

Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm CAST: Erste Umsetzungserfahrungen

*Susanne Bittner
Achim Vanselow
Claudia Weinkopf*



Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung
der Bundesanstalt für Arbeit

Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen
Kulturwissenschaftliches
Institut



Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie
Institut Arbeit
und Technik



Dr. Bruno Kaltenborn
Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Forschungsverbund „Evaluierung CAST“

Dr. Bruno Kaltenborn (*Projektkoordination Forschungsverbund*)
Wirtschaftsforschung und Politikberatung
Endenicher Straße 10 (ab Mitte Mai 2001)
53115 Bonn

Tel.: 0228 - 670 730
e-mail: kaltenborn@wipol.de

Fax: 0228 - 967 53 56

Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung (IAB)
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Christian Brinkmann (*Ansprechpartner IAB*)
Tel.: 0911 - 1793121
e-mail: christian.brinkmann@iab.de

Fax: 0911 - 1793258

Institut Arbeit und Technik (IAT)
Wissenschaftszentrum NRW
Munscheidstraße 14
45886 Gelsenkirchen

Dr. Claudia Weinkopf (*Projektleitung IAT*)
Tel.: 0209 - 1707142
e-mail: weinkopf@iatge.de

Fax: 0209 - 1707124

Susanne Bittner
Tel.: 0209 - 1707255
e-mail: bittner@iatge.de

Achim Vanselow
Tel.: 0209 - 1707185
e-mail: vanselow@iatge.de

Auftraggeber

Bundesministerium für Arbeit
und Sozialordnung (Referat II a 2)
Postfach 14 02 80
53107 Bonn

RegDir Peter Jülicher
Tel.: 0228 - 5272627
e-mail: pe.juelicher@bma.bund.de

Fax: 0228 - 5271121

RR'in zA Vanessa Ahuja
Tel.: 0228 - 5272829
e-mail: va.ahuja@bma.bund.de

1 Einleitung

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat einen Forschungsverbund aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dem Institut Arbeit und Technik (IAT) und dem Wirtschaftsforscher und Politikberater Dr. Bruno Kaltenborn mit der Evaluierung des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) beauftragt. Der Forschungsverbund hat in seinem Projektbrief Nr. 1 von November 2000 die Anlage der Evaluierung vorgestellt.

Mit diesem Projektbrief Nr. 2 wollen wir vorrangig über die bisherigen Umsetzungserfahrungen aus der Sicht von Vertreter/innen der Arbeitsverwaltung¹ informieren, wobei u.a. folgende Fragen im Zentrum stehen:

- Wie erfolgt die interne Umsetzung des Programms in den Arbeitsämtern?
- Wie werden förderfähige Arbeitskräfte und Betriebe angesprochen?
- Welche Ergebnisse sind bisher erreicht worden?
- Welche ersten Hinweise hinsichtlich der Struktur des erreichten Personenkreises gibt es?
- In welche Wirtschaftsbereiche sind diese Personen bisher eingemündet?
- Welche Probleme sind bei der Umsetzung aufgetreten?
- Wo werden Ansatzpunkte für Verbesserungen gesehen?

Der Projektbrief gliedert sich wie folgt: In *Teil 2* gehen wir kurz auf die Grundzüge des Programms CAST ein. In *Teil 3* wird dargestellt, wie das Programm durch die Arbeitsverwaltung umgesetzt wird. In *Teil 4* stehen erste Ergebnisse und Erfahrungen im Mittelpunkt, wobei in *4.1* auf das Mainzer Modell und in *4.2* auf das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative eingegangen wird. In *Teil 5* resümieren wir kurz den derzeitigen Stand und die bisherigen Erfahrungen. Abschließend geben wir in *Teil 6* einen kurzen Ausblick auf die weitere Arbeit der Evaluierung.

2 Das Sonderprogramm CAST

Vor dem Hintergrund der intensiven Diskussionen über Niedriglohnbeschäftigung und Einfacharbeitsplätze hat die Bundesregierung auf Empfehlung des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ das Sonderprogramm CAST aufgelegt. Das Ziel dieses Programms besteht darin zu erproben, ob und inwiefern mit Hilfe zweier neuartiger Förderinstrumente die Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Arbeitsmarktsegment ausgeweitet werden können. Die beiden Förderinstrumente werden von Mitte 2000 bis Ende 2002 jeweils in einem west- und einem ostdeutschen Bundesland umgesetzt.

