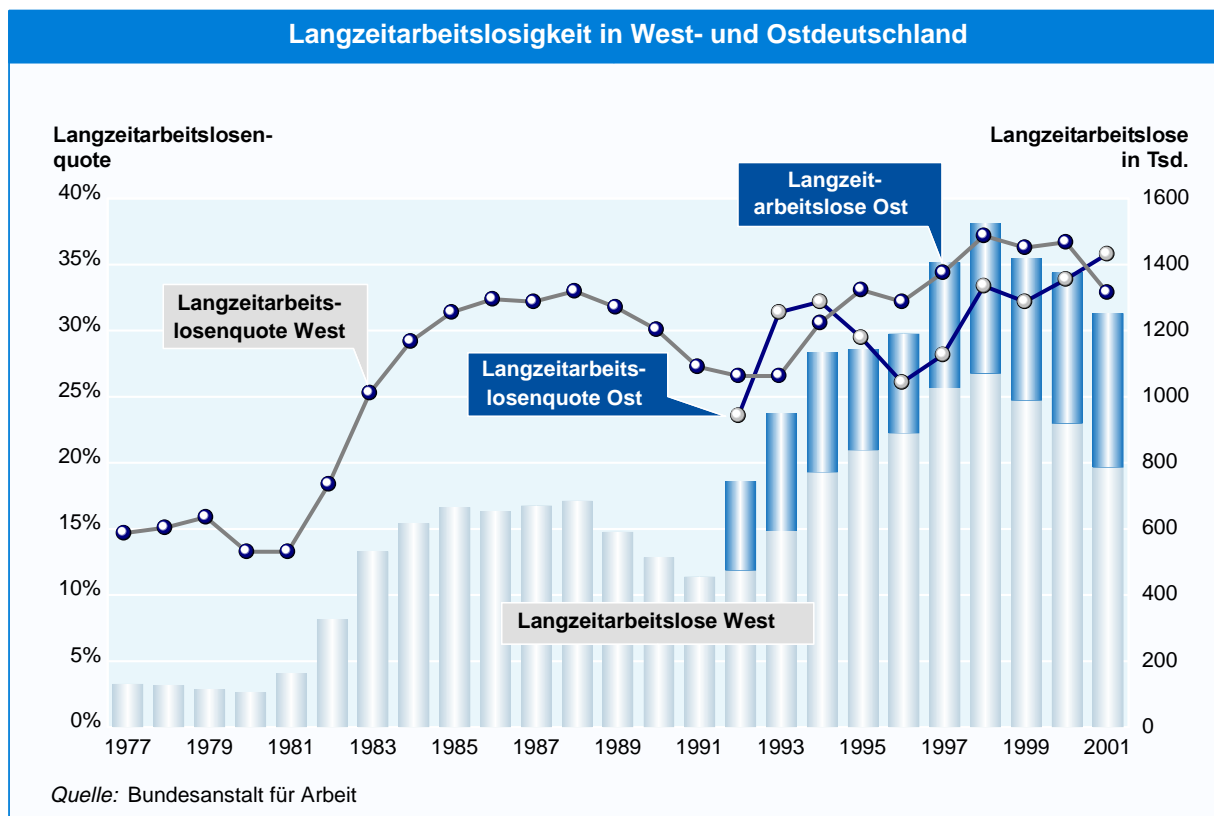
² Grundgesamtheit der Arbeitslosenquoten sind die zivilen Erwerbspersonen, jedoch anders als gewöhnlich ohne Auszubildende.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland. In Westdeutschland gab es bis 1981 weniger als 200.000 Langzeitarbeitslose, im Gefolge der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre stieg ihre Zahl sprunghaft an und hielt sich von 1984 bis 1988 bei knapp über 600.000. Bis 1991 sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen dann wieder bis auf 455.000, um dann kontinuierlich bis 1998 auf 1,07 Millionen zu steigen. Seither ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen wieder bis auf 786.000 (September 2001) zurückgegangen. Wie *Abbildung 3* auch zeigt, hat die Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur zugenommen, sondern ist vor allem zu Beginn der achtziger und Mitte der neunziger Jahre stärker als die Arbeitslosigkeit insgesamt gestiegen. Dies signalisiert hier einen überproportional angestiegenen Problemdruck. Zuletzt waren in Westdeutschland 32,5% aller Arbeitslosen langzeitarbeitslos.

In Ostdeutschland waren bis 1997 jeweils unter 400.000 Personen langzeitarbeitslos, seit 1998 sind es mehr. Zuletzt waren es 467.000 Personen bzw. 35,4% aller Arbeitslosen.

In den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit wird die Dauer der Arbeitslosigkeit und damit der Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit seit der letzten Arbeitslosmeldung berechnet. Aufgrund von Unterbrechungen durch Krankheit, Maßnahmen, Meldeversäumnisse und kurzen Beschäftigungszeiten wird dadurch der Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit niedriger ausgewiesen, als wenn die Zeiten zwischen Beschäftigungsverhältnissen betrachtet würden. Dies gilt wegen des vergleichsweise hohen Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen insbesondere in Ostdeutschland. Im Vergleich zur Statistik der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich aus dem Mikrozensus ein deutlich höherer Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit, weil hier kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit unberücksichtigt bleiben. Auch

Abbildung 3

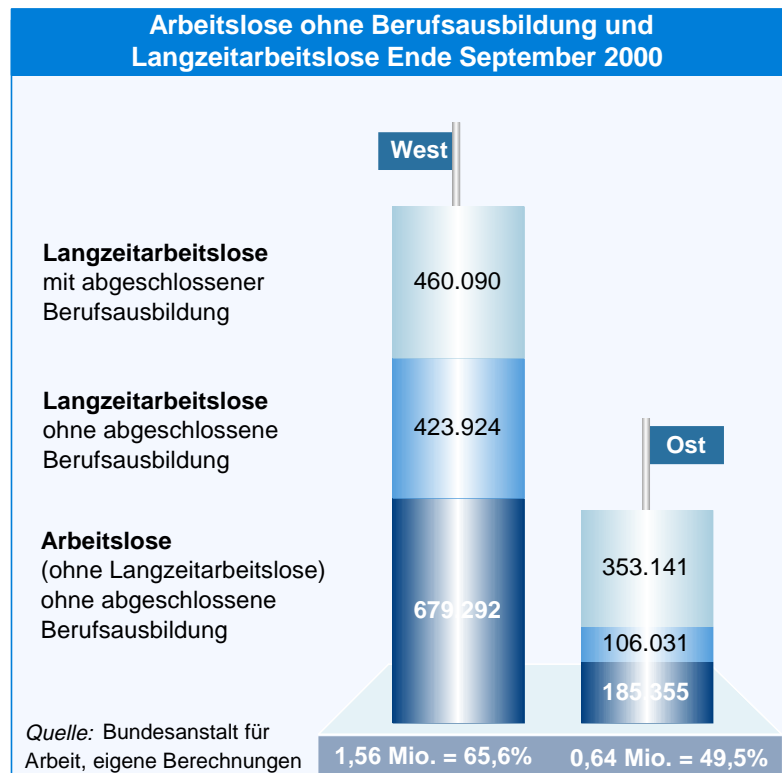


Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die mindestens ein Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen; bis 1992 und 2001 jeweils Ende September; Ostdeutschland: Angaben erst ab 1992 verfügbar, Jahresdurchschnitte 1993 bis 1996 geschätzt.

die Regelungen der aktiven Arbeitsmarktförderung nach dem SGB III sehen vor, dass zur Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen auch Arbeitslose mit „unschädlichen Unterbrechungen“ gehören (§ 18 SGB III).

Die skizzierte Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Arbeitslosigkeit formal gering Qualifizierter erlaubt noch keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Größe der für Kombilöhne wichtigen Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und formal gering qualifizierten Arbeitslosen, da sich die beiden Gruppen überschneiden. *Abbildung 4* zeigt für Ende September 2000 den Überschneidungsbereich auf (424.000 in Westdeutschland und 106.000 in Ostdeutschland). Insgesamt besteht in Westdeutschland die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und formal gering qualifizierten Arbeitslosen aus 1,56 Mio. Personen, dies entspricht fast zwei Drittel aller westdeutschen Arbeitslosen. In Ostdeutschland ist die Zielgruppe mit 640.000 Personen bzw. knapp der Hälfte der Arbeitslosen kleiner. Im vereinten Deutschland umfasst danach die oftmals für Kombilöhne wichtige Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und formal gering qualifizierten Arbeitslosen zusammen 2,2 Mio. Personen.

Abbildung 4



Anmerkung: Langzeitarbeitslose: Arbeitslose, die mindestens ein Jahr ununterbrochen arbeitslos sind; Prozentangaben beziehen sich auf die Zahl der Arbeitslosen in West- bzw. Ostdeutschland.

3 Ausgestaltung umgesetzter Förderkonzepte

Der Begriff „Kombilohn“ hat noch keine allgemeingültige Definition erfahren. Wie eingangs skizziert, wird hier unter „Kombilohn“ ein befristeter oder unbefristeter staatlicher monetärer Transfer an den Beschäftigten verstanden, der an die Aufnahme, den Wechsel und / oder die Ausübung einer ggf. bestimmten Beschäftigung und ggf. darüber hinaus auch an weitere Voraussetzungen gebunden ist. Eine „bestimmte“ Beschäftigung kann etwa eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sein. Eine weitere Voraussetzung kann insbesondere Bedürftigkeit sein.

Inzwischen werden Kombilöhne im vorgenannten Sinn verstärkt umgesetzt. Dabei bestehen Handlungsspielräume nicht nur für Gesetzgeber und Regierungen von Bund und Ländern, sondern seit August 1996 auch für die Sozialhilfeträger (Arbeitnehmerzuschuss; vgl. Abschnitt 3.1.4) und seit 1998 auch für die Arbeitsämter (Freie Förderung; vgl. Abschnitt 3.1.3). In Abschnitt 3.1 werden umgesetzte Kombilohnmodelle zunächst einzeln dargestellt und in Abschnitt 3.2 vergleichend gegenüber gestellt. Dabei

wird auch auf zwei Förderkonzepte eingegangen, die die Auszahlung der Förderung an den Arbeitgeber vorsehen und daher keine Kombilohnmodelle sind, jedoch oftmals in diesem Zusammenhang betrachtet werden, nämlich das so genannte SGI-Modell und das Elmsorner Modell.

3.1 Einzelne Förderkonzepte

Im folgenden werden verschiedene, in Deutschland umgesetzte Kombilohnmodelle zunächst einzeln dargestellt, bevor sie in Abschnitt 3.2 miteinander verglichen werden:

- Als **Regelförderung** (Abschnitt 3.1.1) sieht das SGB III die Arbeitnehmerhilfe für arbeitslose Leistungsbezieher vor, die eine eng befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen.
- Im Rahmen jeweils eines **Sonderprogramms** des Bundes und von Rheinland-Pfalz (Abschnitt 3.1.2) werden zwei Kombilohnmodelle erprobt. Im Norden von Rheinland-Pfalz und in Teilen Brandenburgs wird das so genannte Mainzer Modell umgesetzt, im Süden von Rheinland-Pfalz ein mit dem Mainzer Modell verwandter Kindergeldzuschlag.
- Die Möglichkeiten der **Freien Förderung** (Abschnitt 3.1.3) nutzen u.a. die Arbeitsämter Duisburg und Köln zur Umsetzung des so genannten PLUSLohn-Konzepts. In Bremen wird in Kooperation mit dem Sozialhilfeträger ein Kombilohn-Konzept erprobt, wobei je nach Empfänger entweder die Freie Förderung oder der Arbeitnehmerzuschuss des BSHG zum Einsatz kommt.
- Neben Bremen nutzen den **Arbeitnehmerzuschuss** des BSHG (Abschnitt 3.1.4) auch Köln und der Rhein-Sieg-Kreis als Projekt des Bündnisses für Arbeit Nordrhein-Westfalen (NRW). Auch das in verschiedenen Kommunen von Baden-Württemberg erprobte so genannte Einstiegsgeld und der in einigen Landkreisen und Städten Hessens erprobte Hessische Kombilohn sowie das im Kreis Bergstraße umgesetzte so genannte Bergsträßer Modell sind Arbeitnehmerzuschüsse nach dem BSHG.
- **Andere**, oftmals im Zusammenhang mit Kombilohnmodellen genannte Förderkonzepte (Abschnitt 3.1.5) sind das im Rahmen eines gemeinsamen Sonderprogramms mit dem Mainzer Modell im Saarland und in Teilen Sachsens erprobte Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) und das in weiten Teilen des Arbeitsamtsbezirks Elmshorn erprobte so genannte Elmsorner Modell. Beide Konzepte sind keine Kombilöhne, da sie die Auszahlung der Förderung an den Arbeitgeber vorsehen.

3.1.1 Regelförderung nach dem SGB III

Als Regelförderung wurde mit Wirkung ab 1. April 1996 mit der Arbeitnehmerhilfe ein bundesweiter Kombilohn als Ermessensleistung eingeführt (bis 1997 § 134b AFG, ab 1998 § 56, § 421b SGB III). Zunächst konnte Arbeitnehmerhilfe nur Beziehern von Arbeitslosenhilfe gewährt werden, von 1998 bis 2002 auch Arbeitslosen, die mindestens sechs Monate unmittelbar vor Förderbeginn Arbeitslosengeld bezogen haben.

Gefördert wird die Aufnahme einer nach ihrer Eigenart auf höchstens drei Monate befristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich. Dabei hat die Bundesanstalt für Arbeit die Förderung grundsätzlich auf tariflich bzw. ortsüblich vergütete Beschäftigungen beschränkt. Für jeden Arbeitstag mit mindestens sechs Arbeitsstunden beträgt die Arbeitnehmerhilfe einkommensunabhängig 25 DM. Bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden kann Arbeitnehmerhilfe auch gewährt werden, wenn die tägliche Arbeitszeit im

Durchschnitt mindestens sechs Stunden umfasst. Die Arbeitnehmerhilfe wird grundsätzlich auf die Sozialhilfe angerechnet, unterliegt jedoch nicht der Einkommensbesteuerung.³

Die Aufwendungen für die Arbeitnehmerhilfe für vorherige Bezieher von Arbeitslosenhilfe trägt der Bund (§ 363 SGB III), für die vorherigen Bezieher von Arbeitslosengeld werden sie aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit erbracht (vgl. § 421b Abs. 1 S. 3 SGB III).

3.1.2 Sonderprogramme von Bund und Ländern

Im Rahmen jeweils eines Sonderprogramms der Bundesregierung und der rheinland-pfälzischen Landesregierung werden zwei verwandte Kombilohnmodelle erprobt. Zum einen ist dies das Mainzer Modell und zum anderen der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag.

Mainzer Modell

1999 wurde die Diskussion um einen bzw. den Niedriglohnsektor und Niedriglohnsubventionen im Zusammenhang mit dem seit Ende des Jahres 1998 bestehenden nationalen Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zeitweise sehr lebhaft geführt. Im November 1999 legte die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses in einem erst später veröffentlichten Gutachten (FELS u.a. [2000]) die Erprobung von Niedriglohnsubventionen im Rahmen von regional und zeitlich begrenzten Modellversuchen nahe. Auf dieser Grundlage wurde im vierten Spitzengespräch des Bündnisses am 12. Dezember 1999 die Erprobung des so genannten Mainzer Modell und des Modells der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) jeweils in west- als auch ostdeutschen Arbeitsmarktregionen beschlossen.

Das entsprechende „Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen“ basiert auf Richtlinien der Bundesregierung.⁴ In der Öffentlichkeit wurde das Sonderprogramm unter der Bezeichnung „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) bekannt.

Während es sich beim Mainzer Modell um einen Kombilohn handelt, wird mit dem SGI-Modell die Kombination aus einem Lohnkostenzuschuss für den Arbeitgeber und einer Qualifizierung für den Arbeitnehmer erprobt (vgl. zum SGI-Modell Abschnitt 3.1.5).

Das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“ stammt in seiner ursprünglichen Fassung aus der rheinland-pfälzischen Landesregierung und wurde Anfang 1999 von Arbeitsminister FLORIAN GERSTER und vom Finanzstaatssekretär INGOLF DEUBEL publiziert (GERSTER und DEUBEL [1999]). Es soll

- die Attraktivität einer Beschäftigungsaufnahme bei Sozialhilfebezug, insbesondere für Eltern, verbessern und
- für Einfachqualifizierte einen Markt für Teilzeitarbeit schaffen.⁵

³ Die Arbeitnehmerhilfe soll die durch befristete Beschäftigung entstehende Mehrbelastung pauschal ausgleichen. Als Aufwandsentschädigung unterliegt damit die Arbeitnehmerhilfe nicht der Einkommensbesteuerung (§ 3 Nr. 12, 16, 31, 32, 34 EStG analog) und ist auch nicht sozialabgabenpflichtig.

⁴ Bundesanzeiger, Jg. 52, Nr. 128, 12. Juli 2000, S. 13395-13396, 14464; Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001: Bundesanzeiger, Jg. 53, Nr. 86, 9. Mai 2001, S. 90. Ergänzend bestehen Durchführungsanweisungen der Bundesanstalt für Arbeit.

⁵ Außerdem soll der Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zugunsten versicherungsfreier geringfügiger Tätigkeiten gebremst werden. Diese Zielsetzung wurde vor der zum April 1999 erfolgten Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse formuliert.

Auf diesem ursprünglichen Vorschlag für das Mainzer Modell basiert nicht nur das im Rahmen des Sonderprogramms CAST umgesetzte Mainzer Modell, sondern auch der unten dargestellte rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag.

Das Mainzer Modell wird in den beiden brandenburgischen Arbeitsamtsbezirken Eberswalde und Neuruppin und in vier Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz (Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied) erprobt. Zugänge in die Förderung sind in der Zeit von Juli 2000 bis zum Ende des Jahres 2002 möglich. Die Förderung steht - sofern die im folgenden skizzierten Voraussetzungen erfüllt sind - im Ermessen der Arbeitsämter. Das Mainzer Modell zielt zwar vorrangig auf (formal) gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, gleichwohl ist die Förderung nicht auf diesen Personenkreis beschränkt. Voraussetzung ist vielmehr die Begründung eines tariflich bzw. ortsüblich vergüteten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich (Aufnahme oder Arbeitgeberwechsel), wobei das Einkommen innerhalb bestimmter Grenzen liegen muss.

Im Rahmen des Mainzer Modells können Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und ein Kindergeldzuschlag gewährt werden:

➤ Die **Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen der Sozialversicherung** werden anhand eines pauschalen (durchschnittlichen) Beitragssatzes zur Sozialversicherung ermittelt (für Beschäftigungsaufnahmen im Jahr 2000 20,6%, im Jahr 2001 20,5%).

– **Allein Erziehende bis 30. April 2001 (Förderzugang) und Ledige:** Allein Erziehende (Förderzugang bis zum 30. April 2001) und Ledige, die in keiner eheähnlichen Lebensgemeinschaft leben, erhalten einen Zuschuss, wenn ihr monatliches Arbeitsentgelt mehr als 630 DM und ihr monatliches Einkommen höchstens 1.575 DM beträgt (zum Einkommensbegriff vgl. unten).⁶ Bei einem monatlichen Arbeitsentgelt von gerade 630,01 DM werden - sofern das gesamte Einkommen diesen Betrag nicht überschreitet - die Arbeitnehmerbeiträge in voller Höhe bezuschusst (ca. 130 DM monatlich). Dieser Zuschuss vermindert sich sukzessive, bis er ab einem monatlichen Einkommen von 1.575 DM gänzlich entfällt.⁶

– **Allein Erziehende ab 1. Mai 2001 (Förderzugang) und Paare:** Bei den Zuschüssen zu den Arbeitnehmerbeiträgen der Sozialversicherung findet eine Splittinglösung Anwendung, d.h. die Zuschüsse für Ehepaare und auch eheähnliche Lebensgemeinschaften werden gemeinsam ermittelt. Paare erhalten einen Zuschuss, wenn mindestens eine Person ein monatliches Arbeitsentgelt von mehr als 630 DM erzielt und das gemeinsame monatliche Einkommen höchstens 3.150 DM beträgt. Bei einem Einkommen von bis zu 1.260 DM monatlich werden die Arbeitnehmerbeiträge in voller Höhe bezuschusst. Übersteigt das gemeinsame Einkommen diesen Betrag, so wird der Zuschuss sukzessive vermindert, bis er ab einem gemeinsamen monatlichen Einkommen von 3.150 DM gänzlich entfällt. Diese Regelungen gelten ab 1. Mai 2001 (Förderzugang) analog auch für allein Erziehende.

➤ Für den **Kindergeldzuschlag** werden minderjährige Kinder berücksichtigt, für die Kindergeld gezahlt wird und die nicht selbst über ein eigenes sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt verfügen. Der monatliche Zuschlag beträgt höchstens 150 DM je Kind.

⁶ In der Umsetzung wird nicht nur zur Ermittlung des Einkommens, sondern auch bereits bei der Ermittlung des Arbeitsentgelts, soweit dieses dadurch 630,01 DM monatlich nicht unterschreitet, ein Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von 166,67 DM monatlich für jeden Erwerbstätigen abgezogen.

– **Allein Erziehende bis zum 30. April 2001 (Förderzugang):** Allein Erziehende können den Kindergeldzuschlag erhalten, wenn ihr monatliches Arbeitsentgelt mehr als 630 DM beträgt. Die Höhe des Kindergeldzuschlags hängt vom monatlichen Einkommen ab. Ursprünglich wurde allein Erziehenden der volle

Zuschlag bis zu einem monatlichen Einkommen von 2.000 DM zuzüglich jeweils 150 DM für das zweite und jedes weitere Kind gezahlt, bei übersteigendem Einkommen wurde der Zuschlag sukzessive so vermindert, dass er bei einem monatlichen Einkommen von 3.000 DM zuzüglich jeweils 400 DM für das zweite und jedes weitere Kind gerade entfällt. Die entsprechenden Einkommensgrenzen für allein Erziehende mit mehreren Kindern sind aus *Tabelle 1* ersichtlich.

Tabelle 1

Kindergeldzuschlag nach dem Mainzer Modell für allein Erziehende bis zum 30. April 2001			
Anzahl der Kinder	maximaler Kindergeldzuschlag	voller Kindergeldzuschlag bis zu einem Einkommen von	Auslaufen des Kindergeldzuschlags ab einem Einkommen von
	DM monatlich		
1	150	2.000	3.000
2	300	2.150	3.400
3	450	2.300	3.800
4	600	2.450	4.200
5	750	2.600	4.600
jedes weitere zzgl.	150	150	400

Quelle: Art. 2 § 7 Abs. 5 CAST-Richtlinien.

