

IAB-Kurzbericht

12/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- In dem Zeitraum 2007 bis 2010 wurden jährlich mehr als 250.000 Einstellungen mit einem Eingliederungszuschuss gefördert. Eine aktuelle Implementationsstudie untersucht, wie Arbeitsagenturen, Jobcenter und Betriebe dieses wichtige Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik handhaben, und wie die Geförderten in die Förderentscheidung eingebunden sind.
- In den Arbeitsagenturen und Jobcentern gelten Eingliederungszuschüsse überwiegend als geeignetes Instrument, um Personen mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Förderungen kamen – so die befragten Vermittlungsfachkräfte und Betriebe – überwiegend durch betriebliche Nachfragen zustande.
- Die Fördervoraussetzungen sind komplex und teilweise unbestimmt. Für Vermittlungsfachkräfte ist es schwierig, die Minderleistungen der Geförderten am konkreten Arbeitsplatz zu beurteilen; sie müssen sich in der Regel auf betriebliche Angaben verlassen.
- Die zunehmende Ausdifferenzierung der Fördervarianten seit 2007 hat sich in der Praxis nicht bewährt. Eine zentrale Empfehlung für die anstehende Instrumentenreform ist deshalb, die aktuell geltenden Varianten von Eingliederungszuschüssen in einem einheitlichen Rahmen zusammenzuführen.

Eingliederungszuschüsse

Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten

von Martin Brussig, Manuela Schwarzkopf und Gesine Stephan

Eingliederungszuschüsse sollen Personen mit Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung bringen. Fach- und Führungskräfte in der Arbeitsverwaltung, betriebliche Personalverantwortliche und geförderte Arbeitnehmer haben sich in einer Befragung zu den Einsatzbedingungen des Instruments geäußert. Die Implementationsstudie, die das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) in Kooperation mit dem IAB durchgeführt hat, zeigt bei den Eingliederungszuschüssen Verbesserungspotenziale auf. Die anstehende Instrumentenreform bietet die Chance, entsprechende Änderungen bald gesetzlich zu verankern.

Stellt ein Betrieb einen Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen ein, kann er einen zeitlich befristeten Zuschuss zum Arbeitsentgelt und zu den Sozialversicherungsbeiträgen erhalten. Die Förderung soll anfängliche Produktivitätsnachteile am neuen Arbeitsplatz ausgleichen; über Höhe und Dauer des Zuschusses entscheidet in jedem Einzelfall die zuständige Vermittlungsfachkraft. Aus Sicht der Arbeitsagenturen und Jobcenter ist an Eingliederungszuschüssen

attraktiv, dass die Geförderten unmittelbar ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufnehmen. Dem stehen verschiedene Risiken gegenüber (vgl. Infokasten auf Seite 2).

Von 2007 bis 2009 wurden – einschließlich der Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene Schwerbehinderte sowie der Eingliederungsgutscheine – jährlich rund 280.000 Zugänge in die Förderung mit Eingliederungszuschüssen verzeichnet (vgl. Abbildung 1 auf Seite 2). Dies entsprach etwa 14 Prozent der Ausgaben für Ermessensleistungen in der aktiven Arbeitsförderung. Im Jahr 2010 gingen die Förderzugänge leicht zurück und lagen bei etwa 260.000.

Gerade in den letzten Jahren wurden die Förderbedingungen für den Eingliederungszuschuss mehrfach modifiziert. Nachdem erst 2003 mehrere Varianten von Lohnkostenzuschüssen zum Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen zusammengelegt worden waren, wurden sie seit 2007 neu ausdifferenziert (vgl. Übersicht auf Seite 4): Neben einem Eingliederungszuschuss für Ältere (derzeit befristet bis Ende 2011) wurden zwei Varianten eines Eingliede-

rungsgutscheins für Ältere (als Ermessens- und Anpruchsleistung) sowie ein Eingliederungszuschuss und ein Qualifizierungszuschuss für Jüngere eingeführt (Förderzugänge waren befristet bis Ende 2010 möglich). Tabelle 1 zeigt, wie sich die Förderzugänge der letzten Jahre auf die einzelnen Varianten des Instruments verteilen.

Die letzte Implementationsstudie zu Eingliederungszuschüssen erfolgte im Rahmen der „Hartz-Evaluation“ (ZEW et al. 2006). Neben der Ausgestaltung des Instruments haben sich seitdem auch die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt deutlich verändert.

Die vorliegende Studie aktualisiert und erweitert die früheren Befunde. Sie untersucht, wie Fach- und Führungskräfte in Arbeitsagenturen und Jobcentern auf der einen Seite sowie Betriebe auf der anderen Seite das Instrument derzeit handhaben und wie Arbeitsuchende in die Förderentscheidung eingebunden sind. Forschungsleitende Fragen waren unter anderem: Wie werden die gesetzlichen Regelungen vor Ort umgesetzt? Wie nutzen Betriebe die Förderung? Wie beurteilen Arbeitslose die Förderung? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren? Durch den verwendeten methodischen Ansatz lässt sich sicherstellen, dass alle relevanten Handlungskonstellationen identifiziert werden (vgl. Infokasten, Seite 3), auch wenn die Methode keine quantitativen Aussagen zulässt.