¹ Die Ausführungen stützen sich in erster Linie auf leitfadengestützte Interviews, die wir mit Mitarbeiter/innen der Arbeitsämter an allen Standorten geführt haben. I.d.R. handelte es sich hierbei um die CAST-Koordinator/innen sowie Mitglieder der Projektteams; in einigen Fällen nahm aber auch das Führungspersonal (z.B. Abteilungs- oder Geschäftsstellenleitung) an den Gesprächen teil.

- Mit Hilfe des **Mainzer Modells** soll vor allem das Arbeitskräfteangebot mobilisiert werden, indem der Anreiz, eine gering bezahlte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, erhöht wird („Arbeit soll sich wieder lohnen.“). Um das zu realisieren, erhalten die Arbeitskräfte degressive Zuschüsse zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen. Förderfähig sind allein Lebende, deren monatliches Einkommen mehr als 630 DM beträgt, aber 1.575 DM nicht übersteigt, sowie Verheiratete bzw. eheähnliche Gemeinschaften mit einem Haushaltseinkommen von bis zu 3.150 DM.² Zusätzlich kann ein degressiver Kindergeldzuschlag in Höhe von maximal 150 DM pro förderfähigem Kind gewährt werden. Durch diese Zuschüsse erhöht sich das Nettoeinkommen der Arbeitskräfte und damit der Abstand zu bestehenden Transferleistungen. Auf diese Weise sollen Arbeitsplätze, die aufgrund der niedrigen Entlohnung bislang nicht besetzt werden konnten, attraktiver für Beschäftigte werden. Das Modell, das auf die rheinland-pfälzische Landesregierung zurückgeht, wird in Rheinland-Pfalz (Arbeitsamtsbezirke Koblenz, Mayen, Montabaur, Neuwied) und in Brandenburg (Arbeitsamtsbezirke Eberswalde, Neuruppin) umgesetzt.
- Im Gegensatz dazu zielt das Modell der **Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI)** vorrangig darauf ab, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu erhöhen. Ausgangsproblem dieses Ansatzes sind die hohen Arbeitskosten für Einfacharbeitsplätze, was durch degressive Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen kompensiert werden soll. Unternehmen erhalten diesen Zuschuss, wenn sie einen zusätzlichen Arbeitsplatz für gering Qualifizierte oder Langzeitarbeitslose einrichten und der Bruttolohn weniger als 18 DM beträgt.³ Die Beschäftigten erhalten einen Zuschuss zu ihren Sozialversicherungsbeiträgen in gleicher Höhe, der jedoch nicht direkt ausbezahlt wird, sondern in einen regionalen Qualifizierungsfonds einfließt. Auf diese Weise sollen den Arbeitskräften Qualifizierungsmöglichkeiten eröffnet werden, durch die sich u.a. ihre Beschäftigungsperspektiven insgesamt verbessern können. Das SGI-Modell wird im gesamten Saarland (in den Arbeitsamtsbezirken Saarbrücken, Saarlouis und Neunkirchen) sowie in Sachsen im Arbeitsamtsbezirk Chemnitz erprobt.

Die individuelle Förderdauer von beiden Modellen beträgt zur Zeit jeweils 18 Monate, so dass die Förderung spätestens Ende Juni 2004 endet. Dem jetzigen Förderkonzept sind intensive Abstimmungen zwischen dem Bundesarbeitsministerium und den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland, die diese Modelle ursprünglich entwickelt haben, vorausgegangen. Nachdem das Bundeskabinett der Erprobung der Modellversuche Ende Juni 2000 zugestimmt hatte, wurde die Bundesanstalt für Arbeit mit der Durchführung des Sonderprogramms beauftragt. Die praxiswirksame Umsetzung erfolgt seit September 2000. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene sind Beiräte eingerichtet worden, in denen u.a. die Sozialpartner vertreten sind. Teilweise existieren zusätzlich lokale Beiräte an den Standorten der einzelnen Modellarbeitsämter.

² Die Werbungskostenpauschale in Höhe von 167 DM monatlich wirkt sich einkommensmindernd aus.

³ Hierbei muss es sich um eine tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnung handeln.