– **Allein Erziehende ab 1. Mai 2001 (Förderzugang) und Elternpaare:** Verheiratete oder in eheähnlicher Lebensgemeinschaft lebende Eltern (Elternpaare) konnten einen Kindergeldzuschlag erhalten, wenn ihr gemeinsames monatliches sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt bis zum 30. April 2001 mehr als 1.260 DM betrug bzw. seit 1. Mai 2001 mehr als 630 DM beträgt. Elternpaare erhalten den vollen

Kindergeldzuschlag, wenn ihr gemeinsames monatliches Einkommen 2.150 DM zuzüglich jeweils 150 DM für das zweite und jedes weitere Kind nicht übersteigt; der Zuschlag wird mit übersteigendem Einkommen sukzessive vermindert bis es bei einem gemeinsamen monatlichen Einkommen in Höhe von 3.400 DM

Tabelle 2

Kindergeldzuschlag nach dem Mainzer Modell für allein Erziehende ab 1. Mai 2001 und für Elternpaare			
Anzahl der Kinder	maximaler Kindergeldzuschlag	voller Kindergeldzuschlag bis zu einem Einkommen von	Auslaufen des Kindergeldzuschlags ab einem Einkommen von
	DM monatlich		
1	150	2.150	3.400
2	300	2.300	3.800
3	450	2.450	4.200
4	600	2.600	4.600
5	750	2.750	5.000
jedes weitere zzgl.	150	150	400

Quelle: Art. 2 § 7 Abs. 5 CAST-Richtlinien.

zuzüglich jeweils 400 DM für das zweite und jedes weitere Kind gerade entfällt. Diese Regelungen gelten ab 1. Mai 2001 (Förderzugang) analog auch für allein Erziehende. Die entsprechenden Einkommensgrenzen für Elternpaare mit mehreren Kindern zeigt *Tabelle 2*.

Das Einkommen, das neben dem Arbeitsentgelt zur Bemessung der Förderung herangezogen wird, besteht aus dem Arbeitsentgelt aus abhängigen Beschäftigungen, den Einkünften aus selbständiger Tätigkeit, Beamtenbezügen sowie Renten- und Versorgungsbezügen. Dabei bleiben Sonderzuwendungen und Überstundenvergütungen unberücksichtigt. Außerdem werden zur Einkommensermittlung vom Arbeitsentgelt jedes Beschäftigten pauschal 166,67 DM monatlich als Werbungskosten abgezogen. Beim Partner bzw. der Partnerin werden auch Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld bei der Berechnung des Einkommens berücksichtigt. Eine Anpassung der Förderhöhe erfolgt erst bei einer Einkommensänderung von mehr als 10%.

Die Höchstförderung beträgt für Personen ohne Partner etwa 130 DM monatlich und für Paare etwa 260 DM monatlich jeweils zuzüglich 150 DM für jedes minderjährige Kind, für das Kindergeld bezogen wird. Die Förderung wurde ursprünglich für höchstens 18 Monate gewährt, zum 1. Mai 2001 wurde die Förderhöchstdauer rückwirkend auch für Bestandsfälle auf 36 Monate erhöht. Die Sozialhilfeträger rechnen zumindest teilweise die Leistungen des Mainzer Modells nicht auf die Sozialhilfe an. Die Leistungen unterliegen jedoch nicht der Einkommensbesteuerung und bleiben auch bei der Wohngeldberechnung unberücksichtigt.

Eine Kombination mit bestehenden Fördermöglichkeiten des Arbeitsförderungsrechts und anderen Arbeitsmarktprogrammen des Bundes ist unzulässig.⁷

Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich durch den Bund und den Europäischen Sozialfonds (ESF), wird jedoch ergänzt um Mittel des jeweiligen Landes. Das Sonderprogramm CAST wird von einem Forschungsverbund, dem das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, das Institut Arbeit und Technik (IAT) und der Autor angehören, evaluiert. Nach drei Projektbriefen⁸ wurde im September 2001 ein erster Zwischenbericht vorgelegt (BITTNER u.a. [2001]).

Am 14. November 2001 wurde angekündigt, dass das Mainzer Modell in Rheinland-Pfalz landesweit ausgedehnt werden soll. Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auch anderen Bundesländern die Erprobung des Mainzer Modells angeboten.

Kindergeldzuschlag

Ebenso wie das vorstehend skizzierte Mainzer Modell basiert auch der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag auf dem Vorschlag von GERSTER und DEUBEL [1999] für das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“. Auf Grundlage von Richtlinien der Landesregierung von Rheinland-Pfalz können die Sozialämter dort in der Zeit von Mai 2000 zunächst bis zum Ende des Jahres 2002 Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe mit mindestens einem minderjährigen Kind⁹, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich ausüben¹⁰, einen Kindergeldzuschlag gewähren. Voraussetzung ist, dass die Geförderten mit diesem Kindergeldzuschlag unabhängig von der Sozialhilfe werden. Durch diese Ausgestaltung wird anfangs der Kindergeldzuschlag implizit auf die Sozialhilfe angerechnet.

⁷ Möglich sind lediglich die Unterstützung der Beratung und Vermittlung, die maximal dreimonatigen Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen.

⁸ KALTENBORN, BRINKMANN und WEINKOPF [2000], BITTNER, VANSELOW und WEINKOPF [2001], HOLLEDERER und RUDOLPH [2001] (vgl. hierzu und zur CAST-Evaluierung allgemein auch <http://www.wipol.de/cast>).

⁹ Kinder im Alter von 16 und 17 Jahren werden nur bei Schulbesuch berücksichtigt.

¹⁰ Die Beschäftigung muss nicht notwendigerweise aufgenommen werden, sie kann auch bereits ausgeübt werden.

Der Kindergeldzuschlag beträgt jeweils 200 DM monatlich für das erste und zweite Kind. Eine ergänzende Ausgleichszahlung von bis zu 100 DM wird gewährt, soweit das pauschalierte Wohngeld (bei Sozialhilfebedürftigkeit) das Tabellenwohngeld (ohne Sozialhilfebedürftigkeit) übersteigt. Der Kindergeldzuschlag wird längstens zwei Jahre gezahlt. Bei einer Einkommensänderung von mehr als 15% nach Förderbeginn wird die Hälfte des den Sozialhilfebedarf übersteigenden Einkommens auf den Kindergeldzuschlag angerechnet. Die Leistungen unterliegen nicht der Einkommensbesteuerung.

Eine Kombination des Kindergeldzuschlags mit Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung nach dem SGB III oder dem BSHG ist möglich.

Die Finanzierung des Kindergeldzuschlags erfolgt jeweils hälftig durch das Land und den jeweiligen Sozialhilfeträger, die Ausgleichszahlung wird vollständig vom Land getragen.

Der Kindergeldzuschlag wird vom Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK) evaluiert. Das Land hat ausdrücklich eine Entscheidung über die Verlängerung des Kindergeldzuschlag über 2002 hinaus vorgesehen.

3.1.3 Freie Förderung

Die zu Beginn des Jahres 1998 eingeführte Freie Förderung (§ 10 SGB III) gibt den Arbeitsämtern die Möglichkeit, bis zu 10% der im neu geschaffenen Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung¹¹ zur Erweiterung der gesetzlichen Leistungen zu verwenden. Dabei ist entsprechend den Zielen und Grundsätzen des SGB III die Freie Förderung zur Eingliederung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern in das Ausbildungs- und Berufsleben einzusetzen. Im Rahmen der Freien Förderung können und werden auch Kombilohnmodelle umgesetzt, so etwa von den Arbeitsämtern Duisburg und Köln der so genannte PLUSLohn. Vom Arbeitsamt Bremen wird in Kooperation mit der Stadt Bremen ebenfalls ein Kombilohnmodell im Rahmen der Freien Förderung umgesetzt.

Die als Leistungen der Freien Förderung an Beschäftigte ausgezahlten Kombilöhne unterliegen zwar nicht der Einkommensbesteuerung, jedoch sind ab dem Jahr 2001 die im Rahmen der Freien Förderung ausgezahlten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und damit auch Kombilöhne in den so genannten Progressionsvorbehalt einbezogen (§ 32b EStG).¹²

PLUSLohn Duisburg

Im Arbeitsamtsbezirk wurde im Rahmen der Freien Förderung das so genannte PLUSLohn-Konzept zunächst ab 7. September 1998 im Geschäftsstellenbezirk Rheinhausen eingeführt, bevor es ab 12. April 1999 auf den gesamten Arbeitsamtsbezirk ausgedehnt wurde. Das Arbeitsamt wählt zunächst Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe für die Teilnahme an einer einwöchigen Trainingsmaßnahme aus. Angesichts zu besetzender Stellen mit geringen Entgelten werden dabei schwerpunktmäßig an- und ungelehrte Arbeitslose mit Leistungssätzen von unter 1.200 DM monatlich berücksichtigt. Oftmals haben die Ausgewählten bereits an mehreren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) teilgenommen, erscheinen dem Arbeitsamt für eine Weiterbildung nicht geeignet oder haben bereits eine Fachhelferqualifikation über eine ABM oder die Förderung beruflicher Weiterbildung erworben.

¹¹ Der Eingliederungstitel des Jahres 2000 umfasste 27,8 Mrd. DM, 27,35 Mrd. DM wurden tatsächlich verausgabt.

¹² Leistungen die dem Progressionsvorbehalt unterliegen sind zwar selbst nicht einkommensteuerpflichtig, jedoch erhöhen sie den auf das zu versteuernde Einkommen anzuwendenden Steuersatz. Der anzuwendende Steuersatz ist jener, der sich ergeben würde, wenn auch die dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Leistungen einkommensteuerpflichtig wären.

Die Trainingsmaßnahme wird von einem Bildungsträger in Kooperation mit einer Unternehmens- und Personalberatung durchgeführt. In der Maßnahme sollen Vorbehalte der Teilnehmer abgebaut werden und Fixierungen auf ABM entgegengewirkt werden. Auch soll die Notwendigkeit von Schlüsselqualifikationen im Arbeits- und Sozialverhalten vermittelt werden. Im Anschluss an die Trainingsmaßnahme werden unter Federführung des Arbeitsamtes den Teilnehmern Vermittlungsvorschläge unterbreitet. Eine Nachbetreuung erfolgt für 18 Monate.

Gefördert werden Arbeitslose, die eine angebotene unbefristete, tariflich bzw. ortsüblich vergütete Vollzeitbeschäftigung unter dem Niveau des früher erzielten Nettoentgelts aufnehmen. Darüber hinaus musste das Bruttostundenentgelt zunächst mindestens 10 DM betragen, später wurde dieser Betrag wohl angehoben, und zwar auf 13,50 DM. Die Förderung besteht aus einer einmaligen Starthilfe in Höhe von 500 DM und dem eigentlichen PLUSLohn. Der PLUSLohn in Höhe von maximal 500 DM stockt für ein Jahr das Nettoentgelt auf das frühere Nettoentgelt auf, maximal jedoch auf zunächst 2.000 DM monatlich, ab Frühjahr 2000 auf höchstens 2.500 DM monatlich. Eine Anpassung der Förderung bei einer Änderung des erzielten Entgelts ist nicht vorgesehen.

Eine Kombination mit einer Förderung des Arbeitgebers durch das Arbeitsamt ist ausgeschlossen. Der Sozialhilfeträger kann zwar im Rahmen seines Ermessens von einer Anrechnung des PLUSLohns auf die Sozialhilfe absehen, vermutlich wird jedoch der PLUSLohn auf die Sozialhilfe angerechnet.

Eine Evaluierung des Duisburger PLUSLohns soll demnächst erfolgen, offen ist jedoch noch, wer die Evaluierung durchführt. Hierfür wird im Zeitraum September bis Dezember 2001 eine Kontrollgruppe gebildet, die zwar die Auswahlkriterien erfüllt, jedoch administrativ vom PLUSLohn-Konzept ausgeschlossen wird.

PLUSLohn Köln

Der vom Arbeitsamt Köln im Rahmen der Freien Förderung auf Basis eigener Richtlinien seit 1. Juli 2000 angebotene PLUSLohn hat nicht nur eine sprachliche, sondern auch starke inhaltliche Nähe zum Duisburger Konzept. Zunächst war die Erprobung des Kölner PLUSLohns auf ein Jahr begrenzt, wurde aber zwischenzeitlich um zwei Jahre verlängert.

Gefördert werden können gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, die Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes Köln beziehen. Gefördert werden vom Arbeitsamt Köln vermittelte, tariflich bzw. ortsüblich vergütete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in der Gebäudereinigung, ab 1. Juli 2001 auch im Hotel- und Gaststättengewerbe, wenn das Nettoentgelt das zuletzt bezogene Nettoentgelt unterschreitet. Darüber hinaus muss das Bruttostundenentgelt mindestens 13 DM betragen. Die Förderung besteht aus einmaligen Leistungen und dem eigentlichen PLUSLohn. Die einmaligen Leistungen umfassen eine Starthilfe von 400 DM, eine Motivationsprämie von 500 DM, wenn das Arbeitsverhältnis 6 Monate bestanden hat, und eine Erfolgsprämie von 500 DM, wenn das Arbeitsverhältnis 15 Monate bestanden hat. Bei einer Vollzeitbeschäftigung stockt der PLUSLohn in Höhe von maximal 500 DM monatlich für ein Jahr das Nettoentgelt auf das frühere Nettoentgelt auf, höchstens jedoch auf 2.000 DM monatlich. Bei einer Teilzeitbeschäftigung vermindern sich diese Beträge anteilig entsprechend der Arbeitszeit.

Der Kölner PLUSLohn kann mit anderen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung kombiniert werden. Die Anrechnung des PLUSLohns auf die Sozialhilfe ist (mangels Förderfall) bislang ungeklärt.

Die in den Richtlinien vorgesehene Evaluierung erfolgt bislang nicht.

Kombilohn Bremen

In Bremen wird mit dem „Modellversuch zur Beschäftigung von Arbeitslosen mit geringer oder veralteter Qualifikation“ seit Oktober 2000 ein Kombilohn erprobt. Das Arbeitsamt Bremen fördert „seine“ Klientel aus Mitteln der Freien Förderung, der Bremer Sozialhilfeträger erbringt für Sozialhilfeempfänger den Kombilohn als Arbeitnehmerzuschuss nach dem BSHG ohne Anwendung der bis Ende 2002 befristeten Experimentierklausel (vgl. hierzu auch den folgenden Abschnitt 3.1.4). Zielgruppe sind vom Arbeits- bzw. Sozialamt ausgewählte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe, arbeitslose Berufsrückkehrerinnen und Personen, die seit mindestens sechs Monaten ununterbrochen Sozialhilfe beziehen. Dabei dürfen die vom Sozialamt ausgewählten Sozialhilfebezieher keine vorrangigen Leistungsansprüche nach dem SGB III haben und müssen beim Arbeitsamt arbeitssuchend gemeldet sein.

Förderungsfähig sind vom Arbeitsamt Bremen vermittelte sozialversicherungspflichtige, tariflich bzw. ortsüblich vergütete unbefristete Beschäftigungen. Das entsprechende Stellenangebot muss mindestens 14 Tage dem Arbeitsamt gemeldet gewesen sein und ohne eine besondere Bewerbermotivation nicht besetzbar erscheinen. Bei einer Vollzeitbeschäftigung darf das Bruttoentgelt 2.600 DM monatlich nicht übersteigen.

Der Kombilohn wird als Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung für ein Jahr gezahlt. Bei einer Vollzeitbeschäftigung beträgt der Kombilohn bei einem Bruttoentgelt

- von bis zu 2.438 DM monatlich 20,5% des Bruttoentgelts,
- zwischen 2.439 DM und 2.500 DM monatlich 500 DM monatlich,
- zwischen 2.501 DM und 2.550 DM monatlich 475 DM monatlich,
- zwischen 2.551 DM und 2.600 DM monatlich 450 DM monatlich.

Nicht zweifelsfrei geklärt werden konnte, ob sich bei Teilzeitbeschäftigungen die Beträge entsprechend der Arbeitszeit anteilig vermindern. Eine Anpassung der Leistungen bei Entgeltänderungen erfolgt nicht.

Eine Kombination mit (anderen) Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik des SGB III ist möglich, mit entsprechenden Leistungen des BSHG hingegen nicht. Die Leistungen - auch jene aus der Freien Förderung - werden nicht auf die Sozialhilfe angerechnet. Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen.

3.1.4 Arbeitnehmerzuschuss nach dem BSHG

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe kennt zwei „Kombilöhne“, die kombiniert werden können:

- **Absetzbetrag:** Im Rahmen der Sozialhilfe erhalten Erwerbstätige einen finanziellen „Bonus“ in Form eines Absetzbetrages (§ 76 Abs. 2a BSHG), der ab 27. Juni 1993 den früheren Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige (§ 23 Abs. 4 Nr. 1 BSHG) ersetzt hat.¹³ Der Absetzbetrag soll wie auch der frühere Mehrbedarfzuschlag sowohl den durch Erwerbsarbeit entstehenden zusätzlichen Bedarf decken als auch einen Anreiz geben, eine Erwerbsarbeit auszuüben. Bislang hat die Bundesregierung die Verordnungsermächtigung (§ 76 Abs. 3 BSHG) zur Bestimmung der Bemessung der Absetzbeträge nicht genutzt.

¹³ Mit der Umwandlung des früheren Mehrbedarfzuschlags in einen Absetzbetrag sollte dessen notwendige Berücksichtigung bei der Berechnung des einkommensteuerfrei zu stellenden Existenzminimums vermieden werden.

Damit liegt zwar die genaue Ausgestaltung grundsätzlich im Ermessen der Sozialhilfeträger, allerdings sind sie wohl gehalten, sich an die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge [1976; 1991] zum früheren Mehrbedarfszuschlag anzulehnen.¹⁴ Danach bleibt vom Nettoerwerbseinkommen zunächst ein Betrag in Höhe von 25% des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand (Eckregelsatz)¹⁵ vollständig anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt zu 15% anrechnungsfrei, bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt 50% des Eckregelsatzes erreicht. Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig angerechnet. Danach beträgt der durchschnittliche anrechnungsfreie Betrag derzeit in Westdeutschland etwa 280 DM und in Ostdeutschland etwa 270 DM monatlich. Teilweise weichen die Sozialhilfeträger allerdings auch von den skizzierten Empfehlungen ab. Für das Verständnis der im folgenden skizzierten Modellversuche sind insbesondere relevant:

– **Baden-Württemberg:** Baden-Württemberg hat landesweit geltende Richtlinien, die sich an den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge orientieren. Allerdings wird allein Erziehenden ein höherer Absetzbetrag gewährt. Hier bleibt zunächst ein Betrag in Höhe von einem Drittel des Eckregelsatzes gänzlich anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt zu 25% anrechnungsfrei, bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt zwei Drittel des Eckregelsatzes erreicht. Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig angerechnet. Für allein Erziehende in Baden-Württemberg beträgt mithin der maximale Anrechnungsfreibetrag 375 DM monatlich.

– **Hessen:** In Hessen existieren keine landesweit einheitlichen Regelungen zur Bemessung des Absetzbetrages. So folgt etwa die Stadt Offenbach den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. In der Stadt Rüsselsheim hingegen bleibt zwar zunächst vom Nettoerwerbseinkommen auch ein Betrag in Höhe von 25% des Eckregelsatzes gänzlich anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt jedoch zunächst zu 20% anrechnungsfrei bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt zwei Drittel des Eckregelsatzes erreicht. Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet. Hier ergibt sich insgesamt höchstens ein anrechnungsfreier Betrag in Höhe von 375 DM monatlich. Die Stadt Kassel verfährt bei allein Stehenden und Ehepaaren wie die Stadt Rüsselsheim, ist jedoch bei allein Erziehenden und Elternpaaren großzügiger. Hier bleibt zunächst Nettoerwerbseinkommen in Höhe eines Drittels des Eckregelsatzes vollständig anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird zu 75% angerechnet, bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt 75% des Nettoerwerbseinkommens erreicht. Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig angerechnet. Daraus ergibt sich in der Stadt Kassel für Personen mit Kind(ern) ein Anrechnungsfreibetrag von maximal 421,50 DM monatlich. Der Kreis Bergstraße wiederum folgt weitgehend den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, jedoch bleiben anstelle von 15% hier 20% des ein Viertel des Eckregelsatzes übersteigenden Nettoerwerbseinkommens zunächst anrechnungsfrei.

➤ **Arbeitnehmerzuschuss:** Seit 1. August 1996 können Sozialhilfeempfänger, die eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen, einen Arbeitnehmerzuschuss erhalten (§ 18 Abs. 5 BSHG). Ein Arbeitnehmerzuschuss durfte ursprünglich nur für sechs Monate gewährt werden, musste sich monatlich vermindern und durfte im ersten Monat bei einer Vollzeiterwerbstätigkeit den Eckregelsatz

¹⁴ So OVG Münster, Urteil vom 20. Juni 2000, 22 A 285/98; Revision ist anhängig.

¹⁵ Der Eckregelsatz wird von den Ländern festgelegt, vom 1. Juli 2001 bis zum 30. Juni 2002 beträgt er bei geringen regionalen Unterschieden im Durchschnitt Westdeutschlands 560 DM monatlich und im Durchschnitt Ostdeutschlands 541 DM monatlich.

nicht übersteigen. Seit 12. August 1998 kann der Arbeitnehmerzuschuss bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Tätigkeit für höchstens zwölf Monate gewährt werden, wobei eine sukzessive Verminderung im Zeitablauf nicht mehr zwingend ist. Überdies kann von diesen Vorgaben zur Erprobung befristet bis Ende 2002 abgewichen werden, wenn unter Beteiligung des Landes eine Auswertung erfolgt (§ 18 Abs. 5 S. 3 BSHG).¹⁶ Dabei muss die individuelle Förderung nach der Experimentierklausel spätestens bis zu diesem Zeitpunkt beendet sein.

Einige Sozialhilfeträger versuchen die skizzierten Gestaltungsspielräume gezielt für die Motivation ihrer Sozialhilfeempfänger zu nutzen. Hierzu gehören neben dem bereits im Zusammenhang mit der Freien Förderung skizzierten Kombilohn in Bremen (Abschnitt 3.1.3) die im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalen (NRW) erfolgenden Erprobungen der Stadt Köln und des Rhein-Sieg-Kreises, das baden-württembergische Einstiegsgeld, der Hessische Kombilohn und das Bergsträßer Modell.

