

IAB-Kurzbericht

12/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Eingliederungszuschüsse (EGZ) sind zeitlich begrenzte Zuschüsse zum Arbeitsentgelt. Sie können bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen an den Arbeitgeber gezahlt werden. Auch Arbeitslosengeld-II-Empfänger werden zunehmend mit EGZ gefördert: Die Zahl der Zugänge ist von 61.000 im Jahr 2005 auf 125.000 im Jahr 2007 gestiegen.

■ Der Anteil von geförderten Frauen, Älteren, Ausländern und Langzeitarbeitslosen lag seit 2005 durchgängig unter ihrem Anteil an den arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Junge Erwachsene mit Arbeitslosengeld-II-Bezug wurden dagegen überproportional gefördert.

■ Die aktuelle Wirkungsanalyse zeigt: Knapp 70 Prozent der geförderten ALG-II-Empfänger waren 20 Monate nach Förderbeginn in regulärer Beschäftigung. In einer Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeförderter arbeitsloser Hilfebedürftiger traf dies für weniger als 30 Prozent zu. Die geschätzte Förderwirkung beträgt damit rund 40 Prozentpunkte.

■ Trotz positiver Ergebnisse müssen EGZ sorgfältig eingesetzt werden. Die individuellen Minderleistungen, die sie ausgleichen sollen, sind nicht ohne weiteres zu quantifizieren und hängen von den konkreten Anforderungen am Arbeitsplatz ab. Eine pauschale Vergabepaxis kann zu Mitnahmeeffekten führen, die die Effizienz des Instruments unnötig verringern.

Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger

Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen

von Sarah Bernhard, Martin Brussig, Hermann Gartner und Gesine Stephan

Arbeitgeber können zeitlich begrenzt einen so genannten Eingliederungszuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten, wenn sie eine Person mit Vermittlungshemmnissen einstellen. Eine aktuelle IAB-Studie zeigt, wie viele und welche Arbeitslosengeld-II-Empfänger in den letzten Jahren mit diesem betriebsnahen Instrument gefördert wurden und wie es gewirkt hat.

Tatsächlich waren diejenigen erwerbsfähigen Hilfedürftigen, die ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben, 20 Monate nach Förderbeginn deutlich häufiger beschäftigt als vergleichbare, nicht geförderte Personen.

Für erwerbsfähige Hilfebedürftige stehen seit dem Jahr 2005 nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vielfältige Fördermöglichkeiten zur Verfügung. Eingliederungszuschüsse (EGZ) – bei denen Arbeitgeber zeitlich befristet einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten – mindern die Lohnkosten und können so während des Förderzeitraums Wettbewerbsnachteile bzw. Minderleistungen von Arbeitnehmern finanziell ausgleichen (siehe Exkurs zum Eingliederungszuschuss, Seite 6).

Zudem geben sie Unternehmen die Gelegenheit, die Eignung der Geförderten kostengünstig zu prüfen.

In Deutschland sind Eingliederungszuschüsse schon lange ein wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ihre Wirkungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) sind bereits gut erforscht: Zuletzt haben Analysen im Rahmen der Hartz-Evaluation für das Jahr 2002 gezeigt, dass Geförderte drei Jahre nach Förderbeginn deutlich häufiger regulär beschäftigt und seltener arbeitslos gemeldet waren als vergleichbare ungeförderter Arbeitslose (Bernhard et al. 2007, Jaenichen et al. 2007, ZEW/IAB/IAT 2006).

Die Gruppe der Arbeitslosengeld-II-Empfänger ist ausgesprochen heterogen (Koch/Walwei 2008), im Mittel jedoch als arbeitsmarktferner einzuschätzen als die früher untersuchten Gruppen der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger. Deshalb wurde nun geprüft, ob sich auch für Arbeitslosengeld-II-Empfänger eine ähnlich positive Wirkung auf die Arbeitsmarktchancen der EGZ-Geförderten nachweisen lässt.

■ Die EGZ-Förderung – Zugänge und Ausgaben

Die Förderung mit Eingliederungszuschüssen erreicht in Deutschland in diesem Jahrzehnt einen ersten Spitzenwert im Jahr 2002, in dem nahezu 200.000 Personen ein EGZ-gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufnahmen (Abbildung 1). Der Rückgang auf gut 130.000 Personen im Jahr 2005 hing auch mit dem Auslaufen arbeitsmarktpolitischer Sonderprogramme zusammen, bei denen ebenfalls Lohnkostenzuschüsse gewährt werden konnten.

Dann nahm die Bedeutung des Instruments allerdings wieder zu: Im Jahr 2007 wurden insgesamt 250.000 Personen mit einem Eingliederungszuschuss gefördert. Trotz der höheren Fallzahlen lagen die Ausgaben mit insgesamt 824 Mio. Euro unter denen des Jahres 2002. Ein wichtiger Grund hierfür sind die im Durchschnitt kürzeren Förderzeiten.

Etwa die Hälfte der Geförderten ist seit der Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 dem Rechtskreis SGB II zuzuordnen, bekam also vor der Förderung Arbeitslosengeld II (Abbildung 1). Im Jahr 2007 wurden über 408 Mio. Euro für die Förderung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern mit Eingliederungszuschüssen ausgegeben.