3 Umsetzung durch die Arbeitsverwaltung

Die beteiligten Arbeitsämter haben die Zuständigkeiten für die Umsetzung von CAST unterschiedlich geregelt. In allen Arbeitsämtern gibt es so genannte CAST-Koordinator/innen, die alleine oder im Zusammenarbeit mit Projektgruppen für die Koordinierung der Umsetzungsaktivitäten zuständig sind. Diese Funktionen sind meistens in der Abteilung „Arbeitsvermittlung“, vereinzelt aber auch in den Leistungsabteilungen angesiedelt.

Für die Umsetzung von CAST haben die Arbeitsämter keine zusätzlichen Mittel erhalten, so dass sie generell im Rahmen des normalen „Alltagsgeschäftes“ bewältigt werden muss. In den meisten Fällen sind alle Arbeitsvermittler/innen bzw. Teams an der Umsetzung von CAST beteiligt, vereinzelt konzentriert sich diese aber auch auf wenige Personen.

Der Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Arbeitsämtern in Rheinland-Pfalz und im Saarland wird durch zwei Projektgruppen zum SGI-Modell und zum Mainzer Modell, die im zuständigen Landesarbeitsamt angesiedelt sind, gewährleistet. Darüber hinaus hat am 8. Februar 2001 ein erster bundesweiter Erfahrungsaustausch aller beteiligten Arbeitsämter in der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg stattgefunden.

Im Unterschied zum SGI-Modell sind die Sozialämter bislang in stärkerem Maße an der Umsetzung des Mainzer Modells beteiligt. Die Voraussetzungen für eine Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern sind regional und teilweise auch innerhalb der Arbeitsamtsbezirke allerdings sehr unterschiedlich. Das Spektrum der bisherigen Zusammenarbeit beider Ämter reicht hier von unregelmäßigen anlassbezogenen Kontakten bis hin zu institutionalisierten Kooperationsformen wie z.B. gemeinsamen Anlaufstellen. Letztere ermöglichen eine intensive Kommunikation zwischen Arbeits- und Sozialämtern und können dazu beitragen, Unsicherheiten in Bezug auf verschiedene Arbeitsweisen abzubauen (vgl. 4.1).

Die Arbeitsämter haben in den beteiligten Regionen vielfältige Anstrengungen unternommen, um die Förderinstrumente bei Arbeitgeber/innen und Arbeitskräften bekannt zu machen. Zur Werbung bei den *Unternehmen* wurden z.B. folgende Aktionen durchgeführt:

- Information im Rahmen von Arbeitsmarktgesprächen,
- Versand von Briefen an Unternehmen,
- Durchführung von Informationsveranstaltungen für ausgewählte Unternehmen aus dem Niedriglohnbereich (z.B. Einzelhandel, Garten- und Landschaftsbau, Hotel- und Gaststätten, Reinigungsgewerbe, Wachdienst),
- Informationen im Rahmen von Unternehmenskontakten der Arbeitsvermittler/innen,
- allgemeine Öffentlichkeitsarbeit (Regionalpresse, Verbandspresse, Regional-TV),
- Einschaltung eines Call Centers, das Unternehmen auf das Programm aufmerksam macht (vgl. ausführlicher 4.2).

Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende wurden u.a. im Rahmen von

- allgemeinen Informationsveranstaltungen über Instrumente der Arbeitsförderung,
- speziellen Informationsveranstaltungen zu CAST, die teilweise in Kooperation mit den Sozialämtern durchgeführt wurden, sowie
- persönlichen Vermittlungsgesprächen

über das Mainzer Modell informiert. Personen, die zur „stillen Reserve“ des Arbeitsmarktes zählen, werden vornehmlich durch die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsämter (z.B. Pressemitteilungen) angesprochen.

4 Bisherige Ergebnisse und Erfahrungen

Die Resonanz von Betrieben und Arbeitskräften auf die Aktivitäten der Arbeitsämter ist bislang ebenso wie die Anzahl der Förderfälle weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben, wie die bisherigen Ergebnisse (Stichtag: 1. März 2001) belegen. Dabei liegt die Zahl der Förderfälle beim Mainzer Modell deutlich über denen des SGI-Modells. Insgesamt wurden für beide Modelle 375 Anträge gestellt, von denen 170 bewilligt und 49 abgelehnt wurden. Die übrigen Anträge befanden sich noch in der Bearbeitung.