■ Frühere Befunde

Frühere Untersuchungen zum Eingliederungszuschuss haben gezeigt, dass das Instrument die Zielgruppe – Personen mit Vermittlungshemmnissen – erreichte (Jaenichen 2000). Teilweise war dies durch die Förderbedingungen automatisch gegeben, indem bestimmte Varianten nur für spezielle Zielgruppen vorgesehen waren. Doch die angestrebten Personengruppen wurden im Wesentlichen auch bei Fördervarianten erreicht, die hinsichtlich der individuellen Voraussetzungen weniger restriktiv waren (Brussig et al. 2008).

Quantitative Studien, die Geförderte mit ähnlichen ungeforderten Arbeitslosen verglichen, kommen zu dem Schluss, dass erstere profitieren (Bernhard et al. 2007). Sie sind zudem länger im Betrieb beschäftigt als ähnliche Personen, die ungefordert eingestellt wurden. Weil Geförderte dabei nicht schlechter entlohnt werden, sie aber in der Folge häufiger in Beschäftigung sind, sind ihre kumulierten Erwerbseinkommen sogar höher (Ruppe und Stephan 2009). Nicht beantworten können diese ökonomischen Studien allerdings die Frage, ob die Förderung für die Aufnahme einer Beschäftigung tatsächlich entscheidend war und ob Höhe und Dauer der Förderung angemessen waren.

Qualitative Studien und Befragungen können hier zumindest Hinweise liefern. Sie deuten seit langem auch auf einige typische Begleiterscheinungen in der Handhabung von Eingliederungszuschüssen hin. Bereits in der ersten Studie zu diesem Instrument stellte Semlinger (1982) fest, dass pauschale Bewilligungsmuster gegenüber den gesetzlich intendierten Einzelfallprüfungen eine wichtige Rolle

spielen. Zum einen ist es in der Regel aufwändig oder unmöglich, die Leistungsminderung der schwer vermittelbaren Person exakt zu ermitteln. Zum zweiten werden durch die interne Planung und Steuerung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern Richtwerte für die Höhe der Förderung vorgegeben, die zwar den Entscheidungsspielraum begrenzen, aber die Abläufe vereinfachen. Qualitative Studien zeigen zudem, dass die Bewilligung häufig „reaktiv“ erfolgt: Betriebe benennen gegenüber der Arbeitsverwaltung einen konkreten Bewerber, der Vermittlungshemmnisse aufweist und den der Betrieb (nur) mit einer Förderung einzustellen gewillt ist. Firmen scheinen eine Förderung – im Sinne einer Risikoreduktion – vor allem dann in Anspruch zu nehmen, wenn sie über die Produktivität von Bewerbern unsicher sind (Hartmann 2004, S. 196f.).

■ Routinierter Umgang mit dem Instrument

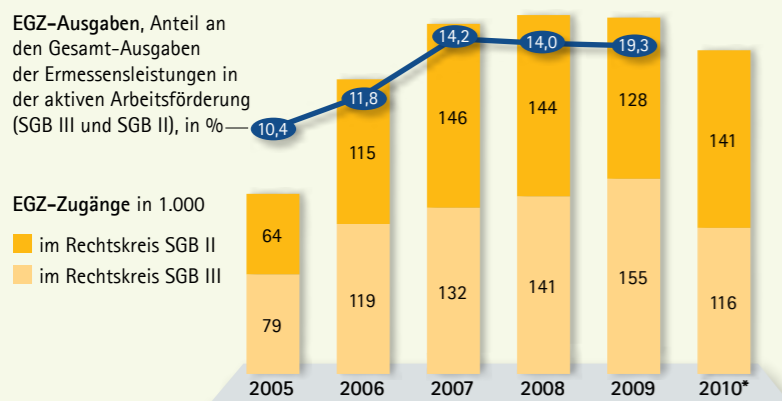
Die aktuelle Studie bestätigt, dass Eingliederungszuschüsse in den Arbeitsagenturen und Jobcentern seit langem ein vertrautes Instrument sind. Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsverwaltungen gehen routiniert mit den Zuschüssen um und beurteilen deren Eignung zur Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen überwiegend positiv. Auch bei betrieblichen Personalverantwortlichen sind sie relativ gut bekannt.

Die Führungskräfte in der Arbeitsverwaltung neigen allerdings zu einer zurückhaltenderen Einschätzung als Vermittlungsfachkräfte. Bei letzteren hängt die Bewertung mit ihrer konkreten Tätigkeit zusammen: „Stellenorientierte“ Vermittlungsfachkräfte haben Kontakt zu den Betrieben, nehmen von dort eingehende Anfragen nach neuem Personal auf, unterbreiten Personalvorschläge und vermitteln die Arbeitskräfte. „Bewerberorientierte“ Vermittlungsfachkräfte entwickeln gemeinsam mit den Arbeitslosen Strategien, wie die Arbeitslosigkeit beendet werden könnte, und kontrollieren deren Suchaktivitäten. Vor allem die stellenorientierten Vermittlungsfachkräfte betrachten Eingliederungszuschüsse als ein außerordentlich wichtiges Instrument, um Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung einzugliedern. Die bewerberorientierten Vermittlungsfachkräfte sind demgegenüber weniger in die Vergabeentscheidungen eingebunden und bewerten das Instrument etwas zurückhaltender.