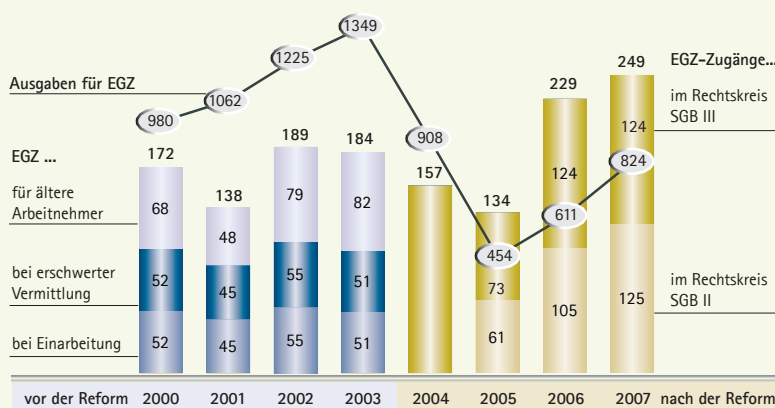
Höhere Zugangszahlen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern als beim EGZ waren in den Jahren seit 2005 nur bei Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“), Trainingsmaßnahmen, der Überweisung an private Vermittlungsdienstleister sowie der Förderung beruflicher Weiterbildung zu verzeichnen (Bernhard et al. 2008b). Eingliederungszuschüsse sind damit auch bei Arbeitslosengeld-II-Empfängern stark verbreitet.

■ Struktur der Geförderten

Eingliederungszuschüsse werden bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen gezahlt. Sie setzen eine Leistungsminderung der Geförderten voraus und orientieren sich damit am individuellen Handlungs- und Unterstützungsbedarf, nicht an einer Zielgruppenzugehörigkeit. In **Abbildung 2** werden Gruppen mit bestimmten Merkmalen, die in den Jahren 2005 bis 2007 eine geförderte Beschäftigung aufnahmen, mit dem Anteil der entsprechenden Gruppen am jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand im Rechtskreis SGB II verglichen.

Die Förderung im Rechtskreis SGB II ist nicht immer auf Personengruppen konzentriert, bei denen sich besondere Vermittlungshemmnisse vermuten ließen: Unter Arbeitslosengeld-II-Empfängern wurden ältere Personen ab 50 Jahren, Langzeitarbeitslose (Personen, die bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind) sowie Ausländer im Vergleich zu ihrem Anteil im Arbeitslosenbestand unterproportional häufig gefördert. Auch der Frauenanteil lag unter ihrem Anteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Abbildung 1
Zugänge in die Förderung mit Eingliederungszuschuss (EGZ) und Förderausgaben in den Rechtskreisen SGB III und SGB II 2000 bis 2007
EGZ-Zugänge in 1.000 und EGZ-Ausgaben in Mio. Euro



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen; ohne optierende Kommunen.

© IAB

Die Autoren



Sarah Bernhard
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ im IAB.
sarah.bernhard@iab.de



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



Dr. Hermann Gartner
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Konjunktur und Arbeitsmarkt“ im IAB.
hermann.gartner@iab.de



PD Dr. Gesine Stephan
ist Leiterin des Forschungsbereichs „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ im IAB.
gesine.stephan@iab.de

Junge Erwachsene unter 25 Jahren wurden hingegen – wiederum verglichen mit ihrem Anteil an Arbeitslosengeld-II-Empfängern – deutlich überproportional gefördert. Dies ist allerdings bei nahezu allen Maßnahmen der Fall, weil das Gesetz für diese Gruppe eine besonders schnelle Aktivierung vorsieht.

Der Anteil der Ostdeutschen an den Geförderten entsprach etwa ihrem Anteil an den Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

■ Ansatz der Wirkungsanalyse

Die Wirkung einer Maßnahme ist daran zu messen, wie die Förderung die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer beeinflusst. Bei den Eingliederungszuschüssen tritt dabei im Vergleich zu anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik der Sonderfall auf, dass die Förderung bereits mit dem Eintritt in ein Unternehmen einhergeht. Das IAB hat geschätzt (Bernhard et al. 2008b), inwieweit die Aufnahme eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses im Zeitraum Februar bis April 2005 dazu geführt hat, dass die Geförderten 20 Monate nach Förderbeginn

- a) häufiger ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren,
- b) seltener arbeitslos oder in einer Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik waren,
- c) seltener Arbeitslosengeld II bezogen.

Sie werden mit ähnlichen Arbeitslosengeld-II-Empfängern verglichen, die zwischen Februar und April 2005 kein gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufgenommen haben.