Tabelle 1: Bisherige Ergebnisse des CAST-Programms (Stand: 1. März 2001)

	Anträge	Bewilligungen	Ablehnungen
CAST gesamt	375	170	49
Mainzer Modell			
gesamt	318	151	47
Rheinland-Pfalz	246	99	33
Brandenburg	72	52	14
SGI-Modell			
gesamt	57	19	2
Saarland	55	19	1
Sachsen	2	0	1

Quelle: Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

Im Folgenden gehen wir ausführlicher auf die bisherigen Ergebnissen und Erfahrungen mit der Umsetzung des Mainzer Modells (4.1) und des SGI-Modells (4.2) ein.

4.1 Mainzer Modell

Das Mainzer Modell zielt vor allem auf eine Mobilisierung des *Arbeitsangebotes* ab, indem Einkommensbeihilfen an Personen gewährt werden, deren Haushaltseinkommen auch nach Aufnahme einer neuen Beschäftigung bestimmte Einkommensgrenzen nicht übersteigt. Arbeitgeber/innen können nicht gleichzeitig gefördert werden. Die Arbeitsämter haben vielfältige Aktivitäten entfaltet, um Arbeitslose und Sozialhilfebeziehende über das Förderinstrument zu informieren sowie Unternehmen für die Bereitstellung von geeigneten Arbeitsplätzen zu gewinnen (vgl. 3).

Eine besondere Schwierigkeit besteht beim Mainzer Modell darin, dass die Arbeitsämter über wenig Erfahrung mit der Gewährung von Einkommensbeihilfen verfügen. Das Mainzer Modell ist zudem schwierig kommunizierbar - sowohl gegenüber Unternehmen als auch zum Teil gegenüber den Arbeitslosen, die bei anderen Instrumenten mit detaillierten Förderungsregeln nicht konfrontiert werden müssen. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass Angehörige der Zielgruppe meist einen geringen Bildungsstand haben.

Auch die relativ komplizierten Berechnungswege zur Ermittlung der Zuschüsse haben die Beratung von Personen erschwert, die potenziell für eine Förderung in Frage kommen, zumal die Arbeitsämter bei Personen mit ergänzendem Sozialhilfebezug die letztendlich erreichbare Einkommenshöhe nicht genau beziffern können. Insofern wird auch der administrative Aufwand bei der Abwicklung der Förderung nach dem Mainzer Modell als vergleichsweise hoch beurteilt. Viele Detailfragen, die z.B. die Ermittlung des anzurechnenden Haushaltseinkommen betrafen, konnten erst nach und nach geklärt werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Sozialämter offenbar uneinheitlich vorgehen, wenn geförderte Personen weiterhin einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe haben. In manchen Fällen wurden die Zuschüsse ganz oder teilweise von der Sozialhilfe wieder abgezogen, was verständlicherweise wenig motivationsfördernd wirkt.

Während gering verdienende Personen mit förderfähigen Kindern eine vergleichsweise hohe Förderung erhalten, sind die Förderbeträge bei allein Stehenden oftmals sehr gering. Einige Ämter sind daher dazu übergegangen, vor allem allein Erziehende auf die Förderung nach dem Mainzer Modell aufmerksam zu machen. Andere haben besondere Schwerpunkte bei geringfügig Beschäftigten und/oder Arbeitslosen mit einem Nebenverdienst gesetzt.

Bis zum Stichtag gingen im Rahmen des Mainzer Modells 318 Förderanträge bei den sechs beteiligten Arbeitsämtern ein, von denen 151 bewilligt und 47 abgelehnt wurden sowie 120 noch in Bearbeitung waren. Als Gründe, die zur Ablehnung von Anträgen führten, nannten die Gesprächspartner der Arbeitsverwaltung u.a. ein zu hohes Haushaltseinkommen, ein zu geringes Entgelt (z.B. unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus) oder Fristüberschreitungen bei der Antragsabgabe.

Über Strukturmerkmale der geförderten Personen liegen bislang nur wenige Informationen vor. Dennoch zeigt sich, dass der Frauenanteil mit insgesamt über 70 % recht hoch ist. In den beiden ostdeutschen Arbeitsämtern liegt dieser sogar bei ca. 90 %. In den meisten Fällen (64 %) handelt es sich um Teilzeitstellen. Dabei ist es wenig überraschend, dass der Arbeitsamtsbezirk mit dem höchsten Frauenanteil (92 %) auch die höchste Teilzeitquote (80 %) erreicht.