Wie Eingliederungszuschüsse im jeweiligen Geschäftsjahr eingesetzt werden sollen, wird von den Geschäftsführungen der Agenturen und Jobcenter eigenverantwortlich geplant. Wesentliche Orientierungspunkte sind das verfügbare Budget und die Erfahrungen des Vorjahres. Das wichtigste Instrument

Abbildung 1

Förderung mit Eingliederungszuschüssen (EGZ) und EGZ-Ausgaben Zugänge 2005 bis 2010 in 1.000 und Ausgabenanteile 2005 bis 2009 in Prozent



* 2010 vorläufige Zahlen.

Anmerkungen: Die Zugänge und EGZ-Ausgaben (lt. Eingliederungsbilanzen) umfassen Eingliederungszuschüsse aller Varianten (einschließlich Eingliederungsgutscheine). Für den Rechtskreis SGB II: Angaben ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: Eingliederungsbilanzen der BA; Datawarehouse der Statistik der BA, Zusammenstellung durch das IAB und das IAQ, eigene Berechnungen des IAQ.

© IAB

i

Potenzielle Risiken der Förderung

Mit den Eingliederungszuschüssen können unerwünschte Nebenwirkungen verbunden sein, von denen die beiden wichtigsten hier skizziert werden:

An erster Stelle sind mögliche Mitnahmeeffekte zu nennen: Ein Betrieb stellt gefördert eine Person ein, für die er sich auch ohne Zuschuss entschieden hätte. Immerhin: Selbst wenn eine Mitnahme vorliegt, kann die Förderung bewirken, dass die zukünftige Erwerbskarriere deutlich stabiler verläuft. Denn Förder- und Nachbeschäftigungszeit (die in der Regel der Förderdauer entspricht) können ausreichen, die Produktivität anfänglich geförderter Personen hinreichend zu steigern bzw. Vorbehalte gegenüber ihrer Arbeitsleistung zu entkräften.

Eine weitere Gefahr ist, dass nicht geförderte Arbeitnehmer entlassen und durch geförderte Arbeitnehmer ersetzt werden. Dies wird auch als Substitutionseffekt bezeichnet.

Eine Reihe von Förderbestimmungen soll die genannten Risiken begrenzen. Hierzu gehören bestimmte Förderausschlusskriterien, die Nachbeschäftigungszeit, die Rückzahlungsdrohung bei einer Entlassung ohne wichtigen Grund im Förderzeitraum oder in der Nachbeschäftigungsfrist, aber auch Anforderungen an die Dokumentation der Förderentscheidung.

Tabelle 1

Inanspruchnahme einzelner Varianten des Eingliederungszuschusses (EGZ) Zugänge 2007 bis 2010

	2007	2008	2009	2010*
EGZ für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen	212.705	197.942	201.016	175.711
EGZ für behinderte Menschen	5.856	6.418	7.123	7.960
EGZ für Arbeitnehmer ab 50 Jahre	46.675	59.690	53.110	51.692
EGZ für behinderte Arbeitnehmer ab 50 Jahre	591	1.202	1.200	1.256
EGZ für jüngere Arbeitnehmer	487	3.821	3.711	3.714
EGZ-SB für Schwerbehinderte	11.445	12.500	11.091	10.996
Qualifizierungszuschuss (QZ) für jüngere Arbeitnehmer	42	517	441	397
Eingliederungsgutschein (EGG)	-	2.770	5.449	5.448

* 2010 vorläufige Zahlen.

Anmerkung: Für den Rechtskreis SGB II: Angaben ohne zugelassene kommunale Träger.

Quelle: Datawarehouse der Statistik der BA.

© IAB

i

Anlage der Untersuchung

Implementationsanalysen untersuchen die Umsetzungsbedingungen politischer Programme und nutzen in erster Linie qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung. Hier waren dies leitfadensstrukturierte Interviews, Dokumentenanalysen, Organisationsfallstudien und Gruppendiskussionen.

