

Michael Gerhardt, Nina Wielage

Kombilohnmodell – Praktikable Konzepte statt politischer Placebomaßnahmen

Von Kombilohnmodellen wird eine bessere Integration geringqualifizierter Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt erwartet. Welche Förderkonzepte gibt es? Welche Anforderungen müssen an die Kombilohnmodelle gestellt werden? Wie schneidet das „Hamburger Modell“ im Vergleich ab? Welche Wirkungen können für eine bundesweite Ausdehnung des Modells prognostiziert werden?

Die Problemlage ist seit langem bekannt: die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten ist hoch, ebenso wie ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen. Bei dieser Personengruppe wird aufgrund ihrer geringen Produktivität ein geringes Potential, Einkommen zu erzielen, angenommen. Mit dem Ausbau eines Niedriglohnsektors soll den geringqualifizierten Langzeitarbeitslosen Beschäftigung und Einkommen geboten werden. Tatsächlich gibt es bereits einen wachsenden Niedriglohnsektor in Deutschland, in dem jedoch mehrheitlich qualifizierte Arbeitnehmer arbeiten.¹ Gleichzeitig zeigt die weite Verbreitung von Beschäftigungsverhältnissen in Form von Mini- und Midijobs sowie Arbeitsgelegenheiten und die „Schwarzarbeit“ einen Bedarf an Arbeitnehmern für einfache Tätigkeiten im Niedriglohnsektor. Mit den genannten Beschäftigungsarten gelingt es jedoch nicht, Arbeitslose – und insbesondere Langzeitarbeitslose – in Arbeit zu bringen² und damit einen Beitrag zur Senkung der steigenden Transferzahlungen zu leisten.

Seit einem Jahr regiert die große Koalition aus CDU/CSU und SPD auf Bundesebene. Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung vorgenommen, verschiedenste Maßnahmen einzuleiten, um die genannten Probleme am deutschen Arbeitsmarkt anzugehen. Die Prüfung eines Kombilohnmodells wurde angekündigt.³ Bisher sind Kombilöhne gezielt für Ältere und Jüngere im Gespräch. Nach einem Kabinettsbeschluss der Regierung vom 29. November 2006 soll ein bestehendes Arbeitsmarktinstrument (Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer) ausgebaut werden. Im Rahmen der „Ini-

tiative 50plus“ wird dieses Instrument als „Kombilohn“ eingesetzt, um Ältere bei der Aufnahme einer geringer bezahlten Tätigkeit durch einen Ausgleich beim Nettolohn zu unterstützen. Die Differenz zwischen dem früheren und dem geringeren neuen Nettogehalt wird im ersten Jahr zu 50% und im zweiten Jahr zu 30% ausgeglichen. Anspruch auf diese Maßnahme erhalten Arbeitslose ab dem 50. Lebensjahr, die zu einem Arbeitslosengeld (I) von mindestens 120 Tagen berechtigt sind. Zusätzlich werden die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung aus der neuen Beschäftigung bis zur Höhe von 90% der früheren Beiträge bezuschusst. Unternehmen, die Ältere einstellen, können zum Lohn einen neu gestalteten Eingliederungszuschuss erhalten. Voraussetzung ist eine Beschäftigungsdauer von mindestens einem Jahr.

Bei der Diskussion um die neuen Lohnsubventionen wird oft vernachlässigt, dass es derzeit auf Bundesebene bereits Kombilohnmodelle gibt. Diese werden jedoch sehr unterschiedliche stark genutzt. Bei der Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III gab es seit Jahresbeginn (bis Ende November 2006) nur rund 8700 bundesweite Eintritte.⁴ Seit 2005 gibt es – neben den großzügigeren Freibeträgen bei Erwerbseinkommen – mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II im Rechtskreis SGB II einen Kombilohn für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Mit dem Einstiegsgeld können Arbeitslosengeld II-Empfänger bei der Aufnahme einer selbständigen oder sozialver-

Dr. Michael Gerhardt, 41, ist Leiter des Grundsatzerferates der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg. Er gibt in dem Aufsatz ausschließlich seine persönliche Meinung wieder; Nina Wielage, 27, hat dort die Entwicklung des Hamburger Modells zur Beschäftigungsförderung seit 2005 untersucht.

¹ Vgl. T. Kalina, C. Weinkopf: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland. Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs?, IAT-Report 2006-03.

² Vgl. zur Brückenfunktion von Minijobs in den ersten Arbeitsmarkt auch M. Fertig, J. Kluve, M. Scheuer: Was hat die Reform der Mini-Jobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, Berlin 2005.

³ Vgl. CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene für die 16. Legislaturperiode, 11. November 2005, o.O.

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit – Statistik, Wert für Rechtskreise SGB II und III, Stand November 2006.