NRW-Kombilohn

Die Arbeitsgruppe „Beschäftigungsmöglichkeiten für besondere Personengruppen“ innerhalb des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit Nordrhein-Westfalen (NRW) hat u.a. verschiedene Modellprojekte zur Beschäftigung gering qualifizierter Langzeitarbeitsloser initiiert (vgl. zu den Modellprojekten GOLDING [2000]).

Zu diesen Modellprojekten gehört die Gewährung von Arbeitnehmerzuschüssen in der Stadt Köln und im Rhein-Sieg-Kreis. Die im Mai 2000 gestartete Erprobung ist auf drei Jahre befristet.

Entsprechend der vom Bündnis definierten Zielgruppe „gering qualifizierte Langzeitarbeitslose“ und der Begrenzung der Arbeitnehmerzuschüsse nach dem BSHG auf Sozialhilfeempfänger besteht die Zielgruppe des NRW-Kombilohns aus gering qualifizierten langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern. Gleichwohl werden von den beiden Kommunen (außerhalb der vom Land geförderten Modellprojekte) mit Arbeitnehmerzuschüssen auch andere Sozialhilfeempfänger gefördert.

Gefördert wird die Aufnahme einer tariflich bzw. ortsüblich vergüteten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Über die Förderung wird im Einzelfall entschieden, wobei auch Förderungen in einer Größenordnung von bis zu etwa 1.000 DM monatlich gewährt werden.

Im Regelfall wird eine Teilzeitbeschäftigung (bei gleichem Verdienst) weniger als eine Vollzeitbeschäftigung gefördert. Eine Kumulierung mit anderen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist möglich. Eine Anrechnung des Arbeitnehmerzuschusses auf die Sozialhilfe erfolgt nicht. Auch unterliegen die Arbeitnehmerzuschüsse nicht der Einkommensbesteuerung.

Das Land finanziert Overhead und wissenschaftliche Begleitung, den Kommunen obliegt die Finanzierung der Arbeitnehmerzuschüsse.

Die vom NRW-Bündnis initiierten Modellprojekte werden vom Institut Arbeit und Technik (IAT) evaluiert. Ein erster Zwischenbericht wurde im Januar 2001 vorgelegt (CZOMMER und WEINKOPF [2001]).

Einstiegsgeld

Das Konzept für das so genannte Einstiegsgeld geht auf SPERMANN [1996] bzw. JERGER und SPERMANN [1996] zurück. Mehrere Kommunen Baden-Württembergs haben sich auf Initiative des Landes zu einer

¹⁶ Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine Verlängerung der Experimentierklausel bis Ende 2004 vor (Bundesratsdrucksache 829/01 vom 19. Oktober 2001; Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen: Bundestagsdrucksache 14/7280 vom 6. November 2001).

Erprobung bereit erklärt. Zwischen Oktober 1999 und Januar 2000 begannen der Alb-Donau-Kreis, die Landkreise Böblingen und Esslingen, der Rhein-Neckar-Kreis, der Landkreis Waldshut, sowie die Städte Freiburg, Karlsruhe und Mannheim mit der Förderung (vgl. *Tabelle 3*). Seit Beginn des Jahres 2001 bietet auch der Landkreis Tübingen ein Einstiegsgeld an. Da die Förderung weitgehend auf der bis Ende 2002 befristeten Experimentierklausel (§ 18 Abs. 5 S. 3 BSHG) für die Arbeitnehmerzuschüsse basiert, ist auch die Erprobung entsprechend befristet.

Die genaue Ausgestaltung der Förderkonditionen oblag der jeweiligen Kommune. Entsprechend vielfältig sind die umgesetzten Varianten:

- Gefördert werden bestimmte Sozialhilfeempfänger, insbesondere Langzeitbezieher (vgl. *Tabelle 3*). Der genaue Personenkreis ist sehr unterschiedlich. Während etwa die Förderung im Rhein-Neckar-Kreis und im Landkreis Tübingen auf bestimmte allein Erziehende beschränkt ist, fördern der Landkreis Waldshut und die Stadt Freiburg ausschließlich Personen ab 25 Jahre, die mindestens sechs Monate Sozialhilfe bezogen haben. Der Alb-Donau-Kreis, der Landkreis Böblingen und die Stadt Mannheim fördern Sozialhilfebezieher, die seit mindestens einem Jahr keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr ausgeübt haben. In der Stadt Karlsruhe hingegen werden langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger gefördert. Der Landkreis Esslingen fördert unter seinen Sozialhilfeempfängern Langzeitarbeitslose, ehemals Selbständige, allein Erziehende, Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren sowie Personen, die bereits seit mindestens einem Jahr Sozialhilfe beziehen.
- Gefördert werden nur Sozialhilfebezieher, die eine selbst gesuchte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Falls die Beschäftigung befristet ist, verlangen die Landkreise Esslingen und Tübingen eine Befristung auf mindestens ein Jahr. In den Landkreisen Rhein-Neckar und Waldshut sowie in den Städten Freiburg, Karlsruhe und Mannheim werden auch geringfügige Beschäftigungen gefördert. Grundsätzlich wird verlangt, dass die geförderte Beschäftigung tariflich bzw. ortsüblich vergütet wird.
- In allen Kommunen wird das Einstiegsgeld nur gewährt, wenn ohne diese Förderung weiterhin Sozialhilfebedürftigkeit bestehen würde.
- Sehr unterschiedlich ist auch die Bemessung des Einstiegsgeldes geregelt (vgl. *Tabelle 3*), das grundsätzlich den Absetzbetrag einschließt. Im Alb-Donau-Kreis und im Landkreis Böblingen beträgt das Einstiegsgeld 50% des Nettoentgelts, im Rhein-Neckar-Kreis und in den Städten Mannheim und Freiburg 50% des Bruttoentgelts. In Mannheim werden dabei allerdings höchstens 1.500 DM monatlich gewährt. In Freiburg ist dagegen die 50%-Bemessung auf ein Bruttoentgelt bis zum durchschnittlichen Bedarf begrenzt, bei übersteigendem Bruttoentgelt wird das Einstiegsgeld sukzessive reduziert. Im Landkreis Esslingen beträgt das Einstiegsgeld 500 DM für allein Stehende und 700 DM in Mehrpersonenhaushalten, höchstens wird jedoch ein Betrag in Höhe des Nettoentgelts gewährt. Die Landkreise Tübingen und Waldshut sowie die Stadt Karlsruhe sehen eine in zeitlicher Hinsicht degressive Förderung vor. Im Landkreis Tübingen sinkt das zusätzlich zum Absetzbetrag gewährte Einstiegsgeld von 30% auf 10% des Nettoentgelts. Die Stadt Karlsruhe gewährt anfangs ein Einstiegsgeld in Höhe von 70% des Nettoentgelts, um es anschließend sukzessive auf 40% zu senken. Im Landkreis Waldshut sinkt das Einstiegsgeld von zunächst 50% auf 20% des Bruttoentgelts. Alle Kommunen gewähren als Einstiegsgeld mindestens einen Betrag in Höhe des bisherigen Absetzbetrages.

Die Förderung erfolgt für ein Jahr. Da es sich stets um eine selbst gesuchte Beschäftigung handeln muss, dürfte regelmäßig die Kombination mit anderweitigen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht in Betracht kommen. Bei Einkommensänderungen wird das Einstiegsgeld entsprechend angepasst. Eine Anrechnung auf die Sozialhilfe erfolgt nicht. Auch unterliegt das Einstiegsgeld nicht der Einkommensbesteuerung.

Die Finanzierung des Einstiegsgeldes obliegt den Kommunen, die wissenschaftliche Begleitung wird vom Land getragen. Das Einstiegsgeld wird vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) evaluiert. Ein Zwischenbericht wurde im Juli 2001 vorgelegt (DANN u.a. [2001]), der Endbericht soll im August 2002 abgeschlossen werden.

Tabelle 3

Regionale Besonderheiten beim Einstiegsgeld			
Region	Förderbeginn	Zielgruppe ^a	Höhe des Einstiegsgeldes ^b
Alb-Donau-Kreis	1. Dezember 1999	Personen, die ein Jahr (Jugendliche: 6 Monate) keine sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung hatten	50% des Nettoentgelts
Landkreis Böblingen	1. Januar 2000	Personen, die ein Jahr keine sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung hatten	50% des Nettoentgelts
Landkreis Esslingen	1. Dezember 1999	Langzeitarbeitslose; ehemals Selbständige; allein Erziehende; Jugendliche unter 25 Jahren; Personen, die länger als ein Jahr Sozialhilfe beziehen	100% des Nettoentgelts, max. 500 DM mtl. für allein Stehende, max. 700 DM mtl. in Mehrpersonenhaushalten
Rhein-Neckar-Kreis	1. November 1999	allein Erziehende, denen eine Arbeit nach § 18 Abs. 3 BSHG nicht (in vollem Umfang) zumutbar ist	50% des Bruttoentgelts
Landkreis Tübingen	1. Januar 2001	allein Erziehende, die mindestens 6 Monate Sozialhilfe beziehen und bei denen keine durchsetzbare Arbeitsverpflichtung besteht	zusätzlich zum Absetzbetrag: 1. bis 4. Monat 30%, 5. bis 8. Monat 20%, 9. bis 12. Monat 10% des Nettoentgelts; incl. Absetzbetrag bei Vollzeittätigkeit max. 1.200 DM mtl., bei Teilzeittätigkeit max. 900 DM mtl.
Landkreis Waldshut	1. Januar 2000	Personen ab 25 Jahre, die mindestens 6 Monate Sozialhilfe beziehen	1. bis 3. Monat 50%, 4. bis 6. Monat 40%, 7. bis 9. Monat 30%, 10. bis 12. Monat 20% des Bruttoentgelts
Stadt Freiburg	1. Dezember 1999	Personen ab 25 Jahre, die mindestens 6 Monate Sozialhilfe beziehen	50% des Bruttoentgelts bis zum durchschnittlichen Bedarf des Haushaltstyps, darüber schrittweise Rückführung
Stadt Karlsruhe	1. Oktober 1999	Langzeitarbeitslose (Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos sind)	1. bis 3. Monat 70%, 4. bis 6. Monat 60%, 7. bis 9. Monat 50%, 10. bis 12. Monat 40% des Nettoentgelts
Stadt Mannheim	1. Januar 2000	Personen, die ein Jahr keine sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung hatten	50% des Bruttoentgelts, max. 1.500 DM mtl.
^a Zur Zielgruppe gehören jeweils ausschließlich Sozialhilfeempfänger. ^b Jeweils mindestens Absetzbetrag nach bisheriger Regelung.			

Hessischer Kombilohn

Der Hessische Kombilohn folgt ebenfalls dem Konzept des skizzierten Einstiegsgeldes. In Hessen hat die Erprobung auf Initiative des Landes in sieben Kommunen im Zeitraum zwischen Juni und August 2000 begonnen. Es nehmen die Landkreise Fulda und Kassel, der Odenwaldkreis sowie die Städte Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach und Rüsselsheim teil (vgl. *Tabelle 4*). Die Modellversuche enden teilweise am Ende des Jahres 2001, teilweise auch erst im Herbst 2002.

Wie beim Einstiegsgeld in Baden-Württemberg oblag auch beim Hessischen Kombilohn den Kommunen die genaue Ausgestaltung. Entsprechend vielfältig sind auch hier die Förderkonditionen:

- Gefördert werden bestimmte Sozialhilfeempfänger (vgl. *Tabelle 4*). Die Landkreise Fulda und Kassel und die Stadt Rüsselsheim fördern alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, in Rüsselsheim allerdings nur Personen im Alter zwischen 21 und 55 Jahren. Die Stadt Frankfurt am Main fördert Personen im erwerbsfähigen Alter, die mindestens ein Jahr keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr ausgeübt haben. Der Odenwaldkreis fördert geringfügig beschäftigte Sozialhilfeempfänger, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Die Stadt Offenbach fördert allein erziehende Frauen, die Stadt Kassel allein Erziehende mit Kleinkindern (0-3 Jahre) und arbeitsfähige Akademiker.
- Den Hessischen Kombilohn können nur Sozialhilfeempfänger erhalten, die sich selbst eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gesucht haben, im Landkreis Kassel und den Städten Offenbach und Rüsselsheim muss die Beschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig sein. Grundsätzlich muss es sich um eine tariflich bzw. ortsüblich vergütete Tätigkeiten handeln.
- In allen Kommunen wird der Hessische Kombilohn nur gewährt, wenn ohne diese Förderung weiterhin Sozialhilfebedürftigkeit bestehen würde.
- Sehr unterschiedlich ist wie auch beim Einstiegsgeld die Bemessung der Förderung geregelt (vgl. *Tabelle 4*). Bis auf den Landkreis Fulda sehen alle Kommunen eine zeitlich degressive Förderung vor. Lediglich in den Städten Offenbach und Rüsselsheim wird der Hessische Kombilohn ohne explizite Obergrenze und anstelle des Absetzbetrages gewährt; nur in diesen Städten wie auch bei Familien mit Kindern in der Stadt Frankfurt am Main kann die Förderung den Eckregelsatz in Höhe von 562 DM monatlich überschreiten. In Offenbach beträgt der Kombilohn anfangs 40% und später 30% des Bruttoentgelts. In Rüsselsheim sinkt der Kombilohn im Zeitablauf sukzessive von 60% auf 40% des Nettoentgelts; mindestens wird ein Betrag in Höhe des Absetzbetrages gezahlt. In den Landkreisen Fulda und Kassel, dem Odenwaldkreis und der Stadt Frankfurt am Main beträgt der zusätzlich zum Absetzbetrag maximal gewährte Kombilohn zwischen 500 DM und 562 DM monatlich (Eckregelsatz), in Frankfurt am Main erhöht sich dieser Betrag noch um 90 DM monatlich je Kind. In der Stadt Kassel werden ergänzend zum Absetzbetrag höchstens 335,60 DM monatlich gewährt.
- Der Hessische Kombilohn wird für ein Jahr gewährt, in den Städten Frankfurt am Main, Offenbach und Rüsselsheim beträgt die Förderdauer 18 Monate. In Offenbach ist darüber hinaus eine Verlängerung um weitere sechs Monate möglich.

Da es sich stets um eine selbst gesuchte Beschäftigung handeln muss, dürfte regelmäßig die Kombination mit anderweitigen Förderinstrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht möglich sein. Bei Einkommensänderungen wird der Förderbetrag entsprechend angepasst. Eine Anrechnung auf die Sozialhilfe erfolgt nicht. Darüber hinaus unterliegt der Hessische Kombilohn auch nicht der Einkommensbesteuerung.

Die Finanzierung der Förderleistungen obliegt den Kommunen. Mit der vom Land finanzierten wissenschaftlichen Begleitung wurde das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) beauftragt. Der Endbericht soll im März 2002 vorgelegt werden.

Tabelle 4

Regionale Besonderheiten beim Hessischen Kombilohn			
Region	Förderbeginn	Zielgruppe ^a	Höhe des Kombilohns
Landkreis Fulda	1. Juni 2000	Arbeitsfähige	zusätzlich zum Absetzbetrag: 25% des Nettoentgelts; max. 550 DM mtl.
Landkreis Kassel	1. Juni 2000	Arbeitsfähige	zusätzlich zum Absetzbetrag: 1. bis 6. Monat 30%, 7. bis 9. Monat 20%, 10. bis 12. Monat 10% des Nettoentgelts; max. 500 DM mtl.
Odenwaldkreis	1. September 2000	geringfügig Beschäftigte	zusätzlich zum Absetzbetrag: 1. und 2. Monat 50%, 3. und 4. Monat 45%, 5. und 6. Monat 40%, 7. und 8. Monat 35%, 9. und 10. Monat 30%, 11. und 12. Monat 25% des Bruttoentgelts; max. Eckregelsatz (ab 1. Juli 2001: 562 DM mtl.)
Stadt Frankfurt am Main	1. Oktober 2000	Personen im erwerbsfähigen Alter, die seit mindestens einem Jahr nicht sozialversicherungs-pflichtig beschäftigt waren	zusätzlich zum Absetzbetrag: 1. bis 12. Monat (100%) bei Vollzeit-tätigkeit Eckregelsatz (ab 1. Juli 2001: 562 DM mtl.), bei Teilzeittätigkeit halber Eckregelsatz (ab 1. Juli 2001: 281 DM mtl.) 13. und 14. Monat 75%, 15. und 16. Monat 50%, 17. und 18. Monat 25%; jeweils zzgl. 90 DM mtl. je Kind (keine Verminderung ab dem 13. Monat)
Stadt Kassel	1. Juli 2000	arbeitsfähige Akademiker; allein Erziehende mit Kleinkindern (0-3 Jahre)	zusätzlich zum Absetzbetrag: 1. bis 6. Monat 335,60 DM mtl. (100%), 7. bis 9. Monaten 251,70 DM mtl. (75%), 10. bis 12. Monat 167,80 DM mtl. (50%)
Stadt Offenbach	1. August 2000	allein erziehende Frauen	1. bis 12. Monat 40%, 13. bis 18. Monat 30% des Bruttoentgelts
Stadt Rüsselsheim	1. Juli 2000	Arbeitsfähige im Alter zwischen 21 und 55 Jahre	1. bis 6. Monat 60%, 7. bis 12. Monat 50%, 13. bis 18. Monat 40% des Nettoentgelts; mindestens Absetzbetrag nach bisheriger Regelung
^a Zur Zielgruppe gehören jeweils ausschließlich Sozialhilfeempfänger.			

Quelle: DANN [2001, S. 95], IAW-Auskunft.

Bergsträßer Modell

Das Bergsträßer Modell wird von Oktober 2000 bis Ende 2002 vom Kreis Bergstraße erprobt. Es kombiniert die Idee des Einstiegsgeldes mit einer Arbeitgeberförderung (§ 18 Abs. 4-5 BSHG, ohne Rückgriff auf die Experimentierklausel). Zielgruppe sind arbeitsfähige Personen ohne Leistungsansprüche nach dem SGB III, die seit mindestens sechs Monaten Sozialhilfe beziehen. Voraussetzung für die Förderung ist, dass ohne die Förderung weiterhin Sozialhilfebedürftigkeit bestehen würde.

Sozialhilfebezieher, die eine sozialversicherungspflichtige (evtl. auch selbständige) Erwerbstätigkeit aufnehmen, erhalten anstelle des Absetzbetrages eine Förderung nach dem Bergsträßer Modell. Danach bleibt zunächst - wie üblicherweise auch beim Absetzbetrag - Nettoerwerbseinkommen in Höhe von 25% des Eckregelsatzes vollständig anrechnungsfrei. Übersteigendes Nettoerwerbseinkommen bleibt zu 80% anrechnungsfrei bis der Anrechnungsfreibetrag insgesamt den Eckregelsatz erreicht (ab 1. Juli 2001: 562 DM monatlich). Wiederum übersteigendes Nettoerwerbseinkommen wird vollständig auf die Sozialhilfe angerechnet.

Arbeitgeber werden gefördert, wenn sie zusätzliche, tariflich bzw. ortsüblich vergütete sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze mit Personen der Zielgruppe besetzen. Die Förderung des Arbeitgebers nach dem Bergsträßer Modell beträgt bei einer Vollzeitbeschäftigung 1.000 DM monatlich, höchstens jedoch die zuletzt gewährte laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe für den Haushalt des Geförderten und nicht mehr als die Lohnnebenkosten (Sozialabgaben) des Arbeitgebers. Bei Teilzeitbeschäftigungen vermindert sich die Grenze von 1.000 DM entsprechend der Arbeitszeit.

Leistungen nach dem Bergsträßer Modell werden längstens für ein Jahr gewährt. Bei befristeten Beschäftigungen erfolgt eine Förderung zumindest des Arbeitgebers höchstens für zwei Drittel der Dauer der Befristung. Die Leistungen an die Beschäftigten sind einkommensteuerfrei, der Arbeitgeber hingegen muss die erhaltenen Leistungen versteuern.

Die Finanzierung einschließlich der wissenschaftlichen Begleitung durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) erfolgt durch den Kreis Bergstraße.

3.1.5 Andere Förderkonzepte (Arbeitgeberförderung)

Im Zusammenhang mit Kombilohnmodellen werden oftmals zwei weitere Förderkonzepte benannt, die eine Auszahlung der Förderung an den Arbeitgeber vorsehen und daher im oben benannten Sinn keine Kombilohnmodelle sind: Das SGI-Modell und das Elmshorner Modell.

SGI-Modell

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) wird im Rahmen des Sonderprogramms „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) der Bundesregierung zeitgleich mit dem Mainzer Modell (vgl. Abschnitt 3.1.2) erprobt. Das SGI-Modell wird von Juli 2000 bis Ende 2002 (Förderzugänge) in allen drei Arbeitsamtsbezirken des Saarlandes und im sächsischen Arbeitsamtsbezirk Chemnitz erprobt. Seit Sommer 2001 ist in Sachsen auch der Arbeitsamtsbezirk Zwickau Förderregion. Die Leistungsgewährung liegt im Ermessen der Arbeitsämter.

Förderfähig waren ursprünglich nur Personen, die entweder keinen Berufsabschluss haben, der eine mindestens zweijährige Ausbildung voraussetzt, oder mindestens sechs Jahre nicht ausbildungsadäquat beschäftigt waren (gering Qualifizierte), sowie Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos sind (Lang-

zeitarbeitslose)¹⁷. Ab 1. Mai 2001 ist die Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis entfallen. Vorrangig sollen kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden. Förderfähig sind nur Beschäftigte auf Arbeitsplätzen, die zuvor in dem Unternehmen oder Betriebsteil nicht vorhanden waren. Bestimmte Branchen (Schiffbau, Verkehrssektor, Landwirtschaft und Fischerei) sind aufgrund von beihilferechtlichen Regelungen der Europäischen Union grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen. Förder Voraussetzung ist zudem eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung der Beschäftigten.