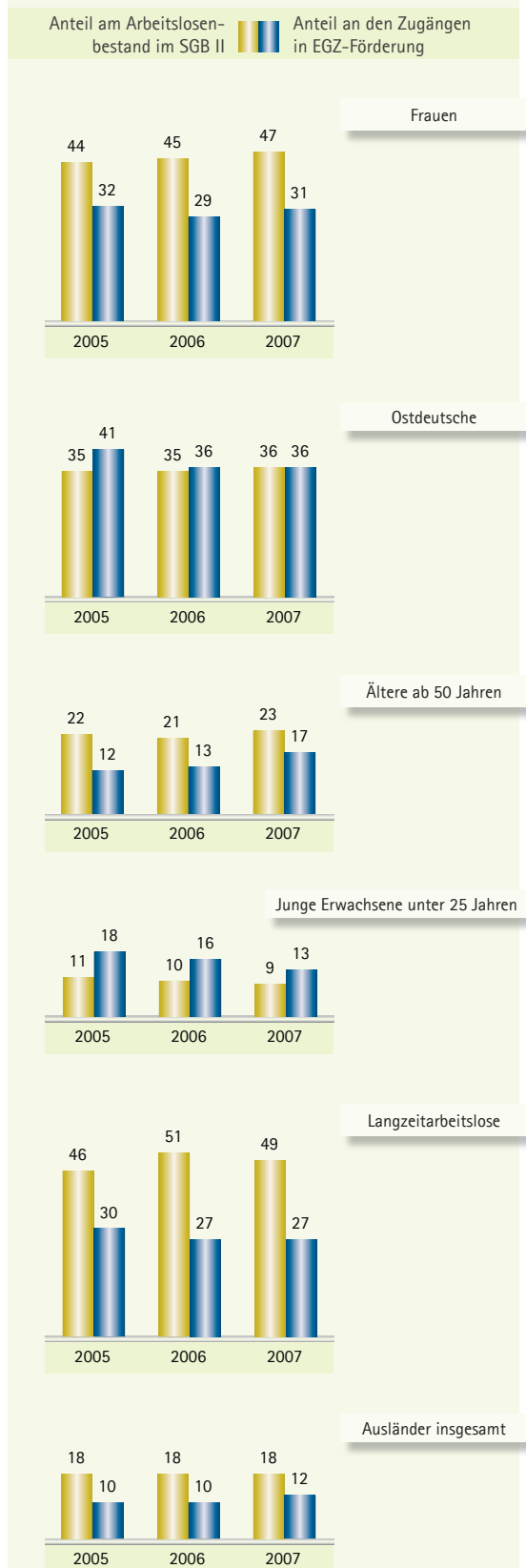
Die drei genannten Informationen über die Arbeitsmarktsituation von Personen wirken auf den ersten Blick zwar ähnlich, sie sind aber nicht deckungsgleich: Personen, die weder arbeitslos noch in einer Maßnahme sind, müssen nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein – sie können sich auch aus dem Erwerbsleben zurückgezogen oder sich selbstständig gemacht haben. Der Bezug von Arbeitslosengeld II kann z.B. auch dadurch beendet werden, dass ein anderes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft Arbeit gefunden hat. Umgekehrt ist es möglich, dass trotz einer Beschäftigung weiter Arbeitslosengeld II bezogen wird (Bruckmeier et al. 2007).

Mit Eingliederungszuschüssen geförderte Personen unterscheiden sich erkennbar von nicht geförderten Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Sie sind im Durchschnitt jünger, verfügen über eine bessere Ausbildung, und ihre letzte Erwerbstätigkeit liegt weniger lange zurück. Würde diese „Positiv-Auswahl“ in der Analyse nicht berücksichtigt, würde die Förderwirkung überschätzt. Mit Hilfe statisti-

Abbildung 2

Eingliederungszuschüsse im Rechtskreis SGB II

Strukturmerkmale der geförderten Personen im Vergleich zum Arbeitslosenbestand 2005 bis 2007, Anteile in Prozent



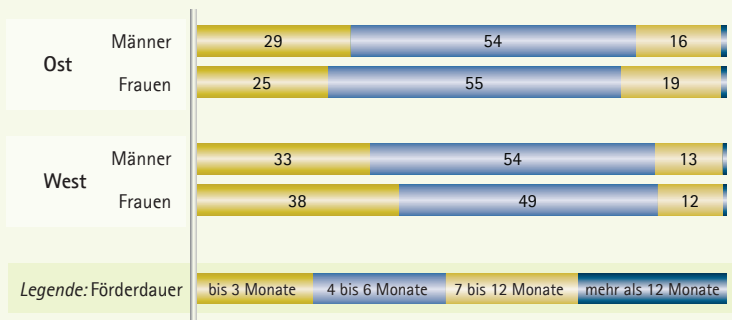
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen; ohne optierende Kommunen.

©IAB

Abbildung 3

Geplante Dauer der EGZ-Förderung bei den Neuzugängen* von Februar bis April 2005

Anteile in Prozent



* Aufnahme eines EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses im Rechtskreis SGB II im Zeitraum Februar bis April 2005.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB V5.01 und V6.01, LHG V2.0 und V3.0 sowie der Datamarts der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; ohne optierende Kommunen.

© IAB

scher Verfahren wird daher eine Gruppe ähnlicher, aber ungeförderter Vergleichspersonen ausgewählt (s. Infokasten links unten). Für verschiedene Zeitpunkte nach Förderbeginn lässt sich dann jeweils auswerten, welcher Anteil von Personen in einer bestimmten Arbeitsmarktsituation ist. Die geschätzte Förderwirkung berechnet sich als Differenz dieser Anteile in der Gruppe der Geförderten und in der Vergleichsgruppe.

Die hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich auf geplante Förderdauern von vier bis sechs Monaten. Das sind die am häufigsten beobachteten geplanten Förderdauern im untersuchten Datensatz (Abbildung 3). Alle Auswertungen wurden getrennt für Männer und Frauen und für Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Für Männer in Westdeutschland waren die Fallzahlen hoch genug, um auch unterschiedliche Förderwirkungen für Teilgruppen nach Alter, Berufsausbildung, Arbeitsmarktnähe und Migrationshintergrund zu ermitteln.

Die Wirkung der geförderten Beschäftigung

Nach Ablauf von Förderdauer und Nachbeschäftigungsfrist – für die hier untersuchten Förderdauern von vier bis sechs Monaten sind das maximal zwölf Monate nach Förderbeginn – haben die geförderten Personen im Durchschnitt einen deutlichen Vorsprung gegenüber der Vergleichsgruppe.¹ **Abbildung 4** zeigt die Situation 20 Monate nach Förderbeginn:

- Knapp 70 Prozent der Geförderten in den vier Personengruppen sind regulär sozialversicherungspflichtig beschäftigt, bei den ungeförderter Vergleichspersonen sind es weniger als 30 Prozent. Die Aufnahme eines EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses erhöht also die Wahrscheinlichkeit, später ungefördert tätig zu sein, um rund 40 Prozentpunkte.
- Weder arbeitslos gemeldet noch in einer Maßnahme sind sogar über 70 Prozent der geförderten Personen, aber nur gut 40 Prozent der Vergleichspersonen. Hier fällt die Förderwirkung mit rund 30 Prozentpunkten etwas geringer aus als bei dem Verbleib in ungeförderter Beschäftigung.

¹ Die Förderwirkung ist bei EGZ auch deshalb deutlich höher als bei anderen häufig eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, weil ein EGZ erst beim Eintritt in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gewährt wird und die Beschäftigung in der Regel nicht gleich mit Ablauf von Förderdauer und Nachbeschäftigungsfrist endet. Andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen liegen zeitlich hingegen vor dem möglichen Beginn einer Beschäftigung.

i Daten und Methode

Datengrundlage der Wirkungsanalyse sind Prozessdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Integrierte Erwerbsbiografien V5.01/V6.01, Leistungshistorik Grundsicherung V2.0/3.0, Datamarts der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Zur Gruppe der Geförderten zählen alle, die im Januar 2005 bei einer so genannten Arbeitsgemeinschaft oder bei Trägern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung arbeitslos gemeldet waren und zwischen Februar und April 2005 ein EGZ-gefördertes Beschäftigungsverhältnis aufnahmen.

In die Analysen wurden alle Personen bis zum Alter von 57 Jahren einbezogen, die für vier bis sechs Monate mit einem Eingliederungszuschuss gefördert wurden: Nach verschiedenen Bereinigungsritten verblieben für die Auswertungen 1.133 Männer und 412 Frauen aus Westdeutschland sowie 732 Männer und 566 Frauen aus Ostdeutschland. Für die größte Gruppe – Männer aus Westdeutschland – wurden weitere Teilgruppen ausgewertet, die jeweils mindestens 200 Personen umfassten.

Der Vergleichsgruppenbildung lag eine 19-Prozent-Stichprobe des Arbeitslosenbestandes im SGB-II-Rechtskreis vom Januar 2005 zugrunde. Nicht berücksichtigt wurden Personen, die in der Zeit von Februar bis April 2005 eine mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Beschäftigung aufgenommen hatten. Die Vergleichsgruppe wurde dann so ausgewählt, dass die Verteilung der folgenden Merkmale mit der Teilnehmergruppe übereinstimmte: Soziodemografische Merkmale, Struktur der Bedarfsgemeinschaft, eigene Erwerbsbiografie und die des Partners (bezüglich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) und Merkmale des regionalen Arbeitsmarktes. Zugrunde lag ein Radius-Matching auf die Teilnahmewahrscheinlichkeiten (für Details s. Bernhard et al. 2008b). Gütemaße weisen darauf hin, dass hierdurch eine sehr gute Qualität der Vergleichsgruppenbildung erreicht wurde.

c) Von den geförderten Personen bezogen 60 bis 70 Prozent 20 Monate nach Förderbeginn kein Arbeitslosengeld II mehr. Bei den nicht geförderten Vergleichspersonen waren es rund 30 Prozent. Die geschätzte Förderwirkung liegt damit bei knapp 40 Prozentpunkten.

Die Förderwirkung fällt also am geringsten aus, wenn als Erfolgskriterium die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahmen herangezogen wird. Dies liegt vor allem daran, dass sich verhältnismäßig mehr Vergleichspersonen aus der Arbeitslosigkeit abmelden (wegen fehlender Verfügbarkeit oder erleichtertem Leistungsbezug), als eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen oder den Leistungsbezug verlassen. Von der Größenordnung her sind die geschätzten Förderwirkungen durchaus mit den Befunden für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger vergleichbar, die im Jahr 2002 ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis begonnen haben (Bernhard et al. 2008b).

In Ostdeutschland liegt der Anteil geförderter Personen, die 20 Monate nach Förderbeginn ungefordert erwerbstätig sind, über dem Anteil derjenigen, die kein Arbeitslosengeld II mehr bekommen. Dies weist darauf hin, dass ein Teil der dort Geförderten zwar beschäftigt ist, das erzielte Einkommen für die Bedarfsgemeinschaft aber nicht ausreicht. Es muss durch Arbeitslosengeld II weiterhin aufgestockt werden.

Wirken Eingliederungszuschüsse nach Alter, Berufsausbildung, Arbeitsmarktnähe und Migrationshintergrund unterschiedlich? Dies wurde für Männer in Westdeutschland untersucht (Abbildung 5, Seite 7). Bei geförderten und ungeforderten Personen ist – wie zu erwarten – der Beschäftigtenanteil in den Teilgruppen am höchsten, bei denen die Vermittlungshemmnisse geringer ausfallen dürften. Dies sind Männer zwischen 25 und 34 Jahren, mit Ausbildungsabschluss sowie ohne Migrationshintergrund.

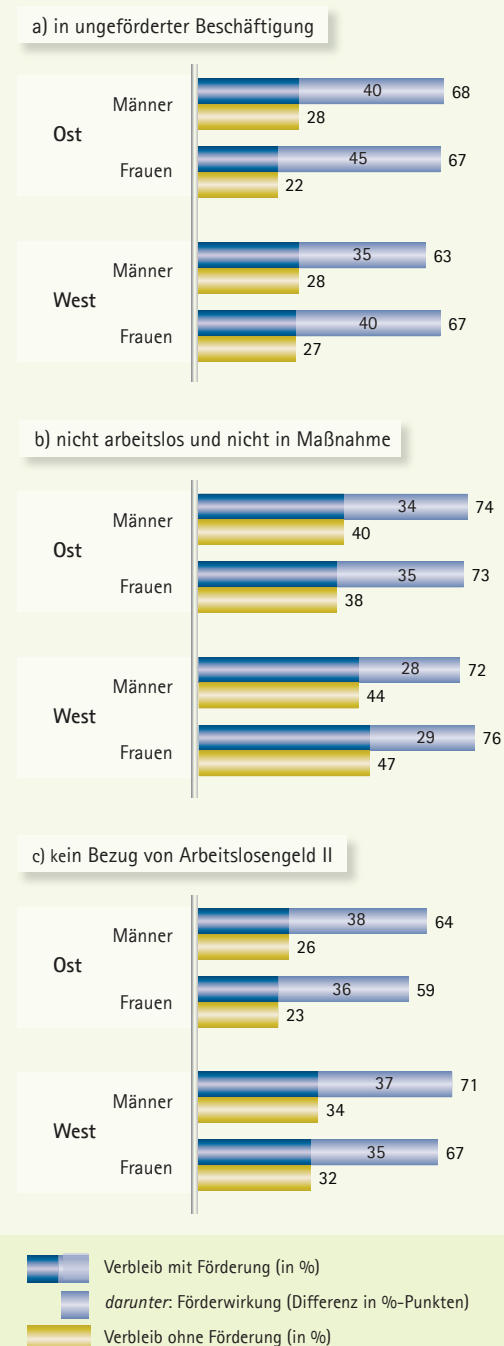
Die geschätzte Förderwirkung fällt dagegen in der Regel bei denjenigen Personengruppen leicht höher aus, die vermittlungshemmende Merkmale aufweisen – bei Männern zwischen 35 und 49 Jahren im Vergleich zu jüngeren oder bei Männern mit Migrationshintergrund. Am höchsten ist die geschätzte Förderwirkung mit 42 Prozentpunkten bei den Männern über 30 Jahren, deren letzte Beschäftigung länger als ein Jahr zurücklag, die also bei Beginn der Förderung bereits langzeitarbeitslos waren. Eingliederungszuschüsse sind also auch – und sogar etwas stärker – für die Personen wirksam, die ohne Förderung geringere (Wieder-)Eingliederungschancen hätten.

Abbildung 4

Geschätzte Förderwirkung von Eingliederungszuschüssen

Verbleib der Personen, die mit EGZ gefördert* wurden, im Vergleich zu ungeforderten

20 Monate nach Förderbeginn, geplante Förderdauer 4 bis 6 Monate, nur Arbeitslosengeld-II-Empfänger



Lesebeispiel: 20 Monate nach Förderbeginn waren 68 % der geförderten Männer in Ostdeutschland in ungeforderter Beschäftigung. Da 28 % der Vergleichspersonen ungefordert beschäftigt waren, beträgt die Förderwirkung 40 %-Punkte.

* Aufnahme eines EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses im Rechtskreis SGB II im Zeitraum Februar bis April 2005.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB V5.01 und V6.01, LHG V2.0 und V3.0 sowie der Datamarts der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; ohne optierende Kommunen.

©IAB

Exkurs

Eingliederungszuschüsse – Ausgestaltung, Umsetzung vor Ort und gesetzlicher Rahmen der Förderung

Ausgestaltung der Förderung

Die Gewährung eines Eingliederungszuschusses (EGZ) an einen Betrieb, der eine Person mit Vermittlungshemmnissen einstellt, liegt im Ermessen des Arbeitsvermittlers, des persönlichen Ansprechpartners bzw. des Fallmanagers. Die Vermittlungshemmnisse müssen sich dabei im konkreten Einzelfall in einer vorübergehenden Leistungsminderung äußern. Den Zuschuss gibt es nur für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden.

Um Missbrauch zu vermeiden, ist eine Förderung ausgeschlossen, wenn der Arbeitgeber jemanden entlässt, um bei einer Neueinstellung einen Zuschuss zu erhalten, oder er einen in den vergangenen Jahren bereits beschäftigten Mitarbeiter einstellt.

In der hier präsentierten Untersuchung wurde der EGZ bei Vermittlungshemmnissen (§§217–221) analysiert: Er kann unter bestimmten Bedingungen zurückgefordert werden, wenn die Beschäftigung während der Förderdauer oder der daran anschließenden „Nachbeschäftigungszeit“ – die in der Regel noch einmal so lang wie die Förderdauer ist – beendet wird. Der Zuschuss darf 50 Prozent des tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelts (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) sowie den pauschalierten Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag nicht übersteigen. Die Höchstförderdauer beträgt zwölf Monate. Für (schwer) behinderte Menschen gibt es erweiterte Konditionen.

Höhe und Dauer des Eingliederungszuschusses richten sich nach dem Umfang der Minderleistung und den jeweiligen Eingliederungserfordernissen. Diese einzuschätzen, liegt im Ermessen des Vermittlers, der sich dabei auch auf lokale ermessenslenkende Weisungen bzw. interne Geschäftsanweisungen stützt. Die ermessenslenkenden Weisungen benennen beispielhaft Vermittlungshemmnisse und geben Richtlinien zur Abstufung von Förderhöhe und -dauer.

Die Umsetzung vor Ort

Im Rahmen der Hartz-Evaluation (Deutscher Bundestag 2006) wurde unter anderem untersucht, wie Eingliederungszuschüsse gewährt werden:

Im Rechtskreis SGB III versuchen Betriebe häufig, einen Eingliederungszuschuss für Bewerber zu erwirken, die sie bereits ausgewählt haben, bevor sie die Arbeitsagentur einschalten (Brussig et al. 2008, ZEW/IAB/IAT 2006). Der Vermittler überprüft dann, ob ein Eingliederungszuschuss gewährt werden kann. Nicht gewährt wird der Zuschuss z.B., wenn die Berufsbiographie des Bewerbers gut zur Stelle passt oder er erst kurze Zeit

arbeitslos ist. Hält der Vermittler eine Bewilligung für angemessen, macht er dem Betrieb ein Angebot. Mitunter schlagen aber auch die Vermittler die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss vor, wenn Betriebe freie Stellen bei der Arbeitsagentur melden und um Besetzungsvorschläge bitten.

Anders stellte sich die Lage im Untersuchungsjahr 2005 im Rechtskreis SGB II dar (Brussig et al. 2008, ZEW/IAB/IAT 2006): Allgemein erfolgt die Vermittlungstätigkeit in den ARGEn (s.u.) eher bewerberorientiert, während Agenturen sich stärker an Betrieben ausrichten, also stellenorientiert arbeiten. In einigen ARGEn erhielten Arbeitsuchende eine relativ pauschale Förderzusage, um sich besser bewerben zu können, während die meisten Agenturen Eingliederungszuschüsse erst bei Vorliegen eines konkreten Vermittlungsangebotes einsetzen. Mit diesem initiativen Vorgehen haben die betreffenden ARGEn den seinerzeit noch nicht bestehenden „Eingliederungsgutschein“ (s.u.) praktisch vorweggenommen.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen

Der Eingliederungszuschuss bei Vermittlungshemmnissen ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung in den §§ 217–221 im Sozialgesetzbuch (SGB) III geregelt. Er wurde 2007 durch einen eigenen Eingliederungszuschusses für Ältere ab 50 Jahren (§ 421f SGB III), einen Eingliederungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421p SGB III) sowie einen Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421o SGB III) – alle mit eigenen Förderkonditionen – ergänzt. Neu eingeführt wurde erst dieses Jahr ein Eingliederungsgutschein für Ältere ab 50 Jahren mit einem noch nicht realisierten Arbeitslosengeldanspruch von mehr als zwölf Monaten (§ 223 SGB III). Für Ältere, die seit mindestens zwölf Monaten beschäftigungslos sind, ist der Eingliederungsgutschein – anders als die bisherigen Eingliederungszuschüsse – eine Anspruchsleistung.

Das vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt legte im Jahr 2005 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) zusammen. In § 16 (1) des damit neu geschaffenen SGB II werden viele der Eingliederungsleistungen des SGB III – darunter auch die Eingliederungszuschüsse – für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen. Träger der Grundsicherung sind überwiegend Arbeitsgemeinschaften aus einer Agentur für Arbeit und einer Kommune (ARGEn).

Sorgfältiger Einsatz erforderlich

Trotz der positiven Wirkung eines geförderten Beschäftigungsverhältnisses auf die späteren Arbeitsmarktchancen der Geförderten ist ein sorgfältiger Einsatz des Instrumentes unabdingbar.

Erstens ist die Schlüsselstellung der Arbeitsvermittler, persönlichen Ansprechpartner und Fallmanager vor Ort zu betonen. Denn wenn eine individuelle Minderleistung eines Arbeitnehmers temporär mit einem Eingliederungszuschuss ausgeglichen werden soll, erfordert dies eine passgenaue Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Person. Die Hartz-Evaluation hat für das Jahr 2005 gezeigt, dass dies nicht so einfach umzusetzen ist: In der Regel wurden eher individuelle Vermittlungshemmnisse als Entscheidungskriterium herangezogen, weniger die Minder-

leistungen in Bezug auf den konkreten Arbeitsplatz (ZEW/IAB/IAT 2006, Brussig et al. 2008). Typische Vermittlungshemmnisse sind z.B. das Alter, Migrationshintergrund, fehlende Qualifikationsabschlüsse oder eine Vorstrafe. Diese Merkmale sind an die Person des Bewerbers gebunden, der zum Teil (wie z.B. bei älteren Arbeitsuchenden) auch pauschal Leistungseinschränkungen zugeschrieben werden. Die tatsächlichen Minderleistungen hängen aber stets auch von den Anforderungen des Arbeitsplatzes ab.

Zweitens hat ein Betrieb zum Thema Eingliederungszuschuss mehrere Ansprechpartner (ZEW/IAB/IAT 2006): Seit 2005 können sowohl die Grundsicherungsstellen des SGB II als auch die Arbeitsagenturen Eingliederungszuschüsse gewähren. Seit 2006 wird der Zuschuss dabei durchgängig am Wohnort des Bewerbers bewilligt und bezahlt. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass Betriebe Förderunterschiede zwischen den Rechtskreisen oder den Wohnorten ausnutzen. Theoretisch ließe sich dies zwar durch eine Standardisierung von Förderhöhe und Förderdauer vermeiden (Bernhard et al. 2008a). Das widerspricht aber nicht nur der für eine EGZ-Bewilligung erforderlichen Einzelfallprüfung, sondern dem individualisierten und einzelfallbezogenen Ansatz des SGB II insgesamt. Die Möglichkeit, Dauer und Höhe der Förderung je nach Arbeitsmarktnähe des Arbeitslosen und regionaler Arbeitsmarktsituation anzupassen, ist zudem für einen möglichst effizienten Einsatz des Instrumentes wichtig – der Einsatz würde sich sonst unnötig verteuern.

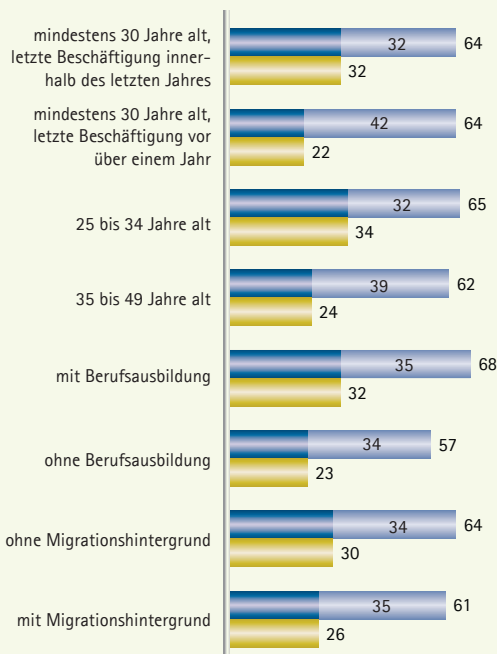
Drittens lässt sich auf Basis der Befunde nicht feststellen, inwieweit die Subventionierung tatsächlich zu Veränderungen im Einstellungsverhalten der Betriebe geführt hat. Wenn ein Betrieb genau die Person gefördert einstellt, die er auch ohne Förderung eingestellt hätte, liegt ein Mitnahmeeffekt vor. Allerdings spricht die Tatsache, dass Eingliederungszuschüsse für Arbeitslosengeld-II-Empfänger häufig initiativ durch die Träger der Grundsicherung angeboten wurden (s. Exkurs links), gegen starke Mitnahmeeffekte. Grundsätzlich gilt, dass Mitnahmeeffekte gering ausfallen dürften, wenn geförderte Personen sonst nur geringe Einstellungschancen gehabt hätten. Für viele Arbeitslosengeld-II-Empfänger mit Vermittlungshemmnissen kann dies vermutet werden.

Viertens kann die Förderung indirekt die Beschäftigungschancen anderer – ungeförderter – Personen beeinflussen. Ersetzen geförderte Beschäftigte innerhalb eines Betriebes ungeförderter Arbeitnehmer, spricht man von Substitutionseffekten. Wenn Unternehmen, die mit subventionierten Arbeitskräften arbeiten, dadurch Wettbewerbsvorteile erlangen, die

Abbildung 5

Geschätzte Förderwirkung bei westdeutschen Männern nach Strukturmerkmalen

Beschäftigtenanteile der EGZ-geförderten Männer* im Vergleich zu ungefördernten;
20 Monate nach Förderbeginn, geplante Förderdauer 4 bis 6 Monate, nur Arbeitslosengeld-II-Empfänger



■ Beschäftigtenanteil mit Förderung (in %)
■ darunter: Förderwirkung (Differenz in %-Punkten)
■ Beschäftigtenanteil ohne Förderung (in %)

Lesebeispiel: 20 Monate nach Förderbeginn waren 57 % der EGZ-geförderten Männer ohne Berufsausbildung in ungeförderter Beschäftigung. Da 23 % der Vergleichspersonen ungefordert beschäftigt waren, beträgt die Förderwirkung 34 %-Punkte.

* Aufnahme eines EGZ-geförderten Beschäftigungsverhältnisses im Rechtskreis SGB II im Zeitraum Februar bis April 2005.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis der IEB V5.01 und V6.01, LHG V2.0 und V3.0 sowie der Datamarts der Statistik der Bundesagentur für Arbeit; ohne optierende Kommunen.

© IAB

zum Rückgang von ungeförderter Beschäftigung in anderen Unternehmen führt, wird dies als Verdrängungseffekt bezeichnet. Aus politischer Sicht mögen Substitutionseffekte aber akzeptiert werden, wenn Eingliederungszuschüsse bewirken, dass Langzeitarbeitslose anstelle von Arbeitslosen mit besseren Beschäftigungschancen eingestellt werden.

■ Fazit

Den Vergleichsgruppenstudien zufolge kann der Eingliederungszuschuss als eines der erfolgreichsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gelten – sowohl im Rechtskreis SGB III als auch im Rechtskreis SGB II (Bernhard et al. 2008a, 2008b, Jaenichen/Stephan 2007). Auch diese Untersuchung weist darauf hin, dass die Arbeitsmarktergebnisse geförderter Arbeitslosengeld-II-Empfänger deutlich besser ausfallen als die vergleichbarer ungeförderter Personen.

Dennoch rechtfertigt dies allein kein Plädoyer für eine Ausweitung des Instruments: Die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) konnten 2005 auch bei einer großzügigen Ausgestaltung der Förderkonditionen von Eingliederungszuschüssen nicht die geplante Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger integrieren. Brussig et al. (2008) und ZEW/IAB/IAT (2006) werten dies als Indiz dafür, dass sich auch mit generösen Förderbedingungen nicht beliebig viele Personen mit Vermittlungshemmnissen in den Arbeitsmarkt integrieren lassen. Zudem steht eine Kosten-Nutzen-Analyse des Instruments noch aus – unter anderem, weil die Frage nach der Höhe von Mitnahme- und Substitutionseffekten noch nicht hinreichend geklärt ist.

Besondere Sorgfalt erfordert auch die Vergabep Praxis: In der herkömmlichen Form soll das Instrument temporäre individuelle Minderleistungen ausgleichen, die aber auf der individuellen Ebene nicht ohne weiteres zu quantifizieren sind und zudem noch vom konkreten betrieblichen Einsatz abhängen. In Form des neuen „Eingliederungsgutscheins“ (für Ältere) werden die individuellen Vermittlungshemmnisse stärker betont, die durch die Förderung zu überwinden sind. In beiden Fällen kann eine pauschale Vergabep Praxis zu Mitnahmeeffekten führen, die die Effizienz des Instruments unnötig verringern. Um eine gegenseitige „Förderkonkurrenz“ um neu

zu besetzende Arbeitsplätze zu vermeiden, ist ein abgestimmtes Vorgehen von Arbeitsagenturen und Trägern der Grundsicherung wichtig.

Unabhängig davon haben Eingliederungszuschüsse als betriebsnahe Instrumente einen positiven „Nebeneffekt“ (ZEW/IAB/IAT 2006): Informationen über Fördermöglichkeiten sowie Förderentscheidungen dienen dem Vermittler bzw. Fallmanager auch als „Türöffner“ für Betriebskontakte. Gute Betriebskontakte sind aber für eine erfolgreiche Vermittlung wichtig – dies gilt ganz besonders, wenn es um die Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen geht.

Literatur

Bernhard, S.; Jaenichen, U.; Stephan, G. (2007): Eingliederungszuschüsse – Die Geförderten profitieren, IAB-Kurzbericht 9/2007.

Bernhard, S.; Hohmeyer, K.; Jozwiak, E.; Koch, S.; Kruppe, T.; Stephan, G.; Wolff, J. (2008a): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008.

Bernhard, S.; Gartner, H.; Stephan, G. (2008b): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms, IAB-Discussion Paper 21/2008.

Bruckmeier, K.; Graf, T.; Rudolph, H. (2007): Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22/2007.

Brussig, M.; Bernhard, S.; Jaenichen, U. (2008): Die Reform der Eingliederungszuschüsse durch Hartz III und ihre Auswirkungen für die Förderung von Arbeitslosen, Sozialer Fortschritt 57, 66-74.

Deutscher Bundestag (2006): Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/3982, Berlin.

Jaenichen, U.; Stephan, G. (2007): The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers, IAB Discussion-Paper 16/2007.

Koch, S.; Walwei, U. (2008): Weiterentwicklung des SGB II: Flexible Lösungen für eine heterogene Klientel, Wirtschaftsdienst 2/2008, 2-6.

ZEW; IAB; IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Endbericht 2006 durch den Forschungsverbund.