

DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung



Integration in den ersten Arbeitsmarkt

-

Die Rolle von Lohnsubventionen an Arbeitgeber

Dr. Marco Caliendo

Tagung: „Die neue Arbeitsmarktpolitik“
IAB/Ev. Akademie Bad Boll, 18.10.2005

Die Bedeutung von Lohnsubventionen als Instrument der AAMP nimmt stetig zu.

- Unterschieden werden können:
 - LS an Arbeitnehmer (z.B. Mini-/Midi-Jobs, Kombilohn)
 - LS an öffentliche/gemeinnützige Arbeitgeber (ABM)
 - LS an private Arbeitgeber
- Anstieg der Eintritte (LS an priv. Arbeitgeber) von ca. 100.000 im Jahr 1998 auf knapp 200.000 im Jahr 2004.
- **Ziel 1:** Defizite der Arbeitslosen sollen durch den Zuschuss ausgeglichen werden um die Arbeitsnachfrage zu erhöhen.
- **Ziel 2:** Durch die Vermittlung von „marktgerechten“ Tätigkeiten
→ Steigerung der langfr. Integrationschancen.

Mögliche unerwünschte Effekte von Lohnsubventionen:

- **Mitnahmeeffekt:** Arbeitsloser wird eingestellt, der auch ohne die Subvention eingestellt worden wäre.
- **Substitutionseffekt:** Ein nicht-geförderter Arbeitnehmer wird durch einen geförderten AN ersetzt.
- **Verdrängungseffekte** (zwischen Unternehmen): Wenn Unternehmen mit geförderten Beschäftigten gegenüber der Konkurrenz Marktanteile gewinnen.

Vor den Hartz-Reformen gabe es eine Vielzahl von Lohnsubventionen an Arbeitgeber:

- Dominierendes Element waren dabei die sogenannten Eingliederungszuschüsse (EGZ):
 - EGZ bei Einarbeitung: 30%, max. 6 Monate
 - EGZ bei erschw. Vermittlung: 50%, max. 12 Monate
 - EGZ für Ältere (55+): 50%, max. 24 Monate
 - Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose: 60-80% für sechs Monate, 20% weniger für weitere 6 Monate
 - Einstellungszuschuss bei Neugründung: 50% für max. 12 Monate für neugeschaffene Arbeitsplätze
 - Eingliederungsverträge: 50-100% für max. 12 Monate

Reform dieses Instruments im Zuge der Hart-Reformen zum 1.1.2004:

- Da die Vielzahl der Zuschüsse sowohl für die Beratungs- und Vermittlungskräfte als auch für Arbeitgeber schwer überschaubar, erfolgte eine Vereinheitlichung.
- Generell nur noch zwei Typen von Eingliederungszuschüssen:
 - EGZ für Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen:
 - 50% für 1 Jahr (bis zu 3 Jahren bei über 50-jährigen, §421f SGB III)
 - EGZ für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen:
 - 70% für 3/5/8 Jahre in Abhängigkeit vom Alter (<50, 50-55, >55)

Zur Vermeidung von Mitnahme- und Substitutionseffekten:

- Förderungsausschluss mit Rückzahlungspflicht, wenn
 - „zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber ein Beschäftigungsverhältnis beendet hat, um den Zuschuss zu erhalten“
 - „oder der geförderte Arbeitnehmer beim gleichen Arbeitgeber innerhalb der letzten 4 Jahre vor Förderbeginn mehr als 3 Monate SV beschäftigt war.“
 - Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses während der Förderung oder innerhalb eines gleich langen Zeitraums nach Förderende.

LS an private Arbeitgeber sind ein relativ kostengünstiges Instrument der AAMP:

| | Ausgaben | Dauer |
|---|----------|-------|
| Überbrückungsgeld | 1634 | 5,7 |
| Berufliche Weiterbildung | 1555 | 10,5 |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 1511 | 7,3 |
| Strukturanpassungsmaßnahmen | 1073 | 11,6 |
| Eingliederungszuschüsse | 850 | 8,6 |
| EGZ bei Einarbeitung | 831 | 2,7 |
| EGZ bei erschwelter Vermittlung | 774 | 7 |
| EGZ für ältere Arbeitnehmer | 910 | 17,2 |
| Einstellungszuschuß bei Neugründungen | 991 | 8,6 |
| Durschn. Ausgaben in Euro pro Monat, durschn. Dauer | | |
| Quelle: Eingliederungsbilanz 2003 | | |

Dreistufiges Evaluationskonzept zur Ermittlung der Effekte (Caliendo/Hujer, 2003):

- **Stufe 1: Individueller Eingliederungserfolg**
 - Auf Basis von Individualdaten wird der Erfolg von TN im Vergleich zu einer geeigneten Kontrollgruppe evaluiert
- **Stufe 2: Reaktion auf Unternehmensseite**
 - Wirkungen auf die (langfristige) Arbeitsnachfrage im Unternehmen
- **Stufe 3: Gesamtwirtschaftliche Analyse**
 - Haben LS gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen? Kam es zu Verdrängung?

Die empirische Evidenz für Deutschland ist (noch) relativ überschaubar:

- Jaenichen (2002) findet *positive Effekte* für die geförderten Arbeitnehmer, Zeitraum der Untersuchung aber relativ kurz.
- Hujer/Caliendo/Radic (2001) finden auf Basis des IAB-Betriebspanels *keine langfristig positiven Effekte* auf die Arbeitsnachfrage in geförderten Unternehmen.
- Im Zuge der Hartz-Evaluationen wurde die Datenbasis für Evaluationen allerdings entscheidend verbessert.
- Neue Ergebnisse auf individueller (IAB/ZEW) und gesamtwirtschaftlicher Ebene (RWI) liegen bald vor.

Internationale Erfahrungen sind eher positiv, machen aber auch eine Problematik deutlich:

- Um negative Nebeneffekte zu vermeiden, müssen
 - Programme für eine enge Zielgruppe definiert sein und
 - gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass die Durchführung streng überwacht wird.

- Beide Punkte können auf Arbeitgeberseite aber negative Anreize hervorrufen:
 - Hoher Verwaltungsaufwand
 - Stigmatisierung von Zielgruppen

FAZIT

- LS an Arbeitgeber können bei der Integration von *Problemgruppen* in den ersten Arbeitsmarkt eine Rolle spielen.
- Chance als kleines zielgruppenorientiertes Programm
- Die bisherige empirische Evidenz für Deutschland lässt noch keine eindeutigen Schlüsse zu.

- **Vorteil:** Im Gegensatz z.B. zu ABM werden marktgerechte Kenntnisse vermittelt.
- **Nachteil:** Mögliche unerwünschte Nebeneffekte, deren Vermeidung zu hohem Verwaltungsaufwand bzw. Stigmatisierung führen kann.