SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell

Kaltenborn, Bruno; Krug, Gerhard; Rudolph, Helmut; Weinkopf, Claudia; Wiedemann, Eberhard

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kaltenborn, B., Krug, G., Rudolph, H., Weinkopf, C., & Wiedemann, E. (2005). *Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 552). Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Bundesministerium für Arbeit und Soziales. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-340643

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit

Forschungsbericht
Nr. 552

Forschungsberichte

Evaluierung der arbeitsmarkt-politischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell

www.bmwa.bund.de

Autor/innen:
Bruno Kaltenborn
Gerhard Krug
Helmut Rudolph
Claudia Weinkopf
Eberhard Wiedermann

Corporate Design
Atelier Hauer + Dörfler, Berlin

Produktion
Harzdruckerei Wernigerode GmbH

Druck
Harzdruckerei Wernigerode GmbH

Herausgeber
Bundesministerium für
Wirtschaft und Arbeit
Referat Kommunikation und Internet/LP4
10115 Berlin
www.bmwa.bund.de

Stand
November 2005

Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit

Forschungsberichte

Evaluierung der arbeitsmarkt-politischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell

Inhalt

Tabellenverzeichnis **6**

Abbildungsverzeichnis **7**

Verzeichnis der Übersichten **9**

Vorwort **10**

1 Einleitung **11**

2 Mainzer Modell **12**

2.1 Förderkonzept 14

2.2 Implementation 15

2.3 Inanspruchnahme bundesweit und im Regionalvergleich 18

2.4 Zielgruppenerreichung: Gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose 21

2.5 Zielgruppenerreichung: Allein Erziehende und Kleinverdienerfamilien 23

2.6 Geförderte Arbeitsplätze, Löhne und Sozialhilfebezug 27

2.7 Förderbeträge und Zufriedenheit mit der Förderung 33

2.8 Beschäftigungseffekte 35

2.9 Dauer und Stabilität der geförderten Beschäftigungen 36

2.10 Erwerbsverlauf nach Förderende 41

2.11 Zusammenfassung 42

3 SGI-Modell **45**

3.1 Förderkonzept 46

3.2 Implementation 49

3.3 Inanspruchnahme im Regionalvergleich 52

3.4 Zielgruppenerreichung 53

3.5 Geförderte Arbeitsplätze, Löhne und Förderbeträge 55

3.6 Befristung, Dauer und Beendigung der Förderungen 58

3.7 Qualifizierung 61

3.8 Zusammenfassung 63

4 Fazit 66

Anhang: Förderstatistik zum Mainzer Modell und zum SGI-Modell 69

Literaturverzeichnis 72

Förderrichtlinien 73

Publikationen des Forschungsverbundes 74

Projektteam des Forschungsverbundes 76

Autor/innen des Endberichts 77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Expertengespräche zum Mainzer Modell 16

Tabelle 2: Arbeitgeberförderung bei einer Vollzeitbeschäftigung nach dem SGI-Modell für Förderzugänge im Jahr 2002 48

Tabelle 3: Expertengespräche zum SGI-Modell 49

Tabelle A1: Förderstrukturen des bundesweiten Mainzer Modells 69

Tabelle A2: Förderstrukturen des Mainzer Modells in den ursprünglichen Förderregionen 70

Tabelle A3: Förderstrukturen des SGI-Modells 71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesamtförderung nach dem bundesweiten Mainzer Modell für Förderzugänge vom 1. März 2002 bis 31. März 2003 15

Abbildung 2: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells 18

Abbildung 3: Monatliche Zu- und Abgänge im bundesweiten Mainzer Modell 19

Abbildung 4: Förderdichte des bundesweiten Mainzer Modells im Regionalvergleich 20

Abbildung 5: Anteil der zuvor Arbeitslosen an den Förderzugängen in das bundesweite Mainzer Modell nach vorherigem Leistungsbezug 22

Abbildung 6: Anteil der zuvor Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten an den Förderzugängen in das bundesweite Mainzer Modell 23

Abbildung 7: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells nach Förderarten 24

Abbildung 8: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells nach Geschlecht und ausgewählten Familientypen 25

Abbildung 9: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell Geförderten nach der Kinderzahl 26

Abbildung 10: Anteil der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Teilzeitbeschäftigungen 27

Abbildung 11: Anteil der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Teilzeitbeschäftigungen nach Geschlecht und Arbeitszeit 28

Abbildung 12: Bundesweit durch das Mainzer Modell geförderte Arbeitsplätze nach Wirtschaftszweigen 28

Abbildung 13: Geförderte Arbeitsplätze beim bundesweiten Mainzer Modell nach Stellung im Beruf und Ausbildung 29

Abbildung 14: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Bruttomonatslöhne 30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 15: Geförderte durchschnittliche Bruttomonatslöhne und Bruttostundenlöhne beim bundesweiten Mainzer Modell 31

Abbildung 16: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Bruttostundenlöhne 31

Abbildung 17: Durchschnittliche Förderbeträge des bundesweiten Mainzer Modells nach Geschlecht und Fördergebiet 34

Abbildung 18: Zufriedenheit mit der Höhe und Dauer der Förderung des Mainzer Modells 34

Abbildung 19: Förderdauern beim bundesweiten Mainzer Modell 36

Abbildung 20: Erwarteter und tatsächlicher Förderbestand des Mainzer Modells seit Juli 2000 37

Abbildung 21: Überlebenswahrscheinlichkeiten nach dem Mainzer Modell geförderter Beschäftigungen (Life-Table-Schätzung) 38

Abbildung 22: Anteil der beendeten Förderungen an den Zugängen beim bundesweiten Mainzer Modell 39

Abbildung 23: Anteil der Arbeitslosen an allen vormals Geförderten, deren gefördertes Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt der Zweitbefragung bereits beendet war 42

Abbildung 24: Gesamtförderung an Arbeitgeber/innen und Beschäftigte zusammen nach dem SGI-Modell für Förderzugänge vom 1. Januar bis zum 28. Februar 2002 47

Abbildung 25: Inanspruchnahme des SGI-Modells 52

Abbildung 26: Monatliche Zu- und Abgänge im SGI-Modell 53

Abbildung 27: Zielgruppenerreichung des SGI-Modells 54

Abbildung 28: Förderstrukturen des SGI-Modells vor und nach der Richtlinienänderung 54

Abbildung 29: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Arbeitszeit 56

Abbildung 30: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Wirtschaftszweig 56

Abbildung 31: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Stellung im Beruf und Ausbildung 57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 32: Schichtung der mit dem SGI-Modell geförderten Bruttostundenlöhne 57

Abbildung 33: Schichtung der Zuschüsse nach dem SGI-Modell an Arbeitgeber/innen 58

Abbildung 34: Anteil der beendeten Förderungen an den Zugängen beim SGI-Modell 59

Abbildung 35: Erwarteter und tatsächlicher Förderbestand des SGI Modells seit Juli 2000 59

Abbildung 36: Förderdauern beim SGI-Modell 60

Abbildung 37: Geförderte Qualifizierungen nach dem SGI-Modell 61

Abbildung 38: Einschätzung der Qualifizierungen nach dem SGI-Modell durch die Geförderten 63

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Datenquellen zum Mainzer Modell 13

Übersicht 2: Datenquellen zum SGI-Modell 45

Vorwort

Die Erprobung des „Mainzer Modells“ und des Modells der Saar-Gemeinschaftsinitiative („SGI-Modell“) im Rahmen des Sonderprogramms „CAST“ (**C**hancen und **A**nreize zur Aufnahme **s**ozialversicherungspflichtiger **T**ätigkeiten) der Bundesregierung ab Mitte 2000 geht auf eine Initiative des damaligen nationalen Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zurück. Die zentrale Zielsetzung des Programms bestand darin, die Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Zunächst wurde das Mainzer Modell in einzelnen Arbeitsamtsbezirken Brandenburgs und von Rheinland-Pfalz umgesetzt, das SGI-Modell im Saarland und Teilen Sachsens. Zum Beginn des Jahres 2002 wurde das Mainzer Modell auf ganz Rheinland-Pfalz und zwei Monate später bundesweit ausgedehnt. Das SGI-Modell wurde demgegenüber mit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells vorzeitig eingestellt. Nachdem die Laufzeit des Mainzer Modells im Zusammenhang mit seiner bundesweiten Ausdehnung zunächst um ein Jahr bis Ende 2003 verlängert worden war, wurde es anlässlich der Einführung der so genannten „Midi-Jobs“ (Gleitzone) zum 1. April 2003 ebenfalls vorzeitig eingestellt. Darüber hinaus wurden während der Laufzeit mehrfach die Förderkonditionen verändert, insbesondere wurde die maximale Förderdauer bei beiden Fördermodellen von ursprünglich 18 auf 36 Monate verlängert.

Vor diesem Hintergrund haben das Mainzer und das SGI-Modell die an der Evaluation Beteiligten, nämlich das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, das Institut Arbeit und Technik (IAT) und den Berliner Wirtschaftsforscher und Politikberater Dr. Bruno Kaltenborn, immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt, die Untersuchung den geänderten Förderbedingungen anzupassen. Das gilt auch für Infratest Sozialforschung, das die Begleitforschung im Auftrag des IAB durch verschiedene Befragungen unterstützte.

Angesichts der skizzierten vielfältigen Änderungen des Sonderprogramms kann in diesem Bericht nicht mehr auf alle Facetten eingegangen werden. Dies betrifft insbesondere die ursprünglich regional begrenzte Erprobung des Mainzer Modells. Diesbezüglich ist auf die ersten beiden Zwischenberichte des Forschungsverbundes und seine sieben Projektbriefe zu verweisen. In diesen Endbericht fließen aber die Ergebnisse der ausführlichen Projektberichte zu den Betriebs- und Peronenbefragungen sowie der multivariaten Analysen zur Zielerreichung des Mainzer Modells und zur Beschäftigungsstabilität der Geförderten ein. Deren Ergebnisse werden für das an den inhaltlichen und methodischen Details interessierte Lesepublikum in dem integrierten Projektbericht “Das Mainzer Modell aus Sicht der Arbeitnehmer und Betriebe” präsentiert, der nach der Neuordnung der Bundesministerien als Internet-Dokument unter www.bmas.bund.de zur Verfügung steht.

Berlin, Nürnberg und Gelsenkirchen,
im November 2005

Dr. Bruno Kaltenborn
(Projektkoordination Forschungsverbund)

Christian Brinkmann
(IAB)

Dr. Claudia Weinkopf
(Projektleitung IAT)

1 Einleitung

Nach einer intensiven öffentlichen Debatte um die Förderung des Niedriglohnsektors im Jahr 1999 hat die Bundesregierung eine Anregung des damaligen nationalen Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit aufgegriffen und das Sonderprogramm „CAST“ (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) aufgelegt. Im Rahmen von CAST wurden ab Mitte 2000 zwei Förderkonzepte erprobt. Mit dem Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative des Saarlandes (SGI-Modell) konnten zusätzliche Neueinstellungen von Langzeitarbeitslosen und gering qualifizierten Arbeitslosen insbesondere durch degressive Lohnkostenzuschüsse an Betriebe gefördert werden.[1] Demgegenüber erhielten nach dem so genannten Mainzer Modell Arbeitnehmer/innen, die eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnahmen, bedürftigkeitsgeprüfte, ebenfalls degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen und ggf. einen Kindergeldzuschlag.

Während zunächst beide Förderkonzepte in jeweils einer Arbeitsmarktregion West und Ostdeutschlands erprobt wurden, wurde das SGI-Modell mit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells ab März 2002 zehn Monate früher als ursprünglich geplant eingestellt. Die Laufzeit des Mainzer Modells hingegen wurde mit der bundesweiten Ausdehnung zunächst um ein Jahr bis Ende 2003 verlängert, dann allerdings ebenfalls vorzeitig Ende März 2003 anlässlich der Einführung der so genannten „Midi-Jobs“ (Gleitzone) beendet.

Die Intention des Mainzer Modells, durch Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung einen Anreiz für Teilzeitbeschäftigung zu setzen, wurde durch die allgemeingültige Midi-Job-Regelung für Bruttoentgelte zwischen 401 und 800 Euro monatlich ab April 2003 sozialversicherungsrechtlich fortentwickelt. Bei der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch II) werden ab 2005 mit dem Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) und der großzügigeren Freistellung von Erwerbseinkommen (§ 30 SGB II) gegenüber dem Mainzer Modell modifizierte Elemente zur Förderung niedriger Erwerbseinkommen eingeführt. Ebenfalls knüpft der Kinderzuschlag nach § 6a BKKG an die Zuschläge des Mainzer Modells an.

Dieser Abschlussbericht umfasst die Evaluierungsergebnisse zu beiden Fördermodellen. In Kapitel 2 steht das Mainzer Modell im Mittelpunkt, in Kapitel 3 das SGI-Modell. In Kapitel 4 wird ein Fazit gezogen.

1 Vgl. hierzu näher den 2. Zwischenbericht des Forschungsverbundes (Hollederer u.a. [2002]).

2 Mainzer Modell

Das ursprüngliche Konzept für das „Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“ wurde 1999 von der rheinland-pfälzischen Landesregierung entwickelt und in die öffentliche Debatte eingebracht (Gerster und Deubel [1999]). Der vollständige Titel deutet an, dass seinerzeit neben der beschäftigungs-politischen Zielsetzung auch sozialpolitische Ziele zugunsten von Familien verfolgt wurden - u.a. „die Erhöhung der horizontalen Gerechtigkeit in den unteren Einkommensgruppen“ und „die Herausführung von Kleinverdiener-Familien aus der Sozialhilfe“ (Gerster und Deubel [1999, S. 42]).

Demgegenüber lag der erklärte Fokus des Sonderprogramms der Bundesregierung in der beschäftigungs bzw. arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung: „Ziele sind die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering verdienende Arbeitnehmer, allein Erziehende und Klein-Verdiener-Familien mit Kindern unter Vermeidung der sog. Sozialhilfefalle sowie die Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeit.“[2] Eine Konsequenz dieser Zielsetzung war sicherlich die Begrenzung der Förderung auf neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse, die bei einer stärkeren Gewichtung der sozialpolitischen Zielsetzung kaum zu rechtfertigen gewesen wäre.

Das Mainzer Modell wurde zunächst im Norden von Rheinland-Pfalz (Arbeitsamtsbezirke Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied) und in Teilen Brandenburgs (Arbeitsamtsbezirke Eberswalde und Neuruppin) erprobt. Nach zögerlicher Inanspruchnahme wurden die Förderkonditionen bereits zum 1. Mai 2001 großzügiger ausgestaltet. So wurden die Förderhöchstdauer von 18 auf 36 Monate verdoppelt und die monatlichen Leistungen insbesondere für allein Erziehende erhöht. Zum Jahresbeginn 2002 wurde das Mainzer Modell dann auf ganz Rheinland-Pfalz ausgedehnt. Nach einer erneuten intensiven öffentlichen Debatte über Kombilöhne wurde beschlossen, das Mainzer Modell ab 1. März 2002 bundesweit umzusetzen und die Möglichkeit der Neueintritte um ein Jahr bis Ende 2003 zu verlängern. Wiederum wurden die Förderkonditionen modifiziert: So entfiel beispielsweise bei vorherigem Bezug von Arbeitslosen oder Sozialhilfe die (nochmalige) Bedürftigkeitsprüfung. Schließlich wurde das Mainzer Modell im Zusammenhang mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungen (Mini-Jobs) und der Einführung einer Gleitzone für die Sozialabgaben der Beschäftigten (Midi-Jobs) zum 1. April 2003 vorzeitig eingestellt. Bestehende Förderungen werden jedoch wie vorgesehen weiter geführt, so dass die letzten Förderfälle spätestens Anfang April 2006 beendet sein werden.

Die Begleitforschung zum Mainzer Modell basiert auf Experteninterviews im Rahmen der Implemen-tationsanalyse, auf quantitativen Erhebungen bei Geförderten, Vergleichspersonen und Betrieben sowie auf Auswertungen von Prozessdaten (vgl. Übersicht 1). Entsprechend liegen aus verschiedenen Datenquellen Informationen über die Förderstrukturen vor:

- Die CAST-Förderdatei der Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur für Arbeit) enthält Angaben über alle Geförderten seit der Einführung des Mainzer Modells.

- Die Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei enthält Angaben über Geförderte seit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells zum 1. März 2002.

2 Art. 2 § 1 der Förderrichtlinien

Übersicht 1: Datenquellen zum Mainzer Modell

Datenquelle	Auswertbare Fallzahlen	Relevant für Abschnitt(e)
Expertengespräche	Landesarbeitsämter (10), Arbeitsämter (36),) Sozialämter (4), Betriebe (12), Sonstige (7	2.2
Individualbefragungen (Erstbefragungen)	3.080 Förderzugänge von Januar 2001 bis August 2002 in den ursprünglichen Förderregionen und von September 2002 bis März 2003 bundesweit (395 Förderzugänge vor und 2.685 Förderzugänge nach der bundesweiten Ausdehnung) sowie als Vergleichsgruppe 1.443 Abgänger/ innen aus Arbeitslosigkeit in den entsprechenden Regionen und Zeiten (409 Personen vor und 1.034 nach der bundesweiten Ausdehnung)	2.5, 2.6, 2.7, 2.9, 2.10
Individual-befragungen (Wiederholungs-befragungen)	2.000 Förderzugänge zwischen September 2001 und März 2003, die an der Erstbefragung teilnahmen und einer Folgebefragung zustimmten	2.10
CAST-Förderdatei	Prozessdaten zu allen 1.210 Förderzugängen während der regional begrenzten Erprobung vom 1. Juli 2000 bis zum 28. Februar 2002 und allen bundesweit 15.021 Förderzugängen ab 1. März 2002 bis zur Einstellung des Mainzer Modells; letzter erfasster Zugang Dezember 2003, letzter Auswertungsstand 22. April 2004	2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.9
IAB-Recherche in den Erstbewilli-gungsbescheiden zu Löhnen, Einkommen und Förder-beträgen	805 (der insgesamt 1.005) Förderzugänge vom 1. Juli 2000 bis zum 31. Dezember 2001	- -
Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei	Auswertbare Prozessdaten zu bundesweit 9.997 Förderzugängen ab 1. März 2002, die bis 23. Oktober 2003 erfasst wurden	2.6, 2.7
Betriebsbefragungen	3.037 Betriebe, die zwischen Juli 2000 und April 2003 mindestens einen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten eingestellt haben; Wiederholungs-befragung bei 829 Betrieben, die an der Erstbefragung teilgenommen haben und zwischen Juli 2000 und Oktober 2002 einen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten eingestellt haben	2.8

Anmerkung: Zur Abschätzung von Effekten des Mainzer Modells wurden ergänzend Mikrodaten zu Vergleichsbetrieben, die keinen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten eingestellt haben, aus dem IAB-Betriebspanel herangezogen (Abschnitt 2.8).

Quelle: Eigene Darstellung.

- Weitere Angaben, insbesondere zum früheren Berufsleben, zur Haushaltszusammensetzung, zum Einkommen und zu den Arbeitsplatzstrukturen liefern (Erst-) Befragungen bei einer Stichprobe von Geförderten.

- Die Wiederholungsbefragungen von Geförderten liefern vor allem Angaben zu ihrem Verbleib nach der Förderung.

Da sich die Förderstrukturen zwischen der regional begrenzten Erprobung und der bundesweiten Ausdehnung mit Ausnahme der Ost-West-Verteilung kaum unterscheiden,[3] wird auch in der Darstellung in den folgenden Abschnitten hier grundsätzlich nicht entsprechend differenziert. Bei Angaben aus der CAST-Förderdatei werden alle erfassten Förderzugänge seit der bundesweiten Ausdehnung zum 1. März 2002 berücksichtigt, während bei den Auswertungen der Befragungsergebnisse alle Befragten einbezogen werden.

Im Folgenden wird zunächst in Abschnitt 2.1 das Förderkonzept dargestellt. Anschließend werden in Abschnitt 2.2 die vielfältigen Aktivitäten der Arbeitsämter (heute: Agenturen für Arbeit[4]), teilweise auch unterstützt durch die Sozialämter, bei der Umsetzung (Implementation) des Mainzer Modells von Beginn an beschrieben. In Abschnitt 2.3 wird auf die bundesweite Inanspruchnahme und im Regionalvergleich eingegangen. Dabei wird auch analysiert, inwieweit die regional unterschiedliche Inanspruchnahme mit der regionalen Arbeitsmarktsituation und der Wirtschaftsstruktur verbunden ist.

Wie eingangs erwähnt, wurden mit dem Mainzer Modell zumindest zwei verschiedene Zielsetzungen verfolgt. Damit korrespondieren auch unterschiedliche Zielgruppen. Inwieweit sie erreicht wurden, wird in den Abschnitten 2.4 und 2.5 untersucht. Abschnitt 2.4 ist zunächst den gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen gewidmet, Abschnitt 2.5 den allein Erziehenden und Kleinverdienerfamilien.

Abschnitt 2.6 zeigt auf, welche Arbeitsplätze und Löhne gefördert wurden. In Abschnitt 2.7 werden die Förderbeträge und die Zufriedenheit mit der Förderung dargestellt. Abschnitt 2.8 analysiert die Beschäftigungseffekte des Mainzer Modells. Abschnitt 2.9 geht auf Dauer und Beendigungen der Förderungen ein. Abschnitt 2.10 ist dem Erwerbsverlauf nach Beendigung der Förderung gewidmet. Eine Zusammenfassung gibt Abschnitt 2.11.

2.1 Förderkonzept

Eine Förderung nach dem Mainzer Modell setzte die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen, tariflich bzw. ortsüblich vergüteten Beschäftigung mit einem Entgelt von mehr als 325 EUR und einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden voraus.[5] Studierende und Auszubildende waren von der Förderung ausgeschlossen. Eine gleichzeitige Förderung des einstellenden Betriebes mit einem Lohnkostenzuschuss war zunächst unzulässig; seit der bundesweiten Ausdehnung war eine parallele Förderung mit einem Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung in Höhe der Regelförderung (§ 218 Abs. 1 Nr. 1 SGB III a.F.) möglich. In der Folge konnte einem Arbeitgeber eines mit dem Mainzer Modell unterstützten Arbeitnehmers ein Lohnkostenzuschuss von höchstens 30% für längstens sechs Monate gewährt werden.

Das Mainzer Modell beinhaltete zwei Leistungen, einen Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen und für Eltern minderjähriger Kinder einen Zuschlag zum Kindergeld. Förderhöhe und relevante Einkommensgrenzen unterschieden sich zwischen diesen beiden Komponenten. Allein Stehende (ohne Kinder) konnten einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen (maximal etwa 67 EUR) bis zu einem Einkommen von höchstens 810 EUR monatlich erhalten, bei allein Erziehenden und Paaren waren Förderhöchstbetrag und Einkommensgrenze doppelt so hoch. Ein Kindergeldzuschlag (maximal 75 EUR monatlich je

3 Vgl. hierzu näher den 2. Zwischenbericht des Forschungsverbundes (Hollederer u.a. [2002]).
4 Im Folgenden werden i.d.R. die vor 2004 geltenden Bezeichnungen „Bundesanstalt für Arbeit“, „Arbeitsämter“ und „Landesarbeitsämter“ verwendet.
5 Somit musste die bis zur Reform der Minijobs ab April 2003 geltende Geringfügigkeitsgrenze überschritten werden.

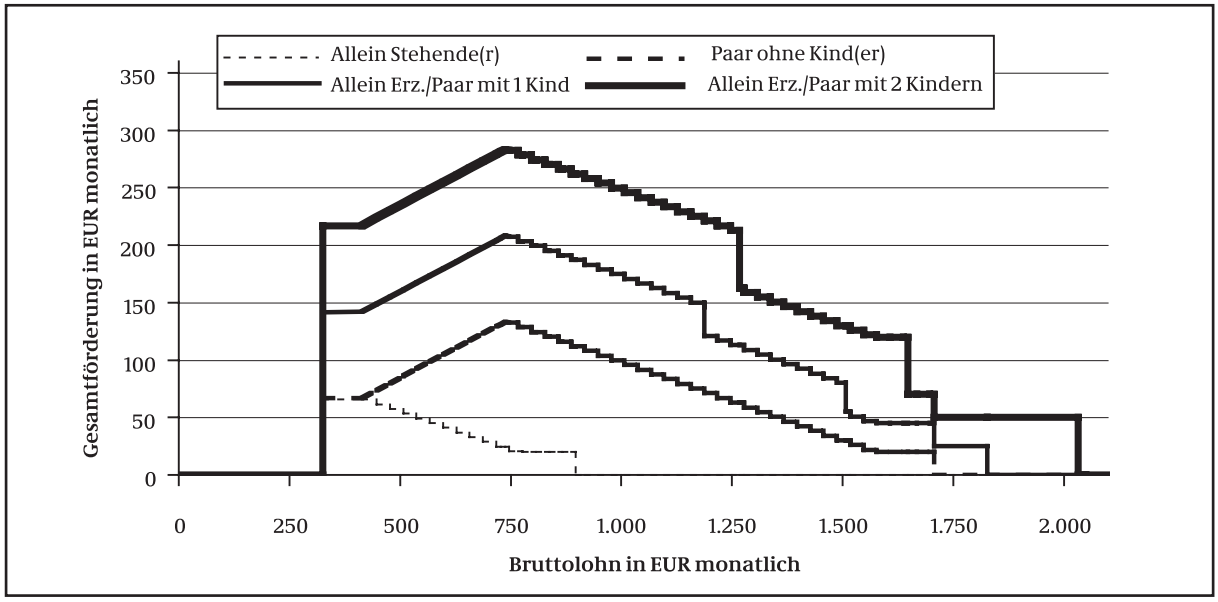
minderjähriges Kind) wurde bis zu einem Einkommen von höchstens 1.740 EUR monatlich zuzüglich 205 EUR jeweils für das zweite bis fünfte Kind gezahlt. Den genauen Verlauf der Gesamtförderung in Abhängigkeit vom Bruttolohn zeigt Abbildung 1. Aufgrund der höheren Förderung durch den Kindergeldzuschlag und der höheren Einkommensgrenzen war diese Förderkomponente insgesamt bedeutsamer als der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen.

Bei der Bestimmung der Zuschusshöhen wurde das Einkommen der Geförderten und ihrer etwaigen Partner/innen gemeinsam berücksichtigt. Das Einkommen beinhaltete das Arbeitsentgelt, Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit, Beamten, Renten und Versorgungsbezüge sowie Arbeitslosen und Unterhaltsgeld. Bei Beziehern von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde auf eine erneute Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, für die Förderung wurde nur das Arbeitsentgelt aus der aufgenommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung berücksichtigt. Eine pauschale Werbungskostenpauschale (87 EUR monatlich je Förderfall) wurde abgezogen.

2.2 Implementation

Im Mittelpunkt der Implementationsanalyse stand die Frage, wie das Mainzer Modell in der Praxis umgesetzt wurde und welche Faktoren und Rahmenbedingungen seine Inanspruchnahme beeinflusst haben. Hierzu wurden Expertengespräche mit unterschiedlichen Akteuren durchgeführt. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Ebene der Arbeitsämter, da diese für die konkrete Umsetzung vor Ort zuständig waren. Ergänzend wurden auch Expertengespräche in den für die überregionale Koordination zuständigen Landesarbeitsämtern (heute: Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit) und in ausgewählten Sozialämtern geführt, mit denen die Arbeitsämter bei der Umsetzung kooperieren sollten.

Abbildung 1: Gesamtförderung nach dem bundesweiten Mainzer Modell für Förderzugänge vom 1. März 2002 bis 31. März 2003



Anmerkung: Kein weiteres Einkommen außer dem auf der Abszisse dargestellten Bruttolohn; bei den Paaren ist ein/e Verdiener/in unterstellt.

Quelle: Art. 2 und Tabellen 1 bis 5e der Richtlinien zum Sonderprogramm „Mainzer Modell" für Förderzugänge ab 1. März 2002.

Darüber hinaus wurden auch Expertengespräche in Betrieben geführt, die Arbeitskräfte mit einer Förderung nach dem Mainzer Modell eingestellt hatten. Entgegen der ursprünglichen Planung, auch mit geförderten Beschäftigten Interviews zu führen, wurde auf diese wegen der vorzeitigen Einstellung des Mainzer Modells letztlich verzichtet.[6] Tabelle 1 zeigt die Verteilung der zum Mainzer Modell geführten Expertengespräche in unterschiedlichen Institutionen (bzw. Ebenen) und differenziert nach West- und Ostdeutschland.

Für die Umsetzung und Abwicklung des Mainzer Modells waren in erster Linie die Arbeitsämter zuständig. Für diese Aufgabe wurden ihnen keine zusätzlichen Kapazitäten zur Verfügung gestellt, was auch bei anderen Sonderprogrammen üblich ist (Übertragung der Durchführung befristeter Arbeitsmarktprogramme durch Verwaltungsvereinbarung; siehe § 370 Abs. 2 SGB III a.F.) . Außerdem war man im Vorfeld davon ausgegangen, dass sich der zusätzliche Aufwand im Wesentlichen auf die Information von Arbeitskräften sowie die Bewilligung und Gewährung der Zuschüsse beschränken würde. Dies entspricht auch der allgemeinen Einschätzung von Anreizprogrammen, die als wenig bürokratieintensiv gelten, weil sie durch die Gewährung eines Vorteils die spontane Inanspruchnahme der Adressat/innen stimulieren.

Beim Mainzer Modell hatte sich jedoch schon während der regionalen Erprobungsphase gezeigt, dass die Arbeitsämter eine erheblich aktivere Rolle im Umsetzungsprozess spielen mussten, um das neue Programm in der Region bei Arbeitskräften und Betrieben bekannt zu machen. Dies hat sich auch nach der bundesweiten Ausdehnung des Programms kaum geändert, obwohl der Bekanntheitsgrad des Mainzer Modells in der Öffentlichkeit zweifellos zwischenzeitlich - u.a. durch die zahlreichen Presseberichte und einer bundesweiten Anzeigenkampagne der Bundesregierung - gestiegen war.

Die einzelnen Arbeitsämter gingen bei der Umsetzung des Mainzer Modells unterschiedlich vor. Dies betraf die personellen Zuständigkeiten ebenso wie Maßnahmen zur Information von Unternehmen und Arbeit Suchenden. Tendenziell wurde die Infor-

Tabelle 1: Expertengespräche zum Mainzer Modell

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Landesarbeitsamt	6,5	3,5	10
Arbeitsamt	27	9	36
Sozialamt	2	2	4
Betrieb	10	2	12
Sonstige	5	2	7
Summe	**50,5**	**18,5**	**69**

Anmerkung: Wurden in einem Amt wiederholt Gespräche geführt, sind diese hier als einzelne Interviews aufgeführt. In Rheinland-Pfalz bestand die Möglichkeit, an einem Erfahrungsaustausch im Landesarbeitsamt teilzunehmen. Da das Landesarbeitsamt Nord Arbeitsämter in Ost- und Westdeutschland umfasst, wurde dieses Expertengespräch je zur Hälfte für Ost- und Westdeutschland gezählt. Zu den „Sonstigen" zählten ein Gespräch mit einem Gewerkschaftsvertreter aus einem regionalen Projektbeirat, ein Gespräch im zuständigen Landesministerium, drei Gespräche in Kreisverwaltungen und zwei Gespräche bei kommunalen Beschäftigungsgesellschaften.

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Die Ergebnisse der Implementationsanalyse sind ausführlich im 3. Zwischenbericht des Forschungsverbunds wiedergegeben (siehe Hollederer u.a [2004, S. 29ff]).

mation von Arbeitgeber/innen im Vergleich zur vorherigen regionalen Erprobung weniger intensiv betrieben, was auch damit zusammen hängen dürfte, dass die Resonanz der Unternehmen in den Modellarbeitsämtern durchgängig sehr gering gewesen war. Schwerpunkte lagen vor diesem Hintergrund in der Information von Arbeit Suchenden – über die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, in Informationsveranstaltungen und persönlichen Beratungsgesprächen. Teilweise konzentrierten sich die Arbeitsämter hierbei von vorneherein auf diejenigen Zielgruppen, die sich in der regionalen Erprobung als besonders interessiert und geeignet gezeigt hatten. Dies betraf insbesondere allein erziehende Frauen.

Einzelne Arbeitsämter haben bei der Umsetzung des Mainzer Modells auch die Kooperation mit Dritten gesucht, was in einigen Fällen zu einer überdurchschnittlichen Zahl von Förderzugängen geführt hat. Als Vorteil einer solchen Vorgehensweise ist zu sehen, dass sich solche externen Stellen auf die Umsetzung des Mainzer Modells konzentrieren konnten, während in den Arbeitsämtern selbst meist keine ausreichenden Kapazitäten hierfür zur Verfügung standen und die Förderung nach dem Mainzer Modell nur ein Instrument von vielen war.

Die unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Umsetzung führten allerdings nicht zu systematisch anderen Niveaus der Förderzugänge. Unter den Arbeitsämtern mit der höchsten Inanspruchnahme des Mainzer Modells finden sich kaum Gemeinsamkeiten. Eine enge Kooperation mit Dritten oder Sozialhilfeträgern hat z.B. nur in manchen Fällen dazu beigetragen, dass höhere Förderzugänge erreicht wurden, während dies in anderen Fällen nicht der Fall war. Insofern war es nur sehr begrenzt möglich, aus den Erfahrungen Hinweise abzuleiten, mit welcher Vorgehensweise sich die Inanspruchnahme steigern ließ.

Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells fiel in eine Phase, in der die Arbeitslosigkeit – auch von Qualifizierteren – deutlich gestiegen und die Zahl der Meldungen offener Stellen bei den Arbeitsämtern zurück gegangen ist. Hinzu kamen die Turbulenzen in der Folge des so genannten Vermittlungsskandals, die Arbeit der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt der Bundesregierung (so genannte Hartz-Kommission) und die darauf folgenden Vorschläge zur Reorganisation der Arbeitsverwaltung und zur Einführung neuer Förderinstrumente, die zweifellos erhebliche Kapazitäten in den Arbeitsämtern gerade im Jahr 2002 in der Anlaufphase des Sonderprogramms gebunden haben.

Die bundesweiten Erfahrungen bestätigen die Einschätzung derjenigen Arbeitsämter in Rheinland-Pfalz und Brandenburg, in denen das Modell zuvor regional begrenzt erprobt worden war, hinsichtlich des hohen Zeit- und Beratungsaufwandes bei der Umsetzung des Mainzer Modells: Trotz gewisser Vereinfachungen und Pauschalierungen, die im Zuge der bundesweiten Einführung in den Richtlinien vorgenommen worden waren, war die Ermittlung der Höhe der Zuschüsse, die vom anrechenbaren Haushaltseinkommen, dem Arbeitsentgelt der neuen Stelle und der Zahl der minderjährigen Kinder abhängig war, nach wie vor aufwändig. Insofern benötigten die Arbeitsämter nach der bundesweiten Ausdehnung auch eine gewisse Zeit, bis eine größere Zahl von Mitarbeiter/innen mit dieser Art der Förderung vertraut war und sie im Arbeitsalltag umsetzen konnte. Bis zur Einstellung des Mainzer Modells Ende März 2003 verblieb dann nicht mehr viel Zeit für eine routinierte Umsetzung.

Die Komplexität der Zuschussberechnung führte auch dazu, dass Beratungen von Arbeit Suchenden, die ohne Vorliegen eines konkreten Stellenangebotes durchgeführt wurden, nur sehr allgemein erfolgen konnten, weil die tatsächliche Höhe der Zuschüsse vor allem vom tatsächlich erzielten Arbeitsentgelt abhing. Umgekehrt war auch die Zahl derjenigen, die sich aus eigener Initiative nach den Fördermöglichkeiten erkundigten, nicht sehr groß, weil auch sie kaum einschätzen konnten, welchen Zuschuss sie bei Aufnahme einer gering entlohnten Tätigkeit erhalten würden.