„Klassisches“ Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung

Ziele/Instrumente:

- Gewährung von Zuschüssen an Arbeitgeber, die Anreize zur Schaffung und Besetzung (zusätzlicher) Arbeitsplätze schaffen sollen
- Gewährung von Zuschüssen an Arbeitnehmer zur Erhöhung des Arbeitsanreizes
- Ermöglichung besserer Chancen auf eine dauerhafte Eingliederung durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitnehmer („Qualifizierungsgutschein“ im Wert von 2000 Euro; gültig für 12 Monate)

Personenkreis:

- Arbeitslose Arbeitslosengeld II-Empfänger
- Teilnehmer aus Maßnahmen nach §16 Abs. 3 SGB II nicht förderungsfähig sind:
- Beschäftigungsverhältnisse zwischen Ehegatten, Lebenspartnern, Verwandten und Verschwägerten
- Beschäftigungsverhältnisse in Unternehmen, an denen der Arbeitnehmer Eigentumsanteile hält oder in den letzten sechs Monaten versicherungspflichtig beschäftigt war
- Beschäftigungsverhältnisse, die von vornherein für längstens drei Monate abgeschlossen werden

Förderung:

- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen, die den tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen entsprechen
- Förderungsfähige Arbeitsverhältnisse:
 - Monatliches Bruttoarbeitsentgelt von mehr als 400 Euro und höchstens 1700 Euro
 - Durchschnittliche Arbeitszeit: mindestens 15 Stunden
 - Durchschnittliche Förderzeitraum: zehn Monate bei unbefristeten, sechs Monate bei befristeten Arbeitsverhältnissen

Leistungsbezieher genutzt.⁶ Die damit verbundene Förderung von „Tarnkappenverhältnissen“⁴⁷ durch Leistungsbezug trotz Erwerbstätigkeit zeigt weiteren Handlungsbedarf.

Bisherige Förderkonzepte im Niedriglohnbereich

Bereits in der Vergangenheit gab es eine Vielzahl von Vorstößen zur Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. So initiierte die vorherige Bundesregierung bereits 1999 das Sonderprogramm CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten). Zwei Förderkonzepte wurden ab Mitte 2000 regional erprobt: zum einen das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) im Saarland, das die Förderung von Betrieben durch Lohnkostenzuschüsse vorsah, zum anderen in Rheinland-Pfalz das Mainzer Modell mit Zuschüssen zu Sozialversicherungsbeiträgen und gegebenenfalls einem Kindergeldzuschlag als arbeitnehmerseitige Förderung. Das SGI-Modell wurde aufgrund der geringen Inanspruchnahme mit der Ausweitung des Mainzer Modells auf Bundesebene im März 2002 eingestellt. Aber auch das Mainzer Modell konnte letztendlich mit rund 14 000 Förderfällen nur geringe Teilnehmerzahlen aufweisen und wurde – auch aufgrund der Neuordnung der Mini- und Midijobs – ein Jahr später eingestellt.⁸

Weiterhin wurden auf regionaler Ebene eine Reihe von Modellversuchen durchgeführt. Diese wurden jedoch oft nach kurzer Laufzeit und wegen einer zu geringen Anzahl an Förderfällen wieder eingestellt.⁹ Lediglich das Hamburger Modell (vgl. Schaukasten) läuft bereits seit vier Jahren.

Erfolgskriterien für Kombilohnmodelle

Aufgrund der bisherigen mehrheitlich unbefriedigenden Erfahrungen mit Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich lassen sich im Umkehrschluss Erfolgs-

sicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit gefördert werden. Allerdings entfielen 2005 von den insgesamt rund 20 000 Zugängen nur rund 3000 Förderfälle (15%) auf die sozialversicherungspflichtige Variante. In diesem Jahr hat sich der Anteil der Variante sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis zum August jedoch verdoppelt.⁵

Die Möglichkeit des Hinzuverdienstes zu den Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit den bereits erwähnten Freibeträgen bei Erwerbseinkommen für Arbeitslosengeld II-Empfänger wurde laut Bundesagentur für Arbeit im September 2005 von über 900 000 oder 18% aller erwerbsfähigen

⁶ Vgl. ebenda: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, März 2006, Nürnberg.