Im März 2010 und im August/September 2010 führte das IAQ 69 leitfadensstrukturierte Interviews mit Fach- und Führungskräften in insgesamt 14 Arbeitsagenturen und Jobcentern durch. Einbezogen wurden Geschäftsführer (operativ), Teamleiter, bewerberorientierte und stellenorientierte Vermittlungsfachkräfte sowie spezialisierte Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und Schwerbehinderte sowie für Jugendliche. Ebenfalls untersucht wurden die lokalen Eingliederungsbilanzen, ermessenslenkenden Weisungen und eine Auswahl anonymisierter Förderakten. Von August bis November 2010 erfolgten 15 Kurzfallstudien in Betrieben, in denen leitfadensstrukturierte Interviews mit Geschäftsführern bzw. Personalverantwortlichen und teilweise mit einem geförderten Arbeitnehmer durchgeführt wurden. Darüber hinaus fanden von August bis Oktober 2010 Interviews mit weiteren geförderten Arbeitnehmern statt, die teilweise als Gruppendiskussionen organisiert waren. Insgesamt nahmen an der Erhebung 48 geförderte Arbeitnehmer teil. Alle Interviews wurden – sofern die Gesprächspartner dies genehmigten – aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Die Erhebung in Arbeitsagenturen und Jobcentern, in Betrieben und bei geförderten Arbeitnehmern fand in fünf Regionen statt, die sowohl die Hauptformen der Strategietypen als auch Vergleichsformen abdecken, mit der die regionalen – für das SGB III bzw. SGB II relevanten – Arbeitsmarktunterschiede beschrieben werden (vgl. Dauth et al. 2008; Rüb et al. 2008). In zwei weiteren Regionen beschränkte sich die Erhebung auf Fach- und Führungskräfte aus Arbeitsagenturen und zugelassenen kommunalen Trägern.

zur dezentralen Steuerung sind die lokalen ermessenslenkenden Weisungen, die sich an der Einschätzung des lokalen Arbeitsmarktes und den bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument vor Ort orientieren. Aus ihnen ergeben sich typische Kombinationen von Förderhöhe und -dauer, die gewährt werden können. Begleitet wird die Steuerung durch ein permanentes Monitoring in monatlichen und wöchentlichen Dienstbesprechungen. Die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten werden von den befragten Führungskräften durchweg als ausreichend erachtet.

Ausdifferenzierung der Förderung hat sich nicht bewährt

Die seit 2007 erneut erfolgte Ausdifferenzierung der Eingliederungszuschüsse – mit diversen zusätzlichen Varianten für Ältere und Jüngere – hat sich nicht bewährt. Die neuen Fördervarianten sind über die Arbeitsagenturen und Jobcenter hinaus wenig bekannt geworden. Betriebe sind über die detaillierten Förderbestimmungen kaum informiert; sie verlassen sich auf die Erläuterungen der Vermittlungsfachkräfte.

Beim Eingliederungszuschuss für Ältere kritisieren Vermittlungsfachkräfte die lange Mindestför-

derdauer und die fehlende Nachbeschäftigungsfrist, wodurch die Gefahr von Mitnahme steigt. Der Eingliederungsgutschein für Ältere erweitert die Fördermöglichkeiten faktisch kaum: Bereits vorher haben in einigen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern Vermittler an ausgewählte Arbeitsuchende – orientiert an Vermittlungshemmnissen und unabhängig vom Alter – informelle Förderzusagen gegeben, die diese bei der Arbeitsuche einsetzen konnten. Das Gesetz wird mit zwei Varianten des Gutscheins zudem als unnötig kompliziert wahrgenommen.

Bei den Varianten für Jüngere – die bis Ende 2010 befristet waren – hat der anfängliche Widerspruch

zwischen einer sechsmonatigen Arbeitslosigkeit als Fördervoraussetzung und dem Erfordernis einer sofortigen Aktivierung dazu beigetragen, dass sowohl Qualifizierungs- als auch Eingliederungszuschuss von Anfang an wenig genutzt wurden. Der Qualifizierungszuschuss verursacht hohen bürokratischen Aufwand, da ein Qualifizierungsplan vorgelegt werden muss. Vermittlungsfachkräfte halten andere Maßnahmen – wie ein Praktikum, berufsvorbereitende Maßnahmen oder den Ausbildungsbonus – für geeignetere Instrumente zur Förderung jüngerer Arbeitsuchender ohne Berufsausbildung.

Nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte für Rehabilitanden und schwerbehinderte Menschen ist ein Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen hingegen unerlässlich. Um diesem Personenkreis einen Nachteilsausgleich gegenüber den übrigen Geförderten zu bewahren, wird ein Fördervorsprung hier allgemein befürwortet.

Keine Förderkonkurrenz zwischen SGB III und SGB II

Aufgrund der Organisation der Arbeitsvermittlung in zwei Rechtskreisen – dem SGB III und dem SGB II – mit jeweils eigenständigen Trägern lag die Befürchtung nahe, dass sich eine „Förderkonkurrenz“ entwickeln könnte (Bernhard et al. 2008): Da beide Träger unabhängig voneinander Eingliederungszuschüsse (zu weitgehend identischen Förderbestimmungen) vergeben, könnten Betriebe versuchen, die Arbeitsvermittler beider Einrichtungen gegeneinander auszuspielen.