Wie bereits in der Phase der regionalen Erprobung zeigten insbesondere die Unternehmen wenig Interesse am Mainzer Modell. Eine verstärkte Meldung von offenen Stellen im Einkommensbereich, in dem eine Förderung nach dem Mainzer Modell möglich gewesen wäre, blieb aus. Zudem zeigten diejenigen Arbeitgeber, die solche Stellen zu besetzen hatten, teilweise mehr Interesse an Lohn-

kostenzuschüssen, die unmittelbar dazu beitragen, ihre Arbeitskosten zu verringern, während das Mainzer Modell ausschließlich den Beschäftigten zugute kam. Insbesondere in Ostdeutschland wurde oftmals darauf hingewiesen, dass Einstellungen ohne Arbeitgeberförderung generell eher selten erfolgen. Hieran scheint auch die mit der bundesweiten Ausdehnung eingeräumte Möglichkeit, die arbeitnehmerseitigen Zuschüsse nach dem Mainzer Modell mit einem Eingliederungszuschuss zu kombinieren, wenig geändert zu haben, denn diese Kombination spielte in der Praxis nur eine sehr geringe Rolle.

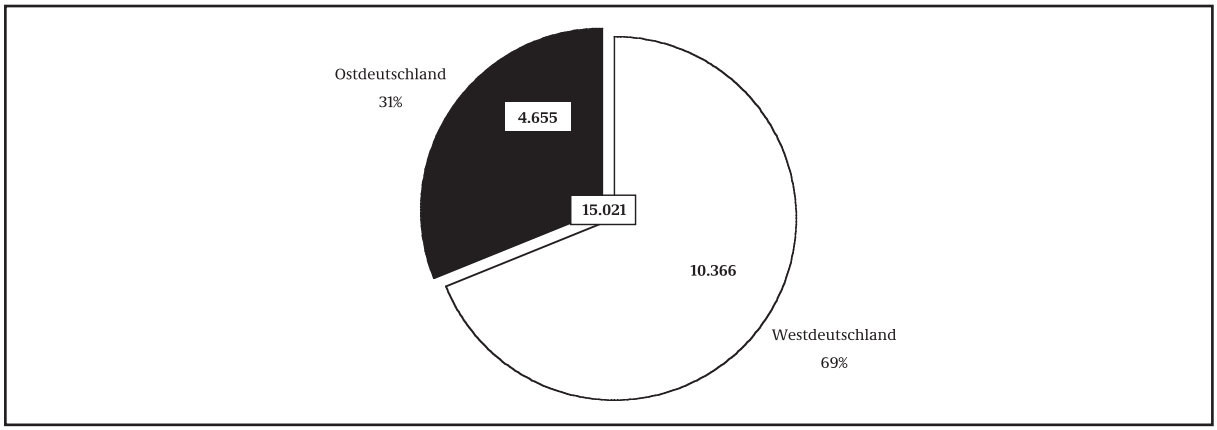
Einzelne Unternehmen, die Beschäftigte mit einer Förderung nach dem Mainzer Modell eingestellt hatten, wiesen darauf hin, dass sie hofften, durch die lange Förderdauer von bis zu drei Jahren Fluktuation eindämmen und das Personal langfristig binden zu können. Diese Überlegung hatte aber in der Breite offenbar keine große Bedeutung, zumal der Anteil von vornherein befristeter Arbeitsverträge unter den Geförderten überdurchschnittlich hoch war.

Die ursprünglich erhoffte Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit für das Mainzer Modell durch wichtige regionale Akteure auf dem Arbeitsmarkt wie Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sowie Gewerkschaften blieb ähnlich wie in der regionalen Erprobung auch nach der bundesweiten Ausdehnung weitgehend aus bzw. zeigte in der Praxis wenig Wirkung. Dies ist insofern erstaunlich, als der „Erfinder“ des Mainzer Modells Florian Gerster auch in seiner damals neuen Funktion als Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit für eine verstärkte Nutzung weiterhin aktiv geworben hatte. Ein positives Klima, das die Umsetzung möglicherweise hätte unterstützen können, stellte sich jedoch auch wegen der vielfach kritischen Haltung der Interessenverbände und der Presse nicht ein. Den einen ging das Mainzer Modell nicht weit genug; andere lehnten eine Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich grundsätzlich ab. Zudem hatte das Mainzer Modell frühzeitig ein Negativ-Image („aufwändig und wenig wirksam“) erlangt, das sich während der bundesweiten Umsetzungsphase keineswegs verbesserte, sondern eher noch verschlechterte. Der Beschluss, die Erprobung Ende März 2003 vorzeitig einzustellen, wurde folglich auch fast einhellig begrüßt.

2.3 Inanspruchnahme bundesweit und im Regionalvergleich

Bereits während der regional begrenzten Erprobung war die Inanspruchnahme mit 1.210 Förderungen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben. Auch während der anschließenden Phase der bundesweiten Umsetzung war die Inanspruchnahme mit insgesamt gut 15.000 Förderzugängen zurückhaltend. Gleichwohl war nach den vorherigen Erfahrungen mit der regional begrenzten Erprobung der Anteil Ostdeutschlands mit über 30% während der bundesweiten Umsetzung unerwartet hoch (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells



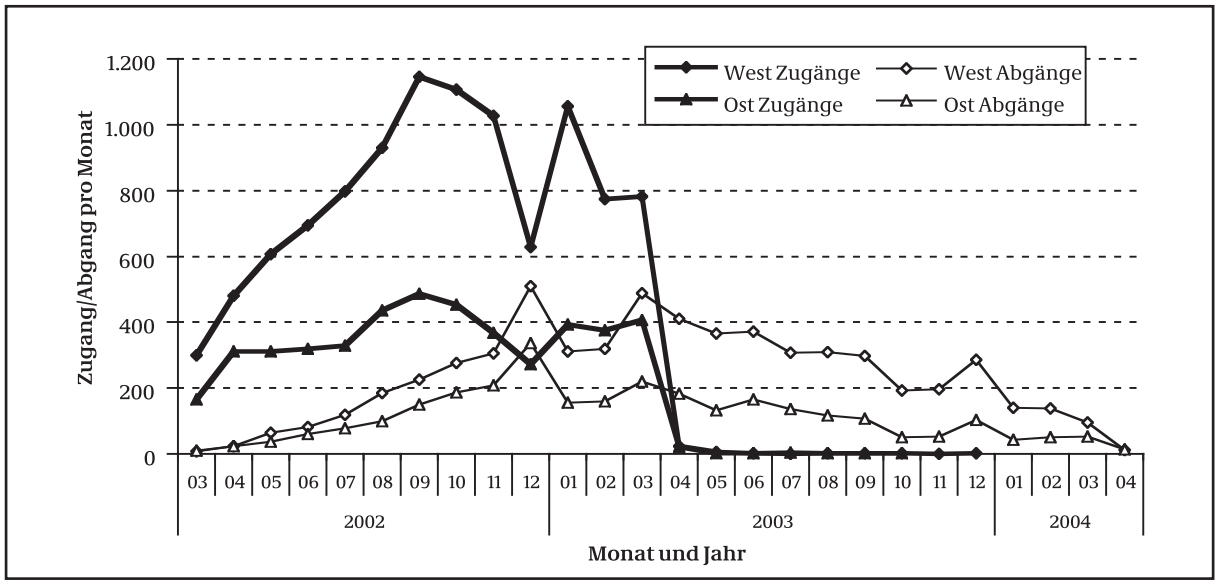
Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Seit Ende April 2003 - dem Auswertungsstand des 3. Zwischenberichts (Hollederer u.a. [2004]) - wurden weitere 1.226 Förderzugänge erfasst. Neben den üblichen Verzögerungen zwischen Arbeitsaufnahme, Zuschussbewilligung und Erfassung resultiert dies auch aus dem Anfang 2003 aufgelaufenen Bearbeitungsstau aufgrund der damaligen vorläufigen Haushaltsführung. Dies zeigt sich insbesondere bei den Zugängen in Westdeutschland, die gegenüber denen in Ostdeutschland auch noch eine größere Diskontinuität aufwiesen (vgl. Abbildung 3). Die letzte Bewilligung wurde mit erheblicher Zeitverzögerung nachträglich erst im Dezember 2003 in der Förderstatistik der Bundesanstalt für Arbeit erfasst.

Im Rahmen des regional begrenzten und des bundesweiten Mainzer Modells wurden von März 2002 bis Juni 2004 insgesamt 29,9 Mio. EUR Zuschüsse ausbezahlt, davon 7,4 Mio. EUR (25%) in Ostdeutschland. Im Jahresdurchschnitt 2004 wurden monatlich noch etwa 850.000 EUR bundesweit für Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen und Kindergeldzuschläge verausgabt, in der ersten Jahreshälfte 2005 immerhin noch 640.000 EUR pro Monat. Die Ausgaben für das Sonderprogramm gehen abhängig von den ursprünglichen Förderdauern und der Stabilität der geförderten Beschäftigungsverhältnisse erst allmählich zurück.

Der mit 30% hohe Anteil Ostdeutschlands an allen Förderungen relativiert sich, wenn die Inanspruchnahme in Relation zum Arbeitslosenbestand gesetzt wird (Förderdichte). Die Förderdichte war in Westdeutschland mit 0,4% höher als in Ostdeutschland mit 0,29%. Dabei war innerhalb Ostdeutschlands die regionale Heterogenität über die Bundesländer nicht sehr ausgeprägt, lediglich Mecklenburg-Vorpommern hatte mit 0,21% eine deutlich unterdurchschnittliche Förderdichte. In Westdeutschland hingegen war die Heterogenität höher. Hier stach Rheinland-Pfalz mit einer Förderdichte 1,76% deutlich hervor. Ursachen hierfür dürften vermutlich der zeitliche Vorlauf im Rahmen der regional begrenzten Erprobung und das besondere Engagement der regionalen Akteure, namentlich der Landesregierung und des zuständigen Landesarbeitsamtes, gewesen sein.

Abbildung 3: Monatliche Zu- und Abgänge im bundesweiten Mainzer Modell

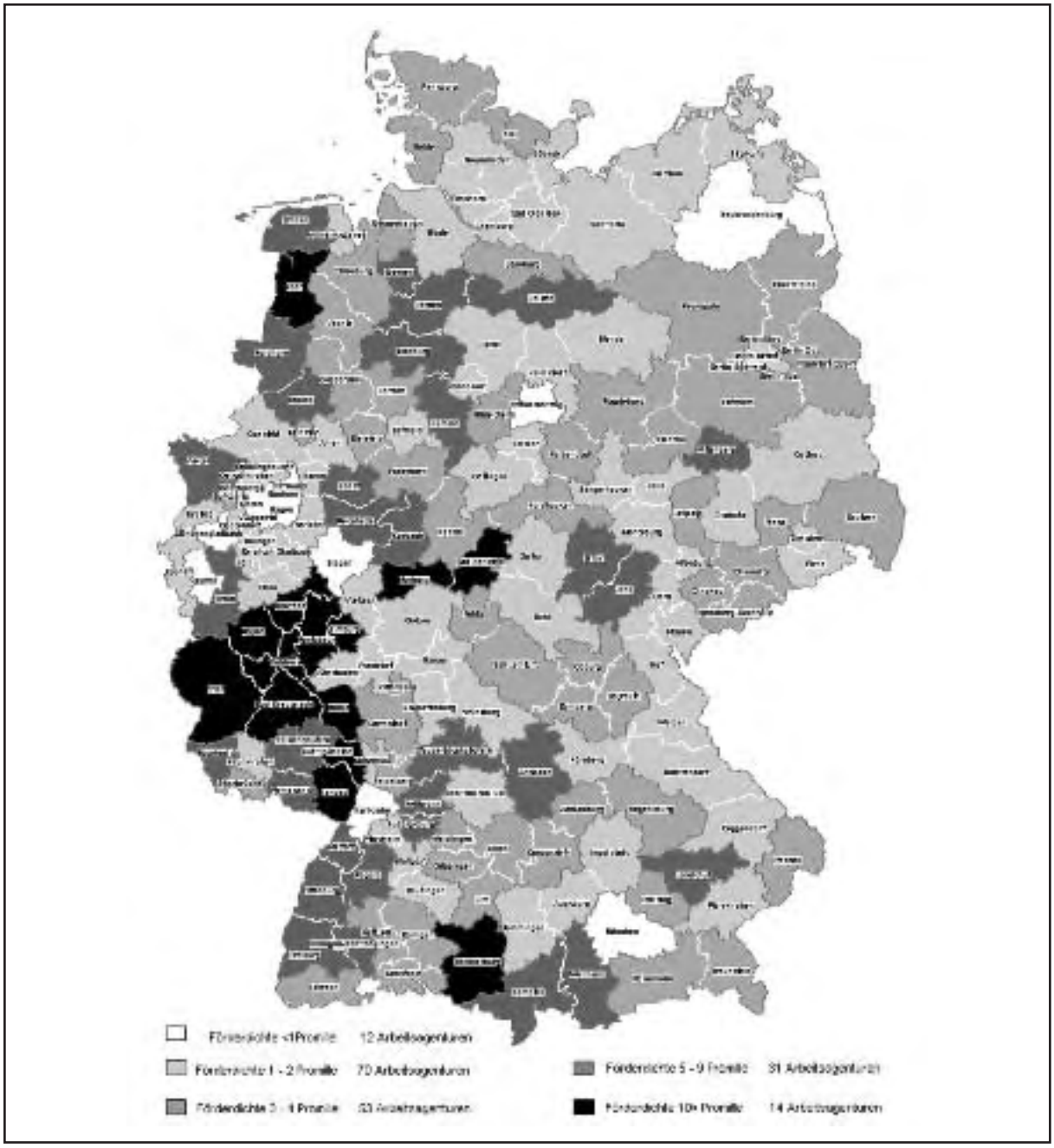


Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Auch Bremen wies mit 0,62% eine deutlich überproportionale Förderdichte auf, ohne dass hierfür unmittelbar eine Erklärung ersichtlich wäre. Stark unterdurchschnittlich war hingegen Hamburg vertreten, was mit der parallelen Umsetzung eines regionalen arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms für eine ähnliche Zielgruppe, des so genannten Hamburger Modells, zusammen ge-

Abbildung 4: Förderdichte des bundesweiten Mainzer Modells im Regionalvergleich



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003) je 1.000 Arbeitslose.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

hangen haben dürfte. Eine unterdurchschnittliche Inanspruchnahme war darüber hinaus auch in den beiden Flächenländern Nordrhein-Westfalen und Bayern zu verzeichnen.

Abbildung 4 zeigt die große regionale Heterogenität der Förderdichte nach Arbeitsamtsbezirken. Drei Viertel der Arbeitsamtsbezirke wiesen eine Förderdichte von höchstens 0,4% auf, lediglich jeder 13. hatte eine Förderdichte von mindestens einem Prozent.

Um mögliche Ursachen für die starke regionale Heterogenität zu identifizieren, wurde die Förderdichte in allen 180 Arbeitsamtsbezirken verschiedenen quantifizierbaren regionalen Merkmalen gegenübergestellt, bei denen ein Einfluss auf die Förderdichte vermutet werden kann. Hierzu zählen die Unterbeschäftigungsquote, die Quote der offenen Stellen, der Tertiarisierungsgrad anhand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie die Aktivierungsquoten (gesamt und in den ersten Arbeitsmarkt) nach der Eingliederungsbilanz der Bundesanstalt für Arbeit. Außerdem wurden als zusammengefasste Kennziffern für die regionale Arbeitsmarktlage und entwicklung die (neuen) Regionstypen, die für die Abgrenzung vergleichbarer Agenturbezirke in den Eingliederungsbilanzen verwendet werden sollen, als Merkmal herangezogen.[7]

Insgesamt zeigt sich kein eindeutiges Muster zwischen den genannten Indikatoren und der regional unterschiedlichen Inanspruchnahme des Mainzer Modells. Dies gilt sowohl bei einer getrennten Betrachtung von West und Ostdeutschland als auch bei einer gemeinsamen Analyse. Die jeweils zehn Arbeitsamtsbezirke mit den gesamtdeutsch niedrigsten und höchsten Förderdichten liegen mit Ausnahme von Neubrandenburg bei einer niedrigen Förderdichte ausschließlich in Westdeutschland. Die Förderdichte reichte von 0,03% im Arbeitsamtsbezirk Wuppertal bis zu 4,8% im Arbeitsamtsbezirk Koblenz. Die Spitzenreiter waren trotz kleinräumig unterschiedlicher Arbeitsmarktlage in Rheinland-Pfalz (u.a. die ursprünglichen Förderregionen) und Hessen konzentriert. Zu den zehn ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken mit der geringsten Förderdichte gehörten alle fünf Berliner Arbeitsamtsbezirke, was mit der unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme im gesamten Land Berlin korrespondiert.

Insgesamt deutet der offenbar geringe Zusammenhang zwischen der regionalen Arbeitsmarktlage und der regionalen Verteilung der Inanspruchnahme des Mainzer Modells darauf hin, dass die Arbeitsmarktlage die Inanspruchnahme insgesamt nicht entscheidend beeinflusst hat. Dagegen scheinen der Zeitbedarf für die Implementierung und lokale Besonderheiten eine größere Bedeutung zu besitzen.

2.4 Zielgruppenerreichung: Gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose

Gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose zählten zu den erklärten Zielgruppen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST, in dessen Rahmen das Mainzer Modell umgesetzt wurde. Daher wird im Folgenden der Frage nachgegangen, inwieweit diese Zielgruppen durch das Mainzer Modell erreicht wurden.

Wie bereits während der regional begrenzten Erprobung wurden mit dem bundesweiten Mainzer Modell sowohl in West als auch in Ostdeutschland überwiegend zuvor Arbeitslose erreicht. Wie Abbildung 5 zeigt, waren fünf von sechs Geförderten zuvor arbeitslos. In Ostdeutschland waren es sogar 95%, während der Anteil in Westdeutschland mit 78% deutlich niedriger lag. Westdeutsche Frauen waren zuvor etwas seltener als westdeutsche Männer arbeitslos, statt dessen waren sie zu 7% zuvor bereits geringfügig beschäftigt. Von einer gewissen, jedoch quantitativ untergeordneten Bedeutung waren in Westdeutschland darüber hinaus Übergänge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (5%) und aus der Stillen Reserve (4%) in ein mit dem Mainzer Modell gefördertes neues sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis.

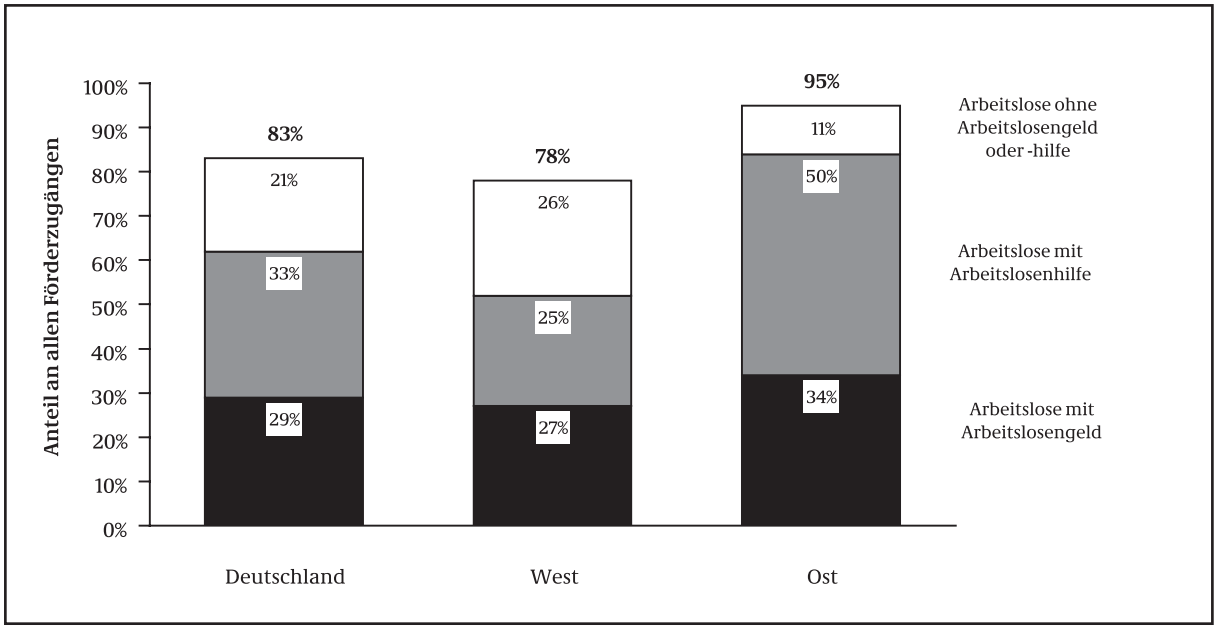
7 Vgl. zur Methodik und Ergebnissen näher den 3. Zwischenbericht des Forschungsverbundes (Hollederer u.a. [2003])

Mit dem hohen Anteil zuvor Arbeitsloser korrespondiert ein hoher Anteil von Personen, die zuvor Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen hatten (vgl. Abbildung 5). In Westdeutschland hatten 52% der Geförderten zuvor Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen, in Ostdeutschland waren es 84%. Beim vorherigen Leistungsbezug hatte die Arbeitslosenhilfe in Ostdeutschland einen höheren Anteil als in Westdeutschland. Der Anteil der Arbeitslosen ohne Bezug von Arbeitslosengeld oder hilfe war in Westdeutschland mit einem Viertel aller Geförderten mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland. Ein Fünftel aller Geförderten hatte zuvor Sozialhilfe bezogen, in Westdeutschland war es sogar ein Drittel, während es in Ostdeutschland lediglich 6% waren. Die großen Unterschiede im Leistungsbezug vor Eintritt in die Förderung entsprechen den Unterschieden im Leistungsbezug zwischen den beiden Landesteilen, die auch mit unterschiedlichen Erwerbsbiographien zusammen hängen.

Abbildung 6 zeigt, welchen Anteil zuvor Langzeitarbeitslose und (formal) gering Qualifizierte, d.h. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, an allen Förderzugängen hatten. Insgesamt stammen lediglich 52% aller Geförderten aus diesen Zielgruppen. Dabei ist dieser Anteil in Westdeutschland mit 14 Prozentpunkten deutlich höher als in Ostdeutschland, was vor allem mit einem deutlich niedrigeren Anteil von Geförderten ohne Berufsausbildung in Ostdeutschland zusammen hängt. Der höhere Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Geförderten in Ostdeutschland korrespondiert mit der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland.

Beim vergleichsweise hohen Anteil von Geförderten mit abgeschlossener Berufsausbildung in Ostdeutschland schlägt nach wie vor das Bildungssystem der früheren DDR durch. Sicherlich spielt hier aber auch das niedrigere Lohnniveau in Ostdeutschland eine Rolle, so dass eine Förderung häufiger auch bei qualifizierten Tätigkeiten in Frage kam.

Abbildung 5: Anteil der zuvor Arbeitslosen an den Förderzugängen in das bundesweite Mainzer Modell nach vorherigem Leistungsbezug



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

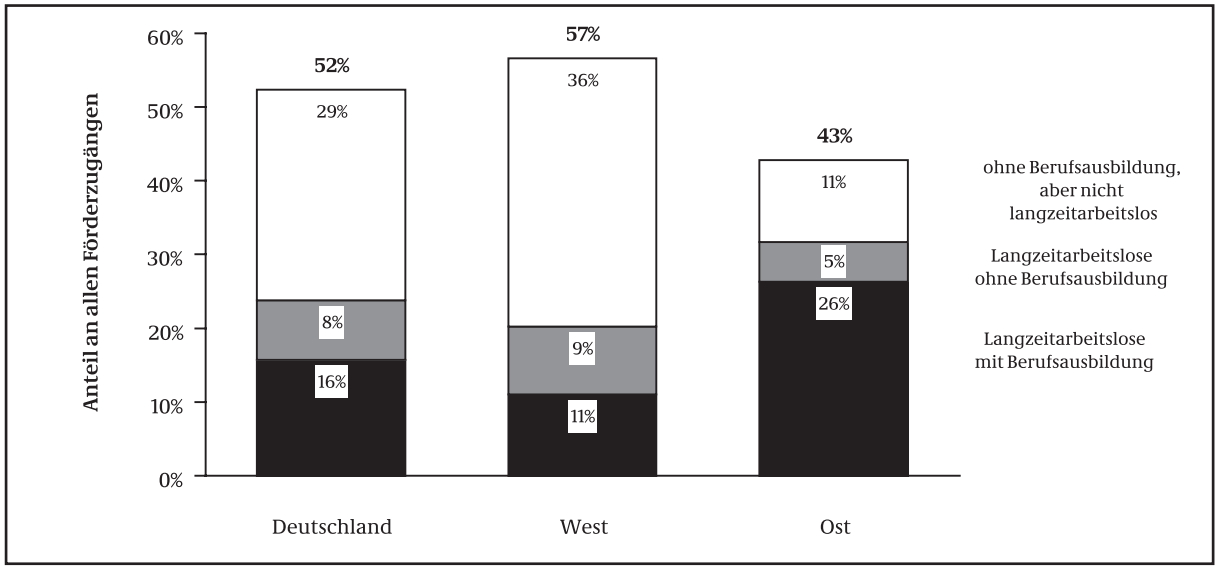
Die geförderten Frauen sind sowohl in West als auch in Ostdeutschland seltener als die Männer (formal) gering qualifiziert. In Ostdeutschland waren sie jedoch überdurchschnittlich häufig zuvor langzeitarbeitslos.

Die gering Qualifizierten und vormals Langzeitarbeitslosen unterscheiden sich nur hinsichtlich weniger Merkmale von den übrigen Geförderten (Befragungsergebnisse). Kaum überraschend ist, dass die geförderten gering Qualifizierten und vormals Langzeitarbeitslosen häufiger zuvor Arbeitslosenhilfe und seltener Arbeitslosengeld als die übrigen Geförderten bezogen. Arbeitslosengeld wird nur befristet gezahlt, anschließend konnte bis Ende 2004 bei Bedürftigkeit noch Arbeitslosenhilfe bezogen werden. Daher erhielten Langzeitarbeitslose häufiger Arbeitslosenhilfe und seltener Arbeitslosengeld als andere Arbeitslose. Darüber hinaus fehlte den gering Qualifizierten und vormals Langzeitarbeitslosen häufiger ein Schulabschluss als den übrigen Geförderten.

2.5 Zielgruppenerreichung: Allein Erziehende und Kleinverdienerfamilien

Allein Erziehende und Kleinverdienerfamilien zählten zu den erklärten sozialpolitischen Zielgruppen des Mainzer Modells. Bezogen auf Familien mit Kind(ern) gibt die Verteilung der Förderkomponenten erste Hinweise auf die Zielgruppenerreichung. Während den Kindergeldzuschlag nur Personen mit Kind(ern) erhalten konnten, ist bei ausschließlicher Gewährung des Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu unterstellen, dass die Empfänger/innen kinderlose allein Stehende und Paare waren.

Abbildung 6: Anteil der zuvor Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten an den Förderzugängen in das bundesweite Mainzer Modell



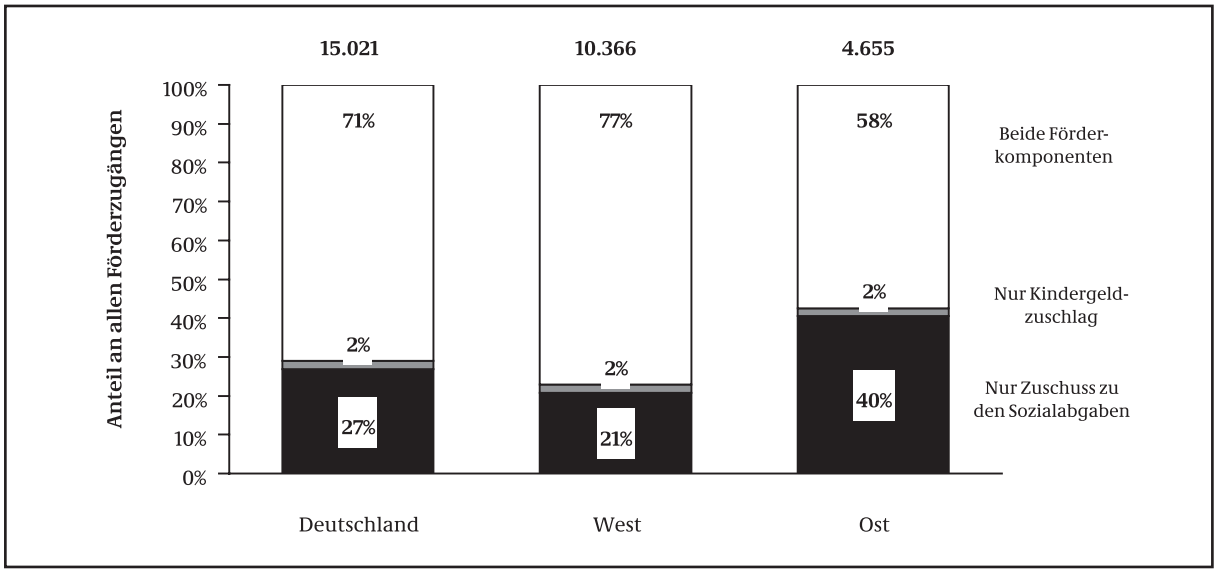
Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Abbildung 7 zeigt, dass mit über 70% aller Förderungen ganz überwiegend beide Förderkomponenten gleichzeitig gewährt wurden. Ausschließlich einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhielten mehr als ein Viertel aller Geförderten. Mit 2% sehr gering war demgegenüber der Anteil der Geförderten, die ausschließlich den Kindergeldzuschlag erhielten. Dies ist insofern überraschend, als die Einkommensgrenzen beim Kindergeldzuschlag höher waren als beim Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass sich die Arbeitsämter bei der Auswahl von Personen, denen eine Förderung angeboten wurde, primär an den Einkommensgrenzen für den Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen orientiert haben. Insgesamt wurden also durch das Mainzer Modell zu mindestens 70% Familien mit einem Einkommen innerhalb der Einkommensgrenzen des Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen erreicht.

Dabei sind erhebliche Unterschiede zwischen West und Ostdeutschland erkennbar. In Ostdeutschland war der Anteil derjenigen, die ausschließlich einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhielten, mit 40% fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 21% (vgl. Abbildung 7). Dies dürfte mit dem geringeren Lohnniveau in Ostdeutschland zusammen hängen, das häufiger eine Förderung in den engeren Einkommensgrenzen dieses Zuschusses erlaubte. Auch die seit der Wiedervereinigung niedrigeren Geburtenraten in Ostdeutschland dürften hierfür mit verantwortlich sein. In Westdeutschland lag demgegenüber der Anteil derjenigen, die beide Förderkomponenten erhielten, deutlich höher.

Abbildung 7: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells nach Förderarten



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

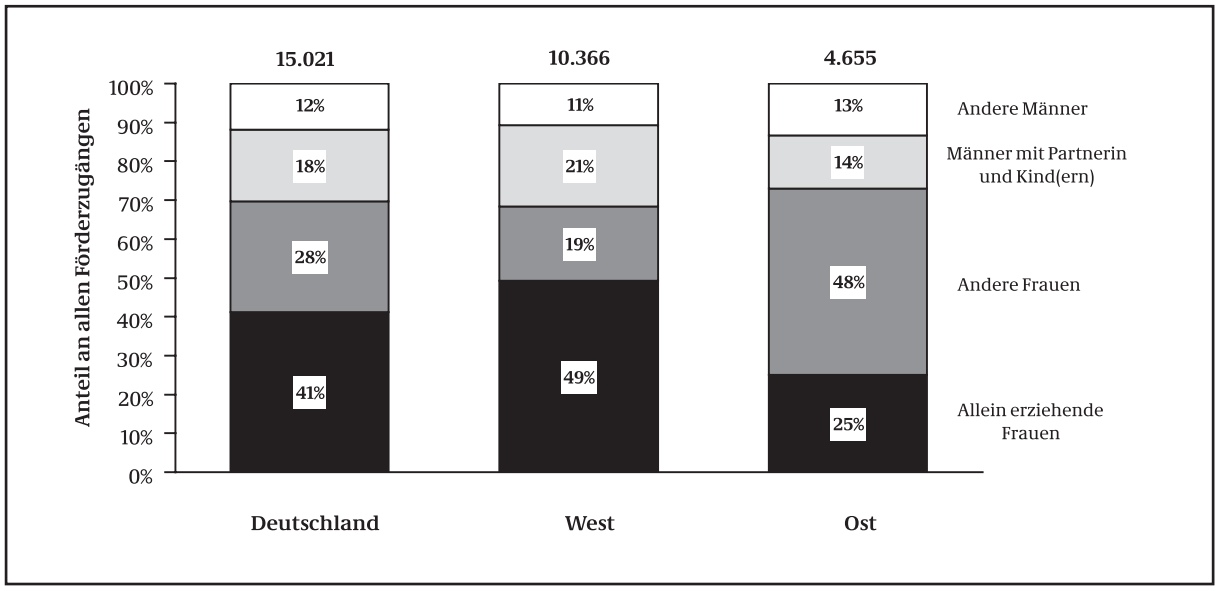
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Abbildung 8 zeigt, dass insgesamt über zwei Fünftel der Geförderten allein erziehende Frauen waren und knapp ein Fünftel Männer mit Partnerin und Kind(ern). Diese beiden Gruppen zusammen stellten somit knapp 60% aller Geförderten. Einschließlich der Frauen mit Partner und Kind(ern) sowie der wenigen allein erziehenden Männern hatten insgesamt drei Viertel aller Geförderten Kinder. Insgesamt wurden also durch das Mainzer Modell überwiegend die sozialpolitischen Zielgruppen der allein Erziehenden und (Kleinverdiener) Familien mit Kind(ern) erreicht. Aufgrund des hohen Anteils allein erziehender Frauen war der Frauenanteil insgesamt mit 70% an allen Förderzugängen sehr hoch.

Der hohe Anteil von allein Erziehenden überrascht nicht, weil er durch die Ausgestaltung des Mainzer Modells in mehrfacher Hinsicht begünstigt wurde:

- Generell waren die Einkommensgrenzen beim Kindergeldzuschlag großzügiger als beim Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Dadurch waren eher Eltern mit Kind(ern) förderberechtigt.
- Für allein Erziehende galten die gleichen Einkommensgrenzen wie bei Paaren. Bei allein Erziehenden kann es jedoch neben der geförderten Person keine weitere erwachsene Person mit einem anrechenbaren Einkommen geben. Dadurch waren allein Erziehende eher als Paare förderberechtigt.

Abbildung 8: Inanspruchnahme des bundesweiten Mainzer Modells nach Geschlecht und ausgewählten Familientypen



Anmerkung: Befragte Förderzugänge in den ursprünglichen Förderregionen vom 1. Januar 2001 bis 31. August 2002, bundesweite Förderzugänge vom 1. September 2002 bis 31. März 2003; Geschlechterverteilung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003) aus der CAST-Förderdatei (ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004 (Geschlechterverteilung), Infratest-Befragungen der Geförderten (Anteil allein erziehende Frauen an allen Frauen, Anteil Männer mit Partnerin und Kind/ern an allen Männern).