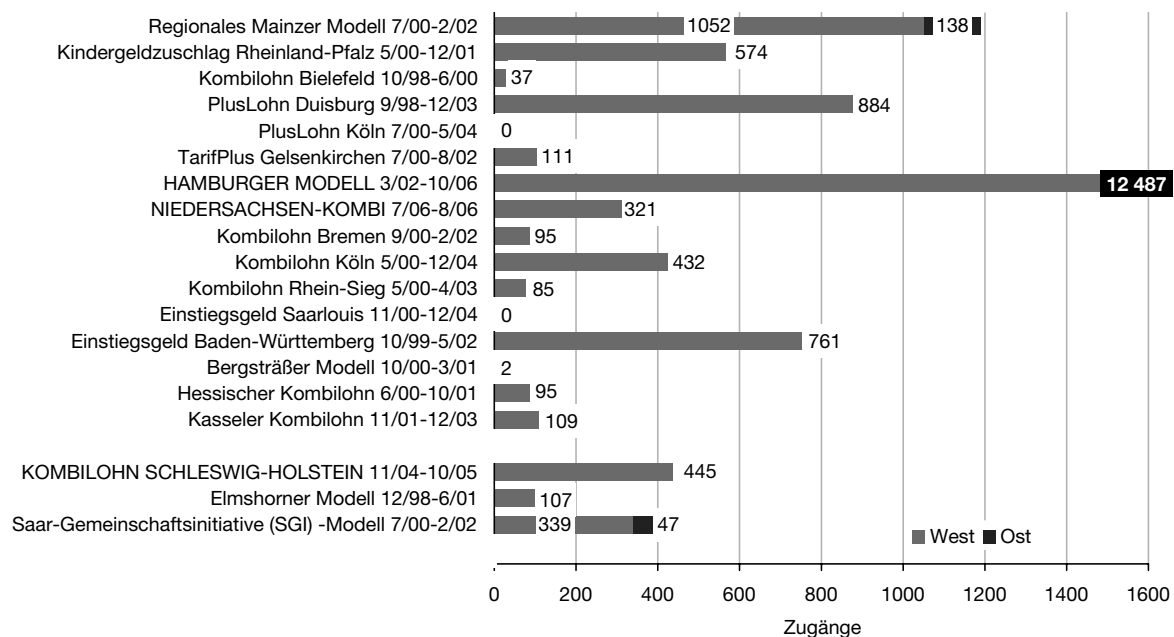
⁷ Von „Tarnkappenverhältnissen“ ist in der Praxis die Rede, wenn der Verdacht naheliegt, dass Arbeitslose Beschäftigungen anzeigen um der Prüfung der Arbeitsbereitschaft zu entgehen. So zeigt eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum September 2005, dass mehr als die Hälfte aller Leistungsempfänger des SGB II (51%) ein Bruttoeinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze (400 Euro) angemeldet haben, vgl. Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg, März 2006, S. 8.

⁸ Vgl. B. Kaltenborn et al.: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell, BMWA Forschungsbericht Nr. 552, November 2005, Berlin.

⁹ Vgl. unter anderem B. Kaltenborn, N. Wielage: Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 4/2005.

⁵ Vgl. ebenda: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente – Jahreszahlen 2005; ebenda: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente nach Rechtskreisen – aktuelle Daten, Berichtsmonat November 2006.

Abbildung 1
Fallzahlen regionaler, befristeter Kombilohnmodelle



Anmerkungen: Angegebene Zeiträume sind nicht immer identisch mit der Gesamtlaufzeit, weil teilweise keine entsprechenden Daten vorlagen. Lediglich die in Großbuchstaben geschriebenen Modelle laufen noch. Aufgrund unterschiedlicher regionaler Ausdehnungen, Förderrichtlinien, Zeiträumen und Zielgruppen sind die Angaben nicht direkt vergleichbar. Beim Hamburger Modell wurden zudem die Förderfälle im Bereich des SGB III ab 2006 nicht berücksichtigt.

Quelle: B. Kaltenborn, N. Wielage: Kombilöhne. Erfahrungen und Ausblick, in: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Nr. 4/2005; eigene Recherchen.

kriterien für derartige Modelle ableiten. Wesentliche Kriterien für den Erfolg von Kombilöhnen sind

- das Ausmaß der Inanspruchnahme,
- der Grad der Aktivierung der Zielgruppen,
- der Anteil der erfolgreichen Wiedereingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt,
- die Höhe der eingesparten Transferzahlungen,
- die Nachhaltigkeit des Maßnahmeerfolges gerade auch im Vergleich zu anderen Instrumenten sowie
- die Minimierung von Mitnahmeeffekten.

Dieser Kriterienkatalog kann bei den meisten Kombilohnmodellen bisher nicht abgearbeitet werden, da die Informationen nur unzureichend zur Verfügung stehen. Beim Hamburger Modell ist dies jedoch möglich, da hier seit der vierjährigen Laufzeit umfassendes Datenmaterial gesammelt wurde.

Hamburger Modell im Vergleich zu anderen Modellversuchen

Das Hamburger Modell ist ein anreizorientiertes Modell (vgl. Schaukasten), welches durch einen Pau-

schalzuschuss an Arbeitnehmer und Arbeitgeber unbürokratisch handhabbar ist. Der Zuschuss soll als „Türöffner“ die angenommenen Produktivitätsdefizite Geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser während der Förderphase ausgleichen.