Tabelle 2: Struktur der Förderfälle des Mainzer Modells (Stand: 1. März 2001)

Bundesland	Zahl der Bewilligungen	nach Geschlecht		nach Arbeitszeit	
		Frauen	Männer	Vollzeit	Teilzeit
Rheinland-Pfalz	99	59	40	41	58
Brandenburg	52	47	5	14	38
gesamt	151	106	45	55	96

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Nach Angaben der Arbeitsämter betreffen die meisten Arbeitsaufnahmen im Rahmen des Mainzer Modells Tätigkeitsbereiche wie das Reinigungsgewerbe, den Einzelhandel, Wachdienste, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Zeitarbeit.

Als mögliche Gründe für die bislang eher geringe Zahl der Förderfälle wurden von den *Verantwortlichen in den Arbeitsämtern* eine Reihe von Aspekten genannt:

- Die Einkommensgrenzen der Förderung sind so niedrig, dass in vielen Fällen ergänzende Sozialhilfe weiterhin notwendig ist. Förderbar ist faktisch fast nur Teilzeitarbeit, weil sonst die Einkommensgrenzen i.d.R. überschritten werden.
- Die Zuschüsse werden teilweise von der ergänzenden Sozialhilfe abgezogen, wodurch der finanzielle Anreiz für diese Personen verloren geht.
- Die Arbeitsämter können Sozialhilfebeziehenden in den Beratungsgesprächen nur die Höhe des CAST-Förderbetrages, nicht aber das künftige Nettoeinkommen nach der erneuten Bedarfsprüfung durch die Sozialämter angeben. Das führt ebenfalls zu Akzeptanzproblemen.
- Unternehmen haben wenig Anreiz, Arbeitskräfte, die eine CAST-Förderung erhalten, einzustellen, da nach den Förderrichtlinien keine zusätzlichen SGB III-Mittel für diese Personen in Anspruch genommen werden können.
- Die Arbeitsaufnahme ist nicht zwangsläufig an fehlenden materiellen Anreizen gescheitert, sondern teilweise auch an hohen Flexibilitätsanforderungen der Betriebe (Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit), die die Arbeitskräfte z.B. aufgrund von fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten bzw. Mobilitätsproblemen im ländlichen Raum (z.B. wegen unzureichender Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs) nicht erfüllen konnten.

4.2 SGI-Modell

Das SGI-Modell zielt vor allem darauf ab, Unternehmen von den Arbeitskosten zu entlasten, indem ihnen ein Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt wird, sofern sie einen zusätzlichen Arbeitsplatz für gering Qualifizierte oder Langzeitarbeitslose schaffen. Um Betriebe über dieses neue Förderinstrument zu informieren, wurde im Saarland ein Call Center beauftragt, das als zentrale Schnittstelle zwischen Unternehmen und Arbeitsämtern fungiert.

Bei diesem Call Center handelt es sich um einen privaten Dienstleister, der im Arbeitsamt Neunkirchen angesiedelt, jedoch für alle drei Arbeitsamtsbezirke zuständig ist. Das Call Center hat bislang ca. 5.500 Betriebe kontaktiert, wobei branchenspezifisch vorgegangen wurde: Zunächst wurden Betriebe aus den Branchen Handel und Zeitarbeit über das SGI-Modell informiert und anschließend Unternehmen der Bereiche Hotel und Gaststätten sowie Garten- und Landschaftsbau angesprochen. Bei der Auswahl wurden u.a. jene Branchen ausgewählt, in denen das Lohnniveau entsprechend niedrig liegt, viele Arbeitskräfte geringfügig beschäftigt sind und der Anteil an Un- und Angelernten überdurchschnittlich hoch ist.

Die Mitarbeiterinnen des Call Centers haben gemeinsam mit Arbeitsvermittler/innen einen Gesprächsleitfaden entwickelt, der in den Telefonaten mit den Unternehmen verwendet wird. Von jedem Gespräch wird ein Kurzprotokoll erstellt und die Arbeitsämter z.B. über Rückrufwünsche der Unternehmen oder Bedarf nach weiterem Infomaterial unterrichtet. Diese Anfragen werden von den Koordinator/innen bzw. den zuständigen Arbeitsvermittler/innen entsprechend bearbeitet.

Die Maßnahmen, die die Arbeitsämter zur Öffentlichkeitsarbeit und Werbung bei den Unternehmen durchgeführt haben, waren bislang allerdings wenig erfolgreich: Bis zum 1. März 2001 sind lediglich 57 Förderanträge bei den vier beteiligten Arbeitsämtern eingegangen, von denen 19 Anträge bewilligt wurden. 36 Anträge befanden sich noch im Bearbeitungsverfahren. Zwei weitere wurden u.a. deswegen abgelehnt, weil der Stundenlohn über 18 DM lag oder eine Förderung aufgrund der vorliegenden Richtlinien ausgeschlossen ist.