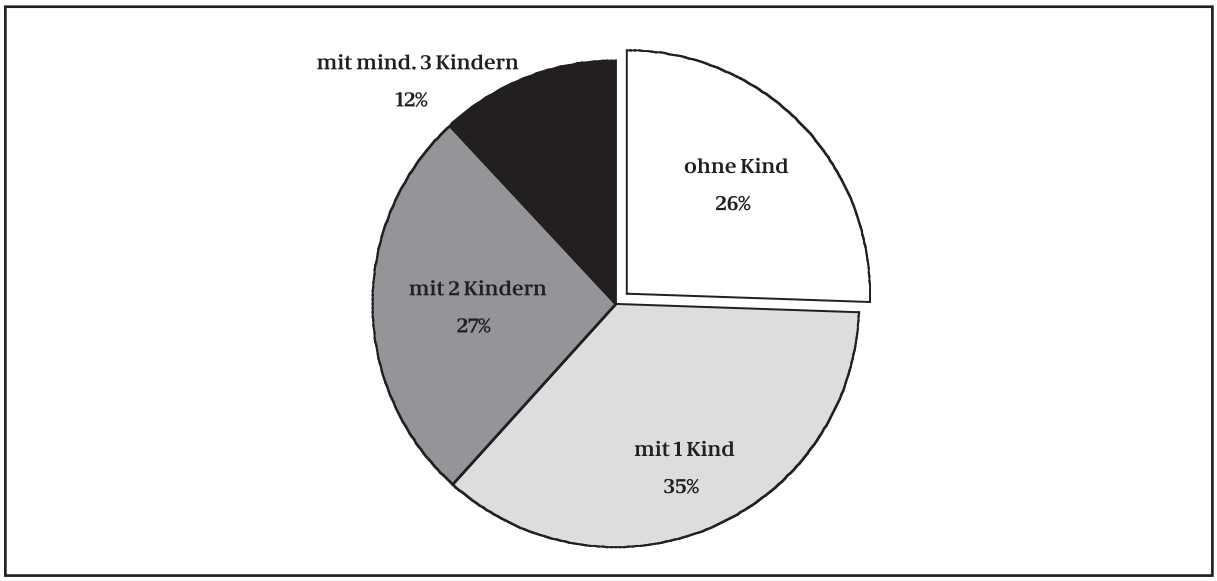
- Die Förderung durch das Mainzer Modell hing nicht vom Stundenentgelt, sondern vom Monatseinkommen ab. Allein Erziehende werden oftmals nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben (können) und daher häufig – selbst bei hohen Stundenlöhnen – auch nur über ein vergleichsweise geringes Monatseinkommen verfügen. Auch dies begünstigte eine Förderung allein Erziehender.

Allerdings zeigen sich beim Anteil der allein erziehenden Frauen wiederum deutliche Unterschiede zwischen West und Ostdeutschland. Ihr Anteil war in Westdeutschland mit der Hälfte aller Förderzugänge doppelt so hoch wie in Ostdeutschland, obwohl der Frauenanteil in Ostdeutschland insgesamt mit 73% geringfügig höher war als in Westdeutschland mit 68%. Es ist zu vermuten, dass in Ostdeutschland allein Erziehende wegen besserer Kinderbetreuungsmöglichkeiten eher Vollzeit arbeiten und damit häufiger ein Einkommen oberhalb der Fördergrenze erzielen. Die anderen geförderten ostdeutschen Frauen lebten überwiegend mit einem Partner zusammen und hatten ebenfalls überwiegend ein oder mehrere Kinder.

Die Gestaltung der Förderbedingungen führte nicht nur dazu, dass der Anteil allein Erziehender unter den Geförderten besonders hoch war. Darüber hinaus besetzten diese ebenso wie Verheiratete mit Kindern häufig Teilzeitarbeitsplätze mit relativ zu den anderen Geförderten hohen Stundenlöhnen. Vergleicht man diejenigen ehemals Langzeitarbeitslosen oder arbeitslosen gering Qualifizierten miteinander, die eine geförderte Teilzeitstelle hatten, dann waren es die allein Erziehenden, die hier im Mittel die höheren Stundenlöhne erzielten. In der Arbeitszeitkategorie „15 bis 20 Wochenstunden“ waren es im Mittel 8,70 Euro und in der Kategorie „20 bis 30 Stunden“ 7,80 Euro.

Abbildung 9 zeigt eine Differenzierung nach der Kinderzahl. Mehr als ein Drittel aller Geförderten hatte ein Kind, über ein Viertel zwei Kinder. Mehr als drei Kinder hatte nur jeder achte Geförderte. In Westdeutschland war der Anteil der Geförderten mit Kind(ern) deutlich höher als in Ostdeutschland, geförderte Frauen hatten häufiger Kinder als geförderte Männer.

Abbildung 9: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell Geförderten nach der Kinderzahl



Anmerkung: Nur Kinder, die bei der Förderung berücksichtigt wurden; Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003).

Quelle: IAB-Auswertung der Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 23. Oktober 2003.

Mit dem hohen Anteil der Geförderten mit Kind(ern) ging der mit fast drei Vierteln (74%) ebenfalls hohe Anteil mittlerer Altersgruppen (25 bis 44 Jahre) einher. Hier sind kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern und West und Ostdeutschland erkennbar.

2.6 Geförderte Arbeitsplätze, Löhne und Sozialhilfebezug

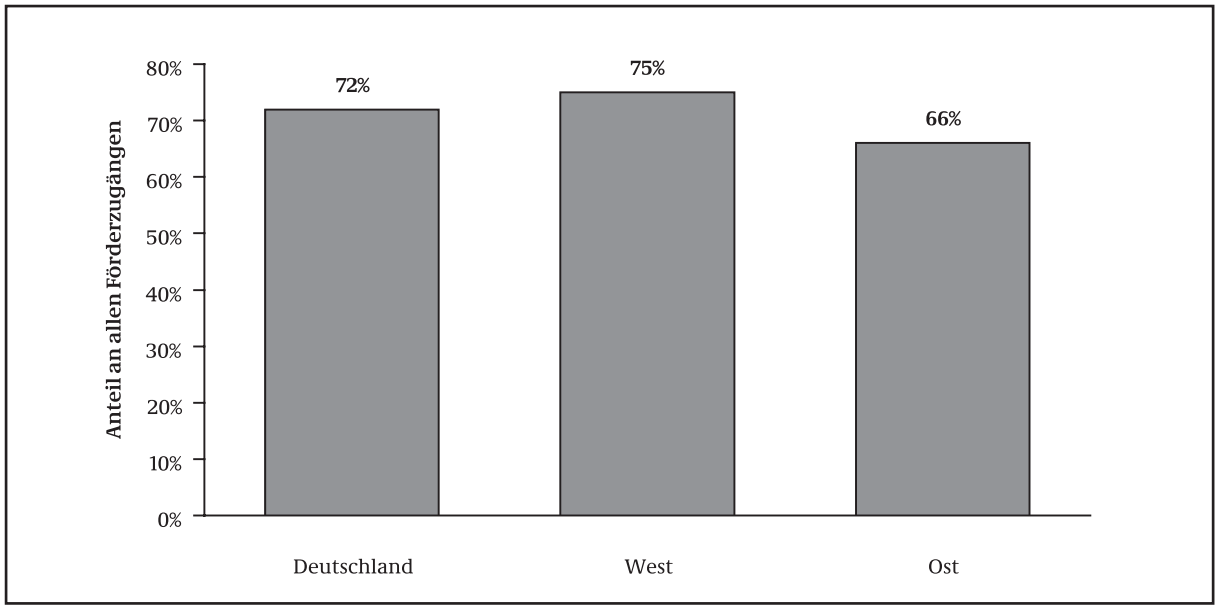
Die Förderung nach dem Mainzer Modell war nicht beschränkt auf bestimmte Arbeitsplätze. Gleichwohl konnte die Ausgestaltung dazu führen, dass manche Beschäftigungsverhältnisse häufiger gefördert wurden.

So begünstigte die Ausgestaltung des Mainzer Modells Teilzeitarbeit. Entsprechend war der Anteil der geförderten Teilzeitbeschäftigungen mit 72% sehr hoch (Westdeutschland 75%, Ostdeutschland 66%, vgl. Abbildung 10).

Der Teilzeitanteil bei Männern war mit 45% deutlich geringer als bei Frauen mit 84%. Im Verhältnis zu den Teilzeitquoten in der Gesamtwirtschaft (Juni 2003: Teilzeitquoten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: insgesamt: 15,9%; Männer: 4,4%; Frauen: 29,8%) war die Förderung für beide Gruppen weit überproportional auf Teilzeit ausgerichtet. Die Arbeitszeiten der geförderten Teilzeitarbeitsverhältnisse streuten offenbar breit. Jeweils etwa 30% aller geförderten Beschäftigungen hatten einen Umfang von 15 bis 20 bzw. von 21 bis 30 Stunden wöchentlich, etwa jede achte geförderte Beschäftigung war eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von mehr als 30 Wochenstunden. Dabei arbeiteten die ostdeutschen deutlich seltener als die westdeutschen Frauen in Teilzeit. Überdies haben die Teilzeitbeschäftigten in Ostdeutschland generell längere Arbeitszeiten (vgl. Abbildung 11).

Auch unter Berücksichtigung der eventuell schon vorher vorhandenen Neigung der Teilnehmer, eine Teilzeitarbeit aufzunehmen, gibt das Mainzer Modell einen Anreiz Arbeitsplätze im Teilzeitbereich unter 30 Stunden aufzunehmen. Dies ergab ein Ver-

Abbildung 10: Anteil der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Teilzeitbeschäftigungen

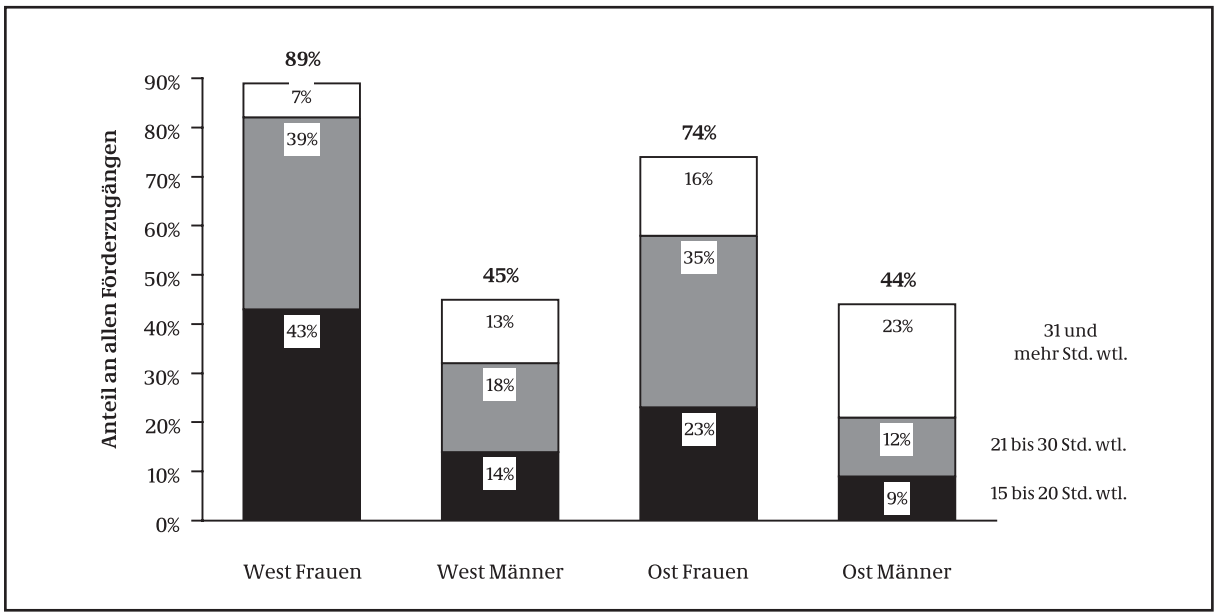


Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); CAST-Förderdatei: ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

gleich von Geförderten und Ungeförderten (jeweils vormals Langzeitarbeitslose und arbeitslose gering Qualifizierte). Dieser Vergleich ist unter Verwendung mikroökonometrischer Methoden erfolgt, wodurch die beobachtete Heterogenität zwischen den Geförderten und der ungeförderten Vergleichsgruppe bezüglich anderer Merkmale als der Förderung neutralisiert wurde.

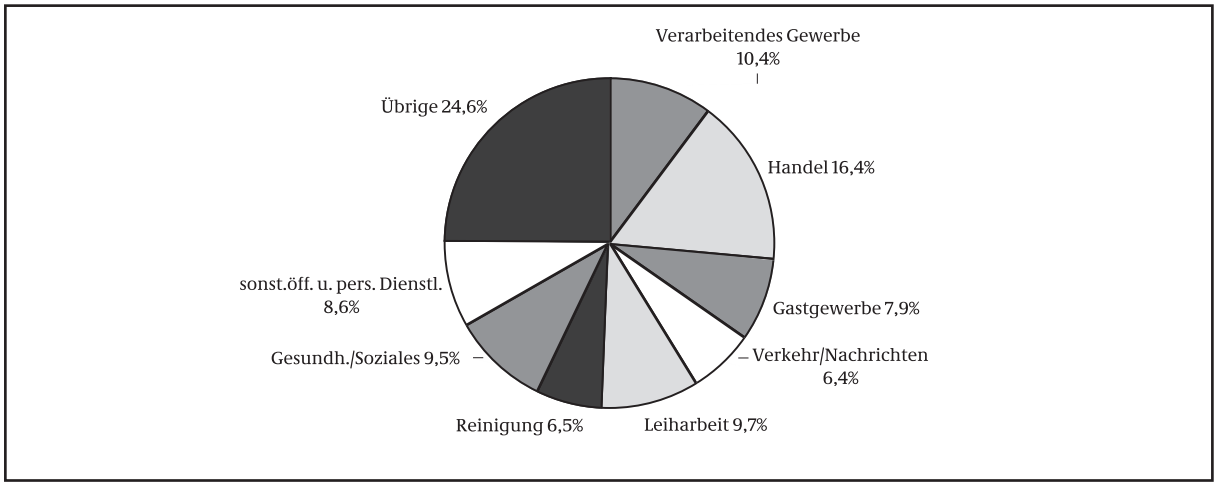
Abbildung 11: Anteil der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Teilzeitbeschäftigungen nach Geschlecht und Arbeitszeit



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); CAST-Förderdatei: ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Abbildung 12: Bundesweit durch das Mainzer Modell geförderte Arbeitsplätze nach Wirtschaftszweigen



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003).

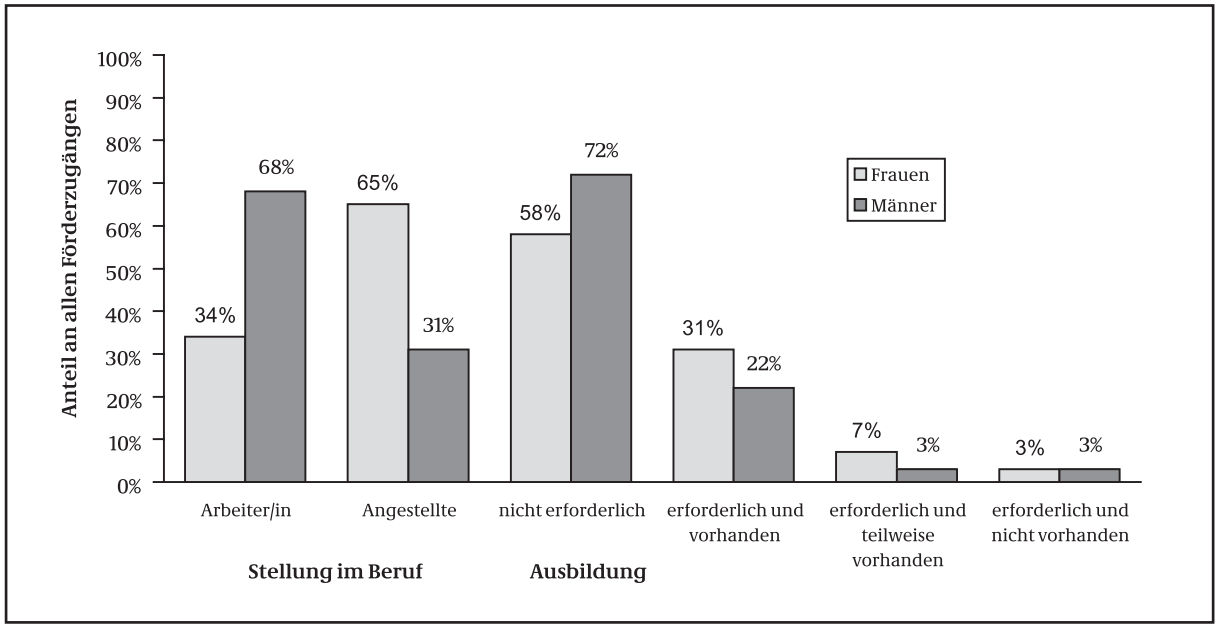
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Die Förderung konzentriert sich stark auf den Dienstleistungsbereich, wobei Schwerpunkte nach einzelnen Branchen kaum erkennbar sind (vgl. Abbildung 12). Gewisse Häufungen waren im Handel einschließlich der Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern (16%), im Gesundheits, Veterinär und Sozialwesen (10%), Gastgewerbe (8%) und der Gebäudereinigung (7%) erkennbar. Das Verarbeitende Gewerbe war demgegenüber mit lediglich 10% vertreten. Zumindest teilweise handelt es sich hierbei um Branchen mit geringem Lohnniveau und/oder hohem Teilzeitanteil, die daher für das Mainzer Modell prädestiniert erscheinen. Relevante Unterschiede zwischen West und Ostdeutschland hinsichtlich der Branchen sind nicht erkennbar.

Nach der Förderstatistik arbeiteten 10% der Geförderten in der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit), wobei allerdings die übliche statistische Untererfassung zu berücksichtigen ist.[8] Die Befragten selbst nannten einen Anteil von 16%, wobei in Ostdeutschland der Anteil mit 20% größer als in Westdeutschland (14%) war. Immerhin 4% gaben an, in Call Centern beschäftigt zu sein.

Nach den Angaben der Befragten hatte die Förderung insgesamt entsprechend ihrer Zielsetzung einen Schwerpunkt im Bereich von Tätigkeiten mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. 62% der Geförderten gaben an, dass für ihre Tätigkeit keine Ausbildung erforderlich sei. Bei Männern lag der Anteil mit 72% höher als bei Frauen mit 58%. Dafür waren bei den Frauen Arbeitsplätze, die eine Ausbildung erfordern, deutlich zahlreicher. Während zwei Drittel der Männer als Arbeiter und ein Drittel als Angestellte tätig sind, ist es bei den Frauen umgekehrt (vgl. Abbildung 13). Dies ist von Bedeutung, weil sich bei Angestelltentätigkeiten Teilzeit leichter realisieren lässt und unter den Förderbedingungen des Mainzer Modells höhere Stundenlöhne erreichbar sind. Unterschiede zwischen Ost und Westdeutschland sind nicht zu erkennen.

Abbildung 13: Geförderte Arbeitsplätze beim bundesweiten Mainzer Modell nach Stellung im Beruf und Ausbildung



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); CAST-Förderdatei.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

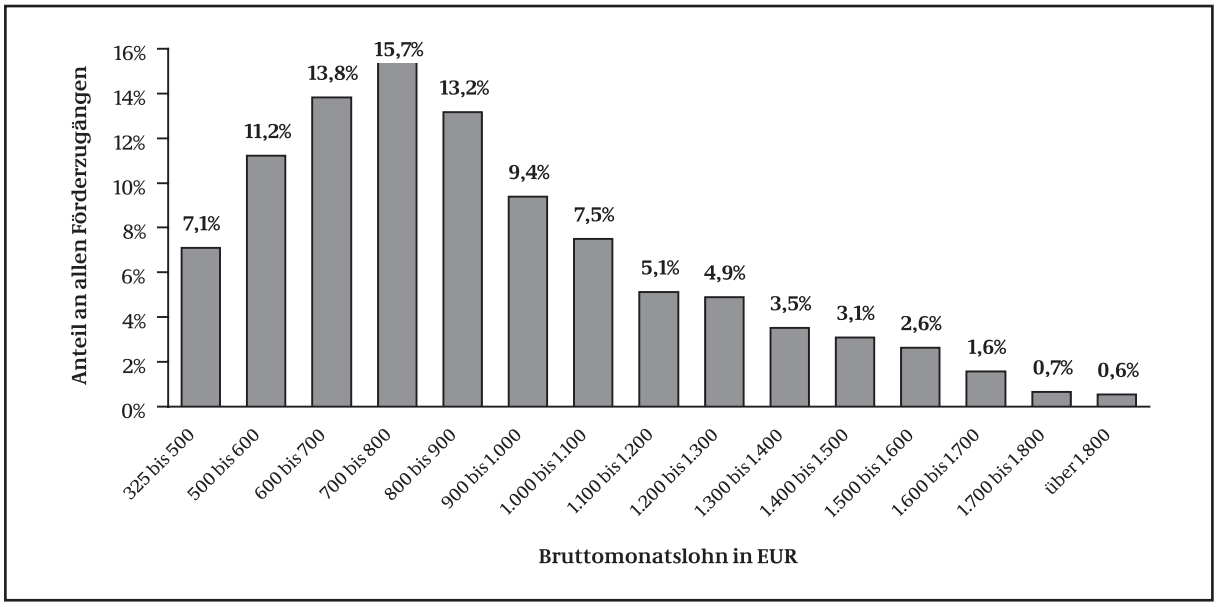
8 Die Zeitarbeit lässt sich nicht überschneidungsfrei von den übrigen Branchen trennen.

Angesichts der Fördergrenzen des Mainzer Modells, des hohen Teilzeitanteils sowie der Konzentration der Förderung auf den Dienstleistungsbereich (bzw. bei den Männern im unqualifizierten Arbeiterbereich) war zu erwarten, dass die Bruttoentgelte der Geförderten vergleichsweise niedrig liegen, was sich auch bestätigt hat[9]: Sie betrugen durchschnittlich 888 EUR monatlich. Allerdings ist die Streuung sehr ausgeprägt (vgl. Abbildung 14). Die Hälfte der Geförderten erzielte ein Bruttoentgelt von höchstens 820 EUR monatlich, ein Drittel maximal 700 EUR monatlich. Teilweise gab es jedoch auch deutlich höhere Verdienste: Jeder achte Geförderte erhielt eine Bruttovergütung von mindestens 1.300 EUR monatlich.

Wenig überraschend waren bei den geringeren monatlichen Bruttolöhnen Ostdeutsche und Frauen, bei den höheren Männer und Westdeutsche häufiger vertreten. Dies spiegelt sich auch in den entsprechenden durchschnittlichen Bruttoentgelten wider (vgl. Abbildung 15): Während die Männer in West und Ostdeutschland mit 1.074 bzw. 932 EUR monatlich überdurchschnittlich verdienten, waren die monatlichen Bruttoentgelte der Frauen mit 842 EUR in West und 789 EUR in Ostdeutschland unterdurchschnittlich. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die geförderten Frauen deutlich häufiger in Teilzeit beschäftigt waren als die geförderten Männer.

Im Durchschnitt aller Geförderten betrug der Bruttostundenlohn 7,76 EUR. Wie auch die Monatsvergütungen streuen die Stundenlöhne erheblich (vgl. Abbildung 16). Die Hälfte der Geförderten erzielte einen Bruttostundenlohn von höchstens 7,45 EUR, über ein Fünftel von höchstens 6 EUR.

Abbildung 14: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Bruttomonatslöhne

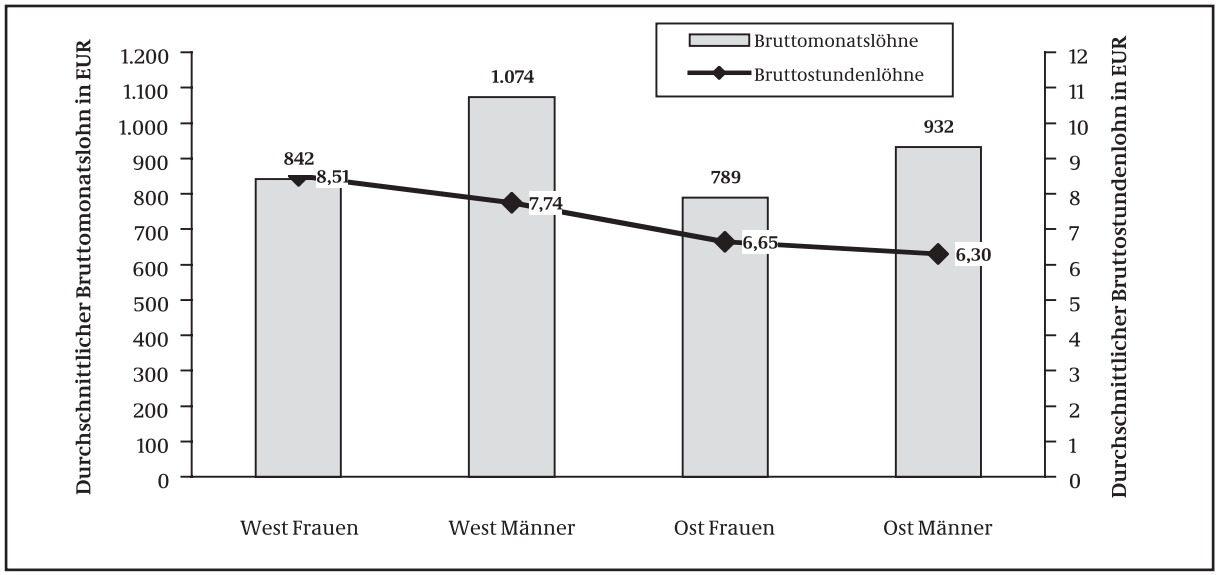


Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003).

Quelle: IAB-Auswertung der Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 23. Oktober 2003.

9 Eine ausführliche Darstellung der Löhne mit dem Mainzer Modell geförderten Personen enthält der als Internetdokument veröffentlichte Projektbericht von Gewiese u.a. [2005, S.24ff].

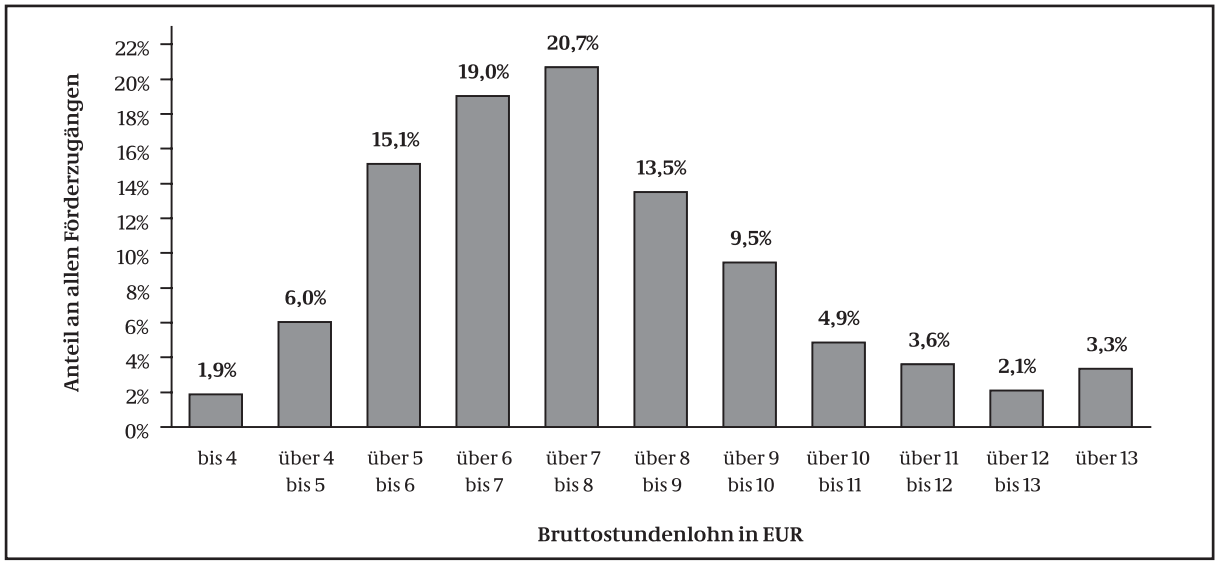
Abbildung 15: Geförderte durchschnittliche Bruttomonatslöhne und Bruttostundenlöhne beim bundesweiten Mainzer Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 23. Oktober 2003.

Abbildung 16: Schichtung der mit dem bundesweiten Mainzer Modell geförderten Bruttostundenlöhne



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003).

Quelle: IAB-Auswertung der Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 23. Oktober 2003.

Allerdings waren nicht alle Geförderten im „Niedriglohnbereich“ beschäftigt. Setzt man z.B. die Fördergrenze des SGI-Modells von 9,20 EUR brutto je Stunde als „Niedriglohnschwelle“ an, so lagen die Stundenlöhne bei über einem Fünftel aller mit dem Mainzer Modell Geförderten teils erheblich höher.

Anders als die Bruttomonatsvergütungen waren die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne der geförderten Frauen höher als die der geförderten Männer (vgl. Abbildung 15). In Westdeutschland erzielten die Frauen durchschnittlich einen Bruttostundenlohn von 8,51 EUR, die Männer hingegen lediglich 7,74 EUR. In Ostdeutschland war der Unterschied nicht so stark ausgeprägt: Während Frauen durchschnittlich 6,65 EUR verdienten, bekamen die Männer im Durchschnitt 6,30 EUR. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Frauen generell höhere Stundenlöhne als Männer erzielen. Vielmehr dürften Frauen mit höheren Stundenlöhnen häufiger als Männer noch mit dem Mainzer Modell gefördert werden können, weil sie häufiger in Teilzeit tätig sind und damit geringere Monatseinkommen haben.

Ausgeprägter als die geschlechtsspezifischen Unterschiede sind bei den Bruttostundenlöhnen die Differenzen zwischen West und Ostdeutschland. Die Bruttostundenlöhne in Ostdeutschland waren deutlich geringer als in Westdeutschland. Die Hälfte der ostdeutschen Männer erzielte einen Bruttostundenlohn von weniger als 5,88 EUR, die Hälfte der ostdeutschen Frauen ein Bruttostundenentgelt von weniger als 6,06 EUR. Umgekehrt erhielten nur 6% der ostdeutschen Männer und 10% der ostdeutschen Frauen einen Bruttostundenlohn von mehr als 9,20 EUR.

Ein Ziel der Förderung durch das Mainzer Modell war es unter anderem, die so genannte „Sozialhilfefalle“ zu überwinden. Tatsächlich bezogen 29% der geförderten Personen vor der Förderung selbst laufende Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe oder lebten mit einem Haushaltsmitglied zusammen, das Sozialhilfe erhielt.[10] Mit dem Mainzer Modell wurden also häufig Sozialhilfebeziehende erreicht, vor allem in den alten Ländern. Zudem ging die Erprobungsphase mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern in den rheinland-pfälzischen Modellregionen einher (vgl. Vanselow und Kaltenborn [2002]). Allerdings ist festzustellen, dass der Zusammenhang nach der bundesweiten Ausdehnung zurückgeht, also die Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger an Bedeutung verliert: Während vor der Ausdehnung gut die Hälfte der Geförderten Sozialhilfe bezogen, sind es in den gleichen Regionen nach der Ausweitung nur noch etwa ein Drittel.

Die aus der geförderten Beschäftigung erzielten Entgelte können dazu führen, dass eine vorherige Abhängigkeit von der Sozialhilfe beseitigt wird. Tatsächlich waren von den Geförderten in Westdeutschland, die zuvor Sozialhilfe bezogen hatten, 61% nach Aufnahme der geförderten Beschäftigung von der Sozialhilfe unabhängig, insbesondere allein erziehende Frauen.[11]

Dabei müssen jedoch zwei Effekte unterschieden werden: Während der regionalen Erprobung rechneten einzelne Sozialhilfeträger die Leistungen des Mainzer Modells als Einkommen auf die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe an. Der (ergänzende) Sozialhilfebezug konnte also nach Aufnahme einer geförderten Beschäftigung durch das neue Arbeitsentgelt entfallen, zum anderen aber auch nur durch die volle Anrechnung der gewährten Zuschüsse zustande kommen. In diesem Fall wurde die Anreizwirkung des Mainzer Modells für Sozialhilfeempfänger zumindestens teilweise konterkariert, da ihnen die Zuschüsse nicht als zusätzliches Einkommen zur Verfügung standen. Anlässlich der bundesweiten Ausdehnung des Sonderprogramms

10 Angaben aus der Infratest-Befragung der Förderzugänge von Januar 2001 bis August 2002 in den ursprünglichen Förderregionen und bundesweit vom September 2002 bis März 2003; ausführliche Ergebnisse zum Sozialhilfebezug der Förderperson - auch im Vergleich zu ungeförderten Personen - sind im Projektbericht von Gewiese u.a. [2005, S.73ff.] dargestellt.

11 Infratest-Befragung der Geförderten (Förderzugänge in den ursprünglichen Förderregionen vom 1.Januar 2001 bis 31. August 2002 und bundesweite Förderzugänge vom 1. September 2002 bis 31. März 2003). In Ostdeutschland gibt es nur wenige Geförderte mit vorherigem Sozialhilfebezug.

wurden daher der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und der Kindergeldzuschlag als zweckgebundene Leistungen von der Anrechnung auf Sozialhilfe ausgenommen (§ 77 Abs. 1 BSHG a.F.). Seit diesem Zeitpunkt können die Leistungen des Mainzer Modells nicht unmittelbar zum Wegfall des Anspruchs auf Sozialhilfe führen. Mittelbar kann allerdings das Mainzer Modell zur Unabhängigkeit von der Sozialhilfe geführt haben, wenn es zur Aufnahme der geförderten Beschäftigung motiviert hat und mit dem verbundenen Lohn die Hilfebedürftigkeit überwunden wird. Reicht das Arbeitsentgelt der neuen Beschäftigung nicht vollständig dazu aus, so kommt es immerhin zur Veringerung der Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

Festzuhalten ist, dass es bei den mit dem Mainzer Modell geförderten Personen im Zusammenhang mit der Aufnahme der geförderten Beschäftigung zu einem deutlichen Rückgang des Bezugs von Sozialhilfe gekommen ist. Der Sozialhilfebezug vor und dessen Wegfall nach Aufnahme der geförderten Beschäftigung betrifft ganz überwiegend Förderfälle in Westdeutschland, während in Ostdeutschland der Sozialhilfebezug nur von untergeordneter quantitativer Relevanz ist.