Die Konzeption des Hamburger Modells wurde im Zeitverlauf stetig modifiziert, sobald sich Veränderungsbedarf zeigte. So wurde die maximale förderfähige Entgelthöhe von 1500 auf 1700 Euro erhöht, die Förderung von Zeitarbeitsfirmen eingeschränkt und begleitende Integrationsmanager eingeführt. Seit dem 1. Januar 2005 läuft das Instrument – eingeschränkt für Arbeitslosengeld II-Bezieher – operativ über die Hamburger Arbeitsgemeinschaft.¹⁰

¹⁰ In modifizierter Form wird seit dem letzten Jahr das Hamburger Modell für Jugendliche angeboten. Den Förderzuschuss bekommt hierbei allein der Arbeitgeber und dem Jugendlichen wird ein Coach gestellt. Auch Arbeitslosengeld (I)-Empfänger werden seit diesem Jahr unter geänderten Bedingungen (z.B. Förderdauer von sechs Monaten im Bereich bis 1500 Euro) gefördert. Zudem gibt es mit dem KombiPlus für Teilnehmer von Arbeitsgelegenheiten seit dem 1.4.2006 eine weitere Fördermöglichkeit. Firmen bekommen dabei einen Drei-Euro-Zuschuss pro Arbeitsstunden für 18 Monate. Dienstleister übernehmen die Abrechnung und bieten bei Bedarf eine maximal drei Monate andauernde Arbeitnehmerüberlassungsphase an. Insgesamt stehen damit in diesem Jahr für durchschnittlich 5200 Arbeitslose Fördermittel zur Verfügung.

Unter Beachtung der gesetzlichen Anforderungen des SGB III wurden für das Hamburger Modell bisher mit Hilfe von Vollerhebungen der Geförderten vier Eingliederungsbilanzen vorgelegt.¹¹ Zur Untersuchung von Erfolgskriterien wurden insgesamt rund 9000 Datensätzen berücksichtigt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bzw. die Universität Hannover haben zudem die Nettobeschäftigungseffekte des Modells ermittelt.¹² Genauere Informationen zur Struktur der geförderten Betriebe wurden mit Hilfe einer schriftlichen, anonymen Befragung im April 2006 gewonnen. Rund 2000 Betriebe, die im Jahr 2005 mindestens für einen Arbeitnehmer die Förderung nach dem Hamburger Modell in Anspruch genommen haben, wurden angeschrieben, die Rücklaufquote lag bei 44%. Damit gibt es zu diesem Kombilohnmodell eine sehr breite Datenbasis, die bei den anderen regional umgesetzten Modellen nicht zur Verfügung steht.

Hohe Teilnehmerzahlen

Das – banal klingende – Kriterium „Hohe Teilnehmerzahl“ hat sich in der bisherigen Praxis bereits als Grundproblem erwiesen. Regionale Modellprogramme konnten entweder keinen oder maximal zwei- bis dreistellige Teilnehmerzahlen erreichen (vgl. Abbildung 1). Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung weist mit mehr als 12 000 Förderfällen im Vergleich die höchsten Fallzahlen auf.

Problematisch ist, dass während der gesamten Laufzeit des Hamburger Modells über 50% der Teilnehmer – zumeist in der direkten Anfangsphase – die Förderung und damit ihren Job abgebrochen haben. Dieses Handicap teilt das Hamburger Modell mit anderen Kombilohnmodellen bzw. sogar dem – ungeförderten – Niedriglohnsektor. Ein gravierender Rückgang der Abbruchquoten würde spiegelbildlich allerdings ein Indiz für „Creaming-Effekte“ sein. Diese liegen vor, wenn vor allem Personen mit relativ besseren Arbeitsmarktchancen in die Maßnahme eintreten.

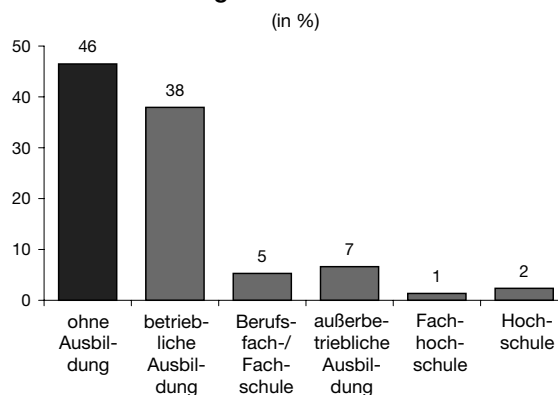
Aktivierung der Zielgruppen

Gute Zielgruppenorientierung ist ein „Kardinalproblem“ bei Kombilohnmodellen, die nicht direkt auf bestimmte Personengruppen zugeschnitten sind.