Eine solche Förderkonkurrenz zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern ließ sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht beobachten. Betriebe ziehen also nicht den jeweils anderen Träger hinzu und lassen sich andere Personalvorschläge unterbreiten, um eine höhere Förderung zu erhalten, und „drohen“ damit auch nicht gegenüber dem Arbeitsvermittler. Dies liegt vor allem daran, dass in den Jobcentern, die in Form einer gemeinsamen Einrichtung von Arbeitsagentur und Kommune betrieben werden, meist ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur besteht. So haben die Betriebe nur einen Ansprechpartner. Wenn kein gemeinsamer Arbeitgeberservice betrieben wird, ist der Verhandlungsspielraum der Vermittlungsfachkräfte durch die jeweiligen ermessenslenkenden Weisungen begrenzt. Die Entscheidung der Betriebe, bevorzugt mit einem Träger aus

Varianten des Eingliederungszuschusses (EGZ) und ihre Förderkonditionen im SGB III

	§ 218 Abs. 1	§ 218 Abs. 2	§ 219	§ 223		§ 421f			§ 421o	§ 421p
	EGZ Standard	EGZ für Schwerbehinderte und sonstige Behinderte	EGZ für besonders betroffene Schwerbehinderte	Eingliederungsgutschein (Ermessen)	Eingliederungsgutschein (Anspruch)	EGZ für Ältere ohne Behinderung	EGZ für ältere Schwerbehinderte und sonstige Behinderte	EGZ für ältere besonders betroffene Schwerbehinderte	Qualifizierungszuschuss für Jüngere	EGZ für Jüngere
Voraussetzungen Arbeitnehmer										
Alter	keine			50 Jahre und älter			unter 25 Jahre			
Weitere Voraussetzungen	Vermittlungshemmnis			ALG-Anspruch mehr als 12 Monate	ALG-Anspruch mehr als 12 Monate und mind. 12 Monate beschäftigungslos	Vermittlungshemmnis oder mind. 6 Monate arbeitslos			mind. 6 Monate arbeitslos und ohne Berufsabschluss	mind. 6 Monate arbeitslos und mit Berufsabschluss
Voraussetzungen Arbeitgeber / Beschäftigungsverhältnis										
Beschäftigungsverhältnis	keine Angaben im Gesetz			versicherungspflichtig, mind. 15 Wochenstunden, mind. 12 Monate		mind. 12 Monate			Vollzeitbeschäftigung, Qualifizierungsanteile	keine Angaben im Gesetz
Nachbeschäftigung	entspricht der Förderdauer, höchstens jedoch 12 Monate		keine							
Förderumfang										
Kriterien zur Bemessung des individuellen Förderumfangs	Minderleistung und Eingliederungserfordernis			Eingliederungserfordernis						
Förderhöhe in Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts	max. 50 %	max. 70 %		mind. 30 % max. 50 %	50 %	mind. 30 % max. 50 %	mind. 30 % max. 70 %		50 %, davon mind. 15 %-Punkte für Qualifizierung	mind. 25 % max. 50 %
Berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt	bis zur Beitragsbemessungsgrenze								max. 1.000 Euro	
Förderdauer	max. 12 Monate	max. 24 Monate	unter 50 Jahre: max. 36 Monate; 50 bis unter 55 Jahre: max. 60 Monate; 55 Jahre und älter: max. 96 Monate	12 Monate		mind. 12 Monate max. 36 Monate		50 bis unter 55 Jahre: mind. 12 Monate, max. 60 Monate; ab 55 Jahre: mind. 12 Monate, max. 96 Monate	max. 12 Monate	
Degression des Fördersatzes	keine	nach 12 Monaten mind. 10 %-Punkte	nach 24 Monaten mind. 10 %-Punkte, jedoch nicht unter 30 %	keine		nach 12 Monaten mind. 10 %-Punkte		nach 24 Monaten mind. 10 %-Punkte, jedoch nicht unter 30 %	keine	
Förderausschluss										
Kündigung	Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses, um einen geförderten Arbeitnehmer einzustellen									
Wiederbeschäftigung	Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem der Arbeitnehmer in den letzten 4 Jahren mehr als 3 Monate versicherungspflichtig beschäftigt war		keine	Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem der Arbeitnehmer in den letzten 2 Jahren mehr als 3 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war			keine		Einstellung bei früherem Arbeitgeber, bei dem der Arbeitnehmer in den letzten 2 Jahren mehr als 3 Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt war	

Anmerkungen: In den Arbeitsagenturen und Jobcentern vor Ort werden häufig in den lokalen ermessenslenkenden Weisungen weitere Förderkriterien festgelegt. Der Qualifizierungszuschuss für Jugendliche und EGZ für Jugendliche war bis zum 31.12.2010 befristet.

Quelle: SGB III; eigene Zusammenstellung.

© IAB

dem SGB III oder SGB II zusammenarbeiten, orientiert sich an früheren Erfahrungen und der Dienstleistungsqualität, nicht an der Höhe der Förderung.