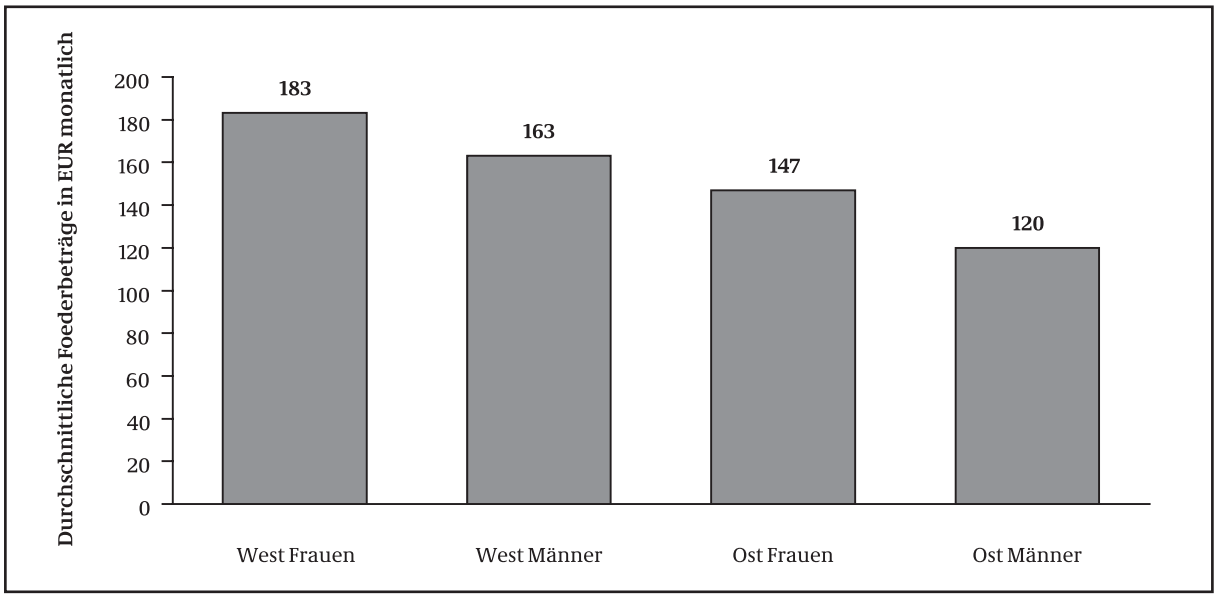
2.7 Förderbeträge und Zufriedenheit mit der Förderung

Beim bundesweiten Mainzer Modell betrug die durchschnittliche Förderung 166 EUR monatlich,[12] knapp die Hälfte entfiel davon auf den Sozialversicherungszuschuss, etwas mehr als die Hälfte auf den Kindergeldzuschlag. Die Förderbeträge streuten sehr breit: 25% der Geförderten erhielten weniger als 85 EUR monatlich, 25% mehr als 238 EUR. In Westdeutschland waren die Förderbeträge im Durchschnitt höher als in Ostdeutschland und Frauen erhielten durchschnittlich mehr als Männer (vgl. Abbildung 17). Diese Unterschiede dürften wesentlich damit zusammenhängen, dass in Westdeutschland und bei geförderten Frauen häufiger Kinder bei der Förderung berücksichtigt wurden (vgl. Abschnitt 2.5).

Trotz der großen Streuung der Förderbeträge äußerten sich die befragten Geförderten ganz überwiegend - nämlich zu drei Vierteln - mit der Höhe der Förderung durch das Mainzer Modell zufrieden oder sogar sehr zufrieden; das gleiche gilt auch für die Dauer der Förderung (vgl. Abbildung 18). Jeweils etwa 20% waren mit der Höhe und Dauer der För-derung weniger oder nicht zufrieden. Generell waren die Männer - insbesondere mit der Höhe der Förderung - weniger zufrieden als die Frauen und Geförderte mit Kindern zufriedener als diejenigen ohne Kinder. Unterschiede zwischen West und Ostdeutschland sind hierbei nicht erkennbar. Die hohe Zufriedenheit trotz teilweise sehr niedriger Förderbeträge lässt sich zum Teil damit erklären, dass 57% der Geförderten angaben, dass Arbeit für sie „sehr wichtig“ sei.

12 Der durchschnittliche Förderbetrag hat sich gegenüber der regional begrenzten Erprobung kaum verändert. Bei den Förderzugängen der Jahre 2000 und 2001 betrug der durchschnittliche Förderbetrag 167 EUR monatlich (vgl. HOLLEDERER u.a. [2002, S. 44]). - Weitere Informationen über die Förderbeträge enthält der als Internetdokument veröffentlichte Projektbericht (GEWIESE u.a. [2005, S. 33ff).

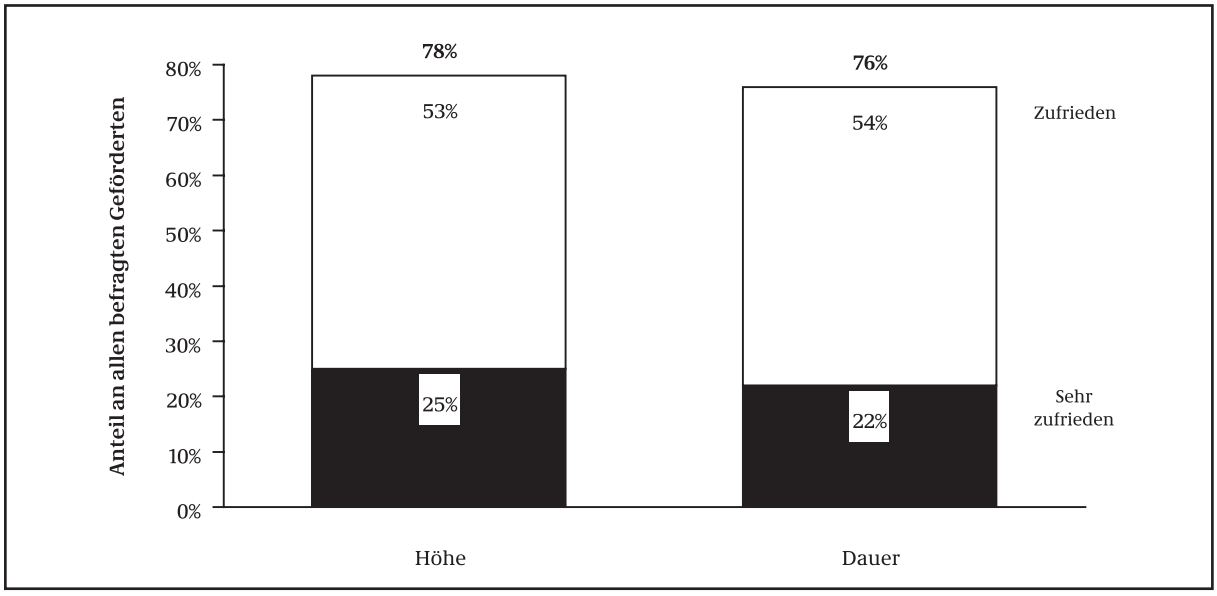
Abbildung 17: Durchschnittliche Förderbeträge des bundesweiten Mainzer Modells nach Geschlecht und Fördergebiet



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); CAST-Förderdatei: ab 1. Januar 2003 Ostdeutschland einschließlich Berlin-West, Westdeutschland ohne Berlin-Ost.

Quelle: IAB-Auswertung der Lohnzusatzdatei zur CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 23. Oktober 2003.

Abbildung 18: Zufriedenheit mit der Höhe und Dauer der Förderung des Mainzer Modells



Anmerkung: Befragte Förderzugänge in den ursprünglichen Förderregionen vom 1. Januar 2001 bis 31. August 2002, bundesweite Förderzugänge vom 1. September 2002 bis 31. März 2003.

Quelle: Infratest-Befragung von Geförderten.

Information und Beratung über die Fördermöglichkeiten waren allerdings insgesamt offenbar verbesserungsbedürftig.[13] 72% der Vergleichsgruppe waren die Fördermöglichkeiten durch das Mainzer Modell nicht bekannt. Am häufigsten erfolgte eine Beratung durch das Arbeitsamt, in Westdeutschland in nennenswertem Umfang auch durch das Sozialamt. Andere Stellen hatten dagegen kaum Bedeutung.

2.8 Beschäftigungseffekte

Eine systematische Nutzung des Mainzer Modells durch die Betriebe setzt zunächst die Kenntnis dieser Fördermöglichkeit voraus. Von den befragten Betrieben, die einen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten eingestellt haben, kannten zwar immerhin 60% diese Fördermöglichkeit, jedoch wusste lediglich jeder siebte Betrieb von der Beschäftigung eines Geförderten. Bei den Betrieben, die zwischen Juli 2000 und Oktober 2002 einen Geförderten eingestellt haben, beruhte diese Kenntnis in Westdeutschland überwiegend auf Informationen aus den Medien, während in Ostdeutschland die Arbeitgeber überwiegend von den Arbeitsämtern über die Arbeitnehmerförderung informiert worden sind. Überdies war lediglich der Hälfte dieser Betriebe bekannt, dass seit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells zum 1. März 2002 eine parallele Förderung mit einem Eingliederungszuschuss in der Regelförderung (Lohnkostenzuschuss von höchstens 30% des Arbeitsentgelts für maximal sechs Monate) zulässig war.

Bereits anhand dieser Befragungsergebnisse lässt sich ableiten, dass die Arbeitgeber während der Laufzeit des Sonderprogramms das Mainzer Modell nicht systematisch genutzt haben. Allein schon von daher sind keine eindeutigen Effekte auf Seite der Arbeitsnachfrage zu erwarten. Dies betrifft sowohl die möglichen positiven Wirkungen der Förderung auf das Beschäftigungswachstum des Betriebs (Beschäftigungseffekt), als auch etwaige negative Effekte wie gezielte Mitnahme (Einstellung einer Förderperson anstelle eines Ungeförderten bei einer ohnehin vorgenommenen Stellenbesetzung, da ein niedrigerer Lohn durchgesetzt werden kann) oder gezielte Substitution (Austausch von nicht geförderten durch Förderpersonen).

Gleichwohl konnte das Mainzer Modell auch bei Betrieben zu zusätzlicher Beschäftigung geführt haben, die weder von dem konkreten Förderfall noch von der Fördermöglichkeit als solches Kenntnis hatten. Hierfür können vielfältige Faktoren verantwortlich sein. Beispielsweise (a) könnten zuvor nicht besetzbare offene Stellen durch mit Hilfe des Mainzer Modells mobilisierte Arbeitskräfte besetzt worden sein, (b) könnte eine verbesserte Motivation zu einer erhöhten Produktivität geförderter Arbeitskräfte geführt haben, die ggf. mit einer kostenreduzierenden Senkung der Fluktuation verbunden war, und/oder (c) könnte es die Bereitschaft geförderter Arbeitskräfte zu Lohneinbußen gegeben haben.

Solche möglichen Beschäftigungseffekte wurden anhand eines Vergleichs relevanter Charakteristika von Betrieben, die mindestens einen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten eingestellt hatten, mit Betrieben ohne einen solchen Beschäftigten untersucht. Hierfür wurden für die befragten 3.037 Betriebe mit Förderfall ein möglichst gut vergleichbarer Partnerbetrieb ohne Förderfall aus dem IAB-Betriebspanel gesucht.[14] Dies war für 226 Betriebe möglich.

Insgesamt konnte kein eindeutiger Beschäftigungseffekt des Mainzer Modells nachgewiesen werden. Obwohl Betriebe mit Mainzer Modell-Förderpersonen ein durchschnittlich höheres Beschäftigungswachstum aufweisen als vergleichbare andere Betriebe, stellte sich der Unterschied nicht als signifikant dar. Gleichzeitig gibt es widersprüchliche Hinweise auf die Fluktuation von Beschäftigten. Einerseits war zwar die Fluktuation in

13 Geförderte und Vergleichspersonen wurden nach den Erfahrungen mit der Förderung befragt, siehe GEWIESE u.a. [2005, S. 92ff].

14 Ausgewählt wurde jeweils ein Partnerbetrieb, dessen betriebliche Charakteristika zu einer ähnlichen Wahrscheinlichkeit führten, einen nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten einzustellen (Matching-Verfahren). Ausführlich werden die Ergebnisse auf der Basis der Betriebsbefragungen im Projektbericht von Gewiese u.a. [2005, S. 73ff.] dargestellt.

den Betrieben mit mindestens einem nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten insgesamt höher als in anderen Betrieben, gleichzeitig war der Anteil der Betriebe, die überhaupt eingestellt haben, unter den „Mainzer Modell-Betrieben" geringer als in der Vergleichsgruppe. Überdies war in den Betrieben mit mindestens einem nach dem Mainzer Modell geförderten Beschäftigten die Zahl der offenen Stellen insgesamt und die Zahl der offenen Stellen für Qualifizierte in Relation zur Gesamtbeschäftigung im jeweiligen Betrieb höher als in anderen Betrieben. Hierfür gibt es jedoch keine eindeutige inhaltliche Interpretation.

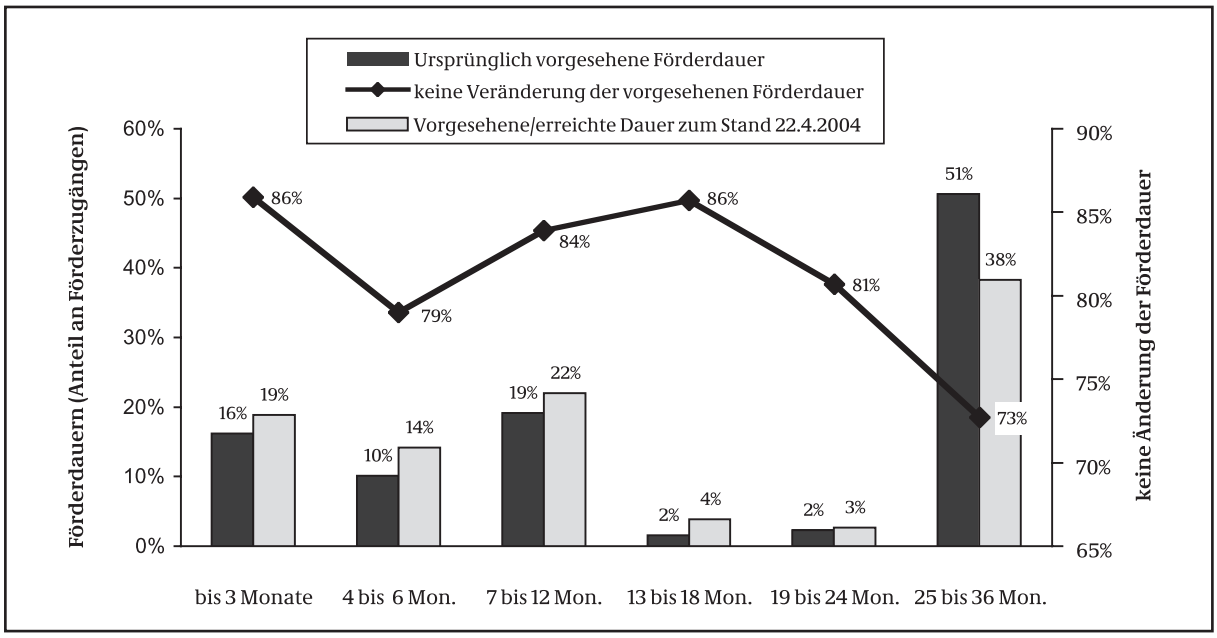
Letztlich hat auch das Matching-Verfahren für die Fragen, ob die Förderung durch das Mainzer Modell sich positiv auf die Beschäftigungsstabilität im Betrieb ausgewirkt hat oder ob ungeförderte Arbeitnehmer durch geförderte Beschäftigte substituiert wurden, keine eindeutigen Antworten erbracht.

2.9 Dauer und Stabilität der geförderten Beschäftigungen

Leistungen nach dem Mainzer Modell konnten zwar für bis zu 36 Monate gewährt werden, jedoch war bereits von vornherein beim bundesweiten Mainzer Modell etwa die Hälfte der geförderten Beschäftigungen auf einen kürzeren Zeitraum bis ein Jahr befristet. Während der regional begrenzten Erprobung war der Anteil geförderter befristeter Beschäftigungen mit zwei Dritteln noch deutlich höher. Die befristeten Arbeitsverträge haben ganz überwiegend eine Laufzeit von höchstens einem Jahr (beim bundesweiten Mainzer Modell 45% aller Förderfälle bzw. 90% aller befristeten Förderfälle[15]).

Doch die Förderung erfolgt oftmals nicht für die anfangs bewilligte Laufzeit. Durch Verlängerung oder Entfristung befristeter Arbeitsverträge kann der Förderzeitraum verlängert, durch vorzeitige Beendigung des geförderten Arbeitsverhältnisses oder durch Einkommenssteigerung kann der Förder-

Abbildung 19: Förderdauern beim bundesweiten Mainzer Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

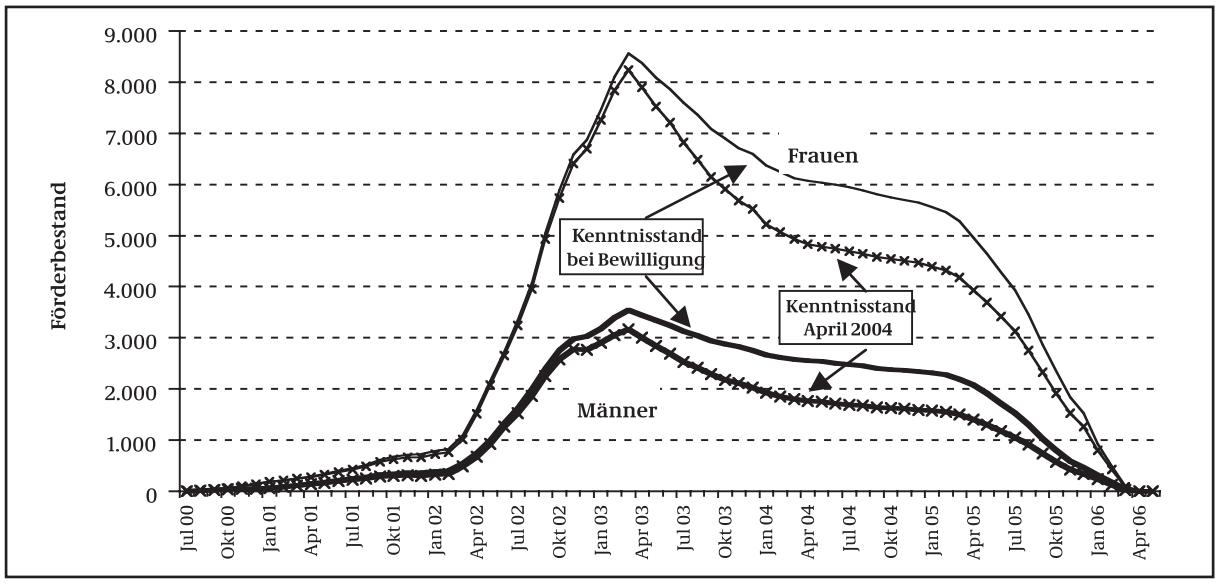
15 Befristungen entsprechend den Bewilligungen für weniger als 36 Monate lt. CAST-Förderdatei.

zeitraum verkürzt werden. Tatsächlich ist es bis Ende April 2004 bei 5% aller Förderfälle nach dem bundesweiten Mainzer Modell zu einer Verlängerung der Förderdauer und bei 17% zu einer Verkürzung gekommen. Die wenigsten Veränderungen hat es im Segment mit einer Beschäftigungsdauer bis 3 Monate gegeben, die häufigsten im Segment zwischen 25 und 36 Monate, wo lediglich 73% der ursprünglich vorgesehenen Förderdauern Bestand hatten (vgl. Abbildung 19). Eine starke Verlagerung erfolgte hin zu den kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen mit bis zu 6 Monaten. Immerhin gab es für 2% der Förderfälle, die auf 3 Monate befristet waren, eine Verlängerung auf 36 Monate. Insgesamt werden 5.693 Förderfälle (38%) des bundesweiten Mainzer Modells nach dem Datenstand vom 22. April 2004 die höchstmögliche Förderdauer von 36 Monaten ausschöpfen. Im Durchschnitt Westdeutschlands betrug die anfangs vorgesehene Förderdauer knapp 23 Monate und in Ostdeutschland fast 22 Monate. Durch die erwähnten Korrekturen beläuft sich nunmehr der erwartete Durchschnitt auf 22 Monate in Westdeutschland und 18 Monate in Ostdeutschland. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass die meisten Änderungen bei den Förderdauern in den ersten sechs Monaten nach Beschäftigungsaufnahme erfolgen. Daher sind bis zum Auslaufen des Sonderprogramms im 1. Quartal 2006 keine deutlichen Veränderungen bei den Förderdauern mehr zu erwarten.

Abbildung 20 stellt den erwarteten Förderbestand anhand der ursprünglich bewilligten Förderdauern und den bis Ende April 2004 tatsächlich eingetretenen bzw. nach Datenlage noch zu erwartenden Förderbestand des bundesweiten Mainzer Modells gegenüber. Die Abweichungen sind das Resultat zwischenzeitlich veränderter Förderdauern. Die letzte Förderung wird spätestens im April 2006 auslaufen.

Insgesamt wurde seit Juli 2000 ein Fördervolumen von insgesamt 30.781 Förderjahren bewilligt (Westdeutschland: 22.033; Ostdeutschland: 8.748). Durch vorzeitige Abbrüche und Veränderungen in der noch geplanten Förderdauer schrumpfte das Fördervolumen bis April 2004 auf 25.966 Förderjahre (Westdeutschland: 18.753; Ostdeutschland: 7.213). Das bedeutet einen Rückgang gegenüber dem ursprünglichen Fördervolumen von immerhin einem Siebtel

Abbildung 20: Erwarteter und tatsächlicher Förderbestand des Mainzer Modells seit Juli 2000



Anmerkung: Kenntnisstand bei Bewilligung: nach den (ursprünglichen) Bewilligungen erwarteter Förderbestand; Kenntnisstand April 2004: tatsächlicher Förderbestand bis April 2004, erwarteter Förderbestand ab Mai 2004 nach dem Kenntnisstand April 2004; Förderbestand des regional begrenzten und des bundesweiten Mainzer Modells.

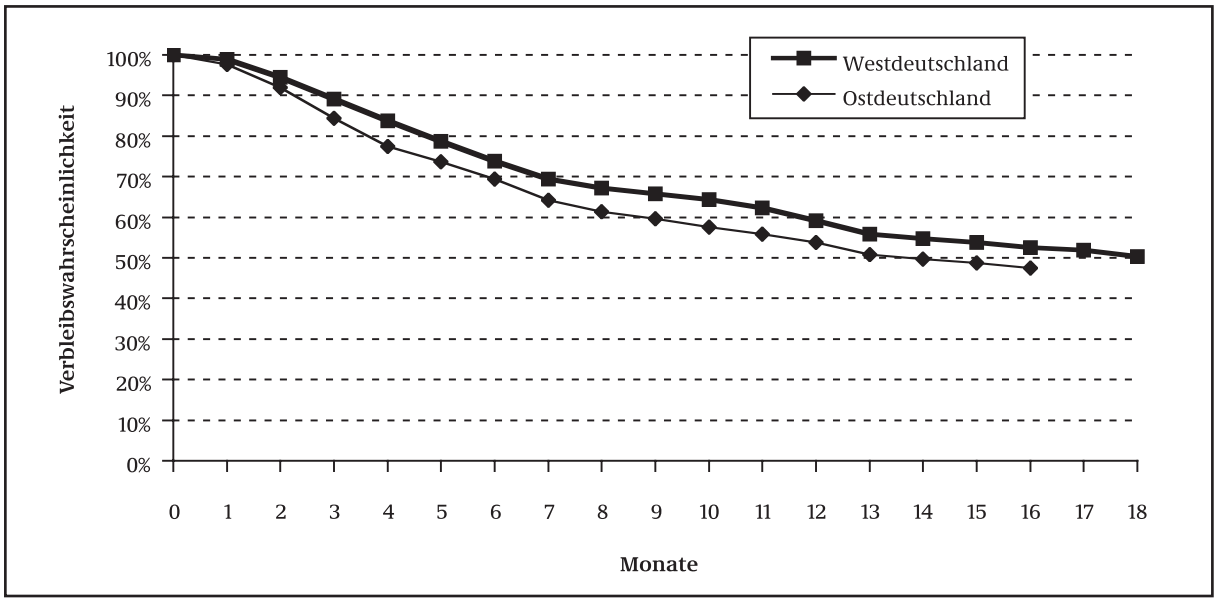
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

in Westdeutschland und über einem Sechstel in den neuen Bundesländern.

Auf Basis der Teilnehmerbefragungen wurde für die ersten 16 Monate (Ost) bzw. 18 Monate (West) nach Förderbeginn die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass die aufgenommene Beschäftigung andauert (Abbildung 21).[16] Danach scheiden in Westdeutschland innerhalb der ersten zwölf Monate nach Förderbeginn rund 40% aus der geförderten Beschäftigung wieder aus, nach 18 Monaten sind es 50%. In Ostdeutschland sind die geförderten Beschäftigungen noch instabiler: Hier scheidet fast die Hälfte binnen zwölf Monaten aus der geförderten Beschäftigung wieder aus. Insgesamt sind die geförderten Beschäftigungen damit nur von geringer Stabilität gekennzeichnet.

Allerdings scheint die Stabilität nicht geringer als anderer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu sein. Erlinghagen und Knuth [2002, S. 20ff] haben für Anfang der neunziger Jahre in Westdeutschland neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse Stabilitätsraten von 50% nach 12 Monaten ermittelt[17]. Insofern zeigen sich bei den ein Jahrzehnt später mit dem Mainzer Modell aufgenommenen Beschäftigungen keine besonderen Abweichungen.

Abbildung 21: Überlebenswahrscheinlichkeiten nach dem Mainzer Modell geförderter Beschäftigungen (Life-Table-Schätzung)



Anmerkung: Basis sind die Befragten, die in den ursprünglichen Förderregionen zwischen 1. Januar 2001 und 31. August 2002 und bundesweit zwischen 1. September 2002 und 31. März 2003 eine Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Quelle: Erst und Wiederholungsbefragungen von Infratest Sozialforschung, Berechnungen und Schätzungen von Infratest.

16 Weitere Analysen zur Stabilität von geförderten Beschäftigungen sind dem als Internetdokument veröffentlichten Projektbericht (Gewiese u.a. [2005, S. 175ff], zu entnehmen.

17 Ergebnisse auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1995 für Westdeutschland.

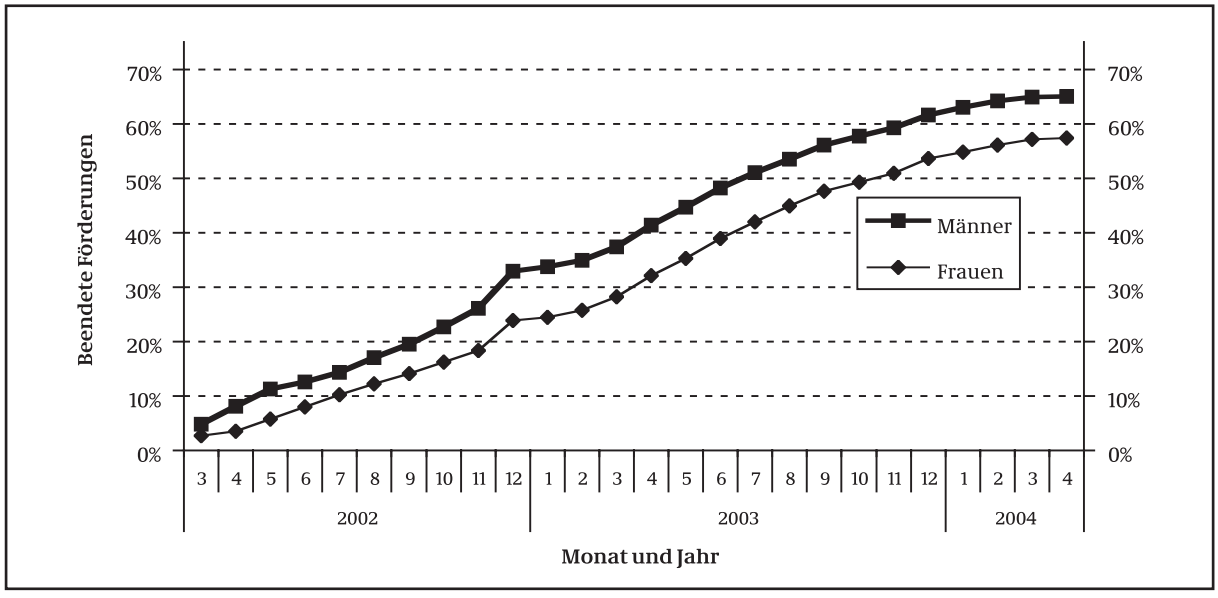
Tatsächlich sind nach der Förderstatistik bis Ende April 2004 60% aller Förderungen nach dem bundesweiten Mainzer Modell ausgelaufen. Mit 57% sind bei den Frauen weniger geförderte Beschäftigungsverhältnisse bereits beendet als bei den Männern mit 65% (vgl. Abbildung 22) und weisen damit eine etwas höhere Stabilität auf. In Ostdeutschland ist der Anteil der beendeten Förderungen höher als in Westdeutschland. Dem hohen Anteil (kurzer) Befristungen folgend sind 71% der beendeten Förderungen regulär entsprechend der ohnehin geplanten Befristung ausgelaufen. Bei 29% der beendeten Förderungen jedoch führte ein vorzeitiger Abbruch zum Ausscheiden aus der Förderung.

Nach den Ergebnissen der Erst- und Zweitbefragung der Geförderten wurden die Beschäftigungsverhältnisse je nach Personengruppe und Befragung lediglich zwischen 11% (Erstbefragung ostdeutsche Frauen) und 27% (Zweitbefragung ostdeutsche Frauen) durch Auslaufen der Befristung beendet. Hingegen wurden zwischen 54% (Erstbefragung ostdeutsche Frauen) und 68% (Erstbefragung ostdeutsche Männer) durch Entlassung beendet. Das Auslaufen des befristeten Arbeitsverhältnisses haben möglicherweise viele Befragte mit einer Entlassung gleich gesetzt. Zu Kündigungen durch die Beschäftigten kam es nach den Ergebnissen der Erst und Wiederholungsbefragungen nur vereinzelt.

Als konkreten Grund für die Beendigung des geförderten Arbeitsverhältnisses nennen die Befragten am häufigsten die Tatsache, dass es nicht mehr genug Arbeit gab. Männer geben diesen Grund doppelt so häufig an wie Frauen. Am häufigsten werden allerdings „andere Gründe“ angeführt. Die genaueren Angaben hierzu deuten auf ein weites Spektrum von personenbezogenen und betriebsbezogenen Aspekten hin.

Zur besseren Einordnung, ob sich der Verlauf von geförderten und nicht geförderten Beschäftigten unterscheidet, wurde eine Vergleichsgruppe gebildet. Sie besteht aus Abgänger/innen aus der Arbeitslosigkeit, über die Informationen aus der Statistischen Datenbank der Bundesanstalt für Arbeit

Abbildung 22: Anteil der beendeten Förderungen an den Zugängen beim bundesweiten Mainzer Modell



Anmerkung: Förderabgänge in Relation zu den Förderzugängen in das bundesweite Mainzer Modell (ab 1. März 2002 bis 31. März 2003); für die letzten Monate ist mit weiteren Nacherfassungen von Abgängen zu rechnen.

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

(STADA) vorlagen und die in einem ähnlichen Zeitraum wie die Geförderten eine Arbeit aufgenommen haben. Im Vergleich der geförderten mit den ungeförderten Beschäftigungen lassen sich dann Aussagen darüber treffen, inwieweit sich der weitere Erwerbsverlauf von Geförderten und Ungeförderten unterscheidet. Dabei lag der Fokus auf Unterschieden hinsichtlich der Stabilität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse. Die Analyse in Form multivariater Regressionsmodelle sorgte dafür, dass beobachtete Unterschiede zwischen Geförderten und Vergleichspersonen, die schon vor der Aufnahme der Beschäftigung bestanden, kontrolliert und neutralisiert wurden.

Es zeigt sich dabei ein regional differenziertes Ergebnis. Zwar haben ostdeutsche Geförderte gegenüber westdeutschen Geförderten eine geringere Wahrscheinlichkeit, in der Beschäftigung zu verbleiben. Dagegen unterscheidet sich die Stabilität geförderter Arbeitsverhältnisse in Ostdeutschland aber nicht von der ungeförderter Arbeitsverhältnisse, während in Westdeutschland geförderte Beschäftigungen sogar häufiger enden als ungeförderte.

Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass in Westdeutschland die Teilnahme am Mainzer Modell auch die Ursache für die hohe Beendigungswahrscheinlichkeit ist. Das ergibt sich aus der Betrachtung der Beendigungsgründe. Geförderte neigen nämlich weniger als die Ungeförderten dazu, ihre Arbeitsstelle selbst zu kündigen. Die höhere Beendigungsquote im Mainzer Modell West resultiert stattdessen hauptsächlich aus Arbeitgeberkündigungen.[18] Für Geförderte ist es wahrscheinlicher als für nicht Geförderte, entlassen zu werden.

Die Analysen zeigen auch, dass die Arbeitgeberkündigungen eher bei geringen Stundenlöhnen erfolgen. Dies verweist indirekt auf die Rolle der Qualifikationsanforderungen und der Produktivität des Arbeitsplatzes, auf dem jemand beschäftigt ist. Die Wirkung gerade dieser Faktoren auf die Beschäftigungsstabilität fand sich auch in verschiedenen Zusammenhängen der Analysen bestätigt. In Fällen, in denen Personen Arbeitsplätze besetzen, für die Qualifikationen nicht erforderlich sind, oder wenn die Anforderungen des Arbeitgebers und Qualifikationen des Arbeitnehmers nicht übereinstimmen, besteht ein höheres Risiko der Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen. Laut Erstbefragung von Betrieben mit Beschäftigten, die eine Förderung nach dem Mainzer Modell erhielten, sind die Betriebe nach eigener Aussage häufig gezwungen, Bewerber/-innen einzustellen, die nicht unbedingt alle Voraussetzungen für die Stelle erfüllen. Ein Hauptgrund für den hohen Anteil an Arbeitgeberkündigungen dürften also suboptimale Matching-Prozesse in den hier relevanten Arbeitsmarktsegementen sein.

Es bleibt allerdings die Frage, warum die mit dem Mainzer Modell Geförderten auch nach der statistischen Kontrolle von Unterschieden zur Vergleichsgruppe im Osten keine verbesserte Beschäftigungsstabilität aufwiesen und im Westen sogar eine geringere Beschäftigungsstabilität zeigten.

Die Gründe dafür könnten in zwei Bereichen liegen. Einerseits befinden sich unter den geförderten Arbeitsplätzen verstärkt solche, auf denen generell ein hohes Risiko der Beendigung durch den Arbeitgeber besteht. Branchen mit hohen Fluktuationsraten spielen hier ebenso eine Rolle wie eine generell geringe Stabilität von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich und bei Tätigkeiten, für die keine formale Qualifikation nötig ist. Wie Erlinghagen und Knuth [2002, S. 52f] bei ihrer Untersuchung der Beschäftigungsstabililtät in Westdeutschland festgestellt haben, lag die mittlere Überlebensrate (Median) der von Arbeitnehmern ohne abgeschlossene Berufsausbildung begonnenen Beschäftigungsverhältnisse in den Jahren 1990 bis 1993 bei rund 215 Tagen, also deutlich unter einem Jahr. Andererseits könnte man annehmen, dass die Förderung verstärkt Personen mit besonders

18 Es ist wahrscheinlich, dass ein Teil der Personen, deren Beschäftigung aufgrund einer ausgelaufenen Befristung endete, dies als eine Arbeitgeberkündigung interpretierten und in der Befragung entsprechend antworteten. Darauf verweist zumindest der Umstand, das laut Förderstatistik der hohe Anteil von Beendigungen wegen ausgelaufener Befristungen weit höher ist, als in der Befragung. An den grundlegenden Schlussfolgerungen ändert dies allerdings nichts.

ungünstigen Kombinationen von vermittlungshemmenden Merkmalen angeboten wurde und die Zeit für die Herstellung hinreichender Person-Arbeitsplatz-Matches durch die Vermittler/innen fehlte. Allerdings haben die Implementationsanalysen – bis auf wenige Einzelfälle – keine Hinweise auf eine solche Konzentration auf – aus Sicht der Vermittler/innen – überdurchschnittlich unterstützungsbedürftige Fallgestaltungen geliefert.