¹¹ Vgl. unter anderem M. Gerhardt, I. Meyer Larsen: Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung, Auswertungsbericht, März 2005, Hamburg; sowie M. Gerhardt, N. Wielage: Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung, Auswertungsbericht 2005/2006, November 2006, Hamburg. Die im Aufsatz aufgeführten Daten zum Hamburger Modell beruhen auf vier bisherigen Untersuchungen.

¹² Vgl. U. Jirjahn, C. Pfeifer, G. Tsertsvadze: Kombilohn in Hamburg. Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg, IAB Kurzbericht Nr. 20, 27.11.2006.

Abbildung 2
Berufliche Qualifikation der Geförderten des Hamburger Modells 2005/2006



Anmerkung: Auswertung der bewilligten Förderfälle zwischen Januar 2005 und März 2006.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Daten in den IT-Fachanwendungen der Bundesagentur für Arbeit (coSach, coArb und VerBIS).

Das Hamburger Modell weist bei den bisherigen Untersuchungen auch im Vergleich zu anderen Modellen eine gute Zielgruppenerreichung auf. Abbildung 2 zeigt die beruflichen Qualifikationsniveaus für die bewilligten Förderfälle zwischen Januar 2005 und März 2006. 46% der seit 2005 Geförderten hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung, insbesondere Geringqualifizierte wurden somit gut mit dem Hamburger Modell erreicht. Geringqualifizierte hatten auch in den vorangegangenen Untersuchungszeiträumen einen hohen Anteil an den geförderten Personen.

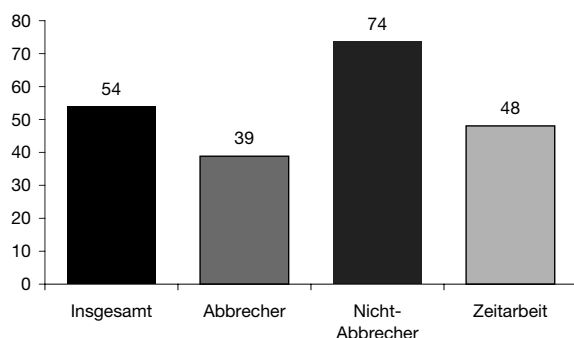
Darüber hinaus war fast jeder zweite Teilnehmer (49%) des Hamburger Modells seit Januar 2005 vorher langzeitarbeitslos. Auch vor der Einführung des SGB II und der damit verbundenen Regeländerungen stellten Langzeitarbeitslose die größte Gruppe unter den Geförderten.

Während der gesamten Laufzeit wurden mehrheitlich unbefristete und Vollzeitstellen mit dem Hamburger Modell gefördert (2005/2006: 60% unbefristete und 75% Vollzeitstellen). Trotz des hohen Anteils an Geringqualifizierten wurden die Qualifizierungsmaßnahmen bislang nur von wenigen Geförderten genutzt, im Untersuchungszeitraum vor Einführung des SGB II lag der Anteil bei 8%, seit 2005 liegt er bei rund 12%.

Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

Verbleibs- bzw. Integrationsquoten auf Basis der Kriterien der gesetzlichen Bestimmungen zur Er-

Abbildung 3
Integrationsquoten Hamburger Modell 2005/2006
(in %)



Anmerkung: Dargestellt sind die Anteile der Geförderten, die 28 Tage nach Förderaustritt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung waren. Untersucht wurden zwischen Januar 2005 und März 2006 bewilligte Förderfälle, die bis Juni 2006 aus der Förderung ausgetreten waren (rund 1900 feststellbare Fälle).

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der Daten in den IT-Fachanwendungen der Bundesagentur für Arbeit (coSach, coArb und VerBIS).

stellung einer Eingliederungsbilanz¹³ liegen für den Zeitraum vor „Hartz IV“ als auch danach vor. Vor der Einführung des SGB II lag die Integrationsquote der Geförderten bei 32%; bereinigt um die Abbrecher war eine Integrationsquote von 71% feststellbar.

Höhere Integrationsquoten waren weiterhin bei Teilnehmern außerhalb von Zeitarbeitsfirmen zu beobachten. Auch waren Geförderte, die an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen, doppelt so erfolgreich wie die Nichtteilnehmer. Bei der Untersuchung der Integrationsergebnisse nach Einführung des SGB II sind insgesamt bessere Eingliederungsquoten ermittelt worden (vgl. Abbildung 3).