Die Förderung erfolgt in Form eines pauschalen Zuschusses zu den Arbeitgeberbeiträgen der Sozialversicherung und durch Speisung eines örtlichen Qualifizierungsfonds zugunsten der Arbeitnehmer in gleicher Höhe. Bei Bruttostundenentgelten von bis zu 10 DM werden die Arbeitgeberbeiträge voll bezuschusst. Überschreitet der Stundenlohn diesen Betrag, so wird der Zuschuss sukzessive so vermindert, dass er bei einem Stundenlohn von 18 DM gerade entfällt. Bei der Bemessung des Zuschusses wird bei Beschäftigungsaufnahmen im Jahr 2000 von Sozialabgaben in Höhe von insgesamt 41,2%, und im Jahr 2001 von 41,0% des Bruttoentgelts ausgegangen. Bei einer Vollzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden wird ein Förderhöchstbetrag in Höhe von etwa 344 DM monatlich jeweils für den Arbeitgeber und den Qualifizierungsfonds bei einem Bruttostundenentgelt in Höhe von 10 DM erreicht.

Die Förderung erfolgte ursprünglich für längstens 18 Monate, wurde jedoch ab 1. Mai 2001 rückwirkend, also auch für Bestandsfälle, auf bis zu 36 Monate ausgedehnt.

Eine Kombination mit bestehenden Fördermöglichkeiten des Arbeitsförderungsrechts und anderen Arbeitsmarktprogrammen des Bundes ist unzulässig.¹⁸

Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich durch den Bund und den Europäischen Sozialfonds (ESF), wird jedoch ergänzt um Mittel des jeweiligen Landes. Das Sonderprogramm CAST wird von einem Forschungsverbund, dem das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, das Institut Arbeit und Technik (IAT) und der Autor angehören, evaluiert. Nach drei Projektbriefen¹⁹ wurde im September 2001 ein erster Zwischenbericht vorgelegt (BITTNER u.a. [2001]).

Elmshorner Modell

Das Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“, das unter der Bezeichnung „Elmshorner Modell“ bekannt geworden ist, wurde 1998 unter Mitwirkung des Instituts Arbeit und Technik (IAT) konzipiert (vgl. auch WEINKOPF [1999]). Es wurde in weiten Teilen des Arbeitsamtsbezirks Elmshorn in der Zeit vom 15. Dezember 1998 bis zum 30. Juni 2001 umgesetzt. Zunächst waren nur die Landkreise Steinburg (soweit im Arbeitsamtsbezirk Elmshorn) und Pinneberg Modellregionen, ab 1. Juli 2000 auch Norderstedt.²⁰ Die Förderung erfolgte durch das Arbeitsamt im Rahmen der Freien Förderung und durch die Sozialämter insbesondere im Rahmen von § 18 Abs. 4 BSHG (Lohnkostenzuschüsse). Die Durchführung wurde weitgehend von einer externen Koordinierungsstelle, dem Überbetrieblichen Ausbildungszentrum (ÜAZ) in Itzehoe, übernommen.

¹⁷ Dabei sind bestimmte Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit unschädlich (Art. 3 § 2 Abs. 2 CAST-Richtlinien i.V.m. § 18 SGB III); hierzu gehören nachgewiesene Zeiten ohne Beschäftigung, Beschäftigungen oder selbständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von sechs Monaten sowie Zeiten der aktiven Arbeitsförderung.

¹⁸ Möglich sind lediglich die Unterstützung der Beratung und Vermittlung, die maximal dreimonatigen Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen.

¹⁹ KALTENBORN, BRINKMANN und WEINKOPF [2000], BITTNER, VANSELOW und WEINKOPF [2001], HOLLEDERER und RUDOLPH [2001] (vgl. hierzu und zur CAST-Evaluierung allgemein auch <http://www.wipol.de/cast>).

²⁰ Vom Arbeitsamtsbezirk Elmshorn wurde lediglich die Gemeinde Tangstedt (Landkreis Stormarn) nicht Modellregion.

Gefördert wurden gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie von Sozialhilfe. Für diese Zielgruppe hat das ÜAZ zunächst zusätzliche, tariflich bzw. ortsüblich vergütete sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze vorzugsweise bei kleinen und mittleren Betrieben in der Modellregion akquiriert. Anschließend wurden dem ÜAZ vom Arbeits- und / oder Sozialamt mögliche Bewerber aus dem Kreis der Zielgruppe vorgeschlagen. Das ÜAZ hat eine Vorauswahl getroffen und an den Arbeitgeber in der Regel zwei Bewerber weitergeleitet. Im Fall der Einstellung hat der Arbeitgeber für ein Jahr die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erstattet bekommen, soweit sie sich auf ein Bruttoentgelt in Höhe von bis zu 3.500 DM monatlich bezogen. Daraus resultiert ein Förderhöchstbetrag in Höhe von etwa 718 DM monatlich. Der Förderbetrag wurde im Laufe des Jahres nicht an veränderte Entgelte angepasst. Eine Kombination mit weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik war grundsätzlich ausgeschlossen.

Die Finanzierung der Lohnkostenzuschüsse erfolgte durch die Bundesanstalt für Arbeit bzw. die Sozialhilfeträger. Das Land finanzierte die Koordinierungsstelle und die wissenschaftliche Begleitung. Zunächst war die Evaluierung vom Progress Institut für Wirtschaftsforschung (PIW) übernommen, wurde jedoch später unter Wahrung personeller Kontinuität vom Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES) fortgeführt. Im Mai 2001 wurde nach zwei Zwischenberichten der Endbericht vorgelegt (WARICH [1999; 2000; 2001]), der sich auf den Stand von Ende Februar 2001 bezieht.

Im Juli 2001 wurde das Elmshorner Modell auf Schleswig-Holstein ausgedehnt. Darüber hinaus wird es seit Frühjahr 2001 auch im Raum Rostock und in Schwerin umgesetzt.

3.2 Förderkonzepte im Vergleich

Alle in Abschnitt 3.1 skizzierten Förderkonzepte sind in den letzten Jahren umgesetzt worden (vgl. *Tabelle 5, Seite 37*). Dabei handelt es sich mit Ausnahme der Arbeitnehmerhilfe um regional begrenzte und größtenteils auch um zeitlich befristet eingeführte Förderkonzepte (Erprobungen). Alle Förderkonzepte werden in Westdeutschland umgesetzt, neben der bundesweiten Arbeitnehmerhilfe wird lediglich das CAST-Sonderprogramm (Mainzer Modell und SGI-Modell) auch in Teilen Ostdeutschlands gewährt.

Die Administration erfolgt überwiegend durch Arbeits- und Sozialämter, teilweise werden (ergänzend) andere Institutionen eingeschaltet (vgl. *Tabelle 6, Seite 38*). Während die Arbeitsämter Förderkonzepte, die auf dem SGB III basieren (Arbeitnehmerhilfe, Freie Förderung), administrieren, sind die Sozialämter für den Arbeitnehmerzuschuss des BSHG zuständig. Auch für das Sonderprogramm CAST der Bundesregierung (Mainzer Modell, SGI-Modell) sind die Arbeitsämter zuständig, die Sozialämter hingegen für den rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag.

Die Zielgruppen der Förderkonzepte sind sehr heterogen (vgl. *Tabelle 6*). Die umfangreichsten Zielgruppen hat das Sonderprogramm CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell). Erklärte Zielgruppen sind gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, allerdings gab es eine entsprechende Fördervoraussetzung nur beim SGI-Modell und auch nur bis April 2001. Beim Mainzer Modell und seit Mai 2001 auch beim SGI-Modell sind grundsätzlich alle Personen förderfähig, die bestimmte Kriterien nach Aufnahme einer Beschäftigung erfüllen (vgl. unten). Die auf Basis des SGB III umgesetzten Förderkonzepte (Arbeitnehmerhilfe, Freie Förderung) beschränken sich fast ausschließlich auf (bestimmte) Leistungsbezieher, lediglich der Kombilohn Bremen wird auch arbeitslosen Berufsrückkehrerinnen gewährt. Der Arbeitnehmerzuschuss des BSHG und der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag hingegen richten

sich ausschließlich an (bestimmte) Sozialhilfeempfänger. Der Kombilohn Bremen und das Elmshorner Modell kombinieren beide Gruppen von Leistungsempfängern.

Bei allen zeitlich befristeten Förderkonzepten ist eine Evaluierung vorgesehen (vgl. *Tabelle 6*), allerdings erfolgt sie beim PLUSLohn Köln bislang nicht. Eine Evaluierung des PLUSLohns Duisburg soll demnächst erfolgen. An der Evaluierung jeweils mehrerer Konzepte sind das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und das Institut Arbeit und Technik (IAT) beteiligt.

Die förderungsfähigen Beschäftigungen sind zwar im Detail unterschiedlich (vgl. *Tabelle 7, Seite 39*), jedoch ist nach allen Konzepten zumindest die Aufnahme bestimmter oder aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen förderungsfähig. Einzig mit dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag werden nicht nur neu aufgenommene, sondern auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Einige Kommunen fördern im Rahmen des Einstiegsgeldes bzw. des Hessischen Kombilohns auch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung. Darüber hinaus bestehen teilweise an die förderungsfähigen Beschäftigungen noch weitere Anforderungen:

- Die Arbeitnehmerhilfe fördert nur Saisonbeschäftigungen mit einer Dauer von bis zu drei Monaten. Umgekehrt werden mit dem PLUSLohn Duisburg nur unbefristete Beschäftigungen gefördert, mit dem SGI-Modell, mit dem PLUSLohn Köln und teilweise auch mit dem Einstiegsgeld befristete Beschäftigungen nur, wenn die Befristung für mindestens drei bzw. zwölf Monate erfolgt.
- Sowohl die Arbeitnehmerhilfe als auch das Mainzer Modell fördern nur Beschäftigungen mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden wöchentlich.
- Eine Zusätzlichkeit der Beschäftigung wird vom Bergsträßer Modell, vom SGI-Modell und vom Elmshorner Modell verlangt.
- Eine Förderung mit dem PLUSLohn Köln und dem Kombilohn Bremen setzt voraus, dass die Beschäftigung von dem jeweiligen Arbeitsamt vermittelt wurde. Umgekehrt ist beim Einstiegsgeld und beim Hessischen Kombilohn Fördervoraussetzung, dass der Geförderte sich die Beschäftigung selbst gesucht hat.
- Die Förderung mit dem PLUSLohn Köln ist auf die Gebäudereinigung beschränkt; seit Juli 2001 werden auch Beschäftigungen im Hotel- und Gaststättengewerbe gefördert.

Eine tarifliche bzw. ortsübliche Vergütung geförderter Beschäftigungen wird darüber hinaus von allen Förderkonzepten mit Ausnahme des rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags verlangt (vgl. *Tabelle 7*), beim Einstiegsgeld und teilweise auch beim Hessischen Kombilohn ist dies jedoch nicht explizite Fördervoraussetzung. Beim PLUSLohn Duisburg und Köln ist außerdem Fördervoraussetzung, dass mindestens ein bestimmtes Bruttostundenentgelt gezahlt wird (zwischen 10 und 13,50 DM).

Das förderungsunschädliche Einkommen (vgl. *Tabelle 7*) ist sehr unterschiedlich geregelt. Lediglich die Arbeitnehmerhilfe wird einkommensunabhängig erbracht, darüber hinaus sieht nur das Elmshorner Modell keinen einkommensbedingten Förderungs Ausschluss vor. Gleichwohl liegt diesen Förderkonzepten die Vermutung eines (zeitweise) geringen Einkommenserzielungspotenzials zugrunde, das ausgeglichen werden soll. Bei den anderen Förderkonzepten besteht sowohl hinsichtlich des maßgeblichen Einkommensbegriffs als auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen eine große Vielfalt:

- Eine Förderung nach dem SGI-Modell erfolgt bei einem Bruttostundenentgelt von weniger als 18 DM.
- Nach dem Kombilohn Bremen werden Beschäftigungen mit einem monatlichen Bruttoentgelt von bis zu 2.600 DM gefördert.

- Das monatliche Nettoentgelt ist maßgeblich für die Bemessung der Förderung nach den beiden PLUSLohn-Konzepten (Duisburg und Köln). Gefördert wird bis zu einem Nettoentgelt von unter 2.000 DM monatlich, seit Frühjahr 2000 in Duisburg von weniger als 2.500 DM monatlich. Fördervoraussetzung ist außerdem, dass das aktuelle Nettoentgelt geringer als das zuletzt erzielte Nettoentgelt ist.
- Das Mainzer Modell hat einen eigenständigen Einkommensbegriff, das auch das Einkommen des Partners einschließt (vgl. Abschnitt 3.1.2). Eine Förderung erfolgt, wenn das monatliche Einkommen bei allein Stehenden ohne Kinder 1.575 DM und bei Ehepaaren ohne Kinder 3.150 DM unterschreitet. Bei allein Erziehenden betrug die Einkommensgrenze bis April 2001 3.000 DM zuzüglich 400 DM jeweils für das zweite und jedes weitere Kind. Bei allein Erziehenden beträgt ab Mai 2001 diese Einkommensgrenze ebenso wie von Anfang an bei Ehepaaren mit Kind(ern) 3.400 DM zuzüglich 400 DM jeweils für das zweite und jedes weitere Kind.
- Beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag, dem Einstiegsgeld, dem Hessischen Kombilohn und dem Bergsträßer Modell hingegen ist Fördervoraussetzung, dass ohne deren Gewährung Sozialhilfebedürftigkeit besteht. Voraussetzung einer Gewährung des rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlags ist darüber hinaus, dass durch diese Gewährung Sozialhilfebedürftigkeit vermieden wird.
- Beim NRW-Kombilohn schließlich gibt es keine expliziten Einkommensgrenzen, gleichwohl sollen grundsätzlich Beschäftigungen im Niedriglohnbereich gefördert werden.

Die Möglichkeit der Kumulierung, d.h. eine ergänzende Förderung des gleichen Beschäftigungsverhältnisses mit (weiteren) Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung insbesondere des SGB III bzw. des BSHG zugunsten des Arbeitgebers, ist ebenfalls unterschiedlich geregelt (vgl. *Tabelle 8, Seite 40*). Die Arbeitnehmerhilfe erlaubt zwar grundsätzlich eine Kumulierung, allerdings wird für die damit geförderten Beschäftigungen kaum eine andere Förderung in Betracht kommen. Ähnliches gilt für das Einstiegsgeld und den Hessischen Kombilohn, weil es sich um eine vom Geförderten selbst gesuchte Beschäftigung handeln muss. Ausgeschlossen ist eine Kumulierung bei CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell), dem PLUSLohn Duisburg und dem Elmshorner Modell. Im übrigen ist eine Kumulierung möglich (rheinland-pfälzischer Kindergeldzuschlag, PLUSLohn Köln, Kombilohn Bremen, NRW-Kombilohn, Bergsträßer Modell).

Einige Förderkonzepte sehen einen Teilzeitabschlag vor (vgl. *Tabelle 8*), d.h. bei identischem monatlichen Einkommen ist die Förderung einer Teilzeitbeschäftigung geringer als bei einer Vollzeitbeschäftigung. Eine extreme Form des Teilzeitabschlags, den Wegfall der gesamten Förderung, sieht der PLUSLohn Duisburg vor, weil hier (grundsätzlich) nur Vollzeittätigkeiten gefördert werden. Bei der Arbeitnehmerhilfe und beim Mainzer Modell ist die Förderung für Teilzeitbeschäftigungen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 15 Stunden ausgeschlossen. Beim PLUSLohn Köln, beim Bergsträßer Modell, beim SGI-Modell, beim Elmshorner Modell und grundsätzlich auch beim NRW-Kombilohn sowie vermutlich auch beim Kombilohn Bremen ist ein anteiliger Teilzeitabschlag vorgesehen. Beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag, beim Einstiegsgeld und beim Hessischen Kombilohn erfolgt ein Teilzeitabschlag nicht.

Insgesamt kann die Ausgestaltung einiger Förderkonzepte zu einem grundsätzlich unerwünschten Rückgang des verfügbaren Einkommens mit zunehmendem Entgelt kommen (Sprungstelle bzw. Kombilohn-Falle) (vgl. *Tabelle 8*). Sehr deutlich ist dies insbesondere beim Einstiegsgeld, aber auch dem Hessischen Kombilohn und dem Bergsträßer Modell der Fall: Wird die Bedürftigkeitsgrenze der Sozialhilfe (ohne Förderung) überschritten, so entfällt die jeweilige Förderung vollständig. Dadurch kann beispielsweise die für Anfang 2002 vorgesehene Kindergelderhöhung zu einem Wegfall der Förderung und da-

mit zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens führen. Auch beim Kombilohn Bremen kommt es zu einem sprunghaften Wegfall der Förderung, wenn das Bruttoentgelt 2.600 DM monatlich überschreitet. Bei den beiden PLUSLohn-Konzepten Duisburgs und Kölns kommt es zwar nicht zu einem sprunghaften Rückgang des verfügbaren Einkommens mit zunehmendem Entgelt, jedoch wird über einen gewissen Entgeltbereich zunehmender Nettoverdienst vollständig durch entfallende Förderung ausgeglichen. Beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag ist die *erstmalige* Förderung dann ausgeschlossen, wenn bereits ohne Kindergeldzuschlag keine Sozialhilfebedürftigkeit mehr besteht, mithin besteht hier eine Sprungstelle. *Spätere* Erhöhungen des Einkommens hingegen können lediglich zu einer sukzessiven Reduktion des Kindergeldzuschlags führen, eine Sprungstelle wird hier vermieden.

In gewissen Zusammenhang mit der Kombilohn-Falle steht die teilweise progressive Ausgestaltung (vgl. *Tabelle 8*) der Förderkonzepte: In einem weiten Einkommensbereich nimmt die Förderung mit dem Einkommen zu, bevor sie insgesamt entfällt. Dies betrifft den Kombilohn Bremen, das Einstiegsgehalt, den Hessischen Kombilohn und das Bergsträßer Modell. Auch das Elmshorner Modell sieht eine zunächst mit steigendem Bruttoentgelt zunehmende Förderung vor, die dann allerdings ab einem gewissen Bruttoentgelt unverändert bleibt. Demgegenüber sind das CAST-Sonderprogramm (Mainzer Modell und SGI-Modell) sowie die PLUSLohn-Konzepte Duisburgs und Kölns ebenso wie nach Förderbeginn der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag grundsätzlich degressiv ausgestaltet.

Eine Anrechnung der Förderleistungen auf die Sozialhilfe (vgl. *Tabelle 8*) kann die beabsichtigten Ziele der Förderung beeinträchtigen. Bei den Arbeitnehmerzuschüssen der Sozialhilfe ist dies ausgeschlossen (§ 76 Abs. 1 BSHG), im übrigen werden die Leistungen grundsätzlich angerechnet, wobei die Sozialhilfeträger teilweise davon absehen. Eine generelle Ausnahme von der Anrechnung ist nur beim kooperativ zwischen Arbeits- und Sozialamt gewährten Kombilohn Bremen, auch soweit er vom Arbeitsamt gewährt wird, bekannt. Beim Mainzer Modell verfahren die Sozialhilfeträger unterschiedlich. Beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag ergibt sich anfangs durch die spezielle Ausgestaltung - erstmalige Gewährung nur, wenn dadurch Sozialhilfebedürftigkeit vermieden wird - eine implizite Anrechnung auf die Sozialhilfe. Die Arbeitnehmerhilfe und vermutlich auch die Leistungen nach den PLUSLohn-Konzepten Duisburg und Köln dürften regelmäßig auf die Sozialhilfe angerechnet werden.

Die Leistungen an Beschäftigte unterliegen nicht der Einkommensbesteuerung, allerdings sind ab dem Jahr 2001 die im Rahmen der Freien Förderung ausgezahlten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und damit auch Kombilöhne in den so genannten Progressionsvorbehalt einbezogen (§ 32b EStG).²¹ Leistungen an Arbeitgeber hingegen, wie sie das Bergsträßer Modell, das SGI-Modell und das Elmshorner Modell vorsehen, sind bei diesem einkommensteuerpflichtig.

Unterschiedlich ist auch die Anpassung der Förderung bei Einkommensänderungen geregelt (vgl. *Tabelle 8*). Beim PLUSLohn Köln und bei den Arbeitnehmerzuschüssen des BSHG ist mit Ausnahme des Kombilohns Bremen regelmäßig eine Anpassung der Förderung an geänderte Einkommensverhältnisse vorgesehen. Hingegen erfolgt beim PLUSLohn Duisburg, beim Kombilohn Bremen und beim Elmshorner Modell eine Anpassung der Förderung an geänderte Einkommensverhältnisse nicht. Bei CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell) und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag wird die Förderung erst angepasst, wenn die Einkommensänderung eine bestimmte Schwelle überschreitet (zwischen 10% und 20%). Die Arbeitnehmerhilfe ist ohnehin nicht einkommensabhängig.

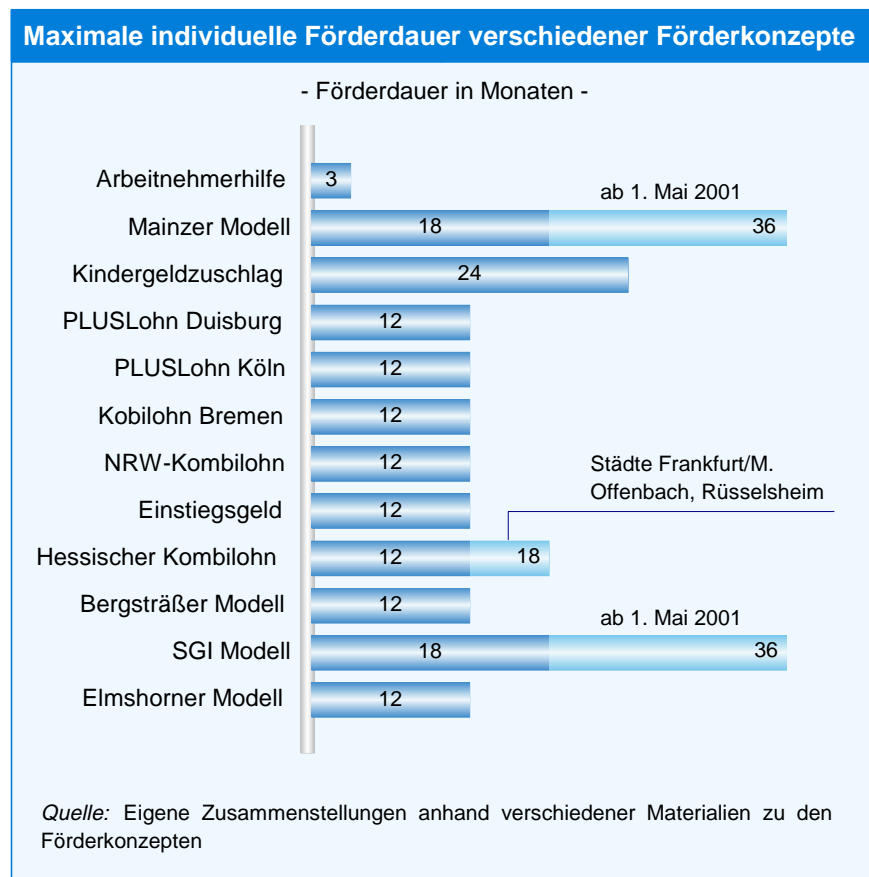
²¹ Leistungen die dem Progressionsvorbehalt unterliegen sind zwar selbst nicht einkommensteuerpflichtig, jedoch erhöhen sie den auf das zu versteuernde Einkommen anzuwendenden Steuersatz. Der anzuwendende Steuersatz ist jener, der sich ergeben würde, wenn auch die dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Leistungen einkommensteuerpflichtig wären.