Mit der Umsetzung des Mainzer Modells vor Ort steht noch ein weiterer interessanter Befund in Zusammenhang. Personen aus Modellarbeitsamtsbezirken, die noch während der Erprobungsphase eine geförderte Beschäftigung aufnahmen, weisen eine vergleichsweise hohe Beschäftigungsstabilität auf. Dagegen ist die Stabilität von geförderten Beschäftigungen in den gleichen Arbeitsmarktbezirken nach der bundesweiten Ausdehnung deutlich niedriger. Gleiches gilt auch für die Bezirke, die erst seit der Ausdehnung auf das gesamte Bundesgebiet die Förderung anbieten konnten. Auch dort sind die Beschäftigungen weniger stabil als die, die in der Modellphase gefördert wurden.Dies ist ein Indiz dafür, dass die Ergebnisse aus Erprobungsphasen von Arbeitsmarktmaßnahmen nicht immer denen entsprechen, die bei der Umsetzung in der Fläche dann tatsächlich auftreten. Allein das Bewusstsein der Teilnahme an einem Modellprojekt kann die Beteiligten dazu bewegen, sich anders als üblich zu verhalten.

2.10 Erwerbsverlauf nach Förderende

Mit einer mikroökonometrischen Analyse wurde auf Basis der Erstbefragungen untersucht, inwieweit sich die Geförderten in ihrem weiteren Erwerbsverlaufs von Ungeförderten unterscheiden. Durch die verwendete mikroökonometrische Methode soll die beobachtete Heterogenität zwischen den Geförderten und der ungeförderten Vergleichsgruppe bezüglich anderer Merkmale als der Förderung neutralisiert werden. Bei dem Vergleich wurden nur jene Befragten berücksichtigt, deren ursprünglich aufgenommene Beschäftigung zum Zeitpunkt der Erstbefragung bereits wieder beendet war. Verglichen wurde der weitere Erwerbsverlauf von geförderten und ungeförderten Abgänger/innen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, die zuvor langzeitarbeitslos oder gering qualifiziert waren.

Trotz des eingangs dargelegten hohen Arbeitslosigkeitsrisikos vormals Geförderter ist dieses Risiko im Vergleich zu der Wahrscheinlichkeit, entweder wieder erwerbstätig zu sein oder den Arbeitsmarkt zu verlassen, geringer als für Ungeförderte (jeweils vormals Langzeitarbeitslose und arbeitslose gering Qualifizierte). Allerdings gilt dies nur für die Stichprobe und lässt sich mangels Signifikanz nicht über diese hinaus verallgemeinern. Im Vergleich zur Erwerbstätigkeit allein ergibt sich für Geförderte kein von Ungeförderten abweichendes Arbeitslosigkeitsrisiko. Somit schneiden Teilnehmer am Mainzer Modell, die eine geförderte Beschäftigung beendet haben, hinsichtlich eines dann anschließenden Wiedereintritts in Erwerbstätigkeit ebenso gut (oder schlecht) ab wie Nicht-Teilnehmer am Sonderprogramm. Bemerkenswert ist, dass die Arbeitnehmer aus der Vergleichsgruppe eher als zuvor Geförderte den Arbeitsmarkt verlassen oder eine Aus- bzw. Weiterbildung beginnen, nachdem ihre Beschäftigung endete. Vormals Geförderte verlassen also seltener als Ungeförderte den Arbeitsmarkt.

Die Zweitbefragung erlaubt es, die weitere Erwerbsbiographie nach dem Ende der geförderten Beschäftigung noch über den Zeitpunkt der ersten Befragung hinaus nachzuvollziehen. Die Zweitbefragung ist zwar ausführlicher und genauer als die Erstbefragung, verzichtet jedoch auf den Vergleich mit Ungeförderten. Dabei ist einerseits von Interesse, in welchen Erwerbsstatus die Geförderten direkt im Anschluss an eine beendete Beschäftigung einmünden. Andererseits zeigt sich im Vergleich der Erwerbssituation vor und nach der geförderten Beschäftigung, inwiefern sich insgesamt eine Verbesserung der Beschäftigungssituation für die Geförderten ergeben hat.

Insgesamt wechselten in Westdeutschland Männer nur zu 16% von der geförderten unmittelbar in eine andere Erwerbstätigkeit und Frauen zu 19%. In Ostdeutschland sind es 12% der Frauen und 13% der Männer. 76% der Geförderten, deren gefördertes Beschäftigungsverhältnis beendet worden war, waren direkt danach arbeitslos. Dabei sind die Anteile in Ostdeutschland (81%) und bei Männern (77%)

geringfügig höher. Die Übergänge in eine Aus- bzw. Weiterbildung und in die Kategorie „mache etwas anderes“ spielen keine nennenswerte Rolle (vgl. auch Abbildung 23).

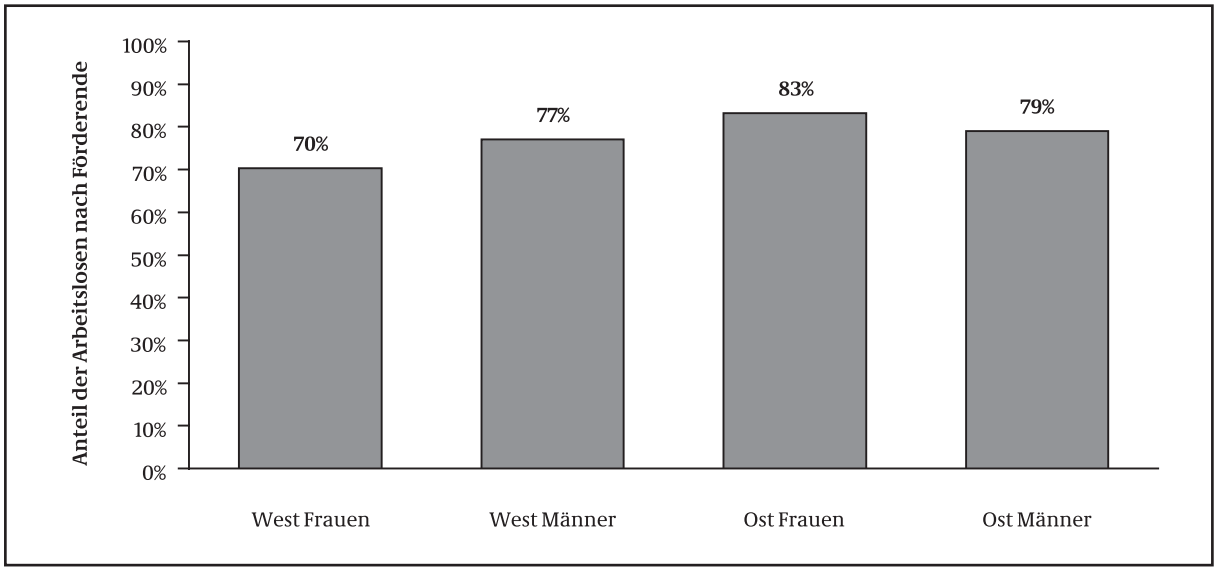
In der Gegenüberstellung der Erwerbssituation vor dem Antritt der geförderten Beschäftigung und zum Zeitpunkt der Zweitbefragung ist zu beobachten, dass sich die Situation für einen großen Teil der Geförderten verbessert hat. In Westdeutschland sind gut zwei Drittel zum Zeitpunkt der Zweitbefragung in der geförderten oder einer neuen, ungeförderten Beschäftigung erwerbstätig, vor der Aufnahme der geförderten Beschäftigung waren es nur 18%. Ähnlich ist es in Ostdeutschland. Dort sind mehr als 60% bei der Zweitbefragung erwerbstätig, während es vor der Aufnahme der geförderten Beschäftigung nur 5% waren. Vom Erwerbsstatus abgesehen ist darüber hinaus festzustellen, dass unter den (ehemals) Geförderten in West- und Ostdeutschland der Anteil der Sozialtransfers Beziehenden deutlich zurückging. Dies betrifft sowohl den Bezug von Arbeitslosenunterstützung als auch von Sozialhilfe. Da kein Vergleich zu ungeförderten Beschäftigungsverhältnissen möglich ist, kann nicht beurteilt werden, inwieweit sich der weitere Erwerbsverlauf zwischen Geförderten und Ungeförderten unterscheidet.

2.11 Zusammenfassung

Das Mainzer Modell ist auch nach seiner bundesweiten Ausdehnung bezogen auf die Zahl der realisierten Förderfälle deutlich hinter den Erwartungen zurück geblieben. Nachdem seine Erprobung Ende März 2003 eingestellt worden ist, stellt sich die Frage nach möglichen Ursachen der vergleichsweise geringen Inanspruchnahme der Förderung.

Grundsätzlich kommen im Wesentlichen zwei mögliche Ursachenquellen in Frage: einerseits die (a) Konstruktion des Modells selbst und andererseits die (b) Umsetzung in der Praxis in Verbindung mit (c) weiteren Rahmenbedingungen. Hierbei ist zu beachten, dass die Implementation von politischen

Abbildung 23: Anteil der Arbeitslosen an allen vormals Geförderten, deren gefördertes Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt der Zweitbefragung bereits beendet war



Anmerkung: Befragte Förderzugänge (Zweitbefragung) in den ursprünglichen Förderregionen vom 1. Januar 2001 bis 31. August 2002, bundesweite Förderzugänge vom 1. September 2002 bis 31. März 2003.

Quelle: Infratest-Zweitbefragung von Geförderten.

Programmen ein sehr komplexer Prozess ist und durch vielfältige Faktoren beeinflusst wird. Folglich lassen sich auch für das Mainzer Modell keine einfachen Aussagen treffen, zumal der Zeitraum von gut einem Jahr, der für die bundesweite Umsetzung bis zur Einstellung des Programms Ende März 2003 zur Verfügung stand, sehr kurz war.

Nach den Ergebnissen vorliegender Implementationsstudien ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementation eines Programms, dass weitgehende Einigkeit über dessen Notwendigkeit besteht und seine Konzeption als problemadäquat angesehen wird. Weiterhin wird als wichtig erachtet, dass die Konzeption mit der Umsetzungsebene abgestimmt wurde. Betrachtet man vor diesem Hintergrund Entstehung und Umsetzung des Mainzer Modells, so ist festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementation eher ungünstig waren. Dies betrifft die Kontroversen über die Notwendigkeit und Wirksamkeit von Einkommensbeihilfen im Allgemeinen ebenso wie die konkrete Ausgestaltung des Mainzer Modells im Speziellen. In seiner ursprünglichen Konzeption von Gerster und Deubel [1999] sollte es nicht nur dazu beitragen, gering Qualifizierte verstärkt in Beschäftigung zu bringen, sondern es wurden auch eher sozial- und familienpolitische Zielsetzungen (Verbesserung der Einkommenschancen von Klein-Verdiener-Familien) formuliert. Diese doppelte Zielsetzung erschwert auch die Beurteilung, inwieweit die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht worden sind.

Im ursprünglichen Vorschlag blieb offen, von welcher Institution die Förderung in die Praxis überführt werden soll. Insofern war das Mainzer Modell nicht von vorneherein als Programm konzipiert, das von der Arbeitsverwaltung umgesetzt werden sollte. Da das Mainzer Modell vorrangig die Gewährung von finanziellen Zuschüssen vorsieht, wäre theoretisch auch eine Umsetzung z.B. durch die Finanzämter oder – zumindest bei einer Konzentration auf die Zielgruppe der Sozialhilfebeziehenden – unter Federführung der Sozialämter möglich gewesen. Trotz dieser Offenheit der ursprünglichen Konzeption wurden jedoch keine wesentlichen Modifikationen vorgenommen, um das Mainzer Modell im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST der Bundesregierung an die Bedingungen einer Umsetzung durch die Arbeitsverwaltung anzupassen. Die zahlreichen Richtlinienänderungen erfolgten erst später während der Umsetzung. Im Rückblick ist auch festzuhalten, dass die Ausgestaltung der Zuschüsse und ihre Abhängigkeit von zahlreichen Variablen wie Haushaltseinkommen, Arbeitsentgelt und Kinderzahl sich in der Praxis als komplex und schwierig handhabbar erwiesen haben. Dies hat sowohl die Information und Öffentlichkeitsarbeit als auch die tatsächliche Umsetzung erschwert.

Hinzu kam als ganz wesentliches Hemmnis für eine höhere Inanspruchnahme, dass gering bezahlte offene Stellen tatsächlich nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen, was in der Konzeption (ebenso wie bei vergleichbaren Vorschlägen) überhaupt nicht als Problem thematisiert worden war. Dies ist aus unserer Sicht ein zentrales Ergebnis, das sich in erheblichem Maße auf den Erfolg des Programms ausgewirkt hat. Eine wichtige Voraussetzung der Konzeption hat sich in der Praxis als nicht zutreffend erwiesen.[19]

Die Implementationsforschung verweist darauf, dass eine wichtige Bedingung für eine erfolgreiche Implementation in der „availability of competent resources for action“ (Schmid [1996, S. 220]) besteht. Für die Umsetzung des Mainzer Modells wurden jedoch keine zusätzlichen personellen Kapazitäten in den Arbeitsämtern geschaffen. Dies und die nicht erfolgte Anpassung des Förderkonzeptes an die spezifischen Bedingungen einer Umsetzung durch die Arbeitsverwaltung dürfte die Akzeptanz der Mitarbeiter/innen und ihre Motivation (als eine weitere wichtige Bedingung für erfolgreiche Umsetzung – vgl. Schmid [1996, S. 223f]) nicht begünstigt haben. Von den vielfältigen Wegen, die die Arbeitsämter

19 Deshalb wurde vom Institut für Arbeit und Technik (IAT) im Anschluss an die CAST-Evaluation der Frage nachgegangen, welche Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte bei Stellenbesetzungsprozessen im Bereich einfacher Dienstleistungen haben. Die Ergebnisse dieses Projekt sind als BMWA-Forschungsbericht Nr. 550 (siehe Hieming u.a. [2005]) veröffentlicht.

eingeschlagen haben, um die Inanspruchnahme und Akzeptanz des Mainzer Modells bei Arbeit Suchenden und Unternehmen zu erhöhen, hat sich keiner als systematisch erfolgreicher erwiesen als andere. Auch stringente Zusammenhänge zwischen der regionalen Arbeitsmarktsituation und -entwicklung und der Inanspruchnahme des Mainzer Modells waren nicht erkennbar.

Das „top down" implementierte Sonderprogramm blieb in den Regionen überwiegend ein „Modell der Arbeitsämter". Ansätze zur regionalen Vernetzung waren zwar vorhanden, doch hätten hier weit größere Potenziale bestanden. Zum einen beteiligte sich nur ein Teil der Sozialhilfeträger aktiv an der Ansprache von Sozialhilfebeziehenden. Zum anderen hätten die Arbeitsämter bei der Information von kleinen und Kleinstbetrieben mehr Unterstützung benötigt, z.B. durch lokale und regionale Wirtschaftsorganisationen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung des Mainzer Modells aus vielerlei Gründen nicht optimal verlaufen ist – auch wegen der schwierigen Rahmenbedingungen. Es wäre jedoch verfehlt, dies als alleinige oder auch nur als zentrale Ursache der vergleichsweise geringen Fallzahlen anzusehen. Vielmehr hat sich auch eine der impliziten Grundannahmen des Konzeptes – zahlreiche offene Stellen im Niedriglohnbereich, für die aufgrund unzureichender finanzieller Arbeitsanreize keine oder zumindest nicht ausreichend Bewerber/-innen zur Verfügung stehen – als nicht zutreffend erwiesen. Unternehmen haben den Arbeitsämtern kaum offene Stellen im Niedriglohnbereich gemeldet, die dann ggf. mit einer Förderung nach dem Mainzer Modell hätten besetzt werden können.

Die doppelte Zielsetzung des Mainzer Modells und die eher offene Definition der Zielgruppen der Förderung in seiner Ursprungskonzeption erschwert die Beurteilung des tatsächlichen Zielerreichungsgrades: Ob die Entstehung zusätzlicher Arbeitsplätze mit eher niedriger Entlohnung gefördert wurde, erscheint fraglich. Ebenso offen ist, inwieweit Personen zur Aufnahme einer neuen Arbeitsstelle motiviert wurden, die dies ohne die Zuschüsse nach dem Mainzer Modell unterlassen hätten. Und auch die Erreichung der im Rahmen des Sonderprogramms CAST in den Mittelpunkt gestellten Zielgruppen der gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen ist nur begrenzt erreicht worden. Denn fast die Hälfte der mit dem Mainzer Modell Geförderten stammt nicht aus diesem Kreis.

Die Verbesserung der finanziellen Situation ist demgegenüber insbesondere bei Personen mit Kindern im Einzelfall durchaus erreicht worden. In der Praxis haben vor allem allein erziehende Frauen in besonderer Weise von den Zuschüssen nach dem Mainzer Modell profitiert und konnten hierbei häufig eine zuvor bestehende Hilfebedürftigkeit in der Sozialhilfe überwinden. Da die finanzielle Situation und die Zugangschancen in Erwerbsarbeit von allein Erziehenden üblicherweise durch Probleme der Vereinbarkeit mit Kinderbetreuung eher ungünstig sind, kann dies als ein Erfolg des Mainzer Modells gewertet werden.

3 SGI-Modell

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) zielte ähnlich wie das Mainzer Modell auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen vor allem von gering Qualifizierten. Durch einen degressiven Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung sollten Betriebe zu zusätzlichen Einstellungen motiviert werden. Gleichzeitig sollten die langfristigen Beschäftigungsperspektiven der neu eingestellten Beschäftigten mit einer Qualifizierung verbessert werden.

Die regional begrenzte Erprobung des SGI-Modells startete Mitte 2000 im Saarland und in Teilen Sachsens. Nach zunächst zögerlicher Inanspruchnahme wurden die Förderkonditionen zum 1. Mai 2001 großzügiger ausgestaltet. Nachdem auch in der Folgezeit die Inanspruchnahme nicht deutlich zugenommen hatte, wurde das SGI-Modell nach gut anderthalb Jahren mit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells zum 1. März 2002 zehn Monate früher als ursprünglich geplant eingestellt. Gleichwohl laufen die bereits bewilligten maximal dreijährigen Förderungen weiter.

Die Begleitforschung zum SGI-Modell basiert sowohl auf auf Experteninterviews im Rahmen der Implementationsanalyse als auch auf quantitativen Erhebungen bei Geförderten, Vergleichspersonen sowie auf Auswertungen von Prozessdaten (vgl. Übersicht 2).

Im Folgenden wird über die regional begrenzte Erprobung des SGI-Modells berichtet. Zunächst wird in Abschnitt 3.1 auf das Förderkonzept und dessen Veränderungen eingegangen. In Abschnitt 3.2 steht die Implementation des SGI-Modells im Mittelpunkt. Abschnitt 3.3 stellt die Inanspruchnahme im Regionalvergleich dar. Der Abschnitt 3.4 geht auf die Erreichung der Zielgruppen - gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose - ein. In Abschnitt 3.5 wird auf die geförderten Arbeitsplätze, Löhne und Förderbeträge eingegangen. Der Abschnitt 3.6 erörtert Befristung, Dauer und Beendigung der Förderungen. Abschnitt 3.7 geht auf die Inanspruchnahme der

Übersicht 2: Datenquellen zum SGI-Modell

Datenquelle	Auswertbare Fallzahlen	Relevant für Abschnitt(e)
Expertengespräche	Landesarbeitsämter (3), Arbeitsämter (17), Landesministerien (3), Betriebe (1), Sonstige (9)	3.2, 3.7
Individualbefragungen	145 (der insgesamt 386) Förderzugänge vom 1. Juli 2000 bis zum 30. Juni 2002 sowie als Vergleichsgruppe 141 Abgänger/innen aus Arbeitslosigkeit in den entsprechenden Regionen und Zeiten	0
CAST-Förderdatei	Prozessdaten zu allen 386 Förderzugängen vom 1. Juli 2000 bis zum Ende; letzter erfasster Zugang Juni 2002, letzter Auswertungsstand 22. April 2004	3.3, 3.4, 0, 3.6, 3.7
IAB-Recherche in den Erstbewilligungsbescheiden zu Löhnen und Förderbeträgen	270 (der insgesamt 311) Förderzugänge vom 1. September 2000 bis zum 31. Dezember 2001	0, 3.6

Anmerkung: Einzelne bis zum 28. Februar 2002 erfolgte Bewilligungen bezogen sich auf spätere Neueintritte, so dass vereinzelt auch noch Förderzugänge nach der Einstellung des SGI-Modells zu diesem Termin erfolgten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Qualifizierungsmöglichkeit ein, die mit dem SGI-Modell verbunden war. Der Abschnitt 3.8 schließt mit einer Zusammenfassung.

3.1 Förderkonzept

Die Erprobung des Modells der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) ging – wie auch die Erprobung des Mainzer Modells – auf eine Empfehlung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit von Ende 1999 zurück. Das SGI-Modell ist eng verwandt mit einem früheren Modell der SPD-Bundestagsfraktion (Deutscher Bundestag [1998]), insbesondere ihres damaligen stellvertretenden Vorsitzenden Schreiner [1998].[20]

Ab 1. Juli 2000 wurde das SGI-Modell im gesamten Saarland und im sächsischen Arbeitsamtsbezirk Chemnitz erprobt. Ursprünglich sollten Neueintritte bis zum Ende des Jahres 2002 möglich sein. Seit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells zum 1. März 2002 wurden jedoch keine neuen Förderungen mehr nach dem SGI-Modell bewilligt.[21]

Mit dem SGI-Modell sollten Unternehmen durch die Gewährung eines degressiven Zuschusses zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung angeregt werden, zusätzliche Arbeitsplätze für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose zu schaffen. Gleichzeitig konnte mit einem Zuschuss in gleicher Höhe eine berufsbegleitende oder Vollzeit- Qualifizierungsmaßnahme gefördert werden, womit auch die langfristigen Beschäftigungsperspektiven verbessert werden sollten. Auch sollten Nettolohndifferenzen zwischen geförderten und ungeförderten Beschäftigten anders als bei einer unmittelbaren Auszahlung der Zuschüsse vermieden werden.

Förderfähig waren bis zum 30. April 2001 nur Personen, die entweder keinen Berufsabschluss hatten, der eine mindestens zweijährige Ausbildung voraussetzt, oder mindestens sechs Jahre nicht ausbildungsadäquat beschäftigt waren (gering Qualifizierte), sowie Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos waren (Langzeitarbeitslose).[22] Vorrangig sollten kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden. Förderfähig waren nur Beschäftigte auf Arbeitsplätzen, die zuvor in dem Unternehmen oder Betriebsteil nicht vorhanden waren. Bestimmte Branchen (Schiffbau, Verkehrssektor, Landwirtschaft und Fischerei) waren aufgrund von beihilferechtlichen Regelungen der Europäischen Union grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen. Fördervoraussetzung war zudem eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung der Beschäftigten.

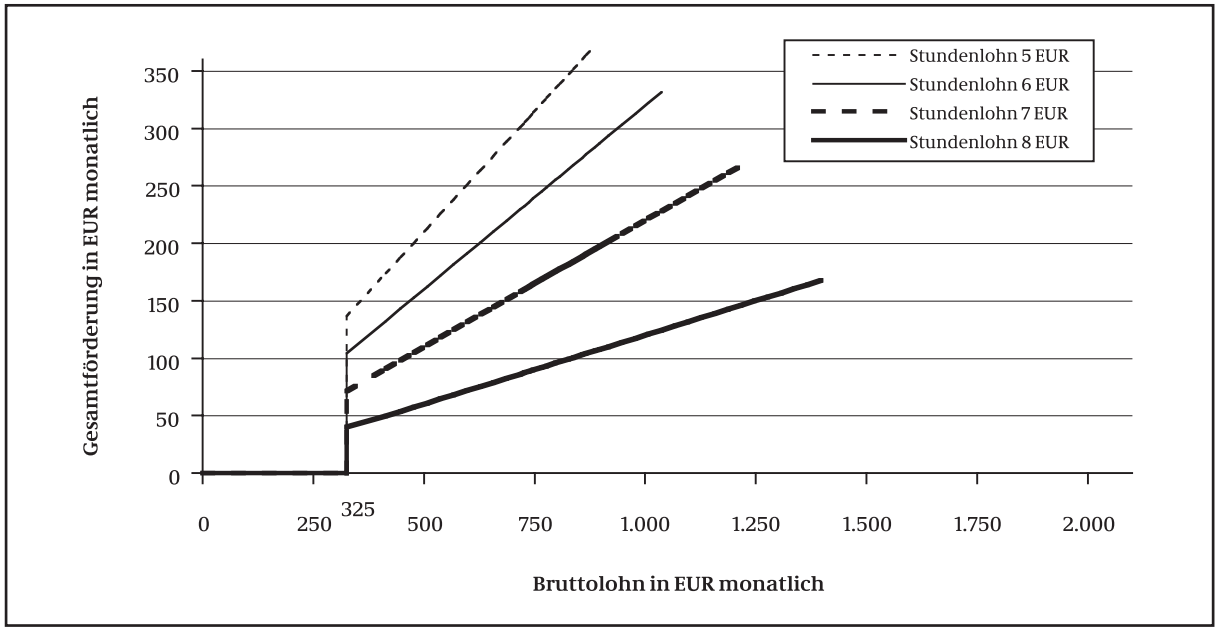
20 Vgl. zur gemeinsamen Vorgeschichte der beiden Förderkonzepte Bittner u.a. [2001, S. 7ff].

21 Einzelne bis zum 28. Februar 2002 erfolgte Bewilligungen bezogen sich auf spätere Neueintritte, so dass vereinzelt auch noch spätere Förderzugänge erfolgten.

22 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 selbstständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von sechs Monaten sowie Zeiten der aktiven Arbeitsförderung.

Der Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung und für die Qualifizierung der Beschäftigten wurde anhand eines pauschalen (durchschnittlichen) Beitragssatzes zur Sozialversicherung festgelegt (für Beschäftigungsaufnahmen im Jahr 2000 41,2%, in den Jahren 2001 und 2002 41,0%). Der Gesamtzuschuss wurde hälftig auf die beiden Zuschusskomponenten aufgeteilt. Bei Bruttostundenlöhnen von bis zu 5,10 EUR (bis 2001: 10 DM) wurde ein Zuschuss für beide Verwendungszwecke zusammen in Höhe der gesamten Sozialabgaben (Arbeitnehmer und Arbeitgeberanteil) gewährt. Überschritt der Stundenlohn diesen Betrag, so wurde der Zuschuss sukzessive so vermindert, dass er bei einem Stundenlohn von 9,20 EUR (bis 2001: 18 DM) gerade entfiel. Ab Januar 2002 wurden Beträge von weniger als 40 EUR monatlich (Arbeitgeber und Arbeitnehmerförderung gemeinsam) auf 40 EUR monatlich aufgestockt. Abbildung 24 zeigt die resultierende gesamte Förderung für Arbeitgeber/innen und Beschäftigte gemeinsam, Tabelle 2 zeigt die Höhe der arbeitgeberseitigen Zuschüsse.[23]

Abbildung 24: Gesamtförderung an Arbeitgeber/innen und Beschäftigte zusammen nach dem SGI-Modell für Förderzugänge vom 1. Januar bis zum 28. Februar 2002



Anmerkung: Zugrunde liegt der pauschale Beitragssatz zur Sozialversicherung der Jahre 2001 und 2002 in Höhe von 41,0% (2000: 41,2%); für die Abbildung wurde von einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 40 Stunden ausgegangen.

Quelle: Art. 3 CAST-Richtlinien in der Neufassung für Förderzugänge ab 1. Januar 2002, eigene Berechnungen.

23 Die Bemessung der Förderung im Jahr 2002 unterscheidet sich im Wesentlichen lediglich durch die Aufstockung der Förderung von den Jahren 2000 und 2001.

Der Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen wurde nicht ausbezahlt, sondern floss in einen regionalen Qualifizierungsfonds, der vom jeweiligen Arbeitsamt verwaltet wurde. Die Mittel dieses Qualifizierungsfonds standen für die Qualifizierung aller Geförderten gemeinsam zur Verfügung. „Das örtlich zuständige Arbeitsamt entscheidet, orientiert an dem individuellen Fördersatz, nach freiem Ermessen unter Beteiligung des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers über Art und Umfang der Qualifizierungsmaßnahme." (Art. 3 § 3 Abs. 7 CAST-Richtlinien). Die Qualifizierung sollte in der Regel vor oder während der Beschäftigung erfolgen; danach war sie nur dann möglich, wenn das Arbeitsverhältnis vorzeitig endete und die Qualifizierung bereits für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen war.

Nachdem das CAST-Sonderprogramm bis Anfang 2001 nur zögerlich in Anspruch genommen worden war (56 Förderfälle bis Ende April 2001), wurden die Förderkonditionen für Förderzugänge ab 1. Mai 2001 großzügiger ausgestaltet. Die maximale Förderdauer wurde beim SGI-Modell wie auch beim Mainzer Modell von 18 auf 36 Monate verdoppelt. Zudem galt diese Verlängerung der möglichen Förderdauer anders als die sonstigen Änderungen auch für bereits bewilligte Förderfälle. Außerdem wurde die Beschränkung der SGI-Förderung auf formal gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose aufgehoben.

Tabelle 2: Arbeitgeberförderung bei einer Vollzeitbeschäftigung nach dem SGI-Modell für Förderzugänge im Jahr 2002

Stundenlohn	Monatslohn[a]	SV-Beitrag der Arbeitgeber/innen	Zuschuss zum AG-Beitrag	Anteil des Zuschusses am SV-Beitrag	Anteil des Zuschusses an den gesamten Lohnkosten
bis unter	< 857 EUR	< 175,64 EUR	< 175,64 EUR	100%	17,0%
5,10 EUR					
5,10 EUR	857 EUR	175,64 EUR	175,64 EUR	100%	17,0%
5,50 EUR	924 EUR	189,42 EUR	170,94EUR	90,2%	15,4%
6,00 EUR	1.008 EUR	206,64 EUR	161,28 EUR	78,0%	13,3%
6,50 EUR	1.092 EUR	223,86 EUR	147,42 EUR	65,9%	11,2%
7,00 EUR	1.176 EUR	241,08 EUR	129,36 EUR	53,7%	9,1%
7,50 EUR	1.260 EUR	258,30 EUR	107,10 EUR	41,5%	7,1%
8,00 EUR	1.344 EUR	275,52 EUR	80,64 EUR	29,3%	5,0%
8,50 EUR	1.428 EUR	292,74 EUR	49,98 EUR	17,1%	2,9%
9,00 EUR	1.512 EUR	309,96 EUR	15,12 EUR	4,9%	0,8%
9,20 EUR	1.546 EUR	316,85 EUR	-	-	-

a Bei der Berechnung des Monatsverdienstes bei Vollzeitbeschäftigung wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden zugrunde gelegt.

Anmerkung: Zugrunde liegt der pauschale Beitragssatz zur Sozialversicherung der Jahre 2001 und 2002 in Höhe von 20,5% (2000: 20,6%).

Quelle: Art. 3 CAST-Richtlinien in der Neufassung für Förderzugänge ab 1. Januar 2002, eigene Berechnungen.

Die Förderung war damit nur noch an einen Bruttostundenlohn von unter 18 DM (2001) bzw. von höchstens 9,20 EUR (2002) geknüpft.

Weiterhin sah die Richtlinienänderung vor, dass zusätzliche Förderregionen im Einvernehmen zwischen der jeweiligen Landesregierung und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung festgelegt werden konnten. Das gesamte Saarland war ohnehin bereits Förderregion. In Sachsen wurde der an Chemnitz angrenzende Arbeitsamtsbezirk Zwickau ab Sommer 2001 ebenfalls Förderregion.

Da auch diese Änderungen nicht zu einer spürbar erhöhten Inanspruchnahme der Zuschüsse führten, wurde die Erprobung des SGI-Modells mit der bundesweiten Ausdehnung des Mainzer Modells zum 1. März 2002 zehn Monate früher als ursprünglich geplant beendet.[24]

3.2 Implementation

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI) zielte in erster Linie darauf ab, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen, indem die Unternehmen von den Arbeitskosten bei Arbeitsplätzen mit geringer Entlohnung entlastet wurden. Seine Inanspruchnahme ist jedoch trotz der Änderungen der Förderkonditionen zum 1. Mai 2001 mit insgesamt 386 Förderfällen während der gesamten Laufzeit sehr gering geblieben. Deswegen wurde im Zuge der bundesweiten Ausweitung des Mainzer Modells beschlossen, die SGI-Förderung nicht fortzuführen. Im Folgenden wird kurz beschrieben, wie die Arbeitsämter bei der Umsetzung des SGI-Modells in den Förderregionen vorgegangen sind. Die Darstellung stützt sich auf insgesamt 33 Experteninterviews, die insbesondere mit Verantwortlichen in den beteiligten Arbeitsämtern, aber auch in den zuständigen Landesarbeitsämtern, Ministerien und Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden und Kammern sowie in einem Betrieb geführt worden sind. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Verteilung der Interviews auf verschiedene Institutionen und die beteiligten Bundesländer.

Tabelle 3: Expertengespräche zum SGI-Modell

	Westdeutschland	Ostdeutschland	**Deutschland**
Landesarbeitsamt	1	2	3
Arbeitsamt	12	5	17
Landesministerium	2	1	3
Betrieb	1	-	1
Sonstige	6	3	9
Summe	22	11	33

Anmerkung: Wurden in einem Arbeitsamt wiederholt Gespräche geführt, sind diese hier als einzelne Interviews aufgeführt. Die Kategorie „Sonstige" umfasst drei Gespräche bei Gewerkschaften sowie sechs Gespräche bei Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden sowie Kammern.

Quelle: Eigene Darstellung.

24 Einzelne Förderzugänge, die bis zum 28. Februar 2002 bewilligt worden waren, erfolgten auch noch nach diesem Zeitpunkt.

Insbesondere das Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland hat die Umsetzung des SGI-Modells durch die Bildung von Projektgruppen, Informationsveranstaltungen und die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch unterstützt. Im Landesarbeitsamt Sachsen wurde dies weniger systematisch betrieben, was auch daran liegen dürfte, dass zunächst nur ein Arbeitsamtsbezirk an der Umsetzung beteiligt war. Nachdem die Umsetzung des SGI-Modells seit Sommer 2001 auch im Arbeitsamtsbezirk Zwickau erfolgte, wurden die Mitarbeiter/innen im dortigen Arbeitsamt sowie in den Geschäftsstellen über das SGI-Modell informiert. Insgesamt schien die Bekanntheit der Förderung im Saarland deutlich höher zu sein als in Sachsen, was u.a. damit zusammen hängen dürfte, dass der ursprüngliche Ansatz im Saarland entwickelt worden war.

Die beiden zuständigen Landesarbeitsämter nahmen keinen Einfluss auf die konkreten Umsetzungsstrukturen in den beteiligten Arbeitsämtern. Während in den Arbeitsamtsbezirken Saarbrücken, Saarlouis, Chemnitz und seit Sommer 2001 auch in Zwickau alle Arbeitsvermittler/innen in die Umsetzung involviert waren, hatte das Arbeitsamt Neunkirchen alle SGI-Aktivitäten zunächst in einem so genannten „Projektteam“ gebündelt, das zentral für die Werbung und Stellenakquisition zuständig war (vgl. ausführlicher Bittner u.a. [2001, S. 40ff]). Dies wurde zum Jahresende 2001 allerdings aufgegeben, da mit der Umsetzung des Job-AQTIV-Gesetzes und der Verstärkung des Personals im Bereich der Arbeitsvermittlung neue Aufgaben und Schwerpunkte hinzu kamen, die eine weitere Konzentration des Projektteams auf die Umsetzung des SGI-Modells erschwerten. Seit Anfang 2002 erfolgte die Umsetzung des SGI-Modells daher in allen beteiligten Arbeitsämtern dezentral.