Kosten, eingesparte Transferzahlungen und Mitnahmeeffekte

Mit monatlichen Kosten von 485 Euro pro geförderte Person im Jahr 2005 liegt das Hamburger Modell weit unter den Kosten „klassischer“ Eingliederungszuschüsse. Dort ist eine Spannweite der Zuschüsse zwischen ca. 490 Euro (Eingliederungszuschüsse) und rund 2400 Euro (Eingliederungszuschuss bei Neugründungen) feststellbar.¹⁴

¹³ Vgl. § 11 Abs. 2 Nr.6 des SGB III, danach ist unter der Verbleibsquote der Anteil derjenigen zu verstehen, die sechs Monate nach Förderende nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Die Integrationsquote weist den Anteil derjenigen auf, die in einem angemessenen Zeitraum, hier vier Wochen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen haben.

¹⁴ Eigene Berechnungen, Rechtskreis SGB III/Region Hamburg. Im Rechtskreis SGB II waren keine validen Daten ermittelbar.

Neben den Ausgaben für das Hamburger Modell kommt es zu Einsparungen bei den Transferleistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende, da die Geförderten entweder komplett aus dem Leistungsbezug ausscheiden oder geringere aufstockende Leistungen erhalten. Unter Berücksichtigung beider Größen sind nach den bisherigen groben Berechnungen schon während der Förderung monatliche Einsparungen von 526 Euro pro Integration in den Arbeitsmarkt möglich.

Es gibt bisher auch keine Hinweise, dass massive Mitnahmeeffekte der Unternehmen – wie sie beispielsweise im Rahmen der „Hartz Evaluation“ für die Entgeltsicherung festgestellt wurden¹⁵ – vorliegen. So gingen frühzeitige Kündigungen vor Förderende mehrheitlich von der Arbeitgeberseite (62%) aus.¹⁶ Ein weiteres Indiz ist die Verteilung der von den Firmen gezahlten Bruttoentgelte. Zu rund 70% bewegte sich im Untersuchungszeitraum 2005/2006 das Bruttomonatsentgelt in der Mitte der möglichen Entgelthöhe. Ausreißer nach oben und unten waren die Ausnahme. Auch nutzten im letzten Jahr mehr als 80% der geförderten Unternehmen keine anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente als das Hamburger Modell. Rund 71% der – zumeist – Kleinbetriebe stellten zudem nur eine geförderte Person ein.

Nachhaltigkeit des Maßnahmeerfolges

In Deutschland wurden bisher – trotz der jahrelangen intensiven Debatte – nur drei Kombilohnmodelle in Hinsicht auf die Nachhaltigkeit des Maßnahmeerfolges untersucht. Bei den durchgeführten Analysen konnten z.B. aufgrund eines kurzen Beobachtungszeitraumes oder regionaler Besonderheiten noch keine eindeutigen Erkenntnisse gewonnen werden.¹⁷ Aufgrund seiner langen Förderlaufzeit, der hohen Förderzahlen und der vorhandenen Datenbanken können die Ergebnisse des Hamburger Modells zu weitergehenden Erkenntnissen führen.

Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung¹⁸ des Hamburger Modells hat ergeben, dass Geringqualifizierte eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen als besser Qua-

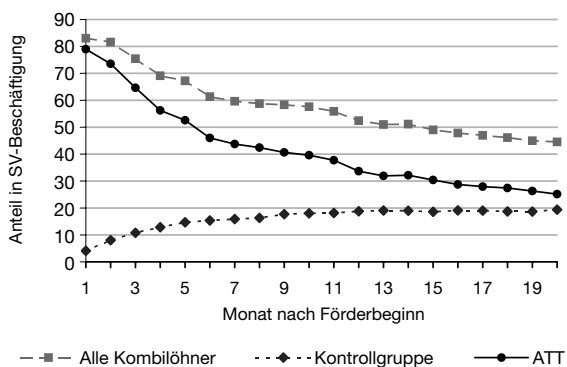
¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache, 16/505, 1. Februar 2006.

¹⁶ Diese Information liegt nur für beendete Förderfälle bis Ende Januar 2004 vor.

¹⁷ Vgl. M. Dietz, S. Koch, U. Walwei: Kombilohn. Ein Ansatz mit Haken und Ösen, IAB Kurzbericht Nr. 3, 1.3.2006.

¹⁸ Vgl. U. Jirjahn, C. Pfeifer, G. Tsertsvadze, a.a.O.