Abbildung 5 zeigt die (maximalen) individuellen Förderdauern. Die Leistungen des Elmschorner Modells, der Freien Förderung und ganz überwiegend auch die Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG werden maximal für zwölf Monate gewährt. Lediglich einige Kommunen Hessens (Städte Frankfurt am Main, Offenbach und Rüsselsheim) nutzen die Möglichkeit der Experimentierklausel in § 18 Abs. 5 BSHG zu einer längeren Gewährung von 18 Monaten, wobei in Offenbach eine Verlängerungsoption um weitere sechs Monate besteht. Vergleichsweise lange werden die CAST-Leistungen (Mainzer Modell und SGI-Modell) gewährt: Ursprünglich konnten die Leistungen für höchstens 18 Monate gewährt werden,

ab Mai 2001 wurde die maximale Förderdauer rückwirkend auch für Bestandsfälle auf drei Jahre verdoppelt. Auch der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag wird mit maximal 24 Monaten relativ lange gewährt. Die Arbeitnehmerhilfe wird mit höchstens drei Monaten vergleichsweise kurz gewährt.

Die maximalen monatlichen Förderbeträge zeigt Abbildung 6. Die im Rahmen der Freien Förderung umgesetzten Kombilohnmodelle einschließlich des Kombilohns Bremen sehen als monatliche Höchstbeträge 500 DM vor. Beim Mainzer Modell (vgl. Tabelle 11, Seite 43) und beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag hängt der Höchstbetrag vom Familientyp ab, bei zwei Kindern sind die maximalen monatlichen Förderbeträge in einer ähnlichen Größenordnung. Auch die Arbeitnehmerhilfe mit höchstens etwa 400 DM monatlich sieht einen ähnlichen Förderhöchstbetrag vor. Ein Teil der Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG sieht zusätzlich zum bereits zuvor gewährten Absetzbetrag²² - meist mit dem Eckregelsatz in Höhe von etwa 560 DM monatlich - ebenfalls einen Förderhöchstbetrag in ähnlicher Größenordnung vor. Dies betrifft die meisten Kommunen, die den Hessischen Kombilohn erproben (vgl. Tabelle 10, Seite 42), und im Rahmen des Einstiegsgeldes die Landkreise Esslingen und auch Tübingen (vgl. Tabelle 9, Seite 41). Ein etwas höheres maximales monatliches Fördervolumen sehen

Abbildung 5

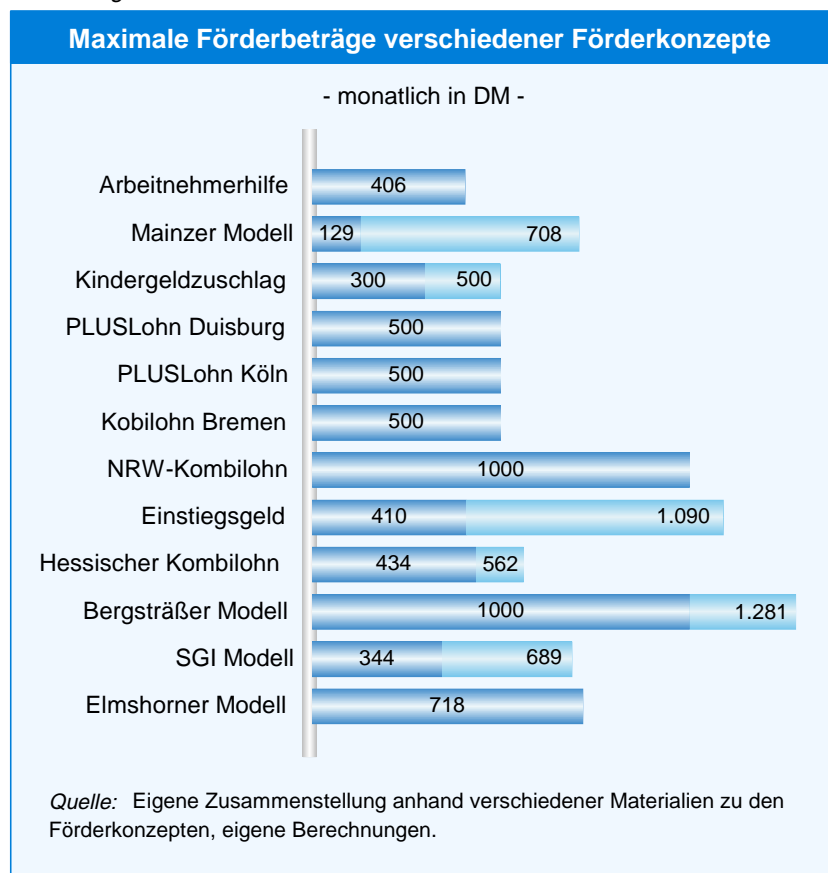


Anmerkung: in der Stadt Offenbach über 18 Monate Förderung hinaus weitere sechs Monate als Verlängerungsoption; die Verlängerung der Förderdauer beim Mainzer Modell und beim SGI-Modell zum 1. Mai 2001 erfolgte rückwirkend auch für Bestandsfälle; beim Bergsträßer Modell beträgt bei befristeten Beschäftigungen die maximale Förderdauer zwei Drittel der Dauer der Befristung.

²² Beim NRW-Kombilohn ist unklar, ob die Förderung zusätzlich zum Absetzbetrag erfolgt.

mit etwa 700 DM das SGI-Modell und das Elmsorner Modell vor, wobei hier die Förderung nur an Arbeitgeber ausgezahlt wird, beim SGI-Modell ist die Hälfte des Betrages für die Qualifizierung der Beschäftigten vorgesehen. Die meisten Kommunen, die das Einstiegsgeld erproben (vgl. Tabelle 9), in den Städten Offenbach und Rüsselsheim (vgl. Tabelle 10) und beim überwiegend an Arbeitgeber gerichteten Bergsträßer Modell ist die maximale monatliche Förderung deutlich höher, wobei sie nach Familientyp differenziert ist. Bei drei Kindern beträgt hier die maximale Förderung anfangs jeweils zwischen 1.000 DM und 1.600 DM monatlich. Bei allein Stehenden ist allerdings auch bei diesen Förderkonzepten die maximale monatliche Förderung auf Beträge zwischen 400 DM und 700 DM beschränkt. Beim NRW-Kombilohn werden in Einzelfällen Förderungen in einer Größenordnung von bis zu etwa 1.000 DM gewährt.

Abbildung 6



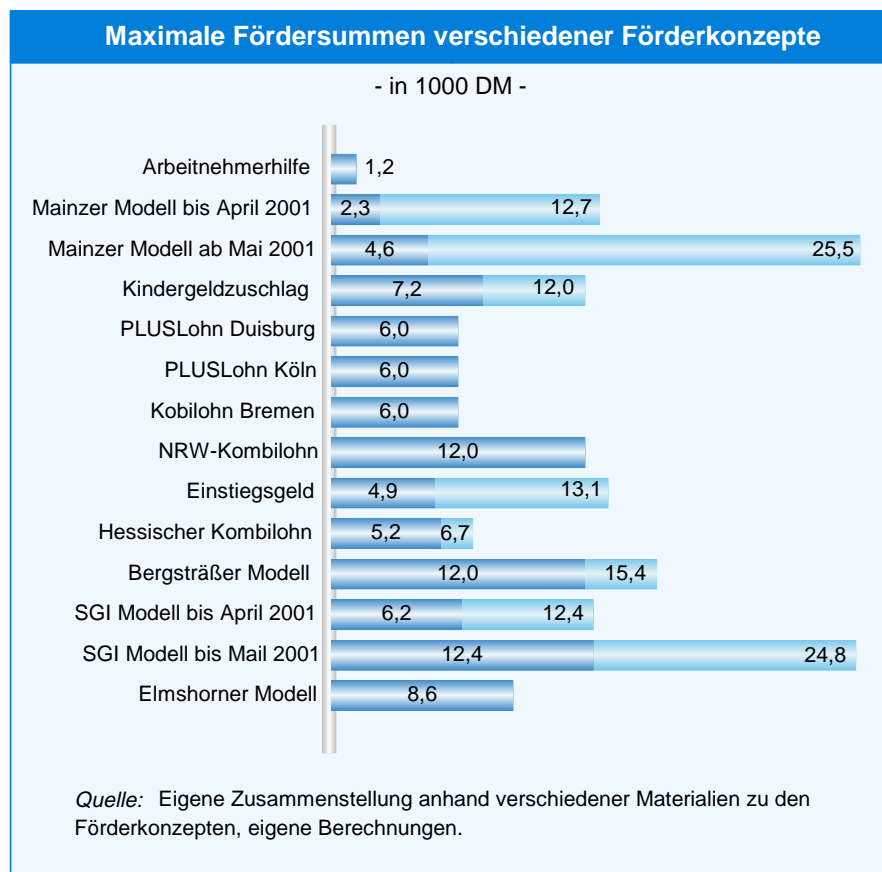
Anmerkung: Stand (2. Halbjahr) 2001; Einstiegsgeld: Alb-Donau-Kreis und Landkreis Böblingen als "typische" Vertreter; Hessischer Kombilohn: Odenwaldkreis als "typischer" Vertreter (bei allein Stehenden sinkt der Förderhöchstbetrag ab dem 9. Monat geringfügig); Einstiegsgeld (vgl. auch Tabelle 8), Hessischer Kombilohn (vgl. auch Tabelle 9): Förderung, soweit die in der jeweiligen Kommune (zuvor) gewährten Absetzbeträge überschritten werden (vgl. Abschnitt 3.1.4); NRW-Kombilohn: lediglich Größenordnung und überdies unklar, ob neben dem dargestellten Förderhöchstbetrag auch der Absetzbetrag gewährt wird; Mainzer Modell, Einstiegsgeld: Förderhöchstbeträge abhängig vom Familientyp, berücksichtigt wurden allein Stehende, allein Erziehende mit bis zu drei Kindern, Ehepaare ohne und mit bis zu drei Kindern; Kindergeldzuschlag: Eltern mit einem Kind (300 DM monatlich), mit mindestens zwei Kindern (500 DM monatlich); Bergsträßer Modell: Arbeitgeberförderung (1.000 DM monatlich) zzgl. Arbeitnehmerförderung (281 DM monatlich); SGI-Modell: Arbeitgeberförderung (344 DM monatlich) zzgl. Arbeitnehmerqualifizierung (344 DM monatlich); Elmsorner Modell: Arbeitgeberförderung.

Abbildung 7 (Seite 36) zeigt die maximalen Fördersummen, die sich aus den maximalen Förderdauern (Abbildung 5) und den maximalen monatlichen Förderbeträgen (Abbildung 6) ergeben. Mit einer Fördersumme von höchstens 1.200 DM ist die Arbeitnehmerhilfe vergleichsweise bescheiden. Im Rahmen der Freien Förderung einschließlich des Kombilohns Bremen und bei einigen Kommunen, die den Hessischen Kombilohn umsetzen (Landkreise Fulda und Kassel, Odenwaldkreis, Stadt Kassel) (vgl. Tabelle 13, Seite 44), sowie in den baden-württembergischen Landkreisen Esslingen und Tübingen (vgl. Tabelle 12, Seite 43) beträgt die maximale Fördersumme etwa jeweils 6.000 DM.²³ In den übrigen Kommunen, die das Einstiegsgeld bzw. den Hessischen Kombilohn umsetzen, unterscheidet sich die maxi-

²³ Bei den Arbeitnehmerzuschüssen nach dem BSHG erfolgt diese Förderung wiederum zusätzlich zum bereits zuvor gewährten Absetzbetrag (beim NRW-Kombilohn unklar).

male Fördersumme deutlich nach Familientyp und auch Kommune (vgl. Tabellen 12 und 13): Bei einem allein Stehenden sind es zwischen etwa 3.200 DM und 8.400 DM, bei drei Kindern sind es zwischen etwa 9.000 DM und 18.000 DM. Bei den (überwiegend) an Arbeitgeber gerichteten Förderkonzepten Elmshorner Modell, Bergsträßer Modell und SGI-Modell werden insgesamt maximal 8.600 DM, 15.400 DM bzw. 12.400 DM gewährt. Dabei wurde die maximale Förderdauer und damit auch die maximale Fördersumme beim SGI-Modell zum Mai 2001 auf 24.800 DM verdoppelt; die Hälfte der Förderung nach dem SGI-Modell ist zur Qualifizierung der Beschäftigten bestimmt. Der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag sieht bei einem Kind eine maximale Fördersumme von 7.200 DM vor, bei zwei und mehr Kindern sind es 12.000 DM. Beim Mainzer Modell besteht - wie auch überwiegend beim Einstiegsgeld - eine starke Differenzierung der maximalen Fördersumme nach dem Familientyp (vgl. Tabelle 11): Bei allein Stehenden waren es ursprünglich höchstes 2.325 DM und bei drei Kindern 12.750 DM; ab Mai 2001 wurden diese Beträge auf 4.650 DM bzw. 25.500 DM verdoppelt.

Abbildung 7



Bei einem Vergleich der Fördersummen ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein Förderkonzept bei gleicher Fördersumme um so attraktiver sein dürfte, je kürzer der Förderzeitraum ist. Entsprechend sind die vergleichsweise hohen Fördersummen beim CAST-Sonderprogramm seit Mai 2001 angesichts eines Förderzeitraums von drei Jahren zu relativieren. Ähnliches gilt für den rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag mit einem Förderzeitraum von zwei Jahren.

Anmerkung: Stand (2. Halbjahr) 2001, soweit nicht anders angegeben; Berechnung aus der Förderhöchstdauer (Abbildung 5) und der maximalen monatlichen Förderbeträge (Abbildung 6) unter Berücksichtigung zeitlicher degressiver Förderung (hier nur relevant für das Einstiegsgeld im Odenwaldkreis); MZM: Mainzer Modell; Einstiegsgeld: Alb-Donau-Kreis und Landkreis Böblingen; Hessischer Kombilohn: Odenwaldkreis; SGI: SGI-Modell; die Verdoppelung der maximalen individuellen Förderdauer bei CAST (Mainzer Modell und SGI-Modell) zum 1. Mai 2001 erfolgte rückwirkend auch für Bestandsfälle.

Tabelle 5

Förderregionen und Laufzeit verschiedener Förderkonzepte			
Konzept	Förderregion(en)	Förderbeginn	Projektende
Arbeit- nehmerhilfe	Bundesgebiet	1. April 1996	-
Mainzer Modell	Brandenburg: Arbeitsamtsbezirke Eberswalde und Neuruppin; Rheinland-Pfalz: Arbeitsamtsbezirke Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied	1. Juli 2000	31. Dezember 2002 ^a
Kindergeld- zuschlag	Rheinland-Pfalz ^b	1. Mai 2000	31. Dezember 2002
PLUSLohn Duisburg	Arbeitsamtsbezirk Duisburg	Geschäftsstellenbezirk Rheinhausen: 7. September 1998; im übrigen: 12. April 1999	-
PLUSLohn Köln	Arbeitsamtsbezirk Köln	1. Juli 2000	30. Juni 2003
Kombilohn Bremen	Arbeitsamtsbezirk Bremen	1. Oktober 2000	-
NRW- Kombilohn	Stadt Köln, Rhein-Sieg-Kreis	1. Mai 2000	30. April 2003
Einstiegs- geld	Baden-Württemberg: Alb-Donau-Kreis, Landkreis Böblingen, Landkreis Esslingen, Rhein-Neckar-Kreis, Landkreis Tübingen, Landkreis Waldshut, Stadt Freiburg, Stadt Karlsruhe, Stadt Mannheim	Okt. 1999 bis Jan. 2000 (vgl. Tabelle 3); Landkreis Tübingen: 1. Januar 2001	31. Dezember 2002 ^c
Hessischer Kombilohn	Hessen: Landkreis Fulda, Landkreis Kassel, Odenwaldkreis, Stadt Frankfurt am Main, Stadt Kassel, Stadt Offenbach, Stadt Rüsselsheim	Juni bis Okt. 2000 (vgl. Tabelle 4)	unterschiedlich (zwischen Ende 2001 und Herbst 2002)
Bergsträßer Modell	Hessen: Kreis Bergstraße	1. Oktober 2000	31. Dezember 2002
SGI-Modell	Saarland: alle Arbeitsamtsbezirke; Sachsen: Arbeitsamtsbezirke Chemnitz und Zwickau	1. Juli 2000; Arbeitsamtsbezirk Zwickau: Sommer 2001	31. Dezember 2002 ^a
Elmshorner Modell	Schleswig-Holstein: Arbeitsamtsbezirk Elmshorn (nur Landkreis Steinburg, soweit im Arbeitsamtsbezirk Elmshorn, Landkreis Pinneberg und Norderstedt)	Landkreise Pinneberg und Steinburg: 15. Dezember 1998; Norderstedt: 1. Juli 2000	30. Juni 2001
^a Letzter Förderzugang. ^b Leistungen nach dem Mainzer Modell schließen den Kindergeldzuschlag aus. ^c Außerkrafttreten der Experimentierklausel in § 18 Abs. 5 BSHG (letzter Förderabgang).			

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand verschiedener Materialien zu den Förderkonzepten.

Tabelle 6

Rechtsgrundlagen, Administration, Zielgruppen und Evaluierung verschiedener Förderkonzepte				
Konzept	Rechtsgrundlage(n)	Administration	Zielgruppe(n)	Evaluierung
Arbeitnehmerhilfe	§ 56, § 421b SGB III (vormals § 134b AFG)	Arbeitsämter	Arbeitslose, die Arbeitslosenhilfe (1998 bis 2002: oder seit 6 Monaten Arbeitslosengeld) beziehen	-
Mainzer Modell	CAST-Richtlinien des Bundes	Arbeitsämter	gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose ^a	IAB / IAT / Kaltenborn
Kindergeld-zuschlag	Richtlinien des Landes Rheinland-Pfalz	Sozialämter	sozialhilfebeziehende Eltern mit minderjährigen Kindern	IWAK
PLUSLohn Duisburg	§ 10 SGB III	Arbeitsamt, MediaForum	vom Arbeitsamt ausgewählte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe	noch offen
PLUSLohn Köln	§ 10 SGB III	Arbeitsamt	gering qualifizierte Arbeitslose und Langzeitarbeitslose, die Lohnersatzleistungen beziehen	- ^b
Kombilohn Bremen	§ 10 SGB III, § 18 Abs. 5 BSHG	Arbeitsamt	vom Arbeits- bzw. Sozialamt ausgewählte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe, Langzeitbezieher (6 Monate) von Sozialhilfe, arbeitslose Berufsrückkehrerinnen	-
NRW-Kombilohn	§ 18 Abs. 5 BSHG	Sozialämter	gering qualifizierte langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger ^c	IAT
Einstiegs-geld	§ 18 Abs. 5 BSHG mit Experimentierklausel	Sozialämter	bestimmte, insbesondere Langzeitbezieher von Sozialhilfe (vgl. Tabelle 3)	IAW
Hessischer Kombilohn	§ 18 Abs. 5 BSHG mit Experimentierklausel	Sozialämter	bestimmte Sozialhilfebezieher (vgl. Tabelle 4)	IAW
Bergsträßer Modell	§ 18 Abs. 4-5 BSHG	Sozialämter	arbeitsfähige Langzeitbezieher (6 Monate) von Sozialhilfe ohne Leistungsansprüche nach SGB III	IAW
SGI-Modell	CAST-Richtlinien des Bundes	Arbeitsämter	gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose ^a	IAB / IAT / Kaltenborn
Elmshorner Modell	§ 10 SGB III, § 18 Abs. 4 BSHG	Überbetriebliches Ausbildungszentrum (ÜAZ) Itzehoe	gering qualifizierte Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe sowie Sozialhilfe	PIW / WIMES ^d

^a Dies sind die angestrebten Zielgruppen, explizite Förderungsvoraussetzung war die Zugehörigkeit zu einer der Zielgruppen jedoch nur beim SGI-Modell bis zum 30. April 2001.

^b Die in den Richtlinien vorgesehene Evaluierung ist bislang nicht erfolgt.

^c Über diese im Rahmen des Bündnisses für Arbeit NRW genannten Zielgruppen hinaus werden auch andere Sozialhilfeempfänger gefördert.

^d Die vom Progress Institut für Wirtschaftsforschung (PIW), Rostock, begonnene Evaluierung wurde vom Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES), Rostock, fortgeführt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand verschiedener Materialien zu den Förderkonzepten.