Die beteiligten Arbeitsämter im Saarland und in Sachsen haben vielfältige Möglichkeiten genutzt, um das SGI-Modell bei Unternehmen bekannt zu machen. Das Spektrum der eingesetzten Maßnahmen reichte vom Einsatz von Call Centern über Arbeitgeberbriefe und den Versand von Broschüren bis hin zur Präsentation des Fördermodells im Rahmen allgemeiner Betriebskontakte sowie auf verschiedenen Veranstaltungen mit Arbeitgeber/innen bzw. deren Interessenvertreter/innen (vgl. ausführlicher Bittner u.a. [2001, S. 42ff]). Die Resonanz von Unternehmen blieb allerdings gering. Während in Neunkirchen und Saarlouis zumindest eine nennenswerte Zahl von Förderfällen realisiert werden konnte, war dies in Saarbrücken sowie in Chemnitz und Zwickau nicht der Fall.

Die Aufhebung der Beschränkung der Förderung auf die Zielgruppe der gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen und die Ausweitung des maximalen Förderzeitraums von 18 auf 36 Monate im Mai 2001 hat zwar zu einer Steigerung der Inanspruchnahme beigetragen (330 zusätzliche Bewilligungen), aber nicht in dem erhofften Umfang. Offenbar erschien den Unternehmen diese Art der Förderung nach wie vor wenig attraktiv im Vergleich zu Eingliederungszuschüssen (Lohnkostenzuschüssen), die für bestimmte Gruppen nach dem SGB III gewährt werden können. Möglicherweise ist es nicht gelungen, die Unternehmen ausreichend davon zu überzeugen, dass die Richtlinienänderungen hinsichtlich der SGI-Förderung durchaus gravierend waren und auch die Förderkonkurrenz zu anderen Lohnkostenzuschüssen dadurch an Bedeutung verloren hat. Denn diese waren - bis zur Neuregelung der Eingliederungszuschüsse ab 1. Januar 2004 durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - an bestimmte Zielgruppenkriterien gebunden und i.d.R. auf unbefristete Einstellungen beschränkt, während die SGI-Förderung von Anfang an auch für befristete Einstellungen gewährt werden konnte. Zudem war es ab Mai 2001 möglich, im Prinzip für jede Einstellung mit Bruttostundenlöhnen von bis zu 18 DM bzw. 9,20 EUR SGI-Zuschüsse zu erhalten. Wenngleich die SGI-Förderung zwar eigentlich ausschließlich für neu geschaffene Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich gewährt werden sollte, wurde diese Vorgabe nach Auskunft der Zuständigen in den Arbeitsämtern eher großzügig gehandhabt: Auf genauere Überprüfung der Zusätzlichkeit der Arbeitsplätze wurde i.d.R. verzichtet.

Ursprünglich war vorgesehen, dass die in den regionalen Projektbeiräten beteiligten Akteure in ihren jeweiligen Institutionen und Verbänden und darüber hinaus gezielt für das SGI-Modell werben sollten. Tatsächlich ist dies allerdings nur begrenzt erfolgt. Statt dessen äußerten sich insbesondere die

Kammern und Unternehmensverbände im Saarland von vorneherein sehr kritisch zu den Förderkonditionen und den Erfolgsaussichten des SGI-Modells, was sich auch in der regionalen Presse niederschlug. Für manche galt das Modell bereits frühzeitig als gescheitert (vgl. z.B. Saarbrücker Zeitung vom 3. Juli 2000: „Ein Modellversuch für den Müllhaufen?"). In diesem Umfeld ist es auch nach der Änderung der Richtlinien kaum gelungen, die zusätzlichen Chancen für eine verstärkte Inanspruchnahme der SGI-Förderung in der Öffentlichkeit heraus zu stellen. Erschwerend kam hinzu, dass schon vor dem Jahreswechsel 2001/2002 Gerüchte aufkamen, dass die SGI-Förderung ggf. in Kürze eingestellt werden solle. Dieses negative Umfeld hat die Werbung der Arbeitsämter bei Unternehmen zweifellos deutlich erschwert.

Bezogen auf die konkrete Gewinnung von Unternehmen für die Inanspruchnahme der SGI-Förderung haben die Arbeitsämter im Saarland ihre anfänglich sehr breite Werbung für das Programm zunehmend auf bestimmte Branchen konzentriert, die angesichts eines eher niedrigen Lohnniveaus für die Förderung besonders geeignet erschienen. Genannt wurden in diesem Zusammenhang z.B. Zeitarbeitsunternehmen, das Taxigewerbe, der Hotel- und Gaststättenbereich, Bewachungsunternehmen und der Handel (insbesondere im Vorfeld des Weihnachtsgeschäftes). Die Ansprache von Unternehmen erfolgte auf unterschiedlichen Wegen: im Saarland vor allem über Call Center, in Saarlouis und Chemnitz auch über Arbeitgeberbriefe sowie in allen Arbeitsämtern im Rahmen der allgemeinen Betriebskontakte sowie in Arbeitsmarktgesprächen und anderen Veranstaltungen.

Aus einem saarländischen Arbeitsamt wurde berichtet, dass manche Unternehmen für die SGI-Förderung gewonnen werden konnten, nachdem ihnen vorgerechnet worden war, dass die Summe der möglichen Zuschüsse über die gesamte Laufzeit von 36 Monaten deutlich höher war als bei anderen Lohnkostenzuschüssen, die i.d.R. nur für deutlich kürzere Zeiträume bewilligt werden können. Im selben Arbeitsamt wurde auch darauf gesetzt, die mögliche Qualifizierung der geförderten Arbeitnehmer/innen als einen besonderen Vorteil für die Unternehmen herauszustellen. In manchen Fällen ließ dies die Personalverantwortlichen sogar offenbar eher aufhorchen als die Möglichkeit, selbst Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu erhalten.

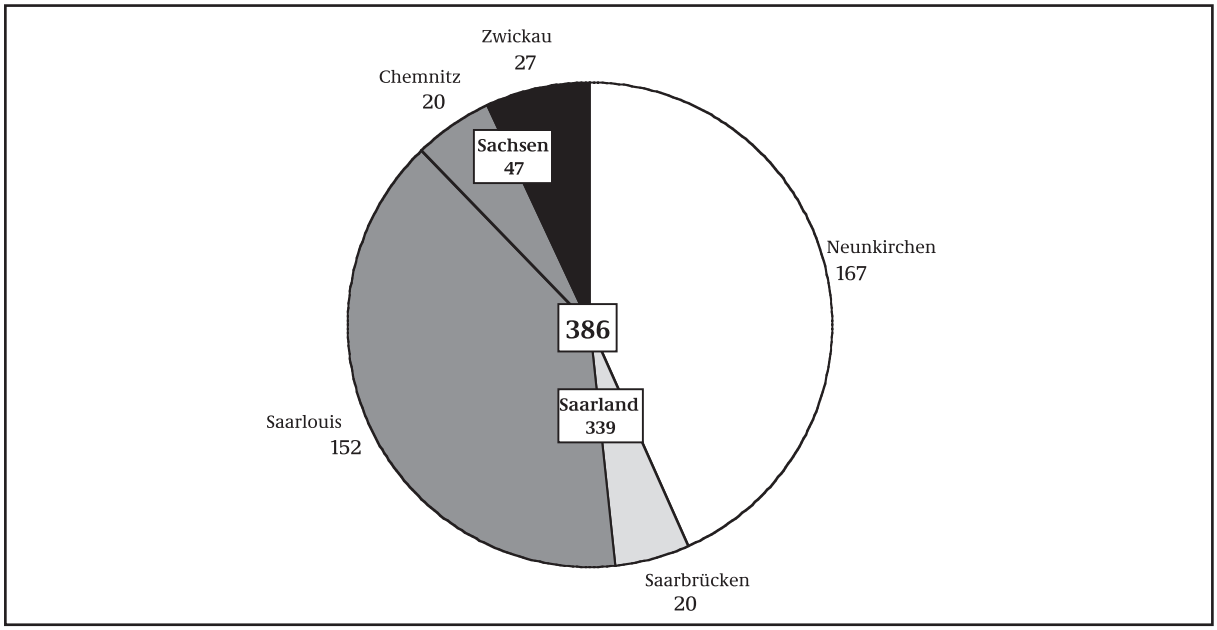
In Chemnitz setzte das Arbeitsamt bei der Werbung für die SGI-Förderung wie in der Anfangsphase auch weiterhin vorrangig auf die Information von Unternehmen im Rahmen der normalen Betriebskontakte. Der Versand von Arbeitgeberbriefen wurde nicht für sinnvoll gehalten. Das Arbeitsamt Zwickau, in dessen Amtsbezirk eine SGI-Förderung erst ab Sommer 2001 möglich war, musste nach Angaben der Verantwortlichen bei der Öffentlichkeitsarbeit zunächst die Grundphilosophie der SGI-Förderung vermitteln, da die landesweite Bekanntheit des Fördermodells offenbar gering war. Im Sommer 2001 wurde eine Pressekonferenz durchgeführt, nach der auch einige Berichte in Lokalzeitungen veröffentlicht wurden. Darüber hinaus hat das Arbeitsamt Informationsmaterial an Kammern, Verbände sowie größere Unternehmen verschickt. Für eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit blieb hier aber bis zur Einstellung des SGI-Modells im Februar 2002 nicht ausreichend Zeit.

3.3 Inanspruchnahme im Regionalvergleich

Während der gesamten Laufzeit des SGI-Modells vom Sommer 2000 bis Februar 2002 gab es insgesamt 386 Bewilligungen.[25] Davon entfielen 88% auf West und 12% auf Ostdeutschland. Schwerpunkt der Förderung waren die beiden saarländischen Arbeitsamtsbezirke Neunkirchen mit 167 Förderfällen und Saarlouis mit 152 Förderfällen (vgl. Abbildung 25). Insgesamt blieb damit die Zahl der Förderungen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Bis zur Jahresende 2004 wurden rd. 720 Tsd. Euro Fördergelder gezahlt, davon rd. 640 Tsd. Euro für Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen an Betriebe und rd. 80 Tsd. Euro Zuschüsse für Qualifizierungen.

Nach der Änderung der Förderkonditionen zum 1. Mai 2001 stieg die Inanspruchnahme der SGI-Förderung leicht an. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass 82 der insgesamt 330 danach bewilligten Förderfälle auf einen einzelnen Betrieb in Saarlouis entfielen und es sich hierbei überwiegend um befristete Einstellungen mit kurzer Dauer handelte. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in Sachsen die ersten Förderfälle erst nach der Richtlinienänderung realisiert werden konnten.

Abbildung 25: Inanspruchnahme des SGI-Modells

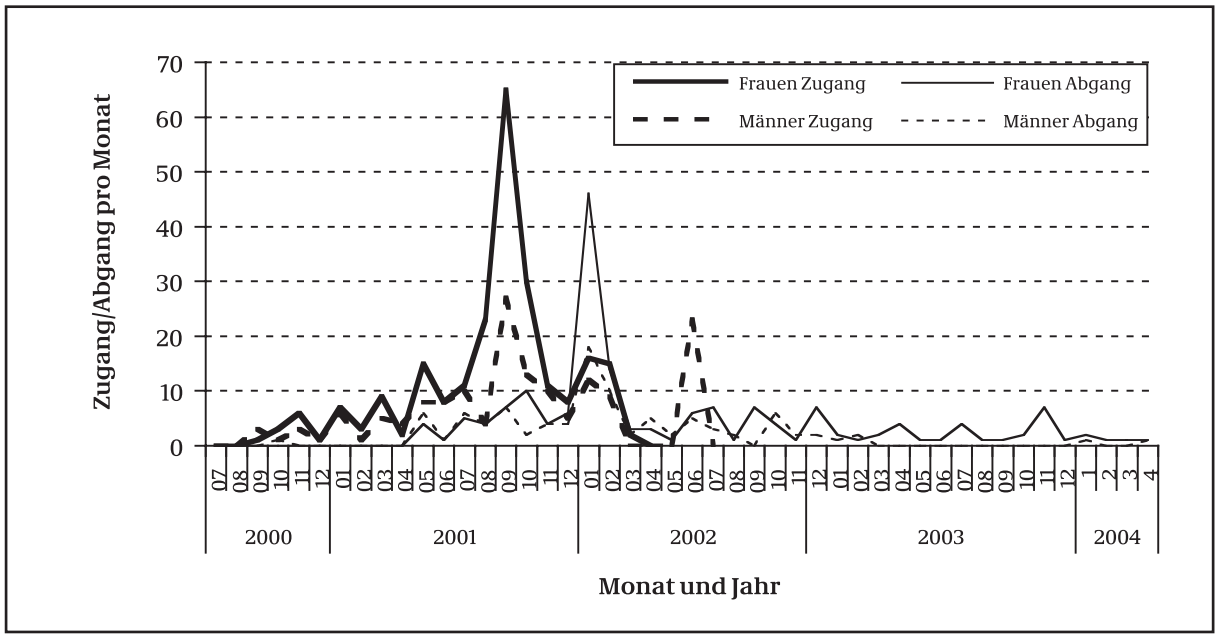


Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell während der gesamten Laufzeit (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

25 Einschließlich 24 geförderter Beschäftigungen, die erst danach aufgenommen wurden, für die die Förderung jedoch vor Einstellung des SGI-Modells gewährt worden war.

Abbildung 26: Monatliche Zu- und Abgänge im SGI-Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

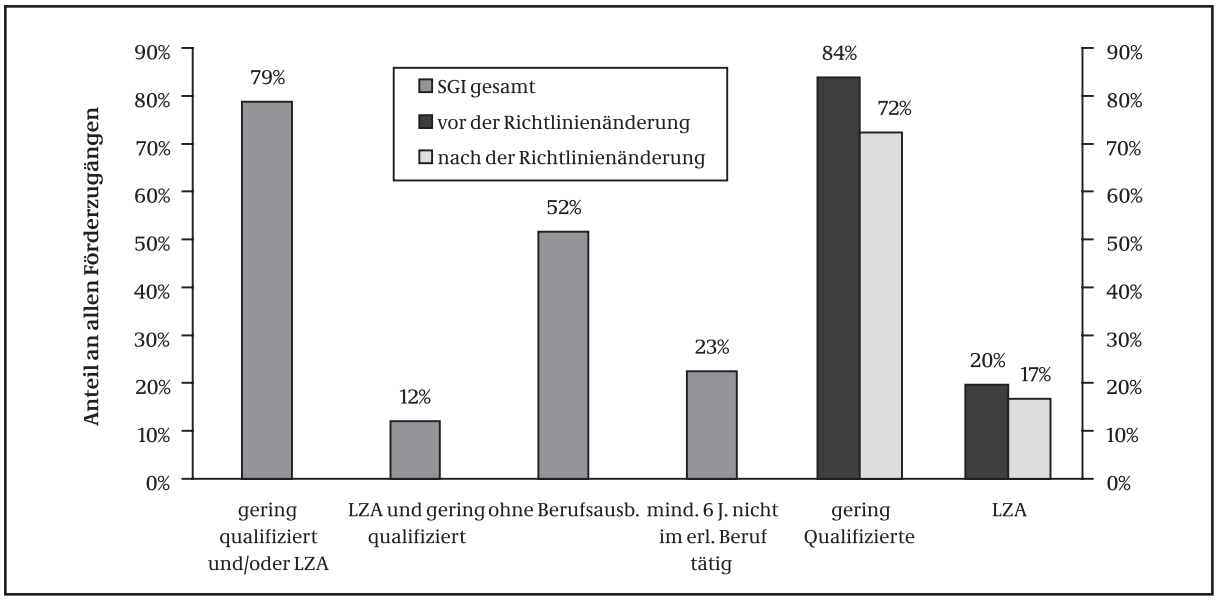
3.4 Zielgruppenerreichung

Gering Qualifizierte[26] und Langzeitarbeitslose zählten zu den erklärten Zielgruppen des SGI-Modells; bis 30. April 2001 war die Förderung explizit auf diesen Personenkreis begrenzt. Tatsächlich stammten 79% aller Geförderten aus diesem Personenkreis (vgl. Abbildung 27). Insgesamt hatte die Hälfte aller Geförderten keine abgeschlossene Berufsausbildung, 22,5% waren mindestens sechs Jahre nicht mehr ausbildungsadäquat beschäftigt. Jeder sechste Geförderte war zuvor langzeitarbeitslos.

Nach der Aufhebung der engen Zielgruppenbeschränkung im Zuge der Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001 änderte sich die Förderstruktur allerdings deutlich. Der Anteil der Geförderten ohne abgeschlossene Berufsausbildung sank von 80% auf 47%, während der Anteil der Geförderten, die mindestens sechs Jahre nicht mehr ausbildungsadäquat beschäftigt waren, von 3,5% auf 26% stieg. Möglicherweise haben die Arbeitsämter anfangs eher darauf geachtet, gezielt Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu fördern. Allerdings sind die Fallzahlen vor der Richtlinienänderung so klein, dass es sich auch um einen zufälligen Struktureffekt handeln kann. Mit der Richtlinienänderung veränderte sich der Anteil der zuvor Langzeitarbeitslosen kaum (Rückgang von 20% auf 17%). Außerdem verringerten sich die Anteile zuvor Arbeitsloser und der Bezieher von Sozialhilfe unter den Geförderten (vgl. Abbildung 28).

26 Personen ohne Berufsabschluss, der eine mindestens zweijährige Ausbildung voraussetzt, sowie Personen, die mindestens sechs Jahre nicht ausbildungsadäquat beschäftigt waren.

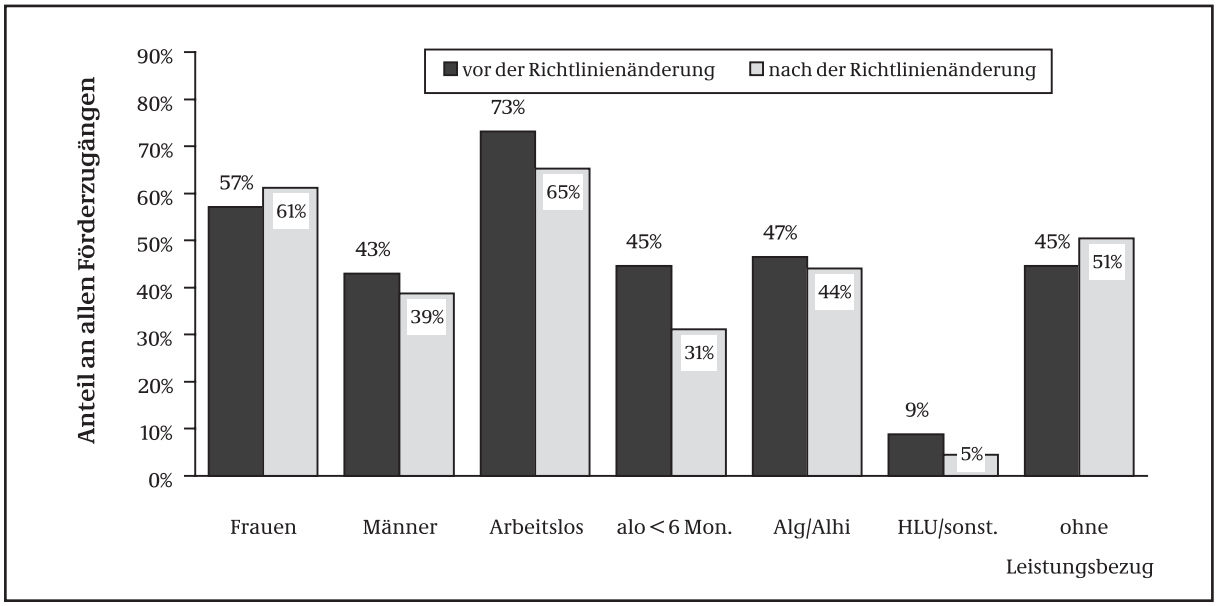
Abbildung 27: Zielgruppenerreichung des SGI-Modells



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Abbildung 28: Förderstrukturen des SGI-Modells vor und nach der Richtlinienänderung



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Ähnlich wie beim Mainzer Modell war der Frauenanteil mit 60% hoch. Die SGI-geförderten Männer und Frauen unterschieden sich kaum hinsichtlich ihres Alters, der formalen Qualifikation und der durchschnittlichen Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit. Deutliche Unterschiede sind demgegenüber beim Erwerbsstatus unmittelbar vor der Förderung nach dem SGI-Modell erkennbar. 81% der Männer waren vorher arbeitslos gemeldet, 12% sozialversicherungspflichtig beschäftigt und 6% wurden der Stillen Reserve zugerechnet. Bei den Frauen waren nur 55% vorher arbeitslos gemeldet. Dafür zählten 17% zur Stillen Reserve und 6% zu Berufsrückkehrer/innen. 16% der Frauen waren vorher sozialversicherungspflichtig und 6% geringfügig beschäftigt.Aufgrund dieser erwerbsbiografischen Unterschiede war der Anteil der Frauen, die vor der Arbeitsaufnahme im SGI-Modell keinerlei Lohnersatzleistungen vom Arbeitsamt oder von Sozialhilfeträgern bezogen, mit 60% fast doppelt so hoch wie der Anteil bei den Männern mit 33%.

3.5 Geförderte Arbeitsplätze, Löhne und Förderbeträge

Obwohl beim SGI-Modell anders als beim Mainzer Modell die Fördergenze nicht an das Monatseinkommen, sondern an das Stundenentgelt gekoppelt war, wurden auch mit dem SGI-Modell mit 53% überwiegend Teilzeitarbeitsplätze gefördert (vgl. Abbildung 29). Dabei dominierte mit 36% aller Förderungen Teilzeitarbeit mit einem Arbeitszeitvolumen zwischen 20 und 30 Wochenstunden.

Förderschwerpunkte waren entsprechend Branchen mit einem hohen Teilzeitanteil. Hierzu zählen der Handel (35%), das Gastgewerbe (11%) und die Gebäudereinigung (15%) (vgl. Abbildung 30). Gleichzeitig war jedoch auch das verarbeitende Gewerbe mit einem nennenswerten Anteil vertreten (25%). Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung spielte im SGI-Modell keine Rolle (2%).

Entsprechend der anfänglichen Fördervoraussetzungen und der Branchen dominierten mit 82% bzw. 70% sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern Arbeitsplätze, bei denen eine Ausbildung nicht erforderlich war (vgl. Abbildung 31). Gleichzeitig domnieren Arbeitertätigkeiten. Dies gilt auch für die Frauen, die fast zur Hälfte als Arbeiterinnen beschäftigt sind, während es beim bundesweiten Mainzer Modell lediglich 34% sind.

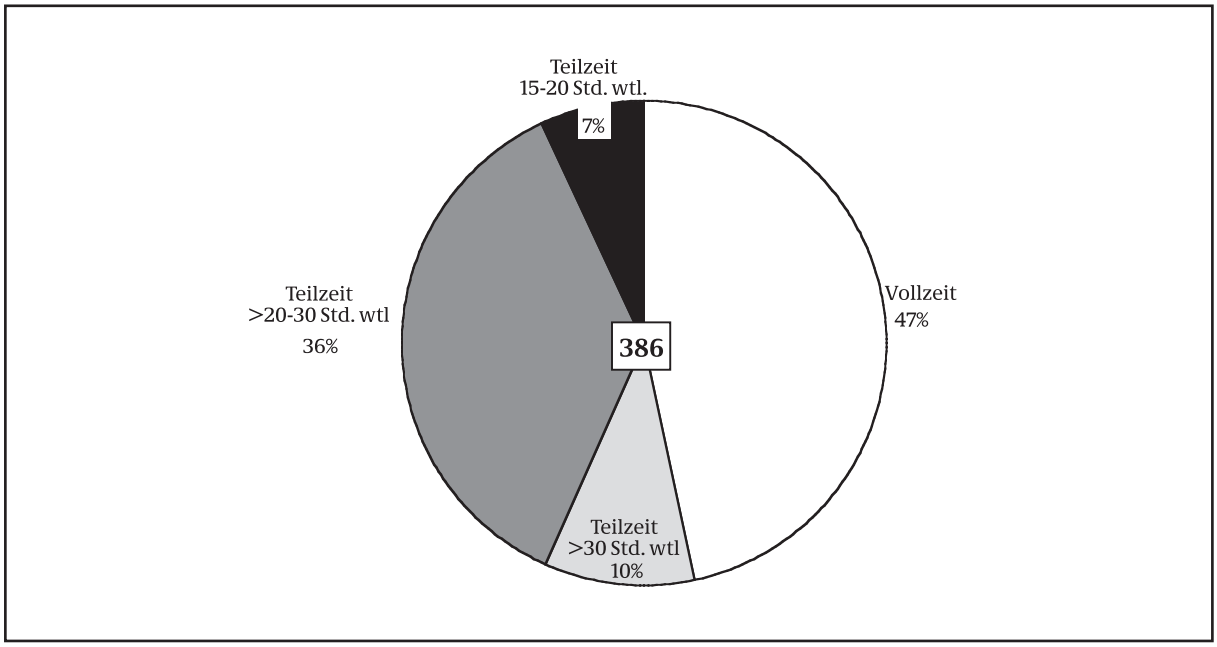
Nach einer Aktenrecherche des IAB in den Erstbescheiden der Förderzugänge vom 1. September 2000 bis 31. Dezember 2001 betrug der Bruttostundenlohn bei den durch das SGI-Modell geförderten Arbeitsplätze durchschnittlich 7,32 EUR. Die Bandbreite reichte von 4,86 EUR bis 9,08 EUR. Über 70% aller Bewilligungen betrafen Bruttostundenlöhne zwischen 7 und 8 EUR (vgl. Abbildung 32). Erwartungsgemäß lagen die Durchschnittslöhne der Geförderten im sächsischen Chemnitz niedriger als in den saarländischen Arbeitsamtsbezirken.[27]

Der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen an die Betriebe betrug im Durchschnitt 93,15 EUR pro Monat. Die Bandbreite reichte von 5,82 EUR bis zu 221,34 EUR monatlich. 70% aller monatlichen Zuschüsse waren geringer als 100 EUR monatlich, aber nur 1,1% der Zuschüsse lagen unter 20 EUR (vgl. Abbildung 33).

Bei nur 17,3% der Bewilligungen lag dem Beschäftigungsverhältnis ein Tarifvertrag zugrunde, insbesondere in der Gebäudereinigung, der Gastronomie sowie im Groß- und Außenhandel. Ansonsten orientierte sich das Arbeitsentgelt an der ortsüblichen Bezahlung.

17 Zwickau ist dabei nicht berücksichtigt, da hier die ersten Förderungen im Jahr 2002 und damit nach der Recherche bewilligt wurden.

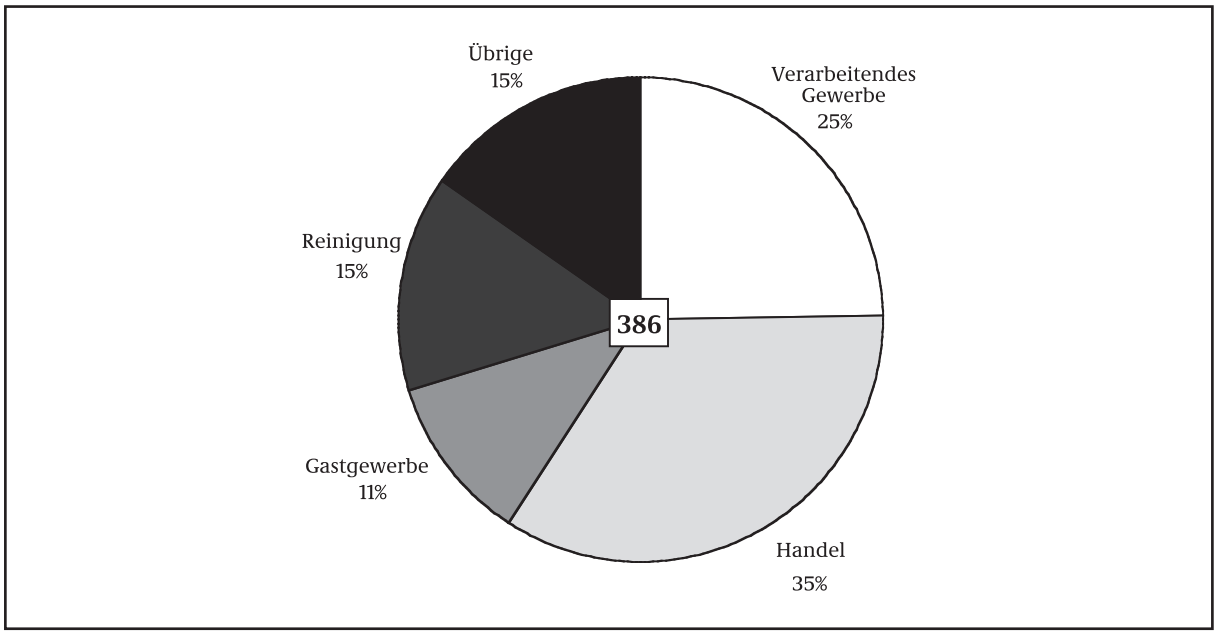
Abbildung 29: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Arbeitszeit



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 24. April 2004.

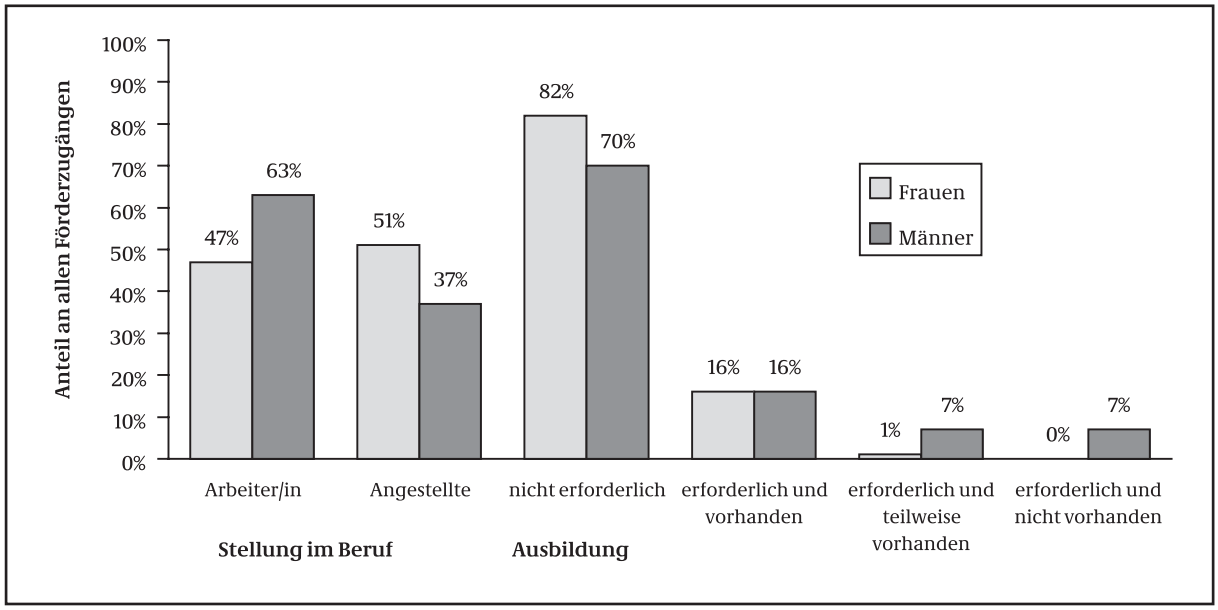
Abbildung 30: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Wirtschaftszweig



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

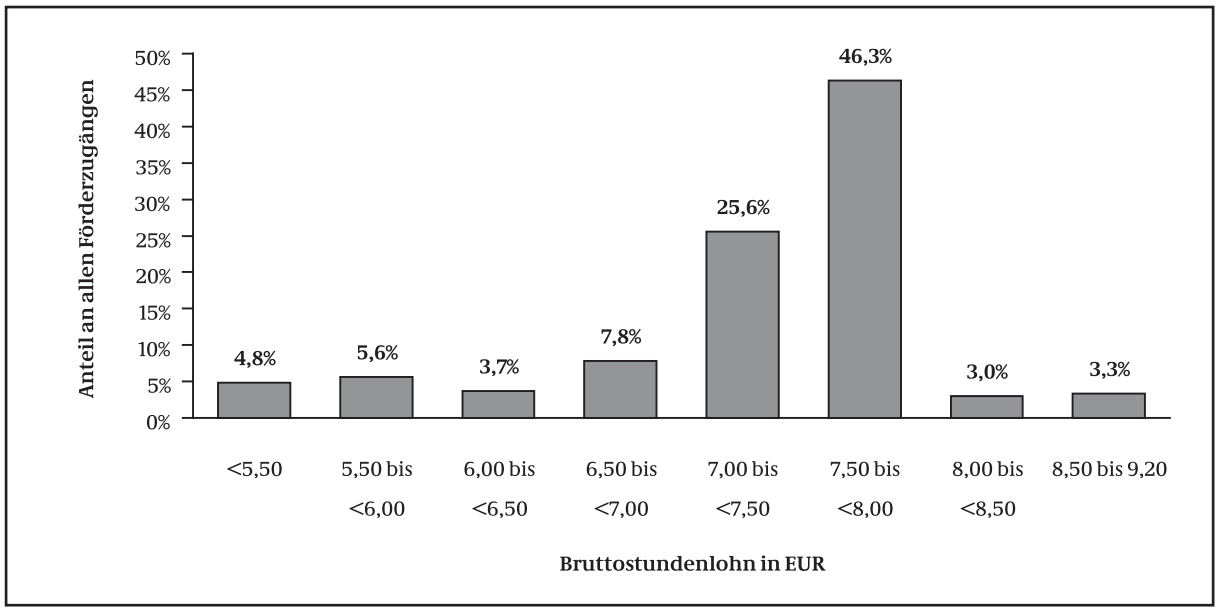
Abbildung 31: Geförderte Arbeitsplätze beim SGI-Modell nach Stellung im Beruf und Ausbildung



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: Infratest-Befragung von Geförderten.

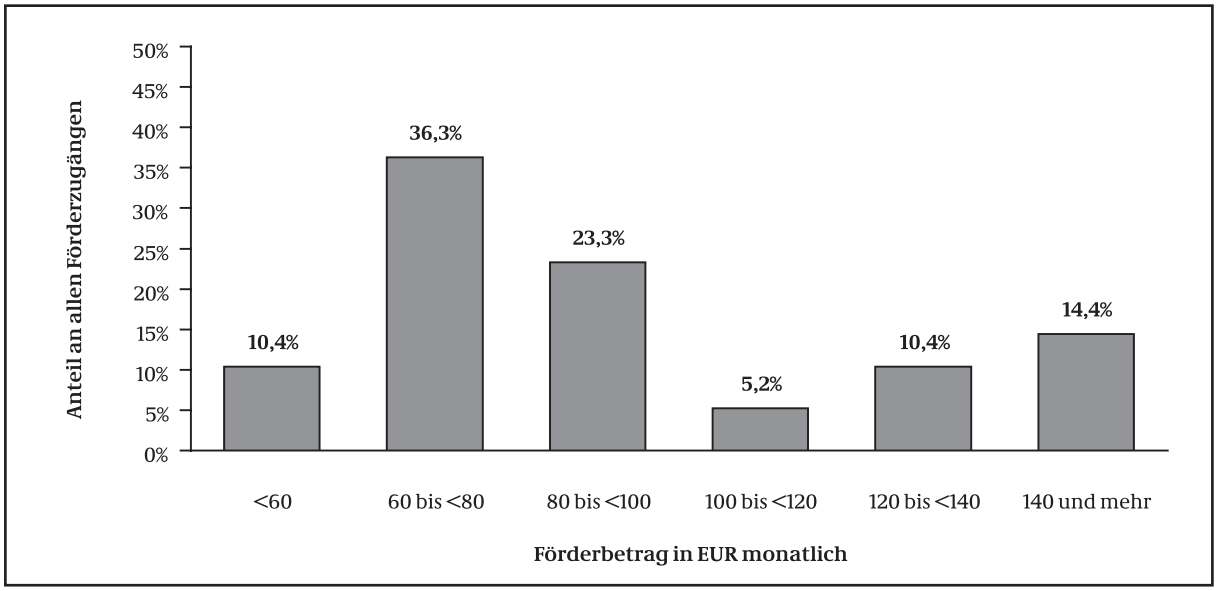
Abbildung 32: Schichtung der mit dem SGI-Modell geförderten Bruttostundenlöhne



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 31. Dezember 2001).