Abbildung 4
Wiedereingliederungserfolg aller Geförderten im Vergleich zur Kontrollgruppe der Nicht-Geförderten
 (in %)



Anmerkungen: Auswertung für alle Geförderten, deren Förderbeginn zwischen März 2002 und einschließlich März 2003 lag, die gematcht werden konnten (n=696); ATT (Average Treatment Effect on the Treated) = Durchschnittlicher Teilnahmeeffekt der Teilnehmer). Zielgröße: geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

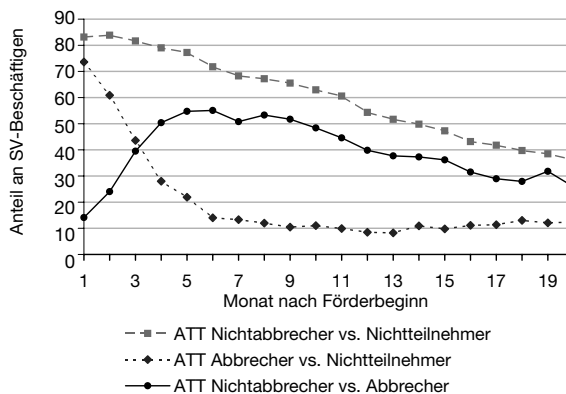
Quelle: U. Jirjahn, C. Pfeifer, G. Tsertsivadze: Kombilohn in Hamburg. Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg, IAB Kurzbericht Nr. 20, 27.11.2006.

lifizierter. Diese Zielgruppe wird also vom Hamburger Modell gut erreicht. Des Weiteren werden Frauen und Alleinerziehende sowie Personen, die zuvor an einer Trainingsmaßnahme teilgenommen haben, mit größerer Wahrscheinlichkeit gefördert.

Eine Zielgröße bei der Untersuchung „Nettoeffekte des Hamburger Modells“ war der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Förderung. In Abbildung 4 sind vom ersten Monat bis zum zwanzigsten Monat nach Beginn der Förderung sowohl für die Geförderten nach dem Hamburger Modell als auch für die Kontrollgruppe der Nichtgeförderten die Anteile derjenigen eingetragen, die sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden.

Bei der Kontrollgruppe steigt der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Beobachtungszeitraum von rund 3% auf 19%. Durch Such- und Matching-Prozesse gelingt es also auch Personen ohne Förderung durch das Hamburger Modell, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz zu finden. Bei der Gruppe der Geförderten fällt auf, dass sich einen Monat nach Förderbeginn nur noch 83% derjenigen, die den Kombilohn in Anspruch genommen haben, in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis befinden. Verursacht wird dieser Rückgang durch die hohe Zahl der Abbrecher.

Abbildung 5
Wiedereingliederungserfolg für Abbrecher und Nichtabbrecher der Förderung
 (in %)



Anmerkungen: Auswertung für Abbrecher (n=311) und Nichtabbrecher (n=385), deren Förderbeginn zwischen März 2002 und einschließlich März 2003 lag; ATT (Average Treatment Effect on the Treated) = Durchschnittlicher Teilnahmeeffekt der Teilnehmer). Zielgröße: geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Über die gesamten zwanzig Monate hinweg ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gruppe der Geförderten jedoch deutlich höher als in der Kontrollgruppe, d.h., der Nettobeschäftigungseffekt fällt für den beobachteten Zeitraum eindeutig positiv aus.

Die Differenz der Anteile der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen der Gruppe der Geförderten und der Kontrollgruppe wird durch die ATT-Kurve zum Ausdruck gebracht, die den durchschnittlichen Teilnahmeeffekt der Teilnehmer darstellt. Zwanzig Monate nach Förderbeginn beträgt der Unterschied in den Anteilen 26 Prozentpunkte. Dies ist insbesondere deshalb ein sehr positives Ergebnis, weil die Förderungshöchstdauer zehn Monate beträgt, d.h., das Hamburger Modell entfaltet bei den Teilnehmern positive Nettobeschäftigungseffekte, die auch nach dem Austritt aus der Förderung fortbestehen.

Auch wurde eine getrennte Analyse für Abbrecher und Nichtabbrecher durchgeführt. Wie zu erwarten war, sind die Ergebnisse für die Nichtabbrecher besser als für die Abbrecher (vgl. Abbildung 5).

So weisen die Geförderten ohne Abbruch 20 Monate nach Beginn der Förderung einen rund 36 Pro-

zentpunkte höheren Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter auf als Nichtteilnehmer. Die Gruppe der Abbrecher weist demgegenüber einen um 13 Prozentpunkte höheren Anteil gegenüber der entsprechenden Kontrollgruppe auf, d.h., das Hamburger Modell verbessert selbst in den Fällen, in denen die Förderung frühzeitig abgebrochen wird, den Arbeitsmarkterfolg der Geförderten.

Eine weitere Differenzierung wurde danach vorgenommen, ob die Geförderten die Qualifizierungsmöglichkeit genutzt haben oder nicht. Auch hier wurden wieder die jeweils passenden Kontrollgruppen bestimmt. Im Ergebnis fiel der Beschäftigungseffekt bei Teilnehmern, die eine Qualifizierungsmaßnahme in Anspruch genommen haben, größer aus als bei den Geförderten, die dies nicht getan haben.