Tabelle 7

Förderfähige Erwerbstätigkeiten bei verschiedenen Förderkonzepten			
Konzept	Art der Erwerbstätigkeit	nur tarifliches bzw. ortsübliches Entgelt	Förderungsunschädliches Einkommen
Arbeitnehmerhilfe	sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, mind. 15 Std. wtl., befristet auf max. 3 Monate	ja	alle
Mainzer Modell	sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, mind. 15 Std. wtl.	ja	unterschiedlich ^a
Kindergeld-zuschlag	sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen (auch bestehende)	nein	Förderung beseitigt Sozialhilfebedürftigkeit
PLUSLohn Duisburg	unbefristete Vollzeitbeschäftigungen	ja; mind. 10, später 13,50 DM stdl.	Nettoentgelt <2.000 DM; ab Frühjahr 2000 <2.500 DM mtl.
PLUSLohn Köln	vom Arbeitsamt Köln vermittelte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in der Gebäudereinigung (ab 1. Juli 2001 auch Hotel- und Gaststättengewerbe), bei Befristung mind. 12 Monate	ja; mind. 13 DM stdl.	Vollzeit-Nettoentgelt <2.000 DM mtl.
Kombilohn Bremen	vom Arbeitsamt Bremen vermittelte unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen	ja	Vollzeit-Bruttoentgelt ≤2.600 DM mtl.
NRW-Kombilohn	sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen	ja	Einzelfallentscheidung (Niedriglohnbereich)
Einstiegs-geld	vom Geförderten selbst gesuchte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ^b ; in den Landkreisen Esslingen und Tübingen bei Befristung mind. 12 Monate	grundsätzlich ja	Sozialhilfebedürftigkeit besteht (ohne Einstiegsgeld)
Hessischer Kombilohn	vom Geförderten selbst gesuchte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ^c	grundsätzlich ja ^d	Sozialhilfebedürftigkeit besteht (ohne Kombilohn)
Bergsträßer Modell	zusätzliche sozialversicherungspflichtige (evtl. auch selbständige) Tätigkeiten	ja	Sozialhilfebedürftigkeit besteht (ohne Kombilohn)
SGI-Modell	zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, bei Befristung mind. 3 Monate	ja	Bruttostundenentgelt <18 DM
Elmshorner Modell	zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen	ja	alle

^a Allein Stehende: mtl. Einkommen <1.575 DM; Ehepaare ohne Kinder: <3.150 DM; allein Erziehende bis 30. April 2001: <3.000 DM bei 1 Kind zzgl. 400 DM für jedes weitere Kind; allein Erziehende ab 1. Mai 2001, Ehepaare mit Kind(ern): <3.400 DM bei 1 Kind zzgl. 400 DM für jedes weitere Kind.

^b In den Landkreisen Rhein-Neckar und Waldshut sowie in den Städten Freiburg, Karlsruhe und Mannheim auch geringfügige Beschäftigungen.

^c Im Landkreis Kassel und den Städten Offenbach und Rüsselsheim alle abhängigen Beschäftigungen.

^d Explizit wird dies vom Landkreis Fulda, vom Odenwaldkreis und der Stadt Kassel verlangt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand verschiedener Materialien zu den Förderkonzepten.

Tabelle 8

Parameter zur Gestaltung der effektiven Leistungshöhe verschiedener Förderkonzepte						
Konzept	Kumulierung ^a	Teilzeitabschlag	Sprungstelle ^b	Progressive Förderung	Anrechnung auf Sozialhilfe	Anpassung bei Änderung der Einkommensverhältnisse
Arbeitnehmerhilfe	(ja) ^c	Leistung nur bei mind. 6 Std. tgl., 15 Std. wtl.	nein	nein	ja	- (Förderung nicht einkommensabhängig)
Mainzer Modell	nein	Leistung nur bei mind. 15 Std. wtl.	nein	nein	teilweise ^d	nur bei Einkommensänderung von mehr als 10%
Kindergeldzuschlag	ja	nein	anfangs ^e	nein	anfangs ^e implizit ja	nur bei Einkommensänderung von mehr als 15%
PLUSLohn Duisburg	nein	ja ^f	nein ^g	nein	ja (?)	nein
PLUSLohn Köln	ja	ja	nein ^g	nein	ungeklärt ^h	ja
Kombilohn Bremen	ja ⁱ	ja (?)	ja	ja	nein	nein
NRW-Kombilohn	ja	grds. ja	nein (?)	nein (?)	nein	grds. ja
Einstiegsgeld	(ja) ^c	nein ^j	ja ^k	ja	nein	ja
Hessischer Kombilohn	(ja) ^c	nein ^l	ja	ja	nein	ja
Bergsträßer Modell	ja	ja	ja	ja	nein	ja
SGI-Modell	nein	ja	nein	nein	-	nur bei Änderung des Bruttostundenentgelts um mehr als 20%
Elmshorner Modell	nein	ja	nein	ja	-	nein

^a Kombination mit (weiteren) Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung insbesondere des SGB III bzw. des BSHG für den Arbeitgeber weitgehend möglich.

^b Sprunghafter Wegfall der Förderung bei Überschreiten einer Entgelt- bzw. Einkommensgrenze.

^c I.d.R. irrelevant, weil Fördervoraussetzungen für andere Leistungen nicht erfüllt.

^d Ermessensentscheidung der Sozialhilfeträger.

^e Erstmalige Förderung: ja; spätere Einkommenserhöhung: nein.

^f Extreme Form des Teilzeitabschlags: Förderungsfähig sind (grundsätzlich) nur Vollzeittätigkeiten.

^g In einem weiten Einkommensbereich ist allerdings keine Erhöhung des Nettoentgelts möglich.

^h Mangels Förderfall war die Frage der Anrechnung auf die Sozialhilfe bislang nicht praxisrelevant und blieb ungeklärt.

ⁱ Keine Kombination von Leistungen nach dem BSHG für Arbeitnehmer und -geber.

^j Im Landkreis Tübingen ist Förderhöchstbetrag bei einer Vollzeitstelle 1.200 DM mtl., bei einer Halbtagsstelle 900 DM mtl.

^k In der Stadt Freiburg erfolgt eine mit steigendem Bruttoentgelt sukzessive Verminderung des Einstiegsgeldes.

^l In der Stadt Frankfurt am Main wird der Zuschuss bei einer Teilzeitbeschäftigung gegenüber einer Vollzeitbeschäftigung halbiert.

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand verschiedener Materialien zu den Förderkonzepten.

Tabelle 9

Maximale Förderbeträge beim Einstiegsgeld									
Region	Laufzeit	Allein Stehende bzw. allein Erziehende mit ... Kind(ern)				Ehepaare mit ... Kind(ern)			
		0	1	2	3	0	1	2	3
	Monat	DM monatlich							
Alb-Donau-Kreis	1.-12.	410	603	768	918	710	825	940	1.090
Landkreis Böblingen	1.-12.	410	603	768	918	710	825	940	1.090
Landkreis Esslingen	1.-12.	219	325	325	325	419	419	419	419
Rhein-Neckar-Kreis	1.-12.	-	855	1.062	1.251	-	-	-	-
Landkreis Tübingen (Vollzeitbeschäftigung)	1.-4.	-	586	685	775	-	-	-	-
	5.-8.	-	391	457	517	-	-	-	-
	9.-12.	-	195	228	258	-	-	-	-
Landkreis Waldshut	1.-3.	588	855	1.062	1.251	965	1.110	1.254	1.443
	4.-6.	414	609	775	926	716	831	947	1.098
	7.-9.	240	363	487	601	467	553	640	753
	10.-12.	66	117	200	276	217	275	333	409
Stadt Freiburg	1.-12.	269	550	850	1.150	569	819	1.069	1.369
Stadt Karlsruhe	1.-3.	686	994	1.225	1.435	1.106	1.267	1.428	1.638
	4.-6.	548	798	996	1.176	908	1.046	1.184	1.364
	7.-9.	410	603	768	918	710	825	940	1.090
	10.-12.	271	407	539	659	511	603	695	815
Stadt Mannheim	1.-12.	588	855	1.062	1.125	965	1.110	1.219	1.219

Quelle: DANN [2001, S. 25, 36-37], IAW-Auskunft, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Stand 2. Halbjahr 2001; Einstiegsgeld (vgl. Tabelle 3), soweit die in der jeweiligen Kommune (zuvor) gewährten Absetzbeträge überschritten werden (vgl. Abschnitt 3.1.4); die Berechnung basiert für alle Kommunen auf den von DANN [2001, S. 25] ausgewiesenen durchschnittlichen Sozialhilfebedarfen in Freiburg (für das dritte Kind wurde bei allein Erziehenden ein zusätzlicher monatlicher Bedarf von 600 DM und bei Ehepaaren von 500 DM unterstellt); Netto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Nettoentgelt: Sozialhilfebedarf abzüglich Kindergeld (270 DM monatlich jeweils für das erste und zweite Kind, 300 DM monatlich für das dritte Kind) zuzüglich haushaltstypspezifischer Absetzbetrag; Brutto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Bruttoentgelt: Netto-Bedürftigkeitsgrenze zuzüglich Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (20,5% des Bruttoentgelts).

Tabelle 10

Maximale Förderbeträge beim Hessischen Kombilohn									
Region	Laufzeit	Allein Stehende bzw. allein Erziehende mit ... Kind(ern)				Ehepaare mit ... Kind(ern)			
		0	1	2	3	0	1	2	3
	Monat	DM monatlich							
Landkreis Fulda	1.-12.	345	489	550	550	495	550	550	550
Landkreis Kassel	1.-6.	414	500	500	500	500	500	500	500
	7.-9.	276	391	457	500	396	442	488	500
	10.-12.	138	195	228	258	198	221	244	274
Odenwaldkreis	1.-2.	562	562	562	562	562	562	562	562
	3.-4.	562	562	562	562	562	562	562	562
	5.-6.	562	562	562	562	562	562	562	562
	7.-8.	562	562	562	562	562	562	562	562
	9.-10.	521	562	562	562	562	562	562	562
	11.-12.	434	562	562	562	562	562	562	562
Stadt Frankfurt am Main (Vollzeitbeschäftigung)	1.-12.	562	652	742	832	562	652	742	832
	13.-14.	422	512	602	692	422	512	602	692
	15.-16.	281	371	461	551	281	371	461	551
	17.-18.	141	231	321	411	141	231	321	411
Stadt Kassel	1.-6.	336	336	336	336	336	336	336	336
	7.-9.	252	252	252	252	252	252	252	252
	10.-12.	168	168	168	168	168	168	168	168
Stadt Offenbach	1.-12.	-	702	869	1.019	-	-	-	-
	13.-18.	-	457	581	694	-	-	-	-
Stadt Rüsselsheim	1.-6.	454	798	996	1.176	814	952	1.090	1.270
	7.-12.	316	603	768	918	616	731	846	996
	13.-18.	178	407	539	659	418	510	602	722

Quelle: DANN [2001, S. 25, 95], IAW-Auskunft, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Stand 2. Halbjahr 2001 (Stadt Kassel: Stand unklar); Kombilohn (vgl. Tabelle 4), soweit die in der jeweiligen Kommune (zuvor) gewährten Absetzbeträge überschritten werden (vgl. 3.1.4); die Berechnung basiert für alle Kommunen auf den von DANN [2001, S. 25] ausgewiesenen durchschnittlichen Sozialhilfebedarfen in Freiburg (für das dritte Kind wurde bei allein Erziehenden ein zusätzlicher monatlicher Bedarf von 600 DM und bei Ehepaaren von 500 DM unterstellt); Netto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Kombilohns vom Nettoentgelt: Sozialhilfebedarf abzüglich Kindergeld (270 DM monatlich jeweils für das erste und zweite Kind, 300 DM monatlich für das dritte Kind) zuzüglich kommunal- und haushaltstypspezifischer Absetzbetrag; Brutto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Kombilohn: Netto-Bedürftigkeitsgrenze zuzüglich Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (20,5% des Bruttoentgelts).

Tabelle 11

Maximale Förderbeträge und Fördersummen beim Mainzer Modell									
Zeitraum	Laufzeit	Allein Stehende bzw. allein Erziehende mit ... Kind(ern)				Ehepaare mit ... Kind(ern)			
	Monat	0	1	2	3	0	1	2	3
Maximale Förderbeträge in DM monatlich									
bis 30. April 2001	1.-18.	129	279	429	579	258	408	558	708
ab 1. Mai 2001	1.-36.	129	408	558	708	258	408	558	708
Maximale Fördersummen in DM									
bis 30. April 2001	1.-18.	2.325	5.025	7.725	10.425	4.649	7.349	10.049	12.749
ab 1. Mai 2001	1.-36.	4.649	14.699	20.099	25.499	9.299	14.699	20.099	25.499

Quelle: CAST-Richtlinien, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Die Verdoppelung der maximalen individuellen Förderdauer zum 1. Mai 2001 erfolgte rückwirkend auch für Bestandsfälle.

Tabelle 12

Maximale Fördersummen beim Einstiegsgeld								
Region	Allein Stehende bzw. allein Erziehende mit ... Kind(ern)				Ehepaare mit ... Kind(ern)			
	0	1	2	3	0	1	2	3
	DM							
Alb-Donau-Kreis	4.914	7.232	9.212	11.012	8.514	9.894	11.274	13.074
Landkreis Böblingen	4.914	7.232	9.212	11.012	8.514	9.894	11.274	13.074
Landkreis Esslingen	2.628	3.904	3.904	3.904	5.028	5.028	5.028	5.028
Rhein-Neckar-Kreis	-	10.256	12.747	15.011	-	-	-	-
Landkreis Tübingen (Vollzeitbeschäftigung)	-	4.691	5.483	6.203	-	-	-	-
Landkreis Waldshut	3.924	5.831	7.574	9.159	7.094	8.309	9.524	11.109
Stadt Freiburg	3.228	6.604	10.204	13.804	6.828	9.828	12.828	16.428
Stadt Karlsruhe	5.743	8.405	10.583	12.563	9.703	11.221	12.739	14.719
Stadt Mannheim	7.051	10.256	12.747	13.504	11.579	13.315	14.628	14.628

Quelle: DANN [2001, S. 25, 36-37], IAW-Auskunft, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Stand 2. Halbjahr 2001; Einstiegsgeld (vgl. Tabellen 3 und 9), soweit die in der jeweiligen Kommune (zuvor) gewährten Absetzbeträge überschritten werden (vgl. Abschnitt 3.1.4); die Berechnung basiert für alle Kommunen auf den von DANN [2001, S. 25] ausgewiesenen durchschnittlichen Sozialhilfebedarfen in Freiburg (für das dritte Kind wurde bei allein Erziehenden ein zusätzlicher monatlicher Bedarf von 600 DM und bei Ehepaaren von 500 DM unterstellt); Netto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Nettoentgelt: Sozialhilfebedarf abzüglich Kindergeld (270 DM monatlich jeweils für das erste und zweite Kind, 300 DM monatlich für das dritte Kind) zuzüglich haushaltstypspezifischer Absetzbetrag; Brutto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Bruttoentgelt: Netto-Bedürftigkeitsgrenze zuzüglich Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (20,5% des Bruttoentgelts).

Tabelle 13

Maximale Fördersummen beim Hessischen Kombilohn								
Region	Allein Stehende bzw. allein Erziehende mit ... Kind(ern)				Ehepaare mit ... Kind(ern)			
	0	1	2	3	0	1	2	3
	DM							
Landkreis Fulda	4.143	5.864	6.600	6.600	5.943	6.600	6.600	6.600
Landkreis Kassel	3.729	4.759	5.056	5.275	4.783	4.990	5.197	5.322
Odenwaldkreis	6.407	6.744	6.744	6.744	6.744	6.744	6.744	6.744
Stadt Frankfurt am Main (Vollzeitbeschäftigung)	8.430	10.050	11.670	13.290	8.430	10.050	11.670	13.290
Stadt Kassel	3.272	3.272	3.272	3.272	3.272	3.272	3.272	3.272
Stadt Offenbach ^a	-	11.169	13.909	16.400	-	-	-	-
Stadt Rüsselsheim	5.685	10.848	13.818	16.518	11.085	13.155	15.225	17.925

^a Bei 18 Monaten Laufzeit.

Quelle: DANN [2001, S. 25, 95], IAW-Auskunft, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Stand 2. Halbjahr 2001 (Stadt Kassel: Stand unklar); Kombilohn (vgl. Tabellen 4 und 10), soweit die in der jeweiligen Kommune (zuvor) gewährten Absetzbeträge überschritten werden (vgl. Abschnitt 3.1.4; die Berechnung basiert für alle Kommunen auf den von DANN [2001, S 25] ausgewiesenen durchschnittlichen Sozialhilfebedarfen in Freiburg (für das dritte Kind wurde bei allein Erziehenden ein zusätzlicher monatlicher Bedarf von 600 DM und bei Ehepaaren von 500 DM unterstellt); Netto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Kombilohns vom Nettoentgelt: Sozialhilfebedarf abzüglich Kindergeld (270 DM monatlich jeweils für das erste und zweite Kind, 300 DM monatlich für das dritte Kind) zuzüglich kommunal- und haushaltstypspezifischer Absetzbetrag; Brutto-Bedürftigkeitsgrenze bei Abhängigkeit des Einstiegsgeldes vom Kombilohn: Netto-Bedürftigkeitsgrenze zuzüglich Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (20,5% des Bruttoentgelts).

4 Inanspruchnahme

In diesem Abschnitt wird über die Inanspruchnahme der verschiedenen Förderkonzepte informiert. Wenn alle geförderten Beschäftigungsverhältnisse bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung zusätzlich wären, so entspräche die Inanspruchnahme dem Beschäftigungseffekt. Tatsächlich wird jedoch der Beschäftigungseffekt aus verschiedenen Gründen regelmäßig geringer als die Inanspruchnahme sein:

- **Mitnahmeeffekte:** Soweit Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Förderung zustande gekommen wären, existieren Mitnahmeeffekte.
- **Verdrängungseffekte:** Eine Förderung kann ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse beim gleichen Arbeitgeber oder in anderen Betrieben verdrängen.
- **Finanzierungseffekte:** Die Aufbringung der für die Förderung benötigten Mittel insbesondere durch Abgaben oder Steuern kann Beschäftigungsniveau und -struktur beeinträchtigen.

Dabei sind die Mitnahmeeffekte eher bei zielgruppenunspezifischen Förderungen relevant, und die Verdrängungseffekte eher bei zielgruppenspezifischen Förderkonzepten. Insgesamt handelt es sich bei der Inanspruchnahme um die maximal möglichen Beschäftigungseffekte.

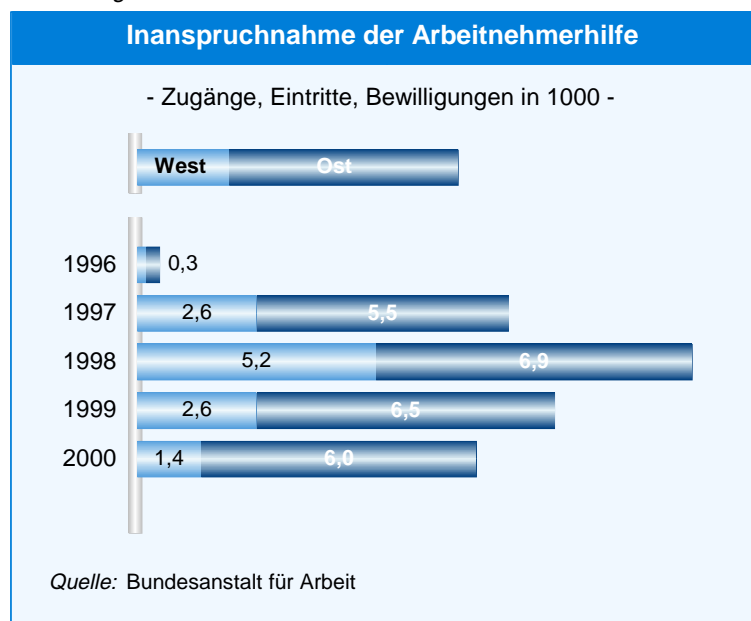
Der folgende Abschnitt 4.1 informiert zunächst über das Niveau der Inanspruchnahme der verschiedenen Förderkonzepte, bevor in Abschnitt 4.2 kurz auf die Teilnehmerstruktur eingegangen wird. Zum Erfolg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach dem Ende der Förderung liegen (bislang) kaum Ergebnisse vor.

4.1 Niveau der Inanspruchnahme

Im folgenden wird zunächst über die Inanspruchnahme der bundesweit eingesetzten Arbeitnehmerhilfe und anschließend über die Inanspruchnahme der regional begrenzten Förderkonzepte informiert.

Die Inanspruchnahme der Arbeitnehmerhilfe seit ihrer Einführung im April 1996 zeigt die *Abbildung 8*. Nach zunächst zögerlicher Inanspruchnahme 1996 (500 Fälle) wurde sie seither zwischen 7.000 und 12.000 mal jährlich in Anspruch genommen. Dabei war vorläufiger Höhepunkt das Jahr 1998 mit 5.200

Abbildung 8

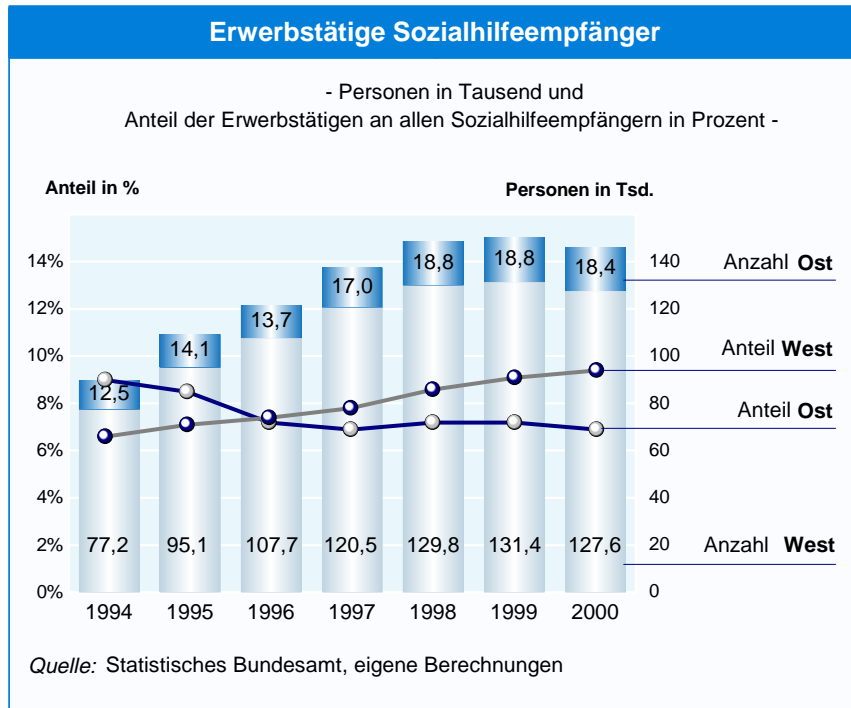


Fällen in West- und 6.900 Fällen in Ostdeutschland. In den anderen Jahren überwog der Anteil Ostdeutschlands noch etwas deutlicher.

Über die bundesweite Nutzung der Freien Förderung für Kombilohnmodelle und die bundesweite Inanspruchnahme der Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG liegen keine (zuverlässigen) Angaben vor. Der bundesweite Bestand der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger und damit des Personenkreises, dem regelmäßig der Absetzbetrag der Sozialhilfe gewährt wird, ist jedoch bekannt.