Quelle: IAB-Aktenrecherche in den Erstbewilligungsbescheiden.

Abbildung 33: Schichtung der Zuschüsse nach dem SGI-Modell an Arbeitgeber/innen



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 31. Dezember 2001).

Quelle: IAB-Aktenrecherche in den Erstbewilligungsbescheiden.

3.6 Befristung, Dauer und Beendigung der Förderungen

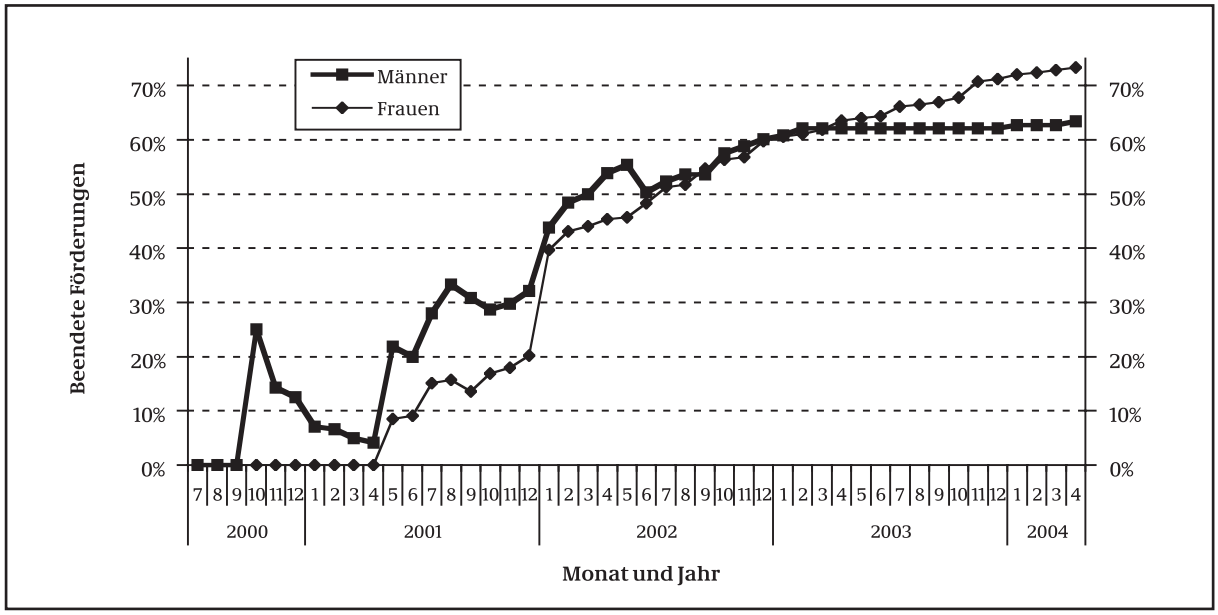
Auch bei den Beschäftigungsverhältnissen mit der Arbeitgeberförderung nach dem SGI-Modell wurde wie bei der Arbeitnehmerförderung nach dem Mainzer Modell die maximale Förderdauer von 36 Monaten überwiegend nicht ausgeschöpft. Die geförderten Beschäftigungsverhältnisse waren oftmals befristet oder wurden durch Kündigungen beendet.

Von den 386 Zugängen befanden sich Ende April 2004 noch 119 im Bestand (31%). Anfangs wiesen die Förderungen und damit wohl auch die zu Grunde liegenden Beschäftigungsverhältnisse der Frauen eine größere Stabilität auf, seit Mitte 2003 traf dies für die Männer zu (vgl. Abbildung 34). Mitte 2002 waren von allen begonnenen Beschäftigungsverhältnissen bei Frauen und Männern gut 50% bereits wieder beendet. Im April 2004 lag der Anteil der bereits beendeten Arbeitsverhältnisse bei den Frauen bei 73% und bei den Männern bei 63%.

Abbildung 35 zeigt den Förderbestand des SGI-Modells nach dem ursprünglich bewilligten und den bis April 2004 korrigierten Förderzeiträumen. Durch das Auslaufen der Förderung wurde im Januar 2002 der Höchststand mit 258 geförderten Beschäftigten erreicht. Nach Ausschöpfung der jeweiligen Förderzeiträume wurde im März 2005 die letzte SGI-Förderung beendet.

Insgesamt wurde seit Juli 2000 ein Fördervolumen von insgesamt 700 Förderjahren bewilligt. Durch vorzeitige Abbrüche schrumpfte das Fördervolumen bis April 2004 auf 551 Förderjahre, also um gut ein Fünftel. Entsprechend sank die bei der Bewilligung geplante durchschnittliche Förderdauer von 21,7 Monaten bisher auf durchschnittlich 17,1 Monate.

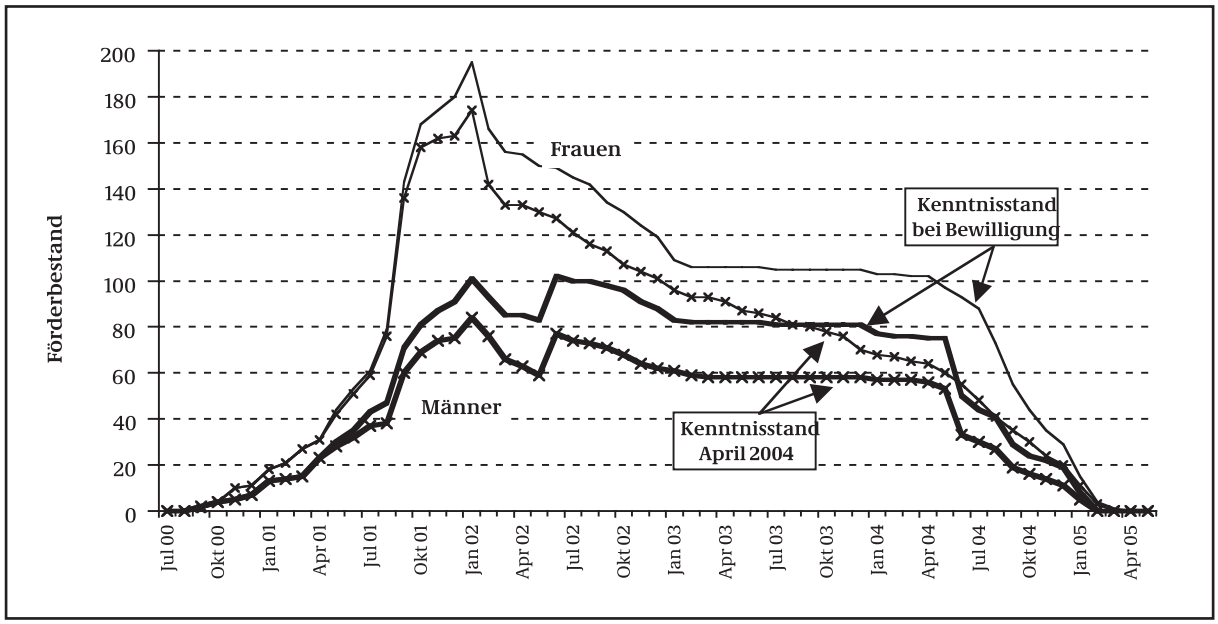
Abbildung 34: Anteil der beendeten Förderungen an den Zugängen beim SGI-Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Abbildung 35: Erwarteter und tatsächlicher Förderbestand des SGI Modells seit Juli 2000



Anmerkung: Kenntnisstand bei Bewilligung: nach den (ursprünglichen) Bewilligungen erwarteter Förderbestand; Kenntnisstand April 2004: tatsächlicher Förderbestand bis April 2004, erwarteter Förderbestand ab Mai 2004 nach dem Kenntnisstand April 2004; Förderbestand des SGI-Modells.

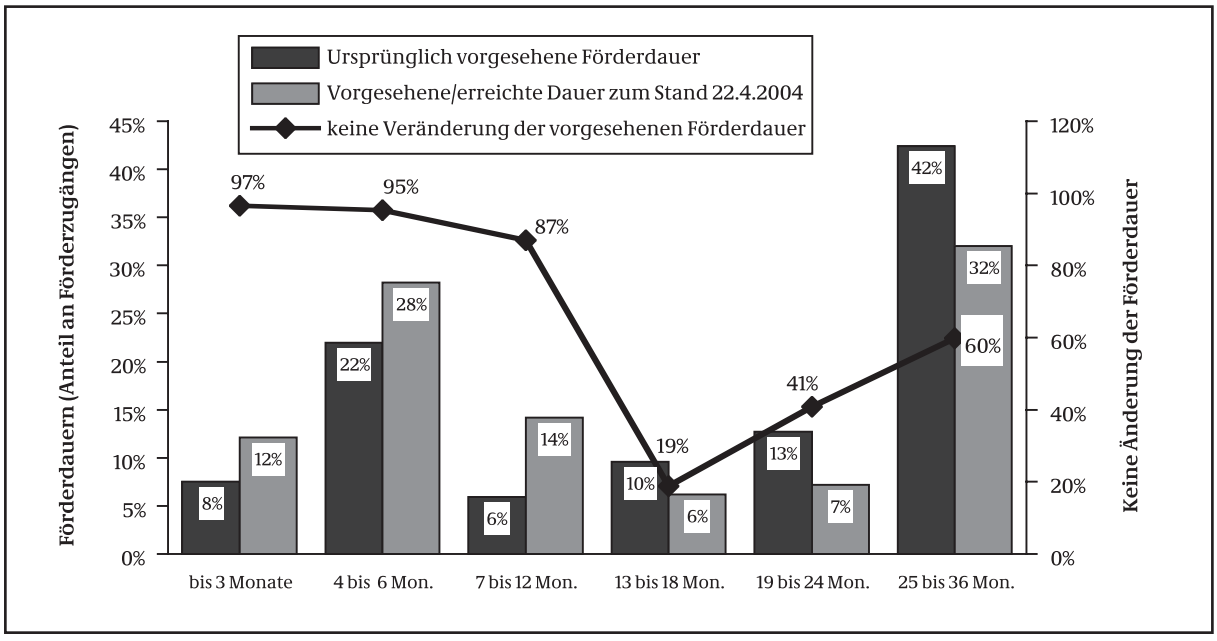
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

Bei 126 Förderfällen (32%) wurde die Förderdauer durch Arbeitsplatzwechsel, durch Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerkündigung oder Einkommenserhöhung verkürzt (zum Vergleich beim bundesweiten Mainzer Modell: 17%), bei 30 Fällen (ca. 8%; bundesweites Mainzer Modell: 5%) verlängert (vgl. Abbildung 36). Die maximale Förderdauer von 36 Monaten wurde bei 115 Beschäftigungsverhältnissen ausgeschöpft. Dies entspricht 30% der Förderfälle (bundesweites Mainzer Modell: ca. 38%).

Ein großer Teil der Förderungen entfiel auf relativ kurze Zeiträume von bis zu einem Jahr oder sogar nur bis zu einem halben Jahr (vgl. Abbildung 36). Waren bei der Bewilligung bereits 30% der Förderungen auf höchstens ein halbes Jahr befristet, so betrug aufgrund von vorzieitigen Beendigungen die tatsächliche Förderdauer sogar bei 40% aller Förderungen höchstens sechs Monate. Tatsächlich war über die Hälfte aller Förderungen bereits nach höchstens einem Jahr wieder beendet (bei Bewilligung: gut ein Drittel).

Insgesamt wiesen die mit dem SGI-Modell geförderten Beschäftigungsverhältnisse nur eine sehr geringe Stabilität auf. Die SGI-Förderung bewegte sich in einem Arbeitsmarktsegment, dass durch Branchen mit generell hoher Fluktuation und einer geringen Stabililtät von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich gekennzeichnet ist. Da nur eine geringe Zahl von SGI-Förderungen realisiert wurde, wurde auf ein statistisches Matching mit einer Vergleichsgruppe wie beim Mainzer Modell (siehe Abschnitt 2.9) verzichtet. Insofern lassen sich auch keine Effekte der SGI-Förderung auf die Beschäftigungsstabilität überprüfen.

Abbildung 36: Förderdauern beim SGI-Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

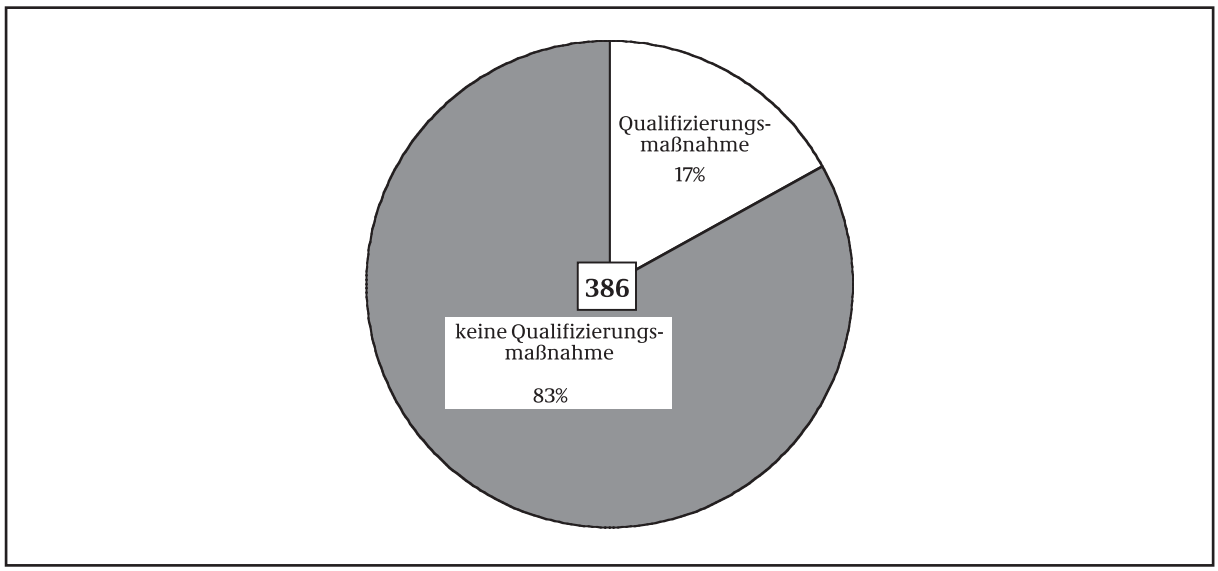
Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

3.7 Qualifizierung

Eine Besonderheit des SGI-Modells bestand darin, dass auch die Qualifizierung der Beschäftigten gefördert werden sollte. Während die Arbeitgeber/-innen einen finanziellen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhielten, wurde der entsprechende Betrag den Arbeitskräften nicht ausgezahlt, sondern in einen regionalen Qualifizierungsfonds eingespeist. Auf diese Weise sollte den Beschäftigten eine Qualifizierungsmöglichkeit eröffnet werden, um ihre Beschäftigungsperspektiven insgesamt zu verbessern und Chancen auf einen beruflichen Aufstieg bzw. einen Wechsel in qualifizierte Positionen auch in anderen Betrieben zu eröffnen. Des Weiteren sollte so verhindert werden, dass Arbeitskräfte für die gleiche Tätigkeit unterschiedlich bezahlt werden, wie es der Fall gewesen wäre, wenn die Zuschüsse auch an die Beschäftigten ausgezahlt worden wären. Dies hätte - so die Befürchtung - zu Konflikten im Betrieb führen können. Die Qualifizierungsfonds wurden von den zuständigen Arbeitsämtern verwaltet, die unter Beteiligung der Arbeitgeber/innen und Beschäftigten auch über die Art und den Umfang der Qualifizierungsmaßnahme entscheiden sollten. Grundsätzlich waren sowohl allgemeine (z.B. Sprachkurse, Vermittlung von Schlüsselqualifikationen) als auch berufliche Bildungsmaßnahmen möglich. Die Qualifizierung konnte sowohl vor der Einstellung oder beschäftigungsbegleitend als auch (im Ausnahmefall) im Anschluss an die Beschäftigung durchgeführt werden.

Insgesamt wurde die Möglichkeit der Qualifizierung im Rahmen des SGI-Modells jedoch nur sehr selten genutzt. Insgesamt wurden lediglich 65 Maßnahmen durchgeführt, was bezogen auf alle SGI-Förderungen einem Anteil von knapp 17% entspricht. (vgl. Abbildung 37). Auffällig ist, dass bis auf eine Ausnahme alle bewilligten Qualifizierungsmaßnahmen auf den Arbeitsamtsbezirk Neunkirchen entfielen. Demgegenüber wurde in Saarlouis sowie in den beiden sächsischen Arbeitsamtsbezirken keine Qualifizierungsmaßnahme im Rahmen der SGI-Förderung bewilligt.

Abbildung 37: Geförderte Qualifizierungen nach dem SGI-Modell



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Zählstichtag 22. April 2004.

In Neunkirchen lag der Anteil der SGI-Förderungen, die mit einer Qualifizierung kombiniert wurden, bei 38%. Die vergleichsweise starke Nutzung der Qualifizierung in diesem Arbeitsamtsbezirk scheint vor allem darauf zurückzuführen sein, dass hier deutlich stärker als in den anderen beteiligten Arbeitsämtern die Qualifizierungsoption nicht nur zur Gewinnung von Beschäftigten, sondern auch gezielt als Argument für die Inanspruchnahme des SGI-Modells durch die Unternehmen eingesetzt wurde. In diesem Zusammenhang hatte sich nach Einschätzung der Verantwortlichen die Zentralisierung der Zuständigkeit für die Umsetzung des SGI-Modells sehr positiv auf die Inanspruchnahme der Qualifizierungskomponente im Rahmen der Förderung ausgewirkt. Im Zeitverlauf hatten die Beteiligten nach eigenen Angaben ein Gespür dafür entwickeln können, bei welcher Argumentation die Unternehmen auf das Angebot ergänzender Qualifizierung positiv reagierten bzw. dadurch ggf. sogar für die SGI-Förderung überhaupt erst gewonnen werden konnten. Hierfür gab es offenbar kein Patentrezept, sondern „es muss in jedem Einzelfall gemeinsam überlegt werden, wie dies umgesetzt werden kann" – so ein Mitglied des Projektteams. An der Frage, welche Qualifizierung sinnvoll sein könnte, wurden i.d.R. auch die betroffenen Beschäftigten beteiligt. Anders als in den anderen Arbeitsämtern haben die Verantwortlichen in Neunkirchen offenbar auch bei Unternehmen, die zunächst kein Interesse an der Qualifizierung zeigten, gezielt versucht, diese umzustimmen, indem mögliche Vorteile von Qualifizierungsmaßnahmen für die Unternehmen aufgezeigt wurden. Selbstkritisch wurde von den Verantwortlichen allerdings angemerkt, dass diese Überzeugungsarbeit sehr zeitaufwändig war.

Bei der Auswahl der Inhalte von Qualifizierungsmaßnahmen, die im Rahmen des SGI-Modells gefördert wurden, wurde offenbar versucht, die spezifischen Bedarfe der jeweiligen Unternehmen zu berücksichtigen. So erstreckte sich das Spektrum der geförderten Maßnahmen in Neunkirchen von fachspezifischen Inhalten wie z.B. Löten und Hydraulik, Haarschneidetechniken und speziellen Gebäudereinigungsverfahren sowie Bedienung/Service bis hin zu allgemeineren Kursen z.B. zur Verbesserung von Deutschkenntnissen oder rhetorischen Fähigkeiten.

In den anderen Arbeitsamtsbezirken, in denen (fast) keine SGI-geförderten Qualifizierungen erfolgten, wurden hierfür von den Verantwortlichen in den Arbeitsämtern eine Reihe von Ursachen benannt – z.B. die insgesamt geringe Zahl der Förderfälle, mangelndes Interesse der Unternehmen und Schwierigkeiten,Beschäftigte während der Arbeitszeit für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen freizustellen. Aufgrund der insgesamt geringen Zahl von Förderfällen einerseits und des breiten Spektrums der Tätigkeitsbereiche der Beschäftigten andererseits war es zudem auch kaum möglich, Qualifizierungsmaßnahmen für Gruppen von SGI-Beschäftigten zu organisieren. Die Integration von einzelnen geförderten Beschäftigten in andere Qualifizierungsmaßnahmen, die von Bildungsträgern z.B. für Arbeitslose durchgeführt werden, erschien zwar grundsätzlich möglich, war aber oftmals schwierig umsetzbar, weil dies erfordert hätte, Kurs- und Arbeitszeiten aufeinander abzustimmen.

Im Arbeitsamtsbezirk Saarlouis, in dem insgesamt immerhin 152 SGI-Förderungen bewilligt wurden, wird die mangelnde Inanspruchnahme der Qualifizierung u.a. auch darauf zurückgeführt, dass ein großer Teil der Bewilligungen auf befristete Arbeitsverhältnisse entfiel, die zudem teilweise nur einen Zeitraum von wenigen Monaten umfassten, und die Unternehmen in diesen Fällen keinerlei Interesse an ergänzender Qualifizierung hatten.

Auch auf Seiten der Beschäftigten bestanden offenbar Hemmnisse, die eine verstärkte Nutzung der Qualifizierungsmöglichkeiten verhinderten. So war es den betreffenden Beschäftigten nach Angaben der Arbeitsämter häufig schwierig vermittelbar, dass die Möglichkeit zur ergänzenden Qualifizierung ein Vorteil bei der Aufnahme eines SGI-geförderten Arbeitsverhältnisses sein könnte. Dieser Einschätzung widersprechen tendenziell die Ergebnisse der Befragung von SGI-Geförderten: Weit über 70% der Befragten meinten, dass der Qualifizierungsgutschein ihre Berufschancen vielleicht oder sicher verbessern könnte (vgl. Abbildung 38). Umgekehrt gaben nur wenige Befragte an, dass dies nicht der Fall sei. Gleichzeitig gab nur knapp jede zehnte befragte Person an, vor der Arbeitsaufnahme über die Möglichkeit der Qualifizierung informiert worden zu

sein. Bis zum Befragungszeitpunkt war der Anteil derjenigen, die einen Gutschein für die Qualifizierung erhalten hatten, zwar auf etwa ein Viertel gestiegen. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch, dass die große Mehrheit der Beschäftigten nicht über die Qualifizierungsoption informiert worden war oder sich daran zumindest nicht mehr erinnern konnte.

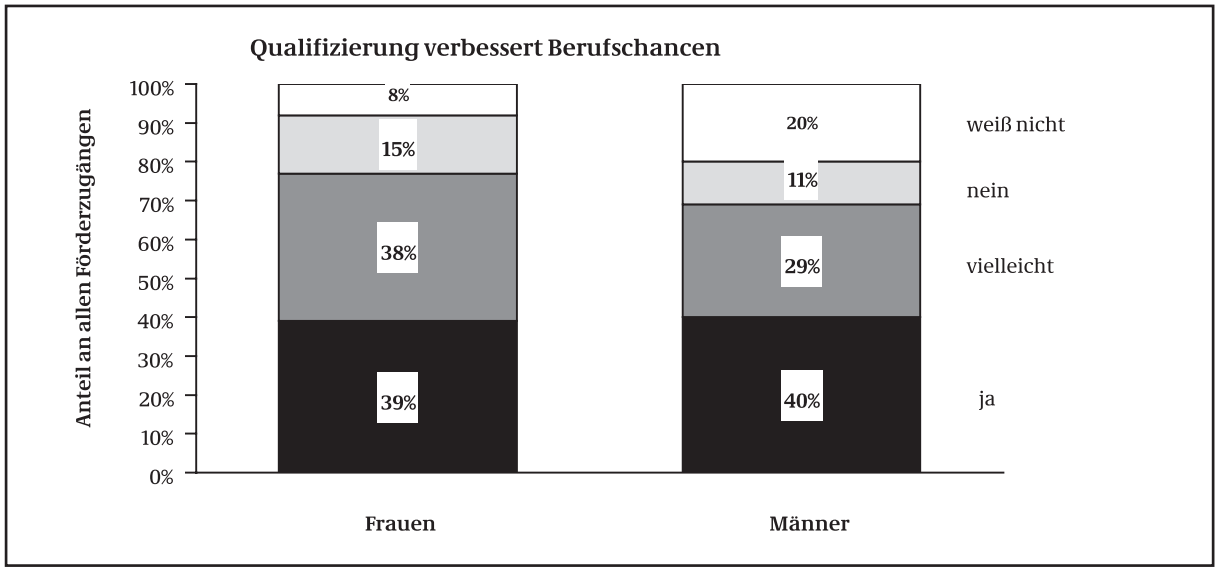
Nach der vorzeitigen Einstellung des SGI-Modells wurden keine weiteren Qualifizierungsmaßnahmen für bereits bewilligte Förderfälle durchgeführt, obwohl diese Möglichkeit grundsätzlich bestanden hätte. Dies deutet darauf hin, dass in der Folgezeit die Umsetzung des Mainzer Modells auch in den Regionen, in denen zunächst das SGI-Modell erprobt wurde, Priorität hatte.

3.8 Zusammenfassung

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) zielte ursprünglich auf die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose im Bereich von Stundenlöhnen von bis zu 9,20 EUR (18 DM). Durch einen degressiven Zuschuss zu den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung sollten Betriebe zu zusätzlichen Einstellungen aus diesen Zielgruppen motiviert werden. Gleichzeitig sollten die langfristigen Beschäftigungsperspektiven der neu eingestellten Beschäftigten mit einer Qualifizierung verbessert werden.

Für die Erprobung des SGI-Modells ab Juli 2000 waren das Saarland und Teile Sachsens (Arbeitsamtbezirk Chemnitz) ausgewählt worden. Nachdem es bis Ende April 2001 insgesamt lediglich 56 Förderfälle gegeben hatte, die zudem alle auf das Saarland entfielen, wurde die Förderung großzügiger ausgestaltet. Der enge Zielgruppenbezug auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose wurde aufgehoben, so dass ab Mai 2001 alle neuen Beschäftigungsverhältnisse mit Bruttostundenentgelten von höchstens 18 DM bzw. 9,20 EUR förderfähig waren. Außerdem wurde die maximale Förderdauer von 18 auf 36 Monate verdoppelt. Darüber hinaus wurde die Erprobung in Sachsen im Sommer 2001 auf den Arbeitsamtsbezirk Zwickau ausgedehnt.

Abbildung 38: Einschätzung der Qualifizierungen nach dem SGI-Modell durch die Geförderten



Anmerkung: Förderzugänge in das SGI-Modell (1. Juli 2000 bis 30. Juni 2002).

Quelle: Infratest-Befragung von Geförderten.

In der Folgezeit nahm die Inanspruchnahme des SGI-Modells zu, blieb aber gleichwohl mit insgesamt nur 386 Förderfällen weit hinter den Erwartungen zurück. Vor diesem Hintergrund wurde die Erprobung des SGI-Modells zehn Monate früher als zunächst geplant Ende Februar 2002 eingestellt.

88% aller Förderfälle betrafen das Saarland, lediglich 12% entfielen auf Sachsen. Die geringe Inanspruchnahme in Ostdeutschland dürfte sowohl mit der generell schlechteren Arbeitsmarktlage als auch mit dem stärkeren Einsatz anderer arbeitsmarktpolitischer Förderungen, die zumindest teilweise in Konkurrenz zur SGI-Förderung standen, zusammen hängen. Innerhalb des Saarlandes waren die Arbeitsamtsbezirke Neunkirchen und Saarlouis mit jeweils über 150 Förderfällen Förderschwerpunkte, während es im Arbeitsamtsbezirk Saarbrücken lediglich 20 Förderfälle gab. Allerdings entfielen 82 Förderfälle auf einen Einzelbetrieb im Arbeitsamtsbezirk Saarlouis, der die Förderung überwiegend für zeitlich befristete Einstellungen für das Weihnachtsgeschäft nutzte.

Die insgesamt sehr geringe Resonanz der Unternehmen auf das SGI-Modell dürfte auf unterschiedliche Faktoren zurück zu führen sein. Im Vergleich zu anderen Lohnkostenzuschüssen z.B. für Langzeitarbeitslose war der monatliche Höchstbetrag der SGI-Förderung mit gut 175 EUR bei einer Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden eher gering. Der tatsächlich ausgezahlte Förderbetrag mit durchschnittlich gut 93 EUR monatlich lag sogar noch erheblich niedriger. Offenbar konnte dies auch durch den im Vergleich zu anderen Lohnkostenzuschüssen lange Laufzeit der SGI-Förderung, die nach der Richtlinienänderung immerhin bis zu 36 Monate umfasste, nicht kompensiert werden. Dies dürfte auch daran gelegen haben, dass die meisten der in Frage kommenden Branchen eine hohe Fluktuation aufweisen und die betreffenden Unternehmen ihre Personalpolitik oft eher mit kürzeren Planungszeiten betreiben. Die durchschnittliche Dauer der geförderten Arbeitsverhältnisse lag tatsächlich nur bei 17,1 Monaten und insgesamt 40% aller Förderungen war nach spätestens sechs Monaten bereits wieder beendet.

Für manche Branchen wie z.B. das Baugewerbe kam die Förderung grundsätzlich nicht in Frage, weil auch die niedrigsten (tariflichen) Stundenlöhne in diesen Bereichen die Fördergrenzen überstiegen, oder die Förderbeträge von den Unternehmen als wenig lohnend bezeichnet. Besonders bei den höheren Stundenlöhnen erschien die Förderhöhe im Vergleich zum administrativen Aufwand und/oder zu anderen Fördermöglichkeiten als zu niedrig. Andere Unternehmen dürften auch von der anfänglich engen Zielgruppenbeschränkung auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose abgeschreckt worden sein. Hierauf deutet hin, dass die Inanspruchnahme nach Aufhebung der Zielgruppenbeschränkung zumindest leicht anstieg und gleichzeitig die Anteile von Personen ohne Berufsausbildung und Langzeitarbeitslosen sanken. Allerdings scheint diese deutliche Lockerung der Förderkriterien von vielen Unternehmen kaum wahrgenommen worden zu sein. Nur ein Unternehmen im Arbeitsamtsbezirk Saarlouis hat diese Möglichkeit in der Folgezeit systematisch genutzt, während andere auch weiterhin die starke Konkurrenz zu anderen Fördermöglichkeiten beklagten. Es ist offenbar nicht gelungen, den Ruf des SGI-Modells als Ansatz für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose grundlegend zu verändern. Hierfür wäre vermutlich mehr Zeit erforderlich gewesen, als bis zur Einstellung der Erprobung der SGI-Förderung Ende Februar 2002 tatsächlich geblieben ist.

Auch die mögliche Förderung einer Qualifizierung hat offenbar wenig dazu beigetragen können, das Interesse von Unternehmen an der SGI-Förderung zu steigern. Diese Möglichkeit wurde nur in 17% der Fälle genutzt, die sich zudem bis auf eine Ausnahme auf den Arbeitsamtsbezirk Neunkirchen konzentrierten. Viele Unternehmen sahen eine Qualifizierung nicht als erforderlich an oder sie scheuten die Kosten einer Freistellung von der Arbeit. Die möglichen Vorteile konnten offenbar nur in persönlichen Gesprächen erfolgreich aufgezeigt werden, was sich aber als sehr zeitaufwändig erwies. Die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen wurde auch durch organisatorische Probleme beeinträchtigt: Angesichts der geringen Inanspruchnahme des SGI-Modells und der Heterogenität der Tätigkeiten war es kaum möglich, gemeinsame Qualifizierungsmaßnahmen zu organisieren. Vor

diesem Hintergrund haben die meisten Arbeitsämter offenbar auch wenig offensiv bei den Beschäftigten für die Möglichkeit der Qualifizierung geworben, die der Idee nach auch Hilfestellung für einen Wechsel in qualifiziertere und besser bezahlte Beschäftigung bieten sollte. Hierauf deuten die Befragungsergebnisse hin, nach denen nur ein Viertel aller Befragten angab, überhaupt über diese Option informiert worden zu sein.

Nicht zuletzt blieb auch die erhoffte Unterstützung der Verbände bei der Öffentlichkeitsarbeit für das SGI-Modell selbst im Saarland, in dem das Förderkonzept im Rahmen der Saar-Gemeinschaftsinitiative ursprünglich entwickelt worden war, weitgehend aus. Vielmehr dominierte bei einigen offenbar die Enttäuschung darüber, dass gegenüber dem ursprünglich entwickelten Förderkonzept bei der Ausgestaltung der SGI-Förderung im Rahmen des CAST-Sonderprogramms wesentliche Änderungen vorgenommen worden waren. Deshalb wurden in der Folgezeit auch überwiegend kritische Beiträge veröffentlicht, die die Inanspruchnahme der Förderung kaum begünstigt haben dürften. Umstritten waren auch die Gutscheine für eine ergänzende Qualifizierung, die nicht als echter Anreiz für die Aufnahme einer Beschäftigung angesehen wurden.

Mit dem SGI-Modell wurden zu 60% Frauen erreicht. Gut die Hälfte der geförderten Beschäftigten hatte Teilzeitarbeitsplätze (70% der Frauen und knapp ein Viertel der Männer). Dies ist insofern überraschend, als das SGI-Modell - anders als das Mainzer Modell - keine Bevorzugung von Teilzeitarbeit beinhaltete. Vor diesem Hintergrund dürfte der hohe Teilzeitanteil eher den Branchenschwerpunkten der SGI-Förderung geschuldet sein. Mehr als 60% aller Förderungen entfielen auf drei Branchen, die im Vergleich zur Gesamtwirtschaft traditionell überdurchschnittliche Anteile von Teilzeit aufweisen: Handel (35%), Gebäudereinigung (15%) und Gastgewerbe (11%). Die Abhängigkeit der SGI-Förderung vom Stundenlohn hat gleichzeitig jedoch offenbar ermöglicht, dass in höherem Maße als beim Mainzer Modell auch Vollzeitarbeitsplätze gefördert werden konnten. Dies erklärt sowohl den höheren Anteil der männlichen Geförderten als auch den mit 25% aller SGI-Förderfälle vergleichsweise hohen Anteil von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe.

Mit der SGI-Förderung ist es offenbar in höherem Maße gelungen, die vorrangigen Zielgruppen des Sonderprogramms CAST gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose zu erreichen. Während beim Mainzer Modell nur gut die Hälfte der Geförderten aus diesen Zielgruppen stammten, lag ihr Anteil beim SGI-Modell immerhin bei fast 80%.[28] Ursächlich für diese Differenz dürfte auch die Zielgruppenbegrenzung des SGI-Modells bis April 2001 gewesen sein, während sich die Förderung nach dem Mainzer Modell von vorneherein an bestimmten Einkommensgrenzen (individuell und im Haushaltskontext) orientierte.