Deutliche Unterschiede sind zwischen dem Saarland und Sachsen festzustellen. In Ostdeutschland wurden bis zum Stichtag nur zwei Anträge gestellt, von denen einer abgelehnt worden ist. Der andere war zum Stichtag noch in Bearbeitung. Im Saarland gab es bis Anfang März nur an zwei Standorten (Saarlouis und Neunkirchen) Förderfälle.

Ebenso wie beim Mainzer Modell werden bislang vorrangig Frauen (zu zwei Dritteln) über das SGI-Modell gefördert. Das Arbeitszeitniveau ist dagegen ausgeglichen: Zehn Personen sind vollzeitbeschäftigt und neun haben eine Teilzeitstelle (vgl. *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Struktur der SGI-Förderfälle (Stand: 1. März 2001)

Bundesland	Zahl der Bewilligungen	nach Geschlecht		nach Arbeitszeit	
		Frauen	Männer	Vollzeit	Teilzeit
Saarland	19	14	5	10	9
Sachsen	-	-	-	-	-
Gesamt	19	14	5	10	9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Nach Auskunft unserer Gesprächspartner/innen war nur ein Teil der Arbeitskräfte zuvor arbeitslos gemeldet, einige hatten zudem keine SGB III-Ansprüche. In einem Fall ist es gelungen, einen 630 DM-Job in eine voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Arbeitsplätze wurden u.a. in Handelsunternehmen, Seniorenheimen, Tankstellen und bei Zeitarbeitsfirmen geschaffen, wobei es sich vorrangig um Helfertätigkeiten (z.B. Kassiererin, Umzughelfer/in) handelt.

In drei Fällen wurde bzw. wird eine Qualifizierung der Beschäftigten durchgeführt (in den Bereichen Lager, Hydraulik/Pneumatik, Löten). Eine Arbeitskraft macht auf diesem Wege außerdem ihren Führerschein.

Insgesamt ist die Resonanz von Seiten der Unternehmen sehr gering, wofür die *Verantwortlichen in den Arbeitsämtern* u.a. folgende Gründe angaben:

- Es wird bezweifelt, dass Einfacharbeitsplätze, die in der Vergangenheit in der Industrie aus Kostengründen wegrationalisiert worden sind, im Rahmen der SGI-Förderung wieder eingerichtet werden, zumal die Tätigkeiten inzwischen oftmals von anderen miterledigt werden. Auch im Dienstleistungsbereich scheinen die angebotenen Zuschüsse zu gering zu sein, um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze auszulösen.
- In Westdeutschland sehen viele Tarifverträge auch in den niedrigsten Lohngruppen einen Stundenlohn von 14 DM und mehr vor. Zwischen 14 und 18 DM Stundenlohn sind die SGI-Zuschüsse aber so gering (vgl. Tabelle 4), dass den Unternehmen der Aufwand bei der Beantragung der Fördermittel zu hoch ist.
- In Ostdeutschland sind zwar in erheblich größerem Umfang Stundenlöhne zwischen 10 und 14 DM verbreitet, aber aufgrund der insgesamt deutlich höheren Arbeitslosigkeit arbeiten auch qualifizierte Arbeitskräfte für niedrige Löhne, so dass die Unternehmen keinen Anlass sehen, hierfür gering Qualifizierte bzw. Langzeitarbeitslose einzustellen.

Tabelle 4: Arbeitgeberzuschüsse nach dem SGI-Modell

Stundenlohn	Monatslohn ⁴	SV-Beitrag der Arbeitgeber/innen	Zuschuss zum AG-Beitrag	Anteil des Zuschusses am SV-Beitrag	Anteil des Zuschusses an den gesamten Lohnkosten
bis unter 10 DM				100 %	
10 DM	1.680 DM	346,08 DM	346,08 DM	100 %	17,1 %
11 DM	1.848 DM	380,69 DM	333,10 DM	87,5 %	14,9 %
12 DM	2.016 DM	415,29 DM	311,47 DM	75 %	12,8 %
13 DM	2.184 DM	449,90 DM	281,19 DM	62,5 %	10,7 %
14 DM	2.352 DM	484,51 DM	242,26 DM	50 %	8,5 %
15 DM	2.520 DM	519,12 DM	194,67 DM	37,5 %	6,4 %
16 DM	2.688 DM	553,73 DM	138,43 DM	25 %	4,3 %
17 DM	2.856 DM	588,33 DM	73,54 DM	12,5 %	2,1 %
18 DM	3.024 DM	622,94 DM	-	-	-

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und eigene Berechnungen.