Im Rahmen der Freien Förderung insgesamt gab es nach zögerlichem Beginn 1998 im Jahr 2000 in Westdeutschland fast 300.000 Förderzugänge und in Ostdeutschland nahezu 100.000 Förderzugänge. Davon dürfte jedoch lediglich ein sehr kleiner Anteil auf Kombilohnmodelle entfallen. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland wurden lediglich etwa 4% des Eingliederungstitels in Höhe von insgesamt 27,8 Mrd. DM für die gesamte Freie Förderung verausgabt; maximal 10% sind zulässig. Entsprechend bestehen - zumindest im Durchschnitt - im Bereich der Arbeitsverwaltung noch Handlungsspielräume für die Erprobung von Kombilohnmodellen, durch Aufstockung der Freien Förderung oder auch durch Umschichtung innerhalb der Freien Förderung.

Abbildung 9



Anmerkung: Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen; jeweils Jahresende; Angaben liegen erst ab 1994 vor.

Der Absetzbetrag der Sozialhilfe wird regelmäßig erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern gewährt. Dabei ist allerdings die genaue Ausgestaltung unterschiedlich (vgl. Abschnitt 3.1.4). Angaben zu den erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern liegen seit der Reform der Sozialhilfestatistik ab dem Berichtsjahr 1994 jeweils zum Jahresende vor.²⁴ Dabei ist allerdings nicht bekannt, in welchem Umfang erwerbstätige Sozialhilfeempfänger über den Absetzbetrag hinaus gefördert werden. *Abbildung 9* zeigt die quantitative Bedeutung der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger seit 1994.

In Westdeutschland stieg von 1994 bis 2000 die Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger von 77.000 auf 128.000 bzw. von 6,6% auf 9,4% aller Sozialhilfeempfänger.²⁵ In Ostdeutschland hingegen stieg sie im gleichen Zeitraum von 12.500 auf 18.400. Angesichts einer zunehmenden Inanspruchnahme der Sozialhilfe insgesamt in Ostdeutschland sank allerdings der Anteil der erwerbstätigen an allen Sozialhilfeempfängern 9,0% auf 6,9%. Insgesamt gab es am Ende des Jahres 2000 im vereinten Deutschland etwa 146.000 erwerbstätige Sozialhilfeempfänger.

Von den erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern waren zuletzt (Ende 2000) in Westdeutschland ein Drittel in Vollzeit und zwei Drittel in Teilzeit erwerbstätig, in Ostdeutschland war das Verhältnis umgekehrt.

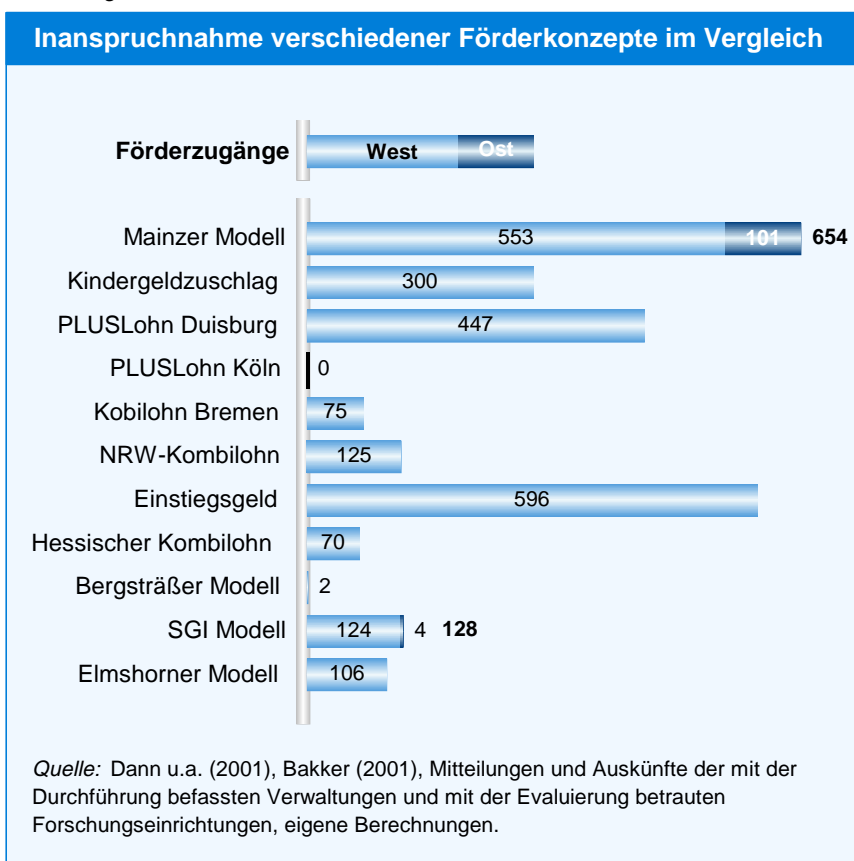
²⁴ Zuvor gab es lediglich Angaben zu den Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen, bei denen im Laufe eines Kalenderjahres Erwerbseinkommen angerechnet wurde. Der Anteil dieser an allen Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen schwankte in Westdeutschland im Zeitraum von 1980 bis 1993 zwischen 7,7% und 12,9%.

²⁵ Die Angaben beziehen sich jeweils auf Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen am Jahresende.

Der Deutsche Städtetag hat inzwischen mehrfach Umfragen bei seinen Mitgliedsstädten zur Nutzung der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe gemacht und dabei seit ihrer Einführung im August 1996 auch die Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG einbezogen (FUCHS [1997; 1999], FUCHS und TROOST [2001]). Im Jahr 2000 haben von den 252 unmittelbaren Mitgliedsstädten 180 geantwortet und 150 mit zusammen 26,7 Millionen Einwohnern Angaben zur Hilfe zur Arbeit gemacht. Von diesen 150 Städten haben 19 die Möglichkeit der Arbeitnehmerzuschüsse des BSHG für die Förderung von 239 Sozialhilfeempfängern genutzt. Eine Hochrechnung auf das Bundesgebiet anhand der Einwohner ergibt bundesweit eine Förderung von etwa 733 Sozialhilfeempfängern. Nach zunächst zögerlichem Start im Jahr 1996 ist damit die Inanspruchnahme gegenüber 1998 leicht rückläufig. Insgesamt dürfte die Inanspruchnahme von Arbeitnehmerzuschüssen nach dem BSHG im Jahr 2000 weitgehend auf die vorliegend berücksichtigten Förderkonzepte zurückzuführen sein.

Abbildung 10 zeigt die Inanspruchnahme regional begrenzter Förderkonzepte. Bislang konnten nur das Mainzer Modell, der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag, der PLUSLohn Duisburg und das Einstiegsgeld mit jeweils zwischen etwa 300 und 650 Zugängen deutlich mehr als 100 Förderfälle verzeichnen (PLUSLohn Duisburg ohne die 261 ohne Förderung vermittelten Arbeitslosen). Dabei ist beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag zu berücksichtigen, dass ausschließlich bei diesem der hier vorgestellten Förderkonzepte nicht nur neue, sondern auch bereits bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden. Bei einer dauerhaften Umsetzung dürften daher die regelmäßigen Zugänge geringer als hier ausgewiesen sein. Ergänzend zeigt der Anhang die teilweise deutliche regionale Heterogenität der Inanspruchnahme des CAST-Sonderprogramms (Abbildung 13, Seite 53), des Einstiegsgeldes (Abbildung 14, Seite 54) und des Hessischen Kombilohns (Abbildung 15, Seite 54).

Abbildung 10

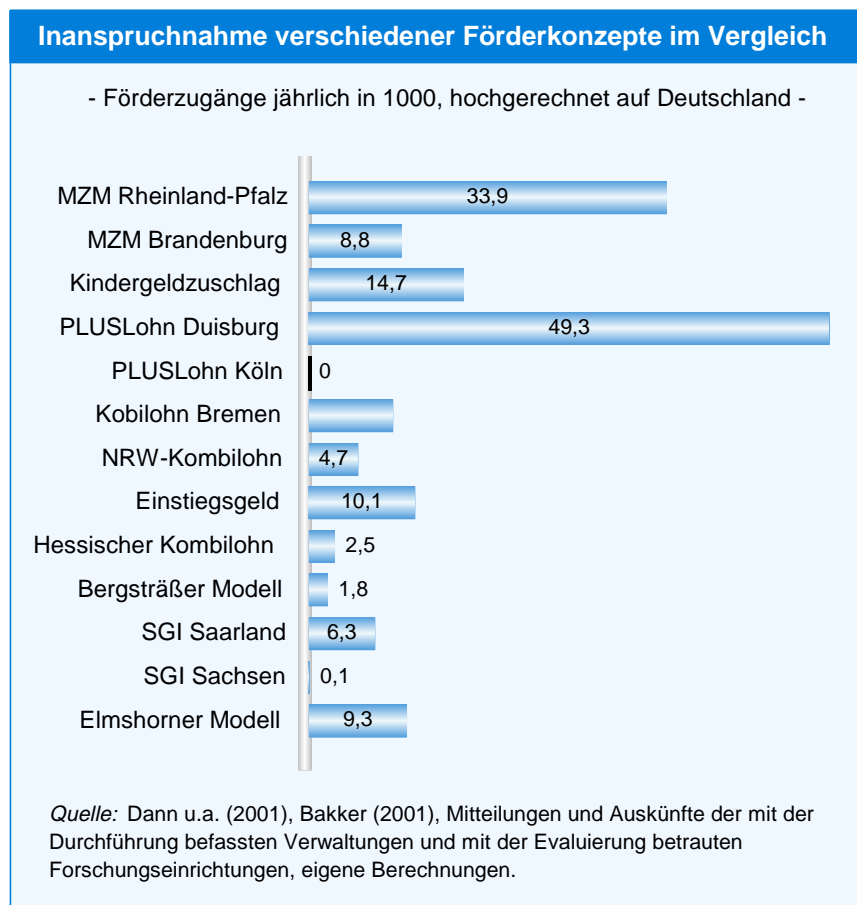


Anmerkung: Zugänge bzw. Bewilligungen; CAST (Mainzer Modell, SGI-Modell) Stand 23. Oktober 2001, Kindergeldzuschlag (Anzahl der geförderten Bedarfsgemeinschaften) Stand 31. Dezember 2000 (vorläufige Hochrechnung mit Unsicherheiten), PLUSLohn Duisburg Stand September 2000 (ohne die 261 ohne Förderung vermittelten Arbeitslosen), PLUSLohn Köln Stand 10. Oktober 2001, Kombilohn Bremen Stand Ende September 2001 (Anteil der Inanspruchnahme von Sozialhilfebeziehern ist gering), NRW-Kombilohn Köln Stand 15. August 2001 (106 Fälle), Rhein-Sieg-Kreis Stand 15. Juli 2001 (19 Fälle) (incl. Sozialhilfeempfänger, die nicht zu den vom Bündnis für Arbeit NRW festgelegten Zielgruppen gehören), Einstiegsgeld Stand Ende August 2001 (Böblingen und Freiburg Stand 31. März 2001), Bergsträßer Modell Stand 31. März 2001, Hessischer Kombilohn Stand 31. Juli 2001; Elmshorner Modell Stand 30. Juni 2001; bei CAST und teilweise auch bei anderen Fördermodellen ist für die letzten Monate mit weiteren Nachmeldungen von Bewilligungen zu rechnen.

Zumindest beim CAST-Sonderprogramm und beim Einstiegsgeld gab es in nennenswertem Umfang Personen, die die maximal mögliche Förderdauer nicht in Anspruch genommen haben. Beim Einstiegsgeld sind es 38% (Stand 31. März 2001), beim Mainzer Modell 29% (Stand 23. Oktober 2001), beim SGI-Modell (Stand 23. Oktober 2001) sind es 23%. Ursache für solche „Abbrüche“ kann einerseits das Ende der geförderten Erwerbstätigkeit sein und andererseits aus einer Steigerung des Einkommens resultieren.

Der unmittelbare Vergleich der Inanspruchnahme verschiedener Förderkonzepte berücksichtigt insbesondere nicht unterschiedliche Laufzeiten, verschiedene Größen der Förderregionen und Spezifika der Förderkonzepte und der regionalen Arbeitsmarktlage in den Förderregionen. Daher ist der unmittelbare Vergleich der Inanspruchnahme nur bedingt aussagekräftig. Die berücksichtigte Laufzeit schwankt zwischen sechs Monaten (Bergsträßer Modell) und zweieinhalb Jahren (Elmshorner Modell). Auch die Größe der Arbeitsmarktregionen ist sehr unterschiedlich; so hat etwa der Kreis Bergstraße rd. 31.000

Abbildung 11



Anmerkung: Hochrechnung auf Deutschland anhand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zum 30. Juni 2000 (für den Landkreis Steinburg - soweit im Arbeitsamtsbezirk Elmshorn -, Norderstedt und Tangstedt wurde unterstellt, dass die relative Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen dem 30. Juni 1999 und dem 30. Juni 2000 identisch war; es wurde unterstellt, dass 20% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Duisburgs im Geschäftsstellenbezirk Rheinhausen tätig sind); gewichtet mit der bisherigen Laufzeit der Projekte; MZM: Mainzer Modell; SGI: SGI-Modell; Kindergeldzuschlag: ausgewiesene Zugänge dürften deutlich überzeichnet sein, da sie auch den einmaligen Einführungseffekt der Förderung bestehender Beschäftigungsverhältnisse beinhalten und außerdem die Hochrechnung nur anhand der Regionen von Rheinland-Pfalz erfolgt ist, in denen das Mainzer Modell nicht umgesetzt wird; vgl. im übrigen Abbildung 10.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, während die Kommunen, in denen das Einstiegsgeld erprobt wird, zusammen über 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben (Stand jeweils 30. Juni 2000).

Eine Korrektur um die verschiedenen Laufzeiten und die unterschiedlich großen Arbeitsmarktregionen kann vergleichsweise einfach erfolgen. Entsprechend stellt *Abbildung 11* die auf ein Jahr Laufzeit anhand der am Arbeitsort sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf Deutschland hochgerechnete Inanspruchnahme dar. Da lediglich das CAST-Sonderprogramm (auch) in Ostdeutschland mit seiner spezifischen Arbeitsmarktsituation umgesetzt wird, wurde zudem beim Mainzer Modell und beim SGI-Modell zwischen West- und Ostdeutschland differenziert.²⁶

²⁶ Eine entsprechende Hochrechnung der Inanspruchnahme des Mainzer Modells in Rheinland-Pfalz auf Westdeutschland führt hier zu 27.800 Förderzugängen jährlich und der Inanspruchnahme in Brandenburg zu 1.600 Förderzugängen jährlich in Ostdeutschland.

Spitzenreiter im Hinblick auf die auf Deutschland hochgerechnete jährliche Inanspruchnahme ist danach der PLUSLohn Duisburg, gefolgt vom Mainzer Modell in Rheinland-Pfalz (vgl. *Abbildung 11*) und anschließend dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag. Beim Kindergeldzuschlag überzeichnet wiederum der einmalige Einführungseffekt die Förderzugänge; außerdem ist die Hochrechnung nur anhand der Regionen von Rheinland-Pfalz erfolgt, in denen das Mainzer Modell nicht erprobt wird, obgleich auch hier vereinzelt der Kindergeldzuschlag gewährt worden sein dürfte. Danach folgen das Einstiegsgeld, das Elmschoner Modell, das Mainzer Modell Brandenburg, der Kombilohn Bremen und das SGI-Modell im Saarland. Allerdings verdeutlichen die unterschiedlichen Ergebnisse der Hochrechnung anhand der Inanspruchnahme in West- und Ostdeutschland bei den beiden CAST-Förderkonzepten die Bedeutung regionaler Besonderheiten. Daher erscheint die hochgerechnete Inanspruchnahme *nicht* als Prognose für die tatsächliche Inanspruchnahme bei einer flächendeckenden Ausweitung einzelner Förderkonzepte geeignet. Allerdings zeigt diese Hochrechnung die Größenordnung auf, mit der bei einer flächendeckenden Einführung nach gegenwärtigem Kenntnisstand zu rechnen wäre.

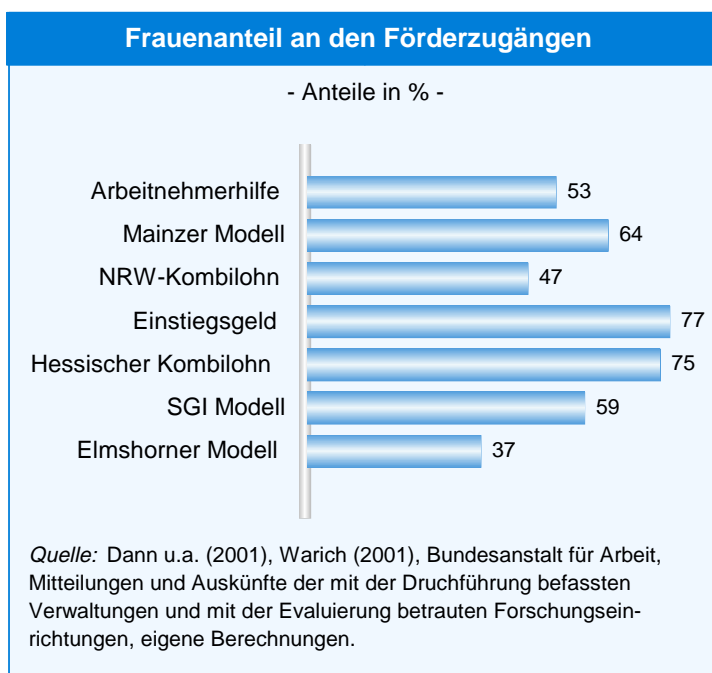
4.2 Teilnehmerstruktur

Zur Teilnehmerstruktur liegen bislang nur von einigen Förderkonzepten und zudem in unterschiedlicher Tiefe Angaben vor. Im folgenden werden einige ausgewählte Ergebnisse vorgestellt, die allerdings nur teilweise vergleichbar sind. *Abbildung 12* zeigt zunächst vergleichend den Frauenanteil an den Zugängen.

Die Arbeitnehmerhilfe wurde im Jahr 2000 etwa zur Hälfte von Frauen in Anspruch genommen. 14% der Geförderten bezogen zuvor Arbeitslosengeld, 86% Arbeitslosenhilfe. Ganz überwiegend waren die Geförderten im Pflanzenbau tätig. Die Geförderten schöpfen ganz überwiegend die maximale Förderdauer von drei Monaten nicht aus.

Mit dem Mainzer Modell (Stand 23. Oktober 2001: 654 Zugänge) werden zu knapp zwei Dritteln Frauen erreicht. Damit einher geht ein mit ebenfalls zwei Dritteln hoher Anteil an Teilzeitbeschäftigungen. Die Geförderten haben entsprechend der Zielgruppe zu 57% keine abgeschlossene Berufsausbildung und sind zu 21% langzeitarbeitslos. Insgesamt waren vor der Förderung zwei Drittel arbeitslos. Drei Viertel der Geförderten sind 25 bis 44 Jahre alt. Förderschwerpunkt mit knapp einem Drittel (30,9%) aller Geförderten ist die Wirtschaftsabteilung „Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen“; dabei handelt es sich hauptsächlich um Förderfälle in den Bereichen Gebäudereinigung und Arbeitnehmerüberlassung.

Abbildung 12



Anmerkung: Arbeitnehmerhilfe: Zugänge im Jahr 2000; Mainzer Modell (654 Zugänge) und SGI-Modell (128 Zugänge): Stand 23. Oktober 2001; NRW-Kombilohn: nur Köln, Stand 15. Juli 2001 (79 Zugänge); Einstiegsgeld: Stand 31. März 2001 (496 Zugänge); Hessischer Kombilohn: Stand 31. Juli 2001 (70 Zugänge); Elmschoner Modell: Stand 28. Februar 2001 (82 Zugänge).

Beim PLUSLohn Duisburg (Stand September 2000: 708 Zugänge einschließlich 261 ohne Förderung vermittelte Arbeitslose) bezogen vier Fünftel (79%) aller Geförderten eine Lohnersatzleistung von höchstens 1.200 DM monatlich, nur 21% bezogen eine höhere Lohnersatzleistung. Zwei Drittel der Vermittelten war 26 bis 40 Jahre alt. Der durchschnittliche Förderbetrag belief sich auf 350 DM monatlich, die Höchstförderung von 500 DM monatlich erhielten lediglich 22% der vermittelten Arbeitslosen, ohne Förderung wurden 38% vermittelt. Auf Basis von 486 Arbeitsverträgen beträgt das durchschnittliche Bruttoentgelt knapp 1.993 DM monatlich und 12,08 DM je Arbeitsstunde.

Beim Kombilohn Bremen haben die Geförderten ganz überwiegend zuvor Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen.

Beim NRW-Kombilohn sind in Köln (Stand 15. Juli 2001: 93 Zugänge) knapp die Hälfte aller Geförderten Frauen. Auch hier geht damit ein hoher Anteil an geförderten Teilzeitbeschäftigungen einher. 55 Geförderte waren zuvor langzeitarbeitslos. In 18 Fällen erfolgt die Förderung in Kombination mit einem Lohnkostenzuschuss an den Arbeitgeber, 20 Geförderte haben ein befristetes Arbeitsverhältnis. Bei einem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt bei Vollzeitbeschäftigung in Höhe von 2.676 DM und bei Teilzeitbeschäftigung von 1.825 DM beträgt der durchschnittliche Förderbetrag etwa 500 DM monatlich.

Beim Einstiegsgeld (Stand 31. März 2001: 496 Zugänge) sind drei Viertel aller Geförderten Frauen, über die Hälfte (54%) allein Erziehende, ein Viertel (26%) allein Stehende, ein Sechstel (17%) Paare mit Kind(ern) und nur 3% Paare ohne Kinder. Die Hälfte (51%) sind 30 bis 40 Jahre alt. Lediglich 21% aller Geförderten üben eine Vollzeitbeschäftigung aus, 44% eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung und 35% nur eine geringfügige Beschäftigung. Die Geförderten sind ganz überwiegend in Dienstleistungsberufen tätig (84%).

Beim Hessischen Kombilohn (Stand 31. Juli 2001: 70 Zugänge) sind drei Viertel aller Geförderten Frauen. Auch hier sind die Geförderten ganz überwiegend in Dienstleistungsberufen tätig.