Als Resümée ist festzuhalten, dass die Inanspruchnahme des SGI-Modells weit hinter den Erwartungen zurück geblieben ist. Wie gezeigt worden ist, lassen sich hierfür unterschiedliche Ursachen identifizieren, die vom fehlenden Arbeitskräftebedarf der Unternehmen über die bestehende Förderkonkurrenz bis hin zur mangelnden Unterstützung durch die regionalen Akteure reichten. Nach der Richtlinienänderung ab Mai 2001 blieb bis zur vorzeitigen Einstellung des SGI-Modells Ende Februar 2002 wenig Zeit, um bei den Unternehmen für die deutlich großzügigeren Förderkonditionen zu werben. Möglicherweise hätte der Verzicht auf eine Zielgruppenbegrenzung von Anfang an und das Erfordernis der Zusätzlichkeit der geförderten Arbeitsplätze zu einer höheren Inanspruchnahme geführt; allerdings wären dann sicherlich auch die Mitnahmeeffekte höher gewesen.

28 Allerdings werden beim Mainzer Modell nur Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu den gering Qualifizierten gezählt, beim SGI-Modell gehören hierzu auch Personen, die mindestens sechs Jahre nicht mehr ausbildungsadäquat beschäftigt waren.

4 Fazit

Im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST („Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten") wurden seit Mitte 2000 auf Initiative des nationalen Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zwei unterschiedliche Fördermodelle erprobt, die darauf abzielten, die Beschäftigung im Niedriglohnbereich auszuweiten und die Integrationschancen insbesondere von gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zu verbessern. Letztlich ist die Inanspruchnahme beider Förderkonzepte trotz zahlreicher Veränderungen der Konditionen, die darauf abzielten, die Nutzung der Förderung attraktiver zu gestalten, deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück geblieben. Dies gilt insbesondere für das SGI-Modell, dessen Erprobung im Saarland und Teilen Sachsens aufgrund der geringen Inanspruchnahme (386 Förderfälle) sogar vorzeitig eingestellt wurde. Die Inanspruchnahme des Mainzer Modells war während der regional begrenzten Erprobung in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg mit 1.210 Bewilligungen ausgeprägter. Dessen Erprobung wurde im März 2002 auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet. Hierdurch stieg zwar die Zahl der Bewilligungen auf über 15.000 Förderfälle bundesweit, blieb aber insgesamt so zurückhaltend, dass das Mainzer Modell im Zuge der Einführung der Mini- und Midijobs im April 2003 ebenfalls vorzeitig eingestellt wurde.

Grundsätzlich kommen im Wesentlichen drei mögliche Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Förderung in Frage: einerseits die (a) Konstruktion der Modelle selbst und andererseits (b) ihre Umsetzung in der Praxis in Verbindung mit (c) weiteren Rahmenbedingungen. Hierbei ist zu beachten, dass die Implementation von politischen Programmen ein sehr komplexer Prozess ist und durch vielfältige Faktoren beeinflusst wird. Folglich lassen sich auch für die beiden im Rahmen von CAST erprobten Fördermodelle keine einfachen Aussagen treffen, zumal der Zeitraum der Erprobung (gut anderthalb Jahre beim SGI-Modell und knapp drei Jahre beim Mainzer Modell – davon nur gut ein Jahr bundesweite Umsetzung) relativ kurz war.

Nach den Ergebnissen vorliegender Implementationsstudien ist eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementation eines Programms die weitgehende Einigkeit über dessen Notwendigkeit und dass seine Konzeption als problemadäquat angesehen wird. Weiterhin wird als wichtig erachtet, dass die Konzeption mit der Umsetzungsebene abgestimmt wurde. Vor diesem Hintergrund waren angesichts Entstehung und Umsetzung der beiden Fördermodelle die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementation eher ungünstig. Dies betrifft die Kontroversen über die Notwendigkeit und Wirksamkeit von Einkommensbeihilfen und Lohnkostenzuschüssen im Niedriglohnbereich im Allgemeinen ebenso wie die konkrete Ausgestaltung der Förderkonzepte im Speziellen.

Das Mainzer Modell sollte in seiner ursprünglichen Konzeption von Gerster und Deubel [1999] nicht nur dazu beitragen, gering Qualifizierte verstärkt in Beschäftigung zu bringen, sondern es wurden auch eher sozial- und familienpolitische Zielsetzungen (Verbesserung der Einkommenschancen von Klein-Verdiener-Familien) formuliert. Diese doppelte Zielsetzung erschwert auch die Beurteilung, inwieweit die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht worden sind. Im ursprünglichen Vorschlag blieb offen, von welcher Institution die Förderung in die Praxis überführt werden soll. Insofern war das Mainzer Modell nicht von vorneherein als Programm konzipiert, das von der Arbeitsverwaltung umgesetzt werden sollte. Da das Mainzer Modell vorrangig die Gewährung von finanziellen Zuschüssen vorsah, wäre auch eine Umsetzung z.B. durch die Finanzämter oder - zumindest bei einer Konzentration auf die Zielgruppe der Sozialhilfebeziehenden - unter Federführung der Sozialämter möglich gewesen.

Trotz dieser Offenheit der ursprünglichen Konzeption wurden jedoch keine wesentlichen Modifikationen vorgenommen, um das Mainzer Modell im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST der Bundesregierung an die Bedingungen einer Umsetzung durch die Arbeitsverwaltung anzupassen. Die verschiedenen Richtlinienänderungen erfolgten erst später während der Umsetzung. Im Rückblick ist auch festzuhalten, dass die Ausgestaltung der Zuschüsse und ihre Abhängigkeit von zahlreichen Variablen wie Haushaltseinkommen, Arbeitsentgelt und Kinderzahl sich in der Praxis als komplex und schwierig handhabbar erwiesen haben. Dies hat sowohl die Information und Öffentlichkeitsarbeit als auch die tatsächliche Umsetzung erschwert.

Das SGI-Modell geht zurück auf einen Vorschlag der Saargemeinschafts-Initiative im Saarland. Deren Konzept unterschied sich allerdings in einigen Aspekten von der im Rahmen von CAST umgesetzten Variante. So beinhaltete der ursprüngliche Vorschlag z.B. auch eine Veränderung der Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe und sah zudem eine mit fünf Jahren deutlich längere Laufzeit der Zuschüsse an Unternehmen vor (vgl. Giersch [2000, S. 56]). Vor diesem Hintergrund wurde die tatsächliche Umsetzung des SGI-Modells im Rahmen von CAST von den Beteiligten im Saarland sehr kritisch begleitet. Dies betraf etwa den Ausschluss einer parallelen Inanspruchnahme traditioneller Förderungen nach dem SGB III, aber auch die Erfolgsaussichten der Erprobung des SGI-Modells insgesamt.

Die Implementationsforschung verweist darauf, dass eine wichtige Bedingung für eine erfolgreiche Implementation in der „availability of competent resources for action“ (Schmid [1996, S. 220]) besteht. Für die Umsetzung des Mainzer Modells und des SGI-Modells im Rahmen von CAST wurden jedoch keine zusätzlichen personellen Kapazitäten in den Arbeitsämtern geschaffen. Dies dürfte die Akzeptanz der Mitarbeiter/innen und ihre Motivation (als eine weitere wichtige Bedingung für erfolgreiche Umsetzung – vgl. Schmid [1996, S. 223f]) nicht begünstigt haben. Von den vielfältigen Wegen, die die Arbeitsämter eingeschlagen haben, um die Inanspruchnahme und Akzeptanz der Förderkonzepte bei Arbeit Suchenden und Unternehmen zu erhöhen, hat sich keiner als systematisch erfolgreicher erwiesen als andere. Auch stringente Zusammenhänge zwischen der regionalen Arbeitsmarktsituation und -entwicklung und der Inanspruchnahme der Fördermodelle waren nicht erkennbar.

Das „top down“ implementierte Sonderprogramm blieb in den Regionen überwiegend ein „Modell der Arbeitsämter“. Ansätze zur regionalen Vernetzung waren zwar vorhanden, doch hätten hier weit größere Potenziale bestanden. Zum einen beteiligte sich nur ein Teil der Sozialhilfeträger aktiv an der Ansprache von Sozialhilfebeziehenden. Zum anderen hätten die Arbeitsämter bei der Information von kleinen und Kleinstbetrieben mehr Unterstützung benötigt, z.B. durch lokale und regionale Wirtschaftsorganisationen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Umsetzung des Mainzer Modells und des SGI-Modells aus vielerlei Gründen nicht optimal verlaufen ist – auch wegen der schwierigen Rahmenbedingungen. Es wäre jedoch verfehlt, dies als alleinige oder auch nur als zentrale Ursache der geringen Inanspruchnahme anzusehen. Vielmehr haben sich auch wichtige implizite Grundannahmen der Konzepte – zahlreiche offene Stellen im Niedriglohnbereich, für die aufgrund unzureichender finanzieller Arbeitsanreize keine oder zumindest nicht ausreichend Bewerber/innen zur Verfügung stehen (Mainzer Modell) bzw. das Interesse von Unternehmen, bei niedrigeren Lohnnebenkosten mehr Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu schaffen, von denen gering Qualifizierte profitieren könnten (SGI-Modell) – als nicht zutreffend erwiesen. Unternehmen haben den Arbeitsämtern kaum offene Stellen im Niedriglohnbereich gemeldet, die dann ggf. mit einer Förderung

nach dem Mainzer Modell hätten besetzt oder mit SGI-Zuschüssen hätten subventioniert werden können.

Auch die weit verbreitete Annahme, dass von einer Ausweitung niedrig entlohnter Arbeitsplätze in besonderer Weise gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose profitieren könnten, ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit beiden Förderkonzepten zu relativieren. Beim SGI-Modell lag der Anteil dieser Zielgruppen mit fast 80% zwar sehr hoch, allerdings wurden insgesamt lediglich 386 Einstellungen gefördert. Beim Mainzer Modell, dessen Förderbedingungen sich vor allem auf die Höhe des erzielten Arbeitseinkommens und des Haushaltseinkommens bezogen, war die Beteiligung von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Langzeitarbeitslosen deutlich niedriger. Fast die Hälfte der Geförderten stammt nicht aus diesen Personengruppen.

Hingegen wurde beim Mainzer Modell die mit dem ursprünglichen Konzept neben der arbeitsmarktpolitischen verfolgte sozialpolitische Zielsetzung, die allerdings nicht explizit in den „Zielkatalog“ der Richtlinien zum Sonderprogramms CAST aufgenommen worden war, durchaus erreicht. In der Praxis haben vor allem allein erziehende Frauen in besonderer Weise von den Zuschüssen nach dem Mainzer Modell profitiert. Da deren finanzielle Situation und Zugangschancen in Erwerbsarbeit üblicherweise durch Probleme der Vereinbarkeit mit Kinderbetreuung eher ungünstig sind, kann dies als ein Erfolg des Mainzer Modells gewertet werden.

Tabelle A1: Förderstrukturen des bundesweiten Mainzer Modells

		Zugang		Abgang		Bestand	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Gesamt		**15.021**	**100,0%**	**8.963**	**100,0%**	**6.058**	**100,0%**
Zuschussart(en)	nur Sozialversicherungzuschuss	4.031	26,8%	2.697	30,1%	1.334	22,0%
	nur Kindergeldzuschlag	323	2,2%	188	2,1%	135	2,2%
	beide Förderkomponenten	10.667	71,0%	6.078	67,8%	4.589	75,8%
Geschlecht	Männer	4.544	30,3%	2.955	33,0%	1.589	26,2%
	Frauen	10.477	69,7%	6.008	67,0%	4.469	73,8%
langzeitarbeitslos	ja (gemäß CAST-Richtlinie)	4.303	28,6%	2.543	28,4%	1.760	29,1%
	nein	10.718	71,4%	6.420	71,6%	4.298	70,9%
abgeschlossene Berufsausbildung	ja	9.520	63,4%	5.464	61,0%	4.056	67,0%
	nein	5.501	36,6%	3.499	39,0%	2.002	33,0%
Behindert	ja	284	1,9%	186	2,1%	98	1,6%
	nein	14.737	98,1%	8.777	97,9%	5.960	98,4%
ausländische Staatsangehörigkeit	EU-Angehörige	130	0,8%	74	0,8%	56	0,9%
	Türkei	277	1,8%	192	2,1%	85	1,4%
	Sonstige	518	3,4%	341	3,8%	177	2,9%
Altersgruppen bei Zugang	bis unter 25 Jahre	1.596	10,6%	1.128	12,6%	468	7,7%
	25 bis unter 35 Jahre	4.968	33,1%	2.899	32,4%	2.069	34,2%
	35 bis unter 45 Jahre	6.194	41,2%	3.590	40,1%	2.604	43,0%
	45 bis unter 55 Jahre	2.033	13,5%	1.204	13,4%	829	13,7%
	55 bis 65 Jahre	228	1,5%	140	1,6%	88	1,5%
Schulabschluss	Abitur	888	5,9%	504	5,6%	384	6,3%
	Fachhochschulreife	507	3,4%	289	3,2%	218	3,6%
	Hauptschulabschluss	6.026	40,1%	3.586	40,0%	2.440	40,3%
	kein Hauptschulabschluss	1.987	13,2%	1.292	14,4%	695	11,5%
	mittlere Reife /FOS-Reife	5.613	37,4%	3.292	36,7%	2.321	38,3%
Status vor Eintritt	arbeitslos	12.467	83,0%	7.607	84,9%	4.860	80,2%
	sozialverspfl. beschäftigt	648	4,3%	380	4,2%	268	4,4%
	selbstständig	49	0,3%	24	0,3%	25	0,4%
	geringfügig beschäftigt	580	3,9%	246	2,7%	334	5,5%
	Stille Reserve	463	3,1%	292	3,3%	171	2,8%
	Berufsrückkehrer(in)	814	5,4%	414	4,6%	400	6,6%
Dauer der Arbeitslosigkeit	bis unter 6 Monate	6.022	40,1%	3.709	41,4%	2.313	38,2%
	6 Monate bis unter 1 Jahr	3.216	21,4%	1.993	22,2%	1.223	20,2%
	1 Jahr und länger	3.574	23,8%	2.035	22,7%	1.539	25,4%
	nicht alo oder Angabe fehlt	2.209	14,7%	1.226	13,7%	983	16,2%
Leistungsbezug vor Eintritt	Arbeitslosengeld	4.212	28,0%	2.555	28,5%	1.657	27,4%
	Arbeitslosenhilfe	4.746	31,6%	2.937	32,8%	1.809	29,9%
	Sozialhilfe als Lohnersatz	3.303	22,0%	1.925	21,5%	1.378	22,7%
	Arbeitslosengeld + erg Sozialhilfe	150	1,0%	85	,9%	65	1,1%
	Arbeitslosenhilfe + erg. Sozialhilfe	223	1,5%	131	1,5%	92	1,5%
	sonstige Lohnersatzleistung(en)	417	2,8%	232	2,6%	185	3,1%
	ohne Leistungsbezug	1.970	13,1%	1.098	12,3%	872	14,4%
Arbeitszeit	Vollzeit	4.195	27,9%	2.745	30,6%	1.450	23,9%
	Teilzeit über 30 Std wtl..	1.760	11,7%	1.155	12,9%	605	10,0%
	Teilzeit über 20 bis 30 Std. wtl.	4.673	31,1%	2.662	29,7%	2.011	33,2%
	Teilzeit 15 bis 20 Std. wtl.	4.393	29,2%	2.401	26,8%	1.992	32,9%
SGB III-Leistung (UBV=Unterstützung der Beratung und Vermittlung)	Mobilitätshilfen / UBV	610	4,1%	376	4,2%	234	3,9%
	Trainingsmaßnahmen	691	4,6%	443	4,9%	248	4,1%
	Mobilitätshi . /UBV + Trainingsm.	126	0,8%	91	1,0%	35	0,6%
	keine	13.594	90,5%	8.053	89,8%	5.541	91,5%

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Stichtag 22. April 2004.

Tabelle A2: Förderstrukturen des Mainzer Modells in den ursprünglichen Förderregionen

		Zugang			Abgang			Bestand		
		bis 28.2.02	ab 1.3.02	ges.	bis 28.2.02	ab 1.3.02	ges.	bis 28.2.02	ab 1.3.02	ges.
	Gesamt	**1.210**	**2.102**	**3.312**	**948**	**1.244**	**2.192**	**262**	**858**	**1.120**
Zuschussart(en)	nur Sozialversicherungzuschuss	269	567	836	217	373	590	52	194	246
	nur Kindergeldzuschlag	75	54	129	65	32	97	10	22	32
	beide Förderkomponenten	866	1.481	2.347	666	839	1.505	200	642	842
Geschlecht	Männer	428	672	1.100	347	448	795	81	224	305
	Frauen	782	1.430	2.212	601	796	1.397	181	634	815
langzeitarbeitslos	ja (gemäß CAST-Richtlinie)	208	549	757	175	316	491	33	233	266
	nein	1.002	1.553	2.555	773	928	1.701	229	625	854
abgeschlossene Berufsausbildung	ja	529	1.324	1.853	400	743	1.143	129	581	710
	nein	681	778	1.459	548	501	1.049	133	277	410
Behindert	ja	18	25	43	14	15	29	4	10	14
	nein	1.192	2.077	3.269	934	1.229	2.163	258	848	1.106
ausländische Staatsangehörigkeit	EU-Angehörige	6	3	9	4	2	6	2	1	3
	Türkei	23	4	27	19	2	21	4	2	6
	Sonstige	63	19	82	49	15	64	14	4	18
Altersgruppen bei Zugang	bis unter 25 Jahre	129	249	378	113	178	291	16	71	87
	25 bis unter 35 Jahre	441	718	1.159	344	407	751	97	311	408
	35 bis unter 45 Jahre	474	822	1.296	364	481	845	110	341	451
	45 bis unter 55 Jahre	153	276	429	116	161	277	37	115	152
	55 bis 65 Jahre	13	37	50	11	17	28	2	20	22
Schulabschluss	Abitur	49	100	149	32	56	88	17	44	61
	Fachhochschulreife	22	67	89	17	25	42	5	42	47
	Hauptschulabschluss	594	903	1.497	459	550	1.009	135	353	488
	kein Hauptschulabschluss	268	307	575	226	203	429	42	104	146
	mittlere Reife /FOS-Reife	277	725	1.002	214	410	624	63	315	378
Status vor Eintritt	arbeitslos	770	1.592	2.362	621	958	1.579	149	634	783
	sozialverspfl. beschäftigt	96	154	250	74	93	167	22	61	83
	selbstständig	4	12	16	3	6	9	1	6	7
	geringfügig beschäftigt	109	101	210	79	43	122	30	58	88
	Stille Reserve	100	99	199	75	62	137	25	37	62
	Berufsrückkehrer(in)	131	144	275	96	82	178	35	62	97
Dauer der Arbeitslosigkeit	bis unter 6 Monate	460	809	1.269	363	478	841	97	331	428
	6 Monate bis unter 1 Jahr	168	369	537	141	246	387	27	123	150
	1 Jahr und länger	164	463	627	131	255	386	33	208	241
	nicht alo oder Angabe fehlt	418	461	879	313	265	578	105	196	301
Leistungsbezug vor Eintritt	Arbeitslosengeld	203	584	787	157	344	501	46	240	286
	Arbeitslosenhilfe	174	552	726	149	310	459	25	242	267
	Sozialhilfe als Lohnersatz	472	495	967	367	312	679	105	183	288
	Arbeitslosengeld + erg Sozialhilfe	9	24	33	6	13	19	3	11	14
	Arbeitslosenhilfe + erg. Sozialhilfe	6	31	37	6	20	26		11	11
	sonstige Lohnersatzleistung(en)	65	85	150	55	48	103	10	37	47
	ohne Leistungsbezug	281	331	612	208	197	405	73	134	207
Arbeitszeit	Vollzeit	399	599	998	321	396	717	78	203	281
	Teilzeit über 30 Std wtl..	109	367	476	90	220	310	19	147	166
	Teilzeit über 20 bis 30 Std. wtl.	393	640	1.033	311	361	672	82	279	361
	Teilzeit 15 bis 20 Std. wtl.	309	496	805	226	267	493	83	229	312
SGB III-Leistung (UBV=Unterstützung der Beratung und Vermittlung)	Mobilitätshilfen / UBV	30	97	127	25	49	74	5	48	53
	Trainingsmaßnahmen	18	46	64	15	30	45	3	16	19
	Mobilitätshi . /UBV + Trainingsm.	6	9	15	5	2	7	1	7	8
	keine	1.156	1.950	3.106	903	1.163	2.066	253	787	1.040

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Stichtag 22. April 2004.

Tabelle A3: Förderstrukturen des SGI-Modells

		Zugang		Abgang		Bestand	
		Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Gesamt		**386**	**100%**	**267**	**100%**	**119**	**100%**
Geschlecht	Männer	151	39,1%	95	35,6%	56	47,1%
	Frauen	235	60,9%	172	64,4%	63	52,9%
gering qualifiziert	ja (gemäß CAST-Richtlinie)	286	74,1%	191	71,5%	95	79,8%
langzeitarbeitslos	ja (gemäß CAST-Richtlinie)	66	17,1%	44	16,5%	22	18,5%
	nein	320	82,9%	223	83,5%	97	81,5%
abgeschlossene	ja	187	48,4%	117	43,8%	70	58,8%
Berufsausbildung	nein	199	51,6%	150	56,2%	49	41,2%
Behindert	ja	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	nein	386	100%	267	100%	119	100%
ausländische	EU-Angehörige	18	46,2%	14	50,0%	4	36,4%
Staatsangehörigkeit	Türkei	4	10,3%	2	7,1%	2	18,2%
ausländische	Sonstige	17	43,6%	12	42,9%	5	45,5%
Altersgruppen	bis unter 25 Jahre	108	28,0%	86	32,2%	22	18,5%
bei Zugang	25 bis unter 35 Jahre	107	27,7%	73	27,3%	34	28,6%
	35 bis unter 45 Jahre	108	28,0%	69	25,8%	39	32,8%
	45 bis unter 55 Jahre	53	13,7%	30	11,2%	23	19,3%
	55 bis 65 Jahre	10	2,6%	9	3,4%	1	0,8%
Schulabschluss	Abitur	11	2,8%	8	3,0%	3	2,5%
	Fachhochschulreife	11	2,8%	10	3,7%	1	0,8%
	Hauptschulabschluss	227	58,8%	168	62,9%	59	49,6%
	kein Hauptschulabschluss	52	13,5%	34	12,7%	18	15,1%
	mittlere Reife /FOS-Reife	85	22,0%	47	17,6%	38	31,9%
Status vor Eintritt	arbeitslos	251	65,0%	167	62,5%	84	70,6%
	sozialverspfl. beschäftigt	56	14,5%	39	14,6%	17	14,3%
	selbstständig	3	0,8%	2	0,7%	1	0,8%
	geringfügig beschäftigt	13	3,4%	10	3,7%	3	2,5%
	Stille Reserve	49	12,7%	36	13,5%	13	10,9%
	Berufsrückkehrer(in)	14	3,6%	13	4,9%	1	0,8%
Dauer der	bis unter 6 Monate	128	33,2%	93	34,8%	35	29,4%
Arbeitslosigkeit	6 Monate bis unter 1 Jahr	64	16,6%	34	12,7%	30	25,2%
	1 Jahr und länger	64	16,6%	45	16,9%	19	16,0%
	nicht alo oder Angabe fehlt	130	33,7%	95	35,6%	35	29,4%
Leistungsbezug	Arbeitslosengeld	122	31,6%	77	28,8%	45	37,8%
vor Eintritt	Arbeitslosenhilfe	52	13,5%	35	13,1%	17	14,3%
	Sozialhilfe als Lohnersatz	12	3,1%	6	2,2%	6	5,0%
	Arbeitslosengeld + erg Sozialhilfe	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Arbeitslosenhilfe + erg. Sozialhilfe	1	0,3%	1	0,4%	0	0,0%
	sonstige Lohnersatzleistung(en)	8	2,1%	5	1,9%	3	2,5%
	ohne Leistungsbezug	191	49,5%	143	53,6%	48	40,3%
Arbeitszeit	Vollzeit	180	46,6%	103	38,6%	77	64,7%
	Teilzeit über 30 Std wtl..	39	10,1%	28	10,5%	11	9,2%
	Teilzeit über 20 bis 30 Std. wtl.	140	36,3%	120	44,9%	20	16,8%
	Teilzeit 15 bis 20 Std. wtl.	27	7,0%	16	6,0%	11	9,2%
SGB III-Leistung	Mobilitätshilfen / UBV	2	0,5%	1	0,4%	1	0,8%
(UBV=Unterstützung	Trainingsmaßnahmen	2	0,5%	2	0,7%	0	0,0%
der Beratung und	Mobilitätshi . /UBV + Trainingsm.	1	0,3%	1	0,4%	0	0,0%
Vermittlung)	keine	381	98,7%	263	98,5%	118	99,2%
Qualifizierung SGI	ja	65	16,8%	35	13,1%	30	25,2%

Quelle: IAB-Auswertung der CAST-Förderdatei zum Stichtag 22. April 2004.

Literaturverzeichnis

Bittner, Susanne, Alfons Holleder, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow und Claudia Weinkopf [2001]:
Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, 1. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, BMA-Forschungsbericht, Bd. 290, Oktober 2001, Bonn.

Deutscher Bundestag [1998]:
„Arbeit schaffen statt Arbeitslosigkeit finanzieren", Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache, 13/10850, 27. Mai 1998, Bonn.

Erlinghagen, Marcel, und Matthias Knuth [2002]:
Auf der Suche nach dem Turbo-Arbeitsmarkt, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 2002-03, Gelsenkirchen.

Gerster, Florian, und Ingolf Deubel [1999]:
„Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung", Wirtschaftsdienst, Jg. 79, H. 1/1999, S. 39-43.

Gewiese, Tilo, Josef Hartmann, Gerhard Krug, und Helmut Rudolph [2005]:
Das Mainzer Modell aus Sicht der Arbeitnehmer und Betriebe. Befunde aus der Begleitforschung, integrierter Projektbericht, Internetdokument des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (http://www.bmwa.bund.de/...).

Giersch, Volker [2000]:
„Mehr Beschäftigung für Einfachqualifizierte", „Wirtschaft", Journal der IHK Saarland, Bd. 3, S. 56.

Hieming, Bettina, Karen Jaehrling, Thorsten Kalina, Achim Vanselow, und Claudia Weinkopf [2005]:
Stellenbesetzungsprozessse im Bereich ‚einfacher' Dienstleistungen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 550, Berlin.

Holleder, Alfons, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow, Claudia Weinkopf und Eberhard Wiedemann [2002]:
Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells, 2. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 516, Dezember 2002, Berlin.

Holleder, Alfons, Thorsten Kalina, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow, Claudia Weinkopf und Eberhard Wiedemann [2004]:
Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz, 3. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung des Mainzer Modells für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 528, Januar 2004, Berlin.

Schmid, Günther [1996]:
„Process Evaluation: Policy Formation and Implementation", Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly und Klaus Schömann (Hrsg.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, S. 198-231.

Schreiner, Ottmar [1998]:
„Gestaffelte Sozialabgaben Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument", Kölner Politische, H. 2, S. 1519.

Förderrichtlinien

Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zur Durchführung des Sonderprogramms „Mainzer Modell" (für Förderzugänge von März 2002 bis März 2003) bzw. zur Durchführung des „Sonderprogramms zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen" (für Förderzugänge bis Februar 2002); Fundstellen:

- Förderzugänge März 2002 bis März 2003: Neufassung der Richtlinien vom 6. Februar 2002 (Bundesanzeiger, Jg. 54, Nr. 41, 28. Februar 2002, S. 3534-3536; Bundesarbeitsblatt H. 4/2002, S. 51ff);

- Förderzugänge Januar und Februar 2002: Neufassung der Richtlinien vom 4. Dezember 2001 (Bundesanzeiger, Jg. 53, Nr. 237, 19. Dezember 2001, S. 25129-25130, Jg. 54, Nr. 7, 11. Januar 2002, S. 401);

- Förderzugänge Mai bis Dezember 2001: Richtlinien vom 29. Juni 2000 (Bundesanzeiger, Jg. 52, Nr. 128, 12. Juli 2000, S. 13395-13396, 14464) i.d.F. der Ersten Änderung der Richtlinien zur Durchführung des „Sonderprogramms zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen" vom 24. April 2001 (Bundesanzeiger, Jg. 53, Nr. 86, 9. Mai 2001, S. 9047);

- Förderzugänge Juli 2000 bis April 2001: Richtlinien vom 29. Juni 2000 (Bundesanzeiger, Jg. 52, Nr. 128, 12. Juli 2000, S. 13395-13396, 14464) (rückwirkende Verlängerung der Förderdauer von anderthalb auf drei Jahre durch die Richtlinienänderung zum 1. Mai 2001).

Außerdem wurde ab 1. Mai 2002 in § 77 Abs. 1 des ehemaligen Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) durch Art. 1 des Gesetzes zur Verlängerung von Übergangsregelungen im Bundessozialhilfegesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I, 30. April 2002, S. 14621463) bestimmt, dass die Leistungen des Mainzer Modells nicht auf Sozialhilfeleistungen angerechnet werden dürfen.

Publikationen des Forschungsverbundes

Die Veröffentlichungen des Forschungsverbundes sowie weitere Materialien sind im Internet abrufbar unter:

- http://www.iab.de/iab/publikationen/kombilohn.htm
- http://www.iatge.de
- http://www.wipol.de

Berichte

3. Zwischenbericht: Holllederer, Alfons, u.a. [Thorsten Kalina, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow, Claudia Weinkopf und Eberhard Wiedemann] [2004]:
Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz, 3. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung des Mainzer Modells für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation Nr. 528, Januar 2004, Berlin.

2. Zwischenbericht: Holllederer, Alfons, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow, Claudia Weinkopf und Eberhard Wiedemann [2002]:
Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells, 2. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Dokumentation, Nr. 516, Dezember 2002, Berlin.

1. Zwischenbericht: Bittner, Susanne, Alfons Holllederer, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph, Achim Vanselow und Claudia Weinkopf [2001]:
Ein Jahr Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST, 1. Zwischenbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, BMA-Forschungsbericht, Bd. 290, Oktober 2001, Bonn.

Projektbriefe

Nr. 7 **Holllederer, Alfons, und Helmut Rudolph [2002]:**
Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells im Jahr 2002, Projektbrief Nr. 7 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung des Mainzer Modells im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, März 2003, Nürnberg.

Nr. 6 **Holllederer, Alfons, und Helmut Rudolph [2002]:**
Bisher erreichte Zielgruppen in den CAST-Modellarbeitsämtern, Projektbrief Nr. 6 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Juli 2002, Nürnberg.

Nr. 5 **Vanselow, Achim, und Bruno Kaltenborn [2002]:**
Der Beitrag der Sozialämter zur Umsetzung des Mainzer Modells, Projektbrief Nr. 5 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, April 2002, Gelsenkirchen u.a.

Nr. 4 **Holllederer, Alfons, und Helmut Rudolph [2001]:**
Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST vor und nach der Richtlinienänderung, Projektbrief Nr. 4 des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Dezember 2001, Nürnberg.

Nr. 3 **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.

Nr. 2 **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.

Nr. 1 **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.

Sonstige Veröffentlichungen

Gewiese, Tilo [2003]:
Zur betrieblichen Verbreitung des Mainzer Modells, Ergebnisse der Erstbefragung von Betrieben mit Einstellungen von Mainzer Modell Geförderten, unveröffentlichter Projektbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung von CAST im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, September 2003, Nürnberg.

Gewiese, Tilo [2004]:
Das Mainzer Modell aus Perspektive der Betriebe, Endbericht der Betriebsbefragungen im Rahmen der Evaluation zum Mainzer Modell, unveröffentlichter Projektendbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung des Mainzer Modells im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Juni 2004, Nürnberg.

Hartmann, Josef, Gerhard Krug und Helmut Rudolph [2004]:
Mainzer Modell: Geförderte und Ungeförderte im Vergleich, Projektbericht des Forschungsverbundes aus IAB / IAT / Dr. Kaltenborn zur Evaluierung des Mainzer Modells im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Juni 2004, Nürnberg.

Kaltenborn, Bruno [2001]:
Kombilöhne in Deutschland, Eine systematische Übersicht , IAB-Werkstattbericht Nr. 14, 5. Dezember 2001, Nürnberg.

Schank, Thorsten [2003]:
„Die Beschäftigung von Un und Angelernten“, Eine Analyse mit dem Linked Employer-Employee Datensatz des IAB, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 36, Nr. 3, S. 257-270.

Projektteam des Forschungsverbundes

Dr. Bruno Kaltenborn
(Projektkoordination Forschungsverbund)

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit
Christian Brinkmann (Ansprechpartner IAB)
Dr. Lutz Bellmann
Tilo Gewiese
Dr. Alfons Hollederer (bis Juni 2003)
Gerhard Krug
Helmut Rudolph
Thorsten Schank PhD (bis März 2002)
Dr. Eberhard Wiedemann

Institut Arbeit und Technik (IAT)
Dr. Claudia Weinkopf (Projektleitung IAT)
Susanne Bittner (bis Mai 2002)
Achim Vanselow
Thorsten Kalina

Infratest Sozialforschung (Unterauftragnehmer des IAB)
Dr. Josef Hartmann

Autor/innen des Endberichts

Dr. Bruno Kaltenborn war nach seinem Studium der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim. Seit 1996 ist er unterbrochen durch eine externe Promotion an der Universität Mainz im Rahmen freiberuflicher Wirtschaftsforschung und Politikberatung im Auftrag von Politik und Wissenschaft in Berlin tätig. Schwerpunkte sind die arbeitsmarkt und sozialpolitische, steuer und familienpolitische Forschung und Beratung.

Gerhard Krug (IAB) studierte Soziologie an der Universität Bamberg mit den Schwerpunkten Empirische Sozialforschung, Statistik und Arbeits- und Sozialrecht. Nach seiner Tätigkeit am Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb) ist er seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzzentrum empirische Methoden (KEM) des IAB. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Niedrigeinkommen, Mobilität und sozialwissenschaftliche Methoden.

Helmut Rudolph (IAB) studierte Mathematik, Volkswirtschaft und Informatik an den Universitäten Bonn und Toulouse. Er arbeitet seit 1981 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im IAB, jetzt im Kompetenzzentrum für empirische Methoden. Er untersuchte in einer Vielzahl von Forschungsprojekten Strukturen der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sowie Erwerbsverläufe. Er analysierte Gesetzeswirkungen auf die Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen und den Leistungsbezug von Arbeitslosen. Er evaluierte ein Modellprojekt zu den Präventionswirkungen von Profiling als Instrument der Früherkennung von Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit. Zuletzt untersuchte er die Regionalverteilungen von Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfängern für BMWA und den Arbeitskreis Quantifizierung zur Vorbereitung der Einführung des SGB II.

Dr. Claudia Weinkopf (IAT) studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Dortmund und wurde dort 1996 auch promoviert. Sie arbeitet seit Anfang 1990 im Institut Arbeit und Technik/Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen. Seit 2003 ist sie dort Direktorin des Forschungsschwerpunktes „Flexibilität und Sicherheit“. Arbeitsschwerpunkte sind die arbeitsmarkt-, sozial- und personalpolitische Forschung und Beratung.

Dr. Eberhard Wiedemann (IAB) arbeitete nach seinem Studium der Ingenieurökonomie des Transportwesens an der Hochschule für Verkehrswesen Dresden u.a. am Zentralen Forschungsinstitut für Arbeit in Dresden. Seit 1991 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik des IAB. Arbeitsschwerpunkte sind u.a. arbeitsmarktliche Krisenregionen in den neuen Bundesländern, Problemgruppen am ostdeutschen Arbeitsmarkt, Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente und Begleitung von Modellversuchen zur Integration Arbeitsloser in Beschäftigung.

Notizen

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.