■ Eingliederungszuschüsse und betriebliches Rekrutierungsverhalten

Auch die aktuelle Untersuchung bestätigt aus Sicht der befragten Vermittlungsfachkräfte und Betriebe, dass die bereits erwähnte „reaktive“ Vergabekonstruktion dominiert: Betriebe fragen für Personen, deren Einstellung sie erwägen, nach einer Förderung. Die Vermittlungsfachkräfte prüfen dann, ob eine Förderung notwendig ist und die gesetzlichen Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Trifft beides zu, wird mit dem Betrieb über Höhe und Dauer des Eingliederungszuschusses „verhandelt“. In dieser Verhandlungskonstellation ist es für Vermittlungsfachkräfte schwer einzuschätzen, ob der Betrieb den Bewerber

auch einstellen würde, wenn der Förderantrag abgelehnt würde – dann läge bei gewährter Förderung Mitnahme vor. Schutz dagegen bieten aus Vermittlersicht vor allem die (nur schwer spezifizierbare) „Erfahrung“ im Vermittlungsgeschäft, eine genaue Beobachtung des Verbleibs der geförderten Personen im Betrieb (um daraus Rückschlüsse für späteres Handeln zu ziehen) und eine präzise Begründung der Fördernotwendigkeit.

Betriebe unterscheiden sich darin, wie sie neues Personal suchen und auswählen. Nicht immer können Eingliederungszuschüsse die gewünschte Wirkung entfalten; dabei lassen sich zwei idealtypische Konstellationen unterscheiden: Im ersten Fall suchen Betriebe neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit beträchtlichem Aufwand. Sie befassen sich eingehend mit den Bewerbern und absehbaren Entwicklungsperspektiven; nach der Einstellung erfolgt eine aufwändige Einarbeitungsphase. Wenn dann kurz vor dem Abschluss des Arbeitsvertrages über einen Eingliederungszuschuss entschieden wird, vermag diese Entscheidung die getroffene Personalauswahl kaum noch zu verändern. Denn schon während des Auswahlprozesses stehen Fragen der grundlegenden Eignung von Bewerbern für den Betrieb im Vordergrund. Dies schließt nicht aus, dass bisherige Erfahrungen mit Förderanträgen in den Auswahlprozess bereits mit einfließen, eine mögliche Förderung also durch den Betrieb antizipiert wird.

In der zweiten Konstellation stellen Betriebe ihr Personal – insbesondere bei Arbeitsplätzen mit eher geringen Anforderungen – auf der Grundlage nur weniger Bewerbungen und vergleichsweise spärlicher Informationen über die Bewerber ein. Über die Qualität der Bewerber entscheiden sie nach kurzen Testphasen im Betrieb. Dabei stellt es auch kein Problem dar, sich von den neuen Beschäftigten nach kurzer Zeit wieder zu trennen. Unter den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nutzen diese Betriebe häufig „Maßnahmen beim Arbeitgeber“, also Betriebspraktika. Eingliederungszuschüsse sind aufgrund ihrer Nachbeschäftigungspflicht weniger gefragt, können aber – wenn sie zum Einsatz kommen – durchaus zur Beschäftigungsstabilisierung beitragen.

■ Arbeitsuchende sind in die Förderentscheidung kaum einbezogen

Auch aus Perspektive der geförderten Beschäftigten bestätigt sich, dass Eingliederungszuschüsse im Wesentlichen zwischen Arbeitsverwaltung und Betrieb

verhandelt werden. Dies betrifft erstens die grundsätzliche Entscheidung, dass der Betrieb für ihre Einstellung eine Förderung erhalten soll – davon erfahren Arbeitsuchende zum Teil erst nachträglich durch ein Informationsschreiben. Zweitens sind Arbeitsuchende bei der Einschätzung der Minderleistungen in der Regel nicht eingebunden.

Eine aktive Rolle wird den Arbeitsuchenden hingegen zugewiesen, wenn die Vermittlungsfachkräfte ihnen eine Förderung für den Fall zusagen, dass sie von einem Betrieb ein Beschäftigungsangebot erhalten und die gesetzlichen Fördervoraussetzungen erfüllt sind. Derartige Eingliederungsgutscheine gibt es formell für ältere Arbeitsuchende; sie werden informell von einigen Agenturen und Jobcentern auch ohne Altersbeschränkung ausgegeben. Insgesamt sind die Vermittlungsfachkräfte hierbei eher zurückhaltend, da sie am Kriterium der Minderleistung festhalten, über das erst beim Vorliegen eines konkreten Arbeitsangebots entschieden werden kann.

Während einige Arbeitsuchende entsprechende Förderzusagen offensiv in ihre Bewerbungen einbrachten, hielten andere die Förderzusagen zurück und wiesen erst sehr spät – teilweise erst nach erfolgter Einstellungsusage – darauf hin, dass sie gefördert werden können. Darin drückt sich aus, dass die Förderusage von den Betrieben als Chance, aber auch als Stigma verstanden werden kann. Die Gespräche mit den Personalverantwortlichen haben tatsächlich gezeigt, dass in einigen Betrieben eine Förderusage die Chancen steigert, in anderen aber eher als Stigma bewertet wird. Arbeitsuchende haben keine Anhaltspunkte, ob sie mit einem Hinweis auf die Fördermöglichkeit ihre Chancen eher verbessern oder eher verschlechtern.