Darüber hinaus wurden die Beschäftigungseffekte bei der Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung analysiert. Bei der geförderten Teilzeitbeschäftigung wie auch bei der geförderten Vollzeitbeschäftigung lassen sich eindeutig positive Beschäftigungseffekte feststellen, wobei der Effekt erstaunlicherweise bei den in Teilzeit Geförderten größer ist.

Da im Untersuchungszeitraum 2002/2004 rund 41 % der geförderten Personen bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt waren, wurde auch hier eine getrennte Analyse durchgeführt. Die Untersuchung zeigt, dass der Beschäftigungseffekt einer Förderung in Nicht-Zeitarbeitsfirmen zwar stärker ausfällt, dass aber gleichzeitig auch die Förderung von Tätigkeiten in Zeitarbeitsfirmen einen deutlichen positiven Effekt hat.

Fazit

Die empirischen Daten belegen, dass das Hamburger Modell die Erfolgskriterien zur Einführung eines Kombilohns im Wesentlichen erfüllt. Das Hamburger Modell ist also bereits ein in der Praxis bewährtes Modell. Damit können auch Aussagen zu möglichen Wirkungen bei der Implementierung dieses Modells auf Bundesebene getroffen werden, ohne dass auf Simulationsrechnungen zurückgegriffen werden muss. Bundesweit könnten beispielsweise bereits im ersten Jahr der Einführung mit einem entsprechenden Marketing beschränkt auf Arbeitslosengeld II-Bezieher ca. 100 000 Arbeitslose aktiviert werden.¹⁹ Überträgt man

¹⁹ Berechnung auf Basis des Bestandes an SGB II-Arbeitslosen im Dezember 2005. Bei rund 70 000 SGB II-Arbeitslosen in Hamburg und rund 2500 Förderfällen ergibt sich eine Aktivierungsquote von rund 3,6%. Diese Aktivierungsquote wurde auf den bundesweiten Bestand an SGB II-Arbeitslosen im Dezember 2005 übertragen, der bei rund 2,8 Millionen lag. Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik und eigene Berechnungen.

die bisherige Aktivierungsquote für 2006 von rund 7% auf den bundesweiten Bestand an SGB II-Arbeitslosen im November 2006, dann könnten im zweiten Jahr nach Einführung des Hamburger Modells auf Bundesebene schätzungsweise rund 190 000 Personen in die Förderung eintreten.²⁰ Bei einer ähnlich hohen Integrationsquote wie in Hamburg (2005/2006 = 54%) könnten so rund 160 000 SGB II-Arbeitslose in den ersten beiden Jahren in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Um einen Kombilohn bundesweit erfolgreich einzuführen, bedarf es neben der (selbstverständlichen) Einbindung in ein wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept auch Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik. Hierzu gehören die massive Neujustierung des „Instrumentenkasten“ (rund 80 Maßnahmen) und der Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit. Die bisherigen Überlegungen, erst im nächsten Jahr und nur für einige Instrumente Veränderungen einzuführen, reichen nicht aus.

Ein Kombilohn ersetzt zudem nicht die Notwendigkeit einer Flankierung durch „Fördern und Fordern“. Die Spannbreite konkreter sowohl arbeitsmarkt- als auch sozialpolitischer „Flankierungsinstrumente“ reicht von Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen bis hin zu bedarfsgerechter Kinderbetreuung und schulischen Angeboten. In diesen Zusammenhang ist auch die Sanktionspraxis im SGB-II Bereich zu hinterfragen.

Letztendlich muss der Kombilohn selbst vernünftig gestaltet sein: eine unbürokratische Gewährung (Gutscheine/Paulschalzuschuss), eine zeitliche Befristung und eine praktikable Zielgruppenorientierung, welche eine Refinanzierung gewährleistet, sind Voraussetzungen für einen Erfolg. Leider setzt die Bundespolitik mit der – breit angelegten und detaillierten – Förderung von Älteren und Jüngeren eher auf „Political correctness“ statt auf ökonomische Rationalität. Wesentliche Erfolgselemente des Hamburger Modells wie die einfache Ausgestaltung, die beiderseitige, anreizorientierte Förderung und die kurze Laufzeit werden bei den aktuellen Beschlüssen vernachlässigt. Zur Umsetzung des Hamburger Modells müssen zudem administrative Kompetenz, ein gutes Marketing und eine hohe Akzeptanz gewährleistet sein.

²⁰ In 2006 gab es rund 4700 neue Förderfälle im Hamburger Modell (nur SGB II), der SGB II-Arbeitslosenbestand im November 2006 lag in Hamburg bei rund 64 000, deutschlandweit bei rund 2,6 Millionen. Quelle: Bundesagentur für Arbeit – Statistik und eigene Berechnungen.