⁴ Bei der Berechnung des Monatsverdienstes bei Vollzeitbeschäftigung wurde eine wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden zugrunde gelegt.

- Die Zielgruppen des SGI-Modells überschneiden sich teilweise mit Zielgruppen, für deren Einstellung nach dem SGB III Lohnkostenzuschüsse gewährt werden. Bei Einstellung solcher Personen ist es für die Unternehmen meist attraktiver, traditionelle Lohnkostenzuschüsse in Anspruch zu nehmen, da diese oftmals höher sind und zudem auch für die Besetzung vorhandener Arbeitsplätze gewährt werden. Aber auch für andere Arbeitskräfte, die nicht zu den Zielgruppen von Lohnkostenzuschüssen nach dem SGB III zählen, ist es offenbar schwierig, mit der Förderung nach dem SGI-Modell neue Arbeitsplätze zu erschließen.
- Gering Qualifizierte, die keine besonderen Vermittlungshemmnisse aufweisen, lassen sich erfahrungsgemäß oft auch ohne Förderung vermitteln. Für die anderen sind oftmals Eingliederungsbeihilfen nach dem SGB III erforderlich. Eine Kombination von SGB III- und SGI-Förderung ist jedoch grundsätzlich ausgeschlossen. Möglich ist lediglich eine Kombination mit Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen.

5 Resümee

Es ist noch zu früh, um aus den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung von CAST verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu ziehen. Gleichwohl lassen sich auf der Basis der bislang geführten Expertengespräche in den beteiligten Arbeitsämtern einige vorläufige Tendenzen ableiten:

- Die Zahl der bisherigen Förderfälle liegt hinter den Erwartungen zurück. Dies lässt sich einerseits auf einen verzögerten Start des Programms und einige Schwierigkeiten bei der Öffentlichkeitsarbeit zurück führen; andererseits scheinen aber nach den ersten Eindrücken auch die im Rahmen von CAST erprobten Instrumente bislang nicht die erhofften Effekte zu erzielen.
- Ein zentrales Problem bei der Umsetzung der Förderinstrumente besteht offenbar darin, dass sie teilweise quer zu üblichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten liegen (Mainzer Modell) bzw. diesen zu ähnlich, aber für die Einstellung von Zielgruppenangehörigen teilweise deutlich weniger attraktiv für die Unternehmen sind (SGI-Modell).
- Schwierigkeiten bereitet es offenbar auch, den Teil der Zielgruppen zu erreichen, der nicht mit dem SGB III-Instrumentarium gefördert werden kann; hierzu gehören insbesondere ein Teil der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche nach dem SGB III und nicht arbeitslos gemeldete Geringqualifizierte. Zudem ist vor allem das Mainzer Modell mit einem vergleichsweise hohen administrativen Aufwand verbunden. Beide Instrumente sind außerdem relativ schwierig vermittelbar.
- Der Ausschluss einer ergänzenden Förderung nach dem SGB III stößt bei den Unternehmen offenbar auf Akzeptanzprobleme, da es sich in weiten Bereichen um Zielgruppen unter den Arbeitslosen handelt, für die üblicherweise oftmals höhere Lohnkostenzuschüsse in Anspruch genommen werden können. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, wo aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit SGB III-Mittel zur Beschäftigungsförderung umfangreich eingesetzt werden. Eine Kombination von Zuschüssen bzw. Einkommensbeihilfen nach dem CAST-Programm mit bestehenden Förderinstrumenten nach dem SGB III würde jedoch den Charakter der Fördermodelle deutlich verändern.