■ Das Problem mit den „Minderleistungen“

Entscheidend für die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss ist die Beurteilung im Einzelfall. Hier sehen sich die Vermittlungsfachkräfte mit Förderbestimmungen konfrontiert, die außerordentlich komplex und teilweise unbestimmt sind. Je nach Fördervariante sind Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse zu berücksichtigen (vgl. Infokasten links). Diese zentralen Begriffe sind weder im SGB III, noch in den Kommentaren zum SGB III, den Gesetzesbegründungen oder den Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit vollständig geklärt.

Praktisch alle befragten Vermittlungsfachkräfte betonten, dass sie der Förderentscheidung nicht nur Vermittlungshemmnisse, sondern auch Minderleistungen am konkreten Arbeitsplatz zugrundelegen. Jedoch können sie deren Ausmaß nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand überprüfen; in der Regel verlassen sie sich auf die Begründungen der betrieblichen Personalverantwortlichen. Hinzu kommt, dass Fachkräfte mit Betriebskontakt in der Regel die Bewerberinnen und Bewerber sowie deren Vermittlungshemmnisse nicht unmittelbar kennen, während „bewerberorientierte“ Vermittlungsfachkräfte keine konkrete Anschauung von dem zu besetzenden Arbeitsplatz haben.

Die gesetzlichen Unterschiede zwischen den Fördervarianten – etwa hinsichtlich von Vermittlungshemmnissen, Minderleistungen und Eingliederungserfordernissen oder der Vorrangigkeit bei mehreren infrage kommenden Fördervarianten – sind in der Praxis zudem kaum handlungsleitend. Es ist allerdings auch nicht klar, inwieweit und mit welchen Gründen der Gesetzgeber in den Fördervarianten unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen und förderungsbestimmende Kriterien normiert hat. In der Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte bestehen die Unterschiede der Fördervarianten vor allem in den Regelungen zur Mindest- und Höchstförderdauer.

■ Fazit

Die aktuelle Untersuchung zeigt, dass der Eingliederungszuschuss einerseits ein geschätztes und vertrautes Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist. Andererseits sollten die Auswirkungen des Zuschusses auf das betriebliche Rekrutierungsverhalten nicht überschätzt werden. Die Studie gibt schließlich Handlungsempfehlungen für die Ausgestaltung des Instruments. Die Befunde kommen rechtzeitig, um auch in der Instrumentenreform des Jahres 2011 Berücksichtigung zu finden.

So sollte der Gesetzgeber die Ausdifferenzierung der einzelnen Fördervarianten seit 2007 zurücknehmen, da sie sich in der Praxis nicht bewährt hat. Als besondere Variante sollte nur der Eingliederungszuschuss für schwerbehinderte Menschen erhalten bleiben. Die grundlegenden Fördervoraussetzungen – etwa zu Vermittlungshemmnissen und zur Nachbeschäftigungspflicht – sollten aus Gründen der Transparenz und Verlässlichkeit gegenüber den Betrieben möglichst einheitlich ausgestaltet sein. Solange es Eingliederungszuschüsse in der herkömmlichen Form

i Vermittlungshemmnisse, Minderleistungen und Eingliederungserfordernisse

Vermittlungshemmnisse sind im Gesetz weder aufgezählt noch beschrieben. Die Bundesagentur für Arbeit definiert Vermittlungshemmnisse als „Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Bewerbern“ (BA 2010, Rz 217.01). Sie müssen durch Umstände verursacht sein, die in der Person des Arbeitsuchenden liegen. Dies können beispielsweise fehlende fachliche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten oder fehlende persönliche Kompetenzen sein, es werden aber auch Merkmale wie das Alter oder die Dauer der Arbeitslosigkeit genannt (BA/RD NRW 2009). Vermittlungshemmnisse, die vom Arbeitsmarkt ausgehen, beispielsweise die regionale Arbeitsmarktstruktur oder die Arbeitsmarktsituation in einem bestimmten Berufsfeld, sollen nicht berücksichtigt werden (Winkler in Gagel, Bieback, § 217 Rz 5). Dies lässt sich in der Praxis jedoch oft nicht trennen, da persönliche Verhältnisse der Arbeitsuchenden häufig erst durch die Anforderungen des Arbeitsmarktes zu Vermittlungshemmnissen werden.

Minderleistungen sind im Rahmen der Ermessensausübung bezüglich der Höhe und Dauer der Förderung zu berücksichtigen. Beim Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen kann eine zu geringe oder gar nicht vorhandene Minderleistung zur Folge haben, dass eine Förderung nicht möglich ist. Auch der Begriff der Minderleistung ist gesetzlich nicht definiert. Von der Bundesagentur für Arbeit wird Minderleistung einerseits als Differenz zwischen der Arbeitsleistung des Arbeitsuchenden, für den die Förderung gewünscht wird, und derjenigen eines durchschnittlichen Arbeitnehmers definiert (BA 2008, S. 8). Andererseits beschreibt die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Geschäftsanweisung von August 2010 Minderleistung als „Differenz der beruflichen Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen und Stärken des Kunden im Verhältnis zu den konkreten stellenbezogenen Anforderungen des neuen Arbeitsplatzes“ (BA 2010, Rz 217.01). Durch den Verzicht auf die Bezugsgröße des „durchschnittlichen Arbeitnehmers“ könnten so auch berufs- oder betriebsspezifisch basierte Minderleistungen förderungsbegründend sein.