Das SGI-Modell (Stand 23. Oktober 2001: 124 Zugänge) wird zu 59% von Frauen in Anspruch genommen, knapp die Hälfte aller Geförderten (45%) hat eine Teilzeitbeschäftigung. Im Sinne der Zielgruppe verfügen knapp zwei Drittel der Geförderten über keine abgeschlossene Berufsausbildung, fast ein Fünftel war zuvor langzeitarbeitslos. Knapp zwei Drittel (61%) waren vor der Förderung arbeitslos. Über die Hälfte der Geförderten (56%) sind 25 bis 44 Jahre alt.

Beim Elmshorner Modell (Stand: 28 Februar 2001: 82 Förderfälle) waren lediglich 37% der Geförderten Frauen. Dies dürfte wesentlich durch die Art der akquirierten Stellen bedingt sein. Gemäß der Fördervoraussetzungen mussten alle Geförderten gering qualifiziert gewesen sein. 45% waren zudem vor der Förderung langzeitarbeitslos. Das durchschnittliche Bruttoentgelt der Geförderten betrug 2.432 DM monatlich.

Insgesamt zeigt sich bei den regional begrenzten Förderkonzepten mit Ausnahme des Elmshorner Modells und des NRW-Kombilohns mit bis zu 75% ein überdurchschnittlicher Frauenanteil. Der hohe Teilzeitanteil beim Einstiegsgeld und auch beim Mainzer Modell dürfte sicherlich mit dem fehlenden Teilzeitabschlag zusammenhängen. Überdurchschnittlich sind meist auch die mittleren Altersgruppen (ca. 25 bis 44 Jahre) vertreten.

5 Resümee

In den letzten Jahren wurden verschiedene Kombilohnmodelle in Deutschland umgesetzt und Möglichkeiten für entsprechende regionale Handlungsspielräume bei Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung geschaffen. Kombilöhne, an die Aufnahme oder Ausübung einer ggf. bestimmten Beschäftigung gekoppelte staatliche Transfers an den Beschäftigten, gehen davon aus, dass insbesondere im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze nicht besetzt werden können. Potenzielle Arbeitgeber antizipieren dies etwa aufgrund entsprechender früherer Erfahrungen und bieten daher entsprechende Arbeitsplätze gegenwärtig nicht an, gleichwohl seien sie latent vorhanden. Durch staatliche Transfers sollen Arbeitskräfte zur Annahme gering vergüteter Arbeitsplätze motiviert werden. Entsprechend sind eine wichtige Zielgruppe von Kombilohn-Modellen Arbeitslose mit geringem Verdienstpotezial. Ein eher geringes Verdienstpotezial kann tendenziell bei gering qualifizierten Arbeitslosen und / oder Langzeitarbeitslosen vermutet werden. Dieser Personenkreis umfasst in Westdeutschland zwei Drittel und in Ostdeutschland etwa die Hälfte aller Arbeitslosen, im vereinten Deutschland sind es insgesamt über zwei Millionen Personen.

Zielgruppe der umgesetzten Förderkonzepte sind vorrangig (bestimmte) Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe bzw. von Sozialhilfe. Gefördert wird überwiegend die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen, mit dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag werden auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Das förderungsunschädliche Einkommen ist sowohl hinsichtlich des zugrunde gelegten Einkommensbegriffs als auch hinsichtlich der Einkommensgrenzen sehr unterschiedlich geregelt. Lediglich die Arbeitnehmerhilfe wird einkommensunabhängig erbracht, darüber hinaus sieht nur das Elmshorner Modell keinen einkommensbedingten Förderungs Ausschluss vor.

Hinsichtlich des maximalen monatlichen Förderbetrages sind in der Regel das Einstiegsgeld, teilweise auch der Hessische Kombilohn sowie das Bergsträßer Modell großzügig. Einige Förderkonzepte erlauben eine Kombination mit weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung. Relevant ist dies insbesondere beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag, beim PLUSLohn Köln, beim Kombilohn Bremen, beim NRW-Kombilohn und beim Bergsträßer Modell.

Die maximale Förderdauer ist besonders beim CAST-Sonderprogramm (Mainzer Modell und SGI-Modell) mit ursprünglich anderthalb und inzwischen drei Jahren und auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag mit zwei Jahren überdurchschnittlich. Eine Förderung nach den übrigen Konzepten erfolgt meist für höchstens ein Jahr, bei der Arbeitnehmerhilfe für maximal drei Monate. Mit der Befristung ist in der Regel die Vermutung verbunden, dass zwar anfangs ein zu geringes Verdienstpotezial der Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung entgegensteht, jedoch nach Ende der Förderung die Motivation zur Fortsetzung dieser oder einer anderen Beschäftigung ausreichend ist.

Bei einigen Förderkonzepten kann die Ausgestaltung dazu führen, dass eine Zunahme des Einkommens einen sprunghaften Wegfall der Förderung und damit einen Rückgang des verfügbaren Einkommens bewirkt (Kombilohn-Falle). Dies betrifft den Kombilohn Bremen, das Einstiegsgeld, den Hessischen Kombilohn und das Bergsträßer Modell. Daraus können nicht nur unerwünschte Verteilungswirkungen resultieren, sondern es kann auch die Motivation der Beschäftigten zu Entgeltsteigerungen beeinträchtigen.

Die eigentlich erwünschte Verbesserung der Motivation kann auch durch eine Anrechnung der Förderung auf die Sozialhilfe beeinträchtigt werden. Eine Anrechnung erfolgt bei der Arbeitnehmerhilfe und wohl auch beim PLUSLohn Duisburg, teilweise beim Mainzer Modell und implizit auch beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag.

Die Arbeitnehmerhilfe verzeichnete im Jahr 2000 in Deutschland 7.400 Zugänge. Von den regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepten haben deutlich mehr als 100 Förderfälle bislang nur der PLUSLohn Duisburg, das Einstiegsgeld, das Mainzer Modell und der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag mit jeweils 300 bis 650 Förderzugängen erreicht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die berücksichtigte Laufzeit zwischen sechs Monaten (Bergsträßer Modell) und zweieinhalb Jahren (Elmshorner Modell) schwankt. Auch die Größe der Arbeitsmarktregionen ist sehr unterschiedlich; so hat etwa der Kreis Bergstraße rd. 31.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, während die Kommunen, in denen das Einstiegsgeld erprobt wird, zusammen über 1,3 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte haben (Stand jeweils 30. Juni 2000). Eine Hochrechnung anhand der Größe der Arbeitsmarktregionen ergibt für Deutschland jährliche Förderzugänge jeweils von höchstens einigen zehntausend Fällen. Danach würde der PLUSLohn Duisburg am häufigsten in Anspruch genommen, gefolgt vom Mainzer Modell (hochgerechnet anhand der tatsächlichen Inanspruchnahme in Rheinland-Pfalz), dem rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag und dem Einstiegsgeld. Dabei ist beim rheinland-pfälzischen Kindergeldzuschlag zu berücksichtigen, dass anders als bei allen anderen Förderkonzepten nicht nur neu aufgenommene, sondern auch bestehende Beschäftigungen gefördert werden. Daher resultieren hier die Förderzugänge auch aus einem einmaligen Einführungseffekt, der nicht dauerhaft auftritt.

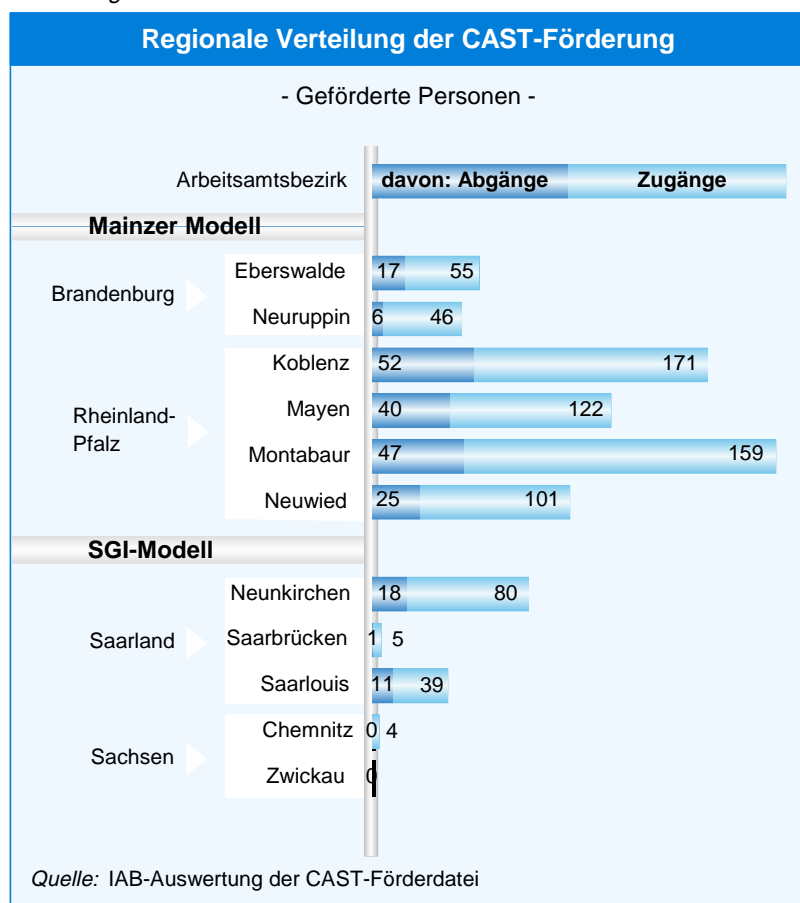
Gemessen an über zwei Millionen Arbeitslosen, die gering qualifiziert und / oder seit mindestens einem Jahr arbeitslos sind, ist die auf Deutschland hochgerechnete Inanspruchnahme der Kombilohnmodelle eher gering. Auch gemessen an zuletzt 146.000 erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern in Deutschland ist die hochgerechnete Inanspruchnahme der Förderkonzepte, die (auch) speziell auf Sozialhilfeempfänger zielen, relativ gering (rheinland-pfälzischer Kindergeldzuschlag, Kombilohn Bremen, NRW-Kombilohn, Einstiegsgeld, Hessischer Kombilohn, Bergsträßer Modell, Elmshorner Modell).

Die Inanspruchnahme gibt zugleich die maximal möglichen Beschäftigungseffekte an. Die Beschäftigungseffekte dürften aufgrund von Mitnahme-, Verdrängungs- und Finanzierungseffekten regelmäßig geringer als die Inanspruchnahme sein. Zum Erfolg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt nach dem Ende der Förderung liegen (bislang) kaum Ergebnisse vor.

Insgesamt konnte bislang der empirische Beleg dafür, dass eines der skizzierten regional begrenzt umgesetzten Förderkonzepte bei einer flächendeckenden Einführung einen nennenswerten Beitrag zum Aufbau von Beschäftigung leisten könnte, noch nicht erbracht werden. Daher erscheint nach wie vor die Erprobung von Kombilohn-Konzepten in regional begrenzten und zeitlich befristeten Modellversuchen vor der Entscheidung über eine flächendeckenden Einführung sinnvoll. Dies gilt in besonderem Maße für Ostdeutschland, da mit Ausnahme der Arbeitnehmerhilfe und des CAST-Sonderprogramms die Kombilohnmodelle ausschließlich in Westdeutschland umgesetzt wurden.

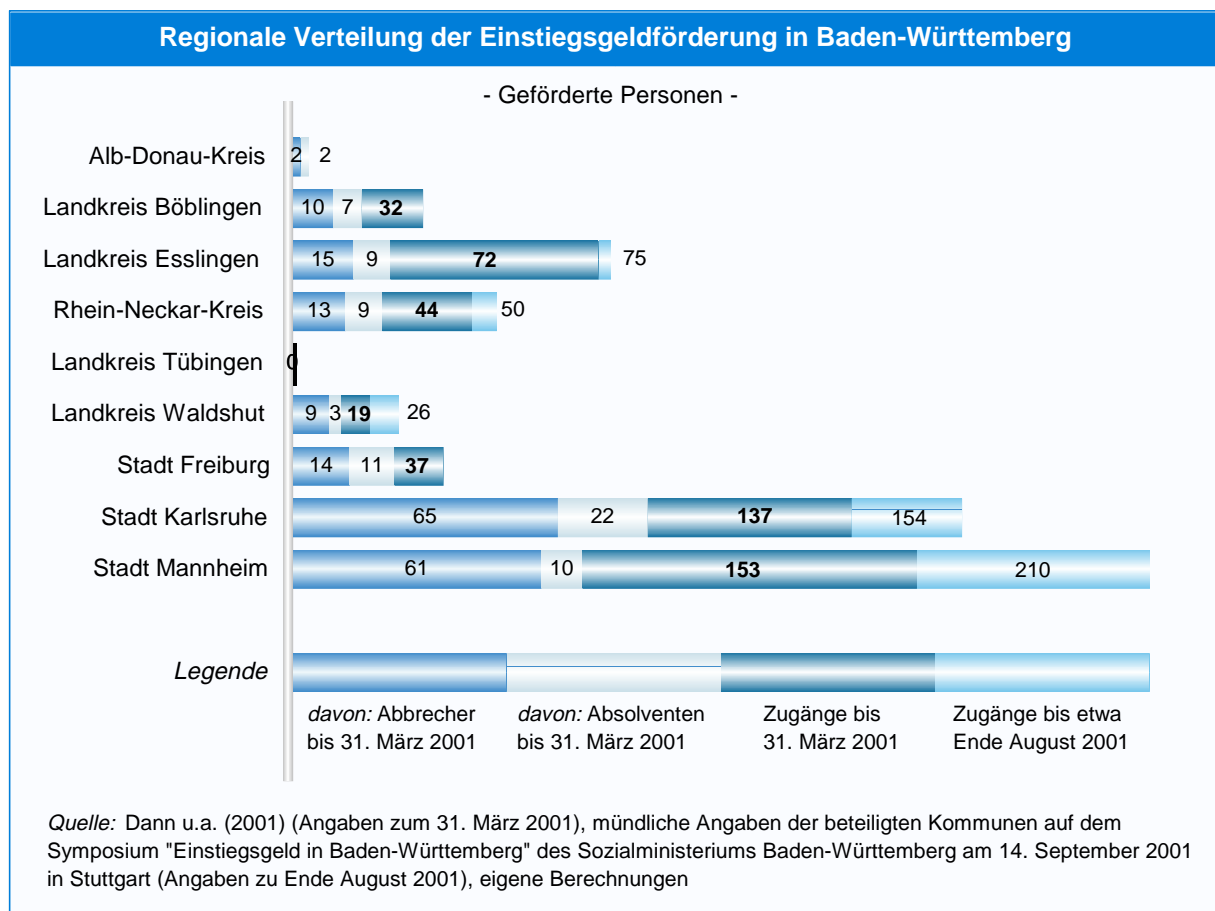
Anhang: Regionale Verteilung der Inanspruchnahme

Abbildung 13



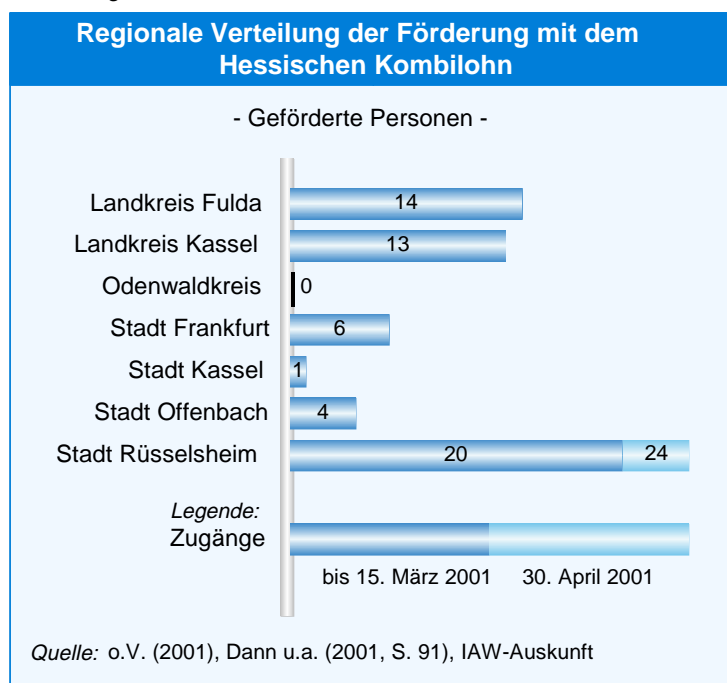
Anmerkung: Stand: 23. Oktober 2001; für die letzten Monate ist mit weiteren Nachmeldungen von Bewilligungen zu rechnen.

Abbildung 14



Anmerkung: Für Böblingen und Freiburg keine Angaben zu den Zugängen bis Ende August 2001; Alb-Donau-Kreis: 2 Abbrecher bis 31. März 2001; Absolventen: Personen, die die maximale Bezugsdauer des Einstiegsgeldes von 12 Monaten ausgeschöpft haben; Abbrecher: Personen, die die maximale Bezugsdauer des Einstiegsgeldes von 12 Monaten nicht ausgeschöpft haben.

Abbildung 15



Anmerkung: Bis zum 15. März 2001 gab es insgesamt 58 Förderfälle; von den acht weiteren Förderfällen in der Zeit vom 16. März bis zum 30. April 2001 entfallen vier auf Rüsselsheim und keiner auf den Odenwaldkreis, Angaben zur Verteilung der übrigen vier Förderfälle auf die restlichen Landkreise und Städte sind nicht verfügbar ebenso wie Angaben zur regionalen Verteilung weiterer vier Förderfälle in der Zeit vom 1. Mai bis zum 31. Juli 2001.

Literatur

- BAKKER, PETER [2001]: „Das aktuelle Interview“, *BSH aktuell*, H. 08/01, S. 3.
- BITTNER, SUSANNE, u.a. [2001]: *Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST*, 1. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht 290, September 2001, Bonn.
- BITTNER, SUSANNE, ACHIM VANSELOW und CLAUDIA WEINKOPF [2001]: *Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST: Erste Umsetzungserfahrungen*, Projektbrief Nr. 2 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, April 2001, Gelsenkirchen.
- CZOMMER, LARS, und CLAUDIA WEINKOPF [2001]: *Erster Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierter im Rahmen des Bündnisses für Arbeit NRW*, unveröffentlichte Kurzfassung, Januar 2001, Gelsenkirchen.
- DANN, SABINE, u.a. [2001]: *Einstiegsgeld in Baden-Württemberg*, Eine Zwischenbilanz des baden-württembergischen Modellversuchs zum Kombi-Einkommen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung, Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Juli 2001, Tübingen.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1976]: *Inhalt und Bemessung des gesetzlichen Mehrbedarfs nach dem Bundessozialhilfegesetz*, Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, H. 55, Frankfurt am Main.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge [1991]: *Gutachterliche Äußerung: Mehrbedarf nach §§ 23, 24 BSHG und Einkommensgrenzen nach §§ 79, 81 BSHG*, Frankfurt am Main.
- FELS, GERHARD, u.a. [2000]: *Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Wissenschaftlergruppe Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom November 1999, Januar 2000, Berlin.
- FUCHS, LUDWIG [1997]: *Kommunale Beschäftigungsförderung*, Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, unter Mitarbeit von INES SPENGLER, Deutscher Städtetag (Hrsg.), 3., überarb. Aufl., Köln.
- FUCHS, LUDWIG [1999]: *Kommunale Beschäftigungsförderung*, Ergebnisse einer Umfrage von 1999 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III, unter Mitarbeit von INES SPENGLER, Deutscher Städtetag (Hrsg.), Köln.
- FUCHS, LUDWIG, und JUTTA TROOST [2001]: *Kommunale Beschäftigungsförderung*, Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, Deutscher Städtetag (Hrsg.), Köln.
- GERSTER, FLORIAN, und INGOLF DEUBEL [1999]: „Arbeit muß sich lohnen!“, Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 79, H. I, S. 39-43.

- GOLDING, ROLAND [2000]: „Neue Chancen für Geringqualifizierte in Nordrhein-Westfalen“, G.I.B.-Info, H. 2/2000, S. 6-14.
- HOLLEDERER, ALFONS, und HELMUT RUDOLPH [2001]: *Erste Ergebnisse zur Teilnehmerstruktur des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST*, Projektbrief Nr. 3 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, August 2001, Nürnberg.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) [2000]: *Zahlen-Fibel*, Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 101, Ausgabe 2000, Nürnberg.
- JERGER, JÜRGEN, und ALEXANDER SPERMANN [1996]: „Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehl-anreizen für Langzeitarbeitslose“, *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt - Empirische Analyse und Reformansätze*, VIKTOR STEINER und KLAUS F. ZIMMERMANN (Hrsg.), ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, Baden-Baden, S. 109-134.
- KALTENBORN, BRUNO [1999]: *Wirkungsanalysen von Niedriglohnsubventionen*, IAB-Werkstattbericht Nr. 19, 6. Dezember 1999, Nürnberg.
- KALTENBORN, BRUNO, CHRISTIAN BRINKMANN und CLAUDIA WEINKOPF [2000]: *Evaluierung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST*, Projektbrief Nr. 1 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, November 2000, Bonn u.a.
- o.V. [2001]: *Kombilohnmodelle im Vergleich*, Stand 15.03.2001, unveröffentlichte Übersicht über den Hessischen Kombilohn, o.O.
- SPERMANN, ALEXANDER [1996]: „Das ‘Einstiegsgehalt’ für Langzeitarbeitslose“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, H. V, S. 240-246.
- WARICH, BERT G. [1999]: *Modellprojekt des Landes Schleswig-Holstein „Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“*, unveröffentlichte Zwischenevaluation des Wirtschaftsinstituts für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES), Dezember 1999, Rostock.
- WARICH, BERT G. [2000]: *Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ (ZAfG) in Schleswig-Holstein*, unveröffentlicher Evaluationsbericht 2000 des Wirtschaftsinstituts für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES), 1. Dezember 2000, Rostock.
- WARICH, BERT G. [2001]: *Modellprojekt „Zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte“ (ZAfG) in Schleswig-Holstein*, unveröffentlicher Evaluationsbericht des Wirtschaftsinstituts für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES), Mai 2001, Rostock.
- WEINKOPF, CLAUDIA [1999]: *Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte, Überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Gutachtens für die Staatskanzlei von Schleswig-Holstein*, Institut Arbeit und Technik (Hrsg.), Graue Reihe, H. 1999-06, Gelsenkirchen.