- In Ostdeutschland überschneidet sich überdies der Bereich der CAST-Förderung (Stundenlöhne bis ca. 18 DM) in starkem Maße mit der Entlohnung, die für einen Teil der qualifizierten Fachkräfte üblich ist, so dass Unternehmen offenbar dazu neigen, eher solche Arbeitskräfte einzustellen und hierfür ggf. auch noch Zuschüsse nach dem SGB III in Anspruch zu nehmen.
- Inwieweit nachfrageseitige bzw. angebotsseitige Faktoren vorrangig dafür verantwortlich sind, dass der Erfolg von CAST bislang gering ist, ist in dieser Anfangsphase schwierig zu beurteilen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen hier kein einheitliches Bild: Zwar wird beim Mainzer Modell in Ostdeutschland eher auf einen Mangel an Arbeitsplätzen bei einer gleichzeitig großen Zahl von interessierten potenziellen Arbeitskräften verwiesen, während in Westdeutschland auch Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Arbeitskräften bestehen. Gleichzeitig ist der bislang geringe Erfolg des SGI-Modells jedoch sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland vor allem auf ein sehr geringes Interesse der Unternehmen an der Schaffung zusätzlicher gering entlohnter Arbeitsplätze zurückzuführen.
- Nach Einschätzung der Verantwortlichen in den Arbeitsämtern besteht die Chance, dass die Zahl der Förderfälle künftig z.B. durch saisonbedingte Entwicklungen, die zu einem erhöhten Arbeitskräftebedarf der Unternehmen führen könnten, weiter steigen wird. Außerdem wird erwartet, dass bestehende Anlaufschwierigkeiten im Zeitablauf überwunden werden können und ein zunehmender Bekanntheitsgrad des Programms zur Steigerung der Förderzahlen beitragen wird. Auch soll künftig die Eigeninitiative von Arbeitslosen bei der Suche nach einem neuen Job noch gezielter gefördert werden.
- Gleichzeitig wurden in den Gesprächen in den Arbeitsämtern auch verschiedene Vorschläge geäußert, wie die Förderregelungen verändert werden sollten. Dies betrifft insbesondere
 - die Verlängerung des Förderzeitraumes,
 - die Veränderung der Zielgruppendefinition,
 - die Erleichterung von Einsätzen in der Saisonarbeit,
 - die Veränderung der Anrechnung von Einkommensbeihilfen in der Sozialhilfe (Mainzer Modell),
 - die Kombination mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten,
 - die Auszahlung der Zuschüsse an die Arbeitnehmer/innen (SGI-Modell),
 - die Aufhebung der Degression bei der Berechnung der Zuschüsse (SGI-Modell).

Aus politischer Sicht ist hierbei abzuwägen, ob durch solche möglichen Veränderungen der Charakter der zu erprobenden Instrumente erhalten wird oder nicht. Letztlich kann es nicht darum gehen, nur die Förderzahlen zu erhöhen. Vielmehr besteht die Zielsetzung von CAST ja gerade darin, neuartige Instrumente zur Förderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bereich niedriger Löhne zu erproben.

6 Ausblick auf die weitere Arbeit der Evaluierung

Hinsichtlich der Implementation werden künftig auch die Erfahrungen und Einschätzungen anderer Akteure wie z.B. Sozialämter, Unternehmen und Beschäftigte einbezogen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Einschätzungen von Vertreter/innen unterschiedlicher Gruppierungen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Kammern etc.

Wie wir bereits im Projektbrief Nr. 1 ausführlich dargestellt haben, spielen bei der Evaluierung zahlreiche weitere Fragestellungen eine wichtige Rolle - so z.B.

- das Monitoring und deskriptive Analysen zur Struktur der Förderung,
- zusätzliche Beschäftigungsaufnahmen durch die Zielgruppen,
- zusätzliche Arbeitsplätze für die Zielgruppen,
- überbetriebliche Verdrängungseffekte,
- Eingliederungseffekte (Verbleib der geförderten Beschäftigten nach Förderungsende),
- Wirkungen einer flächendeckenden Einführung.

Im Mittelpunkt der Arbeit des Evaluierungsverbundes werden bis Ende 2001 vor allem das Monitoring und deskriptive Analysen, die Auswahl von Vergleichsregionen sowie die Vorbereitung der vorgesehenen schriftlichen Befragungen von Unternehmen und Beschäftigten (in den Förder- und den Kontrollregionen) stehen. Außerdem ist zu verfolgen, wie sich die Umsetzung der Empfehlungen des Begleitausschusses vom 27. März 2001 zur Modifikation der Förderkonditionen auswirken wird.

Im nächsten Projektbrief, den wir Mitte des Jahres vorlegen werden, wird die vergleichende Analyse von differenzierteren Strukturdaten einer größeren Zahl von Förderfällen im Mittelpunkt stehen.