Auch das Eingliederungserfordernis ist ein unbestimmter Begriff, der im Gesetz nicht näher erläutert wird. Bei besonders langer Förderungsdauer wird die Degression des Förderbetrages mit „abnehmenden Eingliederungserfordernissen“ begründet (z. B. § 219, Abs. 3 SGB III). Dies legt den Schluss nahe, dass es sich bei den Eingliederungserfordernissen um den betrieblichen Mehraufwand handelt, der mit der Einstellung der geförderten Arbeitnehmer entsteht.



Dr. Martin Brussig
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
martin.brussig@uni-due.de



Manuela Schwarzkopf
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
manuela.schwarzkopf@uni-due.de



Prof. Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.
gesine.stephan@iab.de

gibt, stellt auch der Eingliederungsgutschein faktisch keine neuen Fördermöglichkeiten bereit und ist damit überflüssig.

Zudem sollten die für die Förderung zentralen Begriffe „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistungen“ und „Eingliederungserfordernisse“ kritisch geprüft werden. Die geschäftspolitischen Ziele der Bundesagentur für Arbeit sind beim Eingliederungszuschuss auf eine passgenaue Förderung neuer Beschäftigungsverhältnisse gerichtet, und hierfür scheint der Bezug auf arbeitsplatzspezifische Minderleistungen unerlässlich. Doch eine zuverlässige und einfache Bestimmung von Minderleistungen hat sich seit Bestehen des Instrumentes noch nicht etabliert. Es dürfte daher der Praxis der Arbeitsvermittler entgegenkommen, wenn sich die Förderentscheidung stärker an verfügbaren und objektivierbaren Kriterien orientiert.

Die in quantitativen Studien geschätzten Förderwirkungen lassen sich schließlich nur interpretieren, wenn die hier präsentierten qualitativen Befunde berücksichtigt werden: Wenn der Zuschuss das betriebliche Einstellungsverhalten wenig beeinflusst, ermittelt der Vergleich von Geförderten und ähnlichen ungeförderten Arbeitslosen eine Obergrenze des Fördereffektes. Eine Untergrenze ergibt sich durch den Vergleich mit ähnlichen, aber ungefördert eingestellten Personen. Immerhin findet auch der letztere Vergleich positive Effekte der Förderung, die sich sogar fiskalisch rechnen (Stephan 2010). Dabei spielt sicherlich eine Rolle, dass bei geförderten Personen – aufgrund der Rückzahlungsdrohung bei einer Entlassung ohne wichtigen Grund im Förderzeitraum oder in der Nachbeschäftigungsfrist – die Bewerberauswahl sorgfältiger erfolgt.

Insgesamt deutet die Kombination qualitativer und quantitativer Befunde darauf hin, dass die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss nicht ausschließlich – und vielleicht nicht einmal in erster Linie – die Einstellungschancen beeinflusst. Sie erhöht zudem – und dieser Effekt ist eventuell sogar stärker – die mittlere Beschäftigungsdauer und verbessert die zukünftigen Arbeitsmarktchancen der Geförderten.

Literatur

- Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht Nr. 9.
- Bernhard, Sarah; Brussig, Martin; Gartner, Hermann, Stephan, Gesine (2008): Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, IAB-Kurzbericht Nr. 12.
- Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula (2008): Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen. In: Sozialer Fortschritt 57, 66–75.
- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2010): Eingliederungszuschuss (EGZ). Geschäftsanweisungen. Stand: 08/2010.
- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2008): Einstellungssache. Der Newsletter für Arbeitgeber der Agentur für Arbeit Berlin Nord. September 2008, Nr. 3. Online verfügbar unter <http://www.ba-arbeitgebernews.de/archiv/6200.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit – Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen [BA/RD NRW] (2009): Einheitlicher Rahmen zur EGZ-Förderung NRW 2010. RD-Rundbrief 04/2009 in der aktualisierten Fassung vom 08.02.2010.
- Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Neue Typisierung regionaler Arbeitsmärkte: Damit Äpfel nicht mit Birnen verglichen werden, IAB-Kurzbericht Nr. 15.
- Gagel, Alexander; Bieback, Karl-Jürgen (Hg.): SGB II/ SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattsammlung. München: C. H. Beck.
- Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwervermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 284.
- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 445–461.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel; Kaufmann, Klara; Wolf, Katja; Blien, Uwe (2008): Regionale Typisierung im SGB-II-Bereich. Aktualisierung 2006. Fachliche Dokumentation (Stand: 01.03.2008). Nürnberg.
- Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn, IAB-Kurzbericht Nr. 25.
- Semlinger, Klaus (1982): Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser. In: Fritz W. Scharpf (Hg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt/M., New York: Campus, 63–88.
- Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany – Empirical evidence from individual data, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 43, 53–71.
- ZEW, IAB, IAT (2006): Endbericht zum „Modul 1d, Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.