

ENDBERICHT: EVALUATION DER EINGLIEDERUNGSHILFEN BEI PROJEKTEN „GEGEN ABWANDERUNG JUNGER LANDESKINDER“ (GAJL)



**Europäische Strukturfonds
Sachsen-Anhalt 2007 - 2013**

Ansprechpartnerin

Kristina Stegner
Senior Beraterin

T +49 30 30 20 20-225

F +49 30 30 20 20-299

M +49 151 580 15-129

Kristina.Stegner@r-m.com

Autorinnen und Autoren

Debora Gärtner
David Lucker
Kristina Stegner

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Relevanz und Kohärenz der Einstellungshilfen	9
2.1	Sozio-ökonomische Analyse	9
2.1.1	Bevölkerung	9
2.1.2	Beschäftigung	11
2.1.3	Arbeitslosigkeit	13
2.2	Stand der Forschung zu Lohnkostenzuschüssen	17
2.3	Kohärenz	23
3.	Effektivität	26
3.1	Grundlage für die Einstellungshilfen: die Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“	27
3.2	Die Zielgruppe der Einstellungshilfen: die Teilnehmenden der Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“	29
3.3	Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	31
3.4	Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen	32
3.4.1	Information der Betriebe und Nutzung der Einstellungshilfen bei der Vermittlung durch die Träger	33
3.4.2	Förderkriterien	34
3.4.3	Bürokratischer Aufwand und Planungssicherheit	34
3.4.4	Verfügbarkeit alternativer Förderungen	36
3.4.5	Passgenauigkeit des Ansatzes	37
4.	Fazit und Handlungsempfehlungen	40
4.1	Fazit	40
4.2	Handlungsempfehlungen	42
5.	Zusammenfassung	44
6.	Literatur	45
7.	Anhang	47
7.1	Methodik	47
7.2	Tabellen und Abbildungen	49
7.3	Leitfäden	50

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Bevölkerung in Sachsen-Anhalt	9
Tabelle 2: 15- bis unter 25-Jährige Bevölkerung in Sachsen-Anhalt	10
Tabelle 3: Bevölkerungsrückgang bei jungen Männern und jungen Frauen der 15- bis unter 25-Jährigen im Vergleich zum Vorjahr	10
Tabelle 4: Wanderungsstatistik Sachsen-Anhalt – Wanderungen über die Landesgrenze Sachsen-Anhalts	11
Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in Sachsen-Anhalt am Wohnort	11
Tabelle 6: Beschäftigungsquoten ausgewählter Altersgruppen in Sachsen-Anhalt zum Stichtag (31.12.) am Wohnort	12
Tabelle 7: Geringfügig Beschäftigte in Sachsen-Anhalt im Dezember des Referenzjahres am Wohnort	12
Tabelle 8: Arbeitslosenzahlen in Sachsen-Anhalt im Jahresdurchschnitt des jeweiligen Referenzjahres	13
Tabelle 9: Arbeitslosenquoten in Deutschland und Sachsen-Anhalt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen	13
Tabelle 10: Arbeitslosenquoten bei jungen Männern und jungen Frauen der 15- bis unter 25-Jährigen in Deutschland und Sachsen-Anhalt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen	14
Tabelle 11: Ausgewählte nationale und internationale Studien zur Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen	20
Tabelle 12: Vergleich der Förderbedingungen der GAJL-Einstellungshilfen und des Eingliederungszuschusses	24
Tabelle 13: GAJL-Einstellungshilfen im Vergleich zu alternativen Lohnkostenzuschüssen für junge Erwachsene unter 25 Jahren	25
Tabelle 14: Anzahl der Projekte „Gegen Abwanderung junger LandesKinder“ nach Ausschreibungsjahren	27
Tabelle 15: Frauenanteil an den aktiven GAJL-Teilnehmenden nach Jahren	29
Tabelle 16: Beispiele aus den Interviews: Berufsausbildungen	30
Tabelle 17: Anzahl der aktiven Teilnehmenden und Vermittlungsquoten in den GAJL-Projekten nach Jahren	31
Tabelle 18: Anzahl der bewilligten Einstellungshilfen seit 2008 nach Geschlecht	32
Tabelle 19: Bewilligungen Eingliederungszuschuss U25 in Sachsen-Anhalt	37
Tabelle 20: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte U25 nach zusammengefassten Wirtschaftsabschnitten zum 31.12. des jeweiligen Jahres	49

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Arbeitslosenquote der 15- bis unter 25-Jährigen in Sachsen-Anhalt und Deutschland 2008-2011	14
Abbildung 2: Regionale Arbeitslosenquoten der 15- bis unter 25-Jährigen 2011	15
Abbildung 3: Interventionslogik für die Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ sowie die Einstellungshilfen	26
Abbildung 4: Schematische Darstellung der Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“	28
Abbildung 5: Vermittlungsformen der GAJL-Projekte	31

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EGZ	Eingliederungszuschuss
EH	Einstellungshilfe
ESF	Europäischer Sozialfonds
GAJL	Gegen Abwanderung junger Landeskinder
LKZ	Lohnkostenzuschüsse
LVwA	Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt
MW	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (bis April 2011)
MS	Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt (seit April 2011)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (englisch: Organisation for Economic Co-operation and Development)
SGB	Sozialgesetzbücher
SGB II	2. Sozialgesetzbuch
SGB III	3. Sozialgesetzbuch
U25	Unter 25 Jahren

1. Einleitung

Sachsen-Anhalt fördert die Integration in den ersten Arbeitsmarkt von jungen Erwachsenen unter **25 Jahren mit Projekten „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL) und mit Einstellungshilfen** für die Teilnehmenden dieser GAJL-Projekte. Diese Förderung erfolgt unter anderem durch Mittel des europäischen Sozialfonds und ist verankert als Aktion 22.18/52.18 Berufliche Integration von Jugendlichen an der „zweiten Schwelle“ in Prioritätsachse B: Verbesserung des Humankapitals im Operationellen Programm der Förderperiode 2007-2013 der EU-Strukturfonds. Ziel der Förderung ist die Eingliederung von jungen arbeitslosen Erwachsenen in unbefristete, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Dies soll auch dazu beitragen, die Abwanderung junger Erwachsener aus Sachsen-Anhalt zu reduzieren, indem Beschäftigungsperspektiven in Sachsen-Anhalt aufgezeigt werden.

Die **Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“** richten sich an arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren, die an der Schwelle zwischen Ausbildung und Beruf stehen. Teilnehmen können alle Jugendlichen, die arbeitssuchend sind und nicht ALG I erhalten.

Ziel der Projekte ist die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Bis 2009 war eine vorhandene Berufsausbildung Voraussetzung für die Teilnahme an einem GAJL-Projekt. Seit 2009 können auch junge Erwachsene ohne Berufsausbildung zwischen 20 und 25 Jahren an einem GAJL-Projekt teilnehmen. Jedoch ist auch bei den jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung die Integration in Arbeit das Ziel, nicht die Integration in eine (betriebliche) Ausbildung.

Zur Unterstützung der Integration der jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt stehen **Einstellungshilfen** bereit. Private Arbeitgebende, die eine Teilnehmerin oder einen Teilnehmer aus einem GAJL-Projekt unbefristet und sozialversicherungspflichtig einstellen, können einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 50 Prozent des Bruttogehalts ohne Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag für die ersten sechs Monate erhalten. Der Lohnkostenzuschuss ist auf maximal 3.000 Euro begrenzt. Da er nicht an eine Minderleistung geknüpft ist, wird der Lohnkostenzuschuss als De-minimis-Beihilfe gezahlt und es gilt die entsprechende EG-Verordnung. De-minimis-Beihilfen sind von der EU erlaubte Subventionen. Diese dürfen eine bestimmte Höhe in drei Steuerjahren nicht überschreiten (im Allgemeinen 200.000 Euro, im Straßentransportsektor 100.000 Euro). Auch einige Operationelle Programme anderer Bundesländer enthalten Lohnkostenzuschüsse für bestimmte Zielgruppen.

Lohnkostenzuschüsse sind staatliche Zuschüsse zu den Personalkosten an Arbeitgeber. Sie verringern die Lohnkosten und sollen damit eine – bei schwer vermittelbaren Personen oftmals vorhandene – geringere Leistungsfähigkeit kompensieren. Unternehmen sollen mit Hilfe dieser Förderung dazu bewegt werden, offene Stellen an Personen mit Vermittlungshemmnissen zu vergeben und nicht an diejenigen Arbeitsuchenden, die eigenständig in kurzer Zeit wieder eine neue Stelle finden können. Die Förderung soll also die Reihenfolge in der Warteschlange der Arbeitsuchenden verändern (Steuerungseffekt). Als weiteres wichtiges Ziel von Lohnkostenzuschüssen gilt die dauerhafte Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt von Personen, die in der Regel befristet gefördert werden. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist nicht unbedingt ein Ziel von Lohnkostenzuschüssen. Eingliederungszuschüsse nach § 88 SGB II gehören mit monatlich 20.000 Förderzugängen zu den am meisten genutzten Instrumenten der deutschen Arbeitsmarktpolitik (Brussig et al. 2011, S. 73).

Rambøll Management Consulting ist im Rahmen der Begleitung und Bewertung der EU-Strukturfonds des Landes Sachsen-Anhalt 2007-2013 für das Jahr 2012 mit der themenspezifischen **Evaluation der Einstellungshilfen bei Projekten „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“** in Sachsen-Anhalt beauftragt worden. Im Rahmen der themenspezifischen Evaluation sollten nach Absprache mit dem zuständigen Fachreferat (Referat Zielgruppenförderung, Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt) folgende zwei zentrale Fragestellungen untersucht werden:

- 1. Was sind die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen?**
- 2. Wie können Einstellungshilfen in Zukunft gestaltet werden, um größere Erfolge mit diesem Instrument zu erzielen?**

Die Ergebnisse sollen als Grundlage für Vorschläge zu Anpassungen mit dem Ziel einer Erhöhung der Inanspruchnahme in dieser Förderperiode genutzt werden. Weiterhin sollen sie als Empfehlungen für die Vorbereitung der künftigen Förderperiode 2014-2020 genutzt werden können.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Evaluation zusammen. Um die Rahmenbedingungen für die Nutzung des Instruments Einstellungshilfen besser zu verstehen, wurde die sozio-ökonomische Situation junger Erwachsener in Sachsen-Anhalt für die Bereiche Bevölkerungsentwicklung und Abwanderung, Beschäftigung sowie Arbeitslosigkeit analysiert. Hier liegt der Schwerpunkt auf der Zielgruppe der GAJL-Projekte, welche gleichzeitig ja auch die Zielgruppe der Einstellungshilfen ist. Weiterhin haben wir aktuelle Studien und Evaluationen zu Lohnkostenzuschüssen ausgewertet, um besser zu verstehen, welche positiven und negativen Effekte Lohnkostenzuschüsse haben können und welche Erfolge von diesem Instrument zu erwarten sind. Um die Einstellungshilfen in der Förderlandschaft verorten zu können, haben wir außerdem eine Kohärenzanalyse erstellt. Die drei Abschnitte sozio-ökonomische Analyse, Studien und Evaluationen zu Lohnkostenzuschüssen und Kohärenz sind im Kapitel zur Relevanz zusammengefasst.

Die Erkenntnisse zum eigentlichen Förderinstrument, den Einstellungshilfen, finden sich im Kapitel zur Effektivität. In diesem Kapitel werden die Informationen aus den verschiedenen Interviews und der Fokusgruppe thematisch strukturiert dargestellt und Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen abgeleitet. In diesem Kapitel wird untersucht, ob die Förderung die intendierten Ergebnisse erreicht und welche nicht-intendierten Ergebnisse darüberhinaus erzielt wurden. Die Frage der Effektivität wird also aus einer umfassenden Perspektive beantwortet. Die Antworten auf die Forschungsfragen finden sich dann im letzten Kapitel, das Fazit und Handlungsempfehlungen enthält.

Der Aufbau gestaltet sich wie folgt:

- **Kapitel 2** umfasst die Ergebnisse zur Relevanz.
- In **Kapitel 3** sind die Ergebnisse zur Effektivität beschrieben.
- Fazit und Handlungsempfehlungen werden in **Kapitel 4** abgebildet.

2. Relevanz und Kohärenz der Einstellungshilfen

Im folgenden Abschnitt werden die Rahmenbedingungen für die Integration junger Erwachsener unter 25 Jahren in den Arbeitsmarkt näher betrachtet. Dazu wird die sozio-ökonomische Situation für die Bereiche Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsbewegung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt untersucht. Dann erfolgt eine Auswertung verschiedener Studien und Evaluationen zum Thema Lohnkostenzuschüsse. In diesem Abschnitt wird aus bestehender Evidenz abgeleitet, inwieweit das Instrument Lohnkostenzuschuss zur Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt beitragen kann. Anschließend wird die Förderlandschaft analysiert. Ziel dieser Kohärenzanalyse ist die Identifizierung von Verzahnungsmöglichkeiten und Doppelförderung.

Die Untersuchung der Relevanz und der Kohärenz der Einstellungshilfen insgesamt widmet sich den folgenden Fragen:

- Passen die Ziele der Förderung zum Bedarf der Zielgruppe?
- Ist mit dem Instrument ein Erreichen der bzw. ein deutliches Annähern an die Ziele zu erwarten?
- Existieren andere, ähnliche Instrumente mit der gleichen Zielsetzung für diese Zielgruppe?

2.1 Sozio-ökonomische Analyse

2.1.1 Bevölkerung

Bevölkerungsentwicklung

Die Gesamtbevölkerung Sachsens-Anhalts hat sich von 2007 bis 2011, entsprechend dem Bundestrend, stetig verringert. Im Jahr 2007 lebten gut 2,4 Millionen Personen in Sachsen-Anhalt, 2011 waren es noch rund 2,3 Millionen Personen. Dieser Trend gilt gleichermaßen für Männer wie für Frauen. Während die Anzahl der Männer von 2007 bis 2011 um mehr als 46.000 sank, verringerte sich die Anzahl der in Sachsen-Anhalt lebenden Frauen um rund 53.000. Der Anteil der Frauen an der Gesamtbevölkerung verringerte sich damit leicht, liegt jedoch weiterhin noch knapp über der Hälfte. Jedoch ist die demografische Entwicklung in Sachsen-Anhalt im Vergleich mit den anderen Bundesländern besonders deutlich. So ist der Altersdurchschnitt in Sachsen-Anhalt mit 46,5 Jahren der höchste aller Bundesländer.

Tabelle 1: Bevölkerung in Sachsen-Anhalt

	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamtanzahl	2.412.472	2.381.872	2.356.219	2.335.006	2.313.280
Männer	1.179.952	1.165.683	1.153.749	1.144.118	1.133.863
Anteil Männer an der Gesamtbevölkerung	48,91 %	48,94 %	48,97 %	49,00 %	49,01 %
Frauen	1.232.520	1.216.189	1.202.470	1.190.888	1.179.417
Anteil Frauen an der Gesamtbevölkerung	51,09 %	51,06 %	51,03 %	51,00 %	50,98 %

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a und frühere Jahrgänge sowie 2012b, eigene Berechnung

Der Bevölkerungsrückgang bei den 15- bis unter 25-Jährigen liegt deutlich über dem Rückgang der Gesamtbevölkerung. Die Gesamtbevölkerung ist von 2007 bis 2010 um etwa drei Prozent geschrumpft; die Bevölkerung der 15- bis unter 25-Jährigen im gleichen Zeitraum um knapp 20 Prozent. Damit ist der Anteil der 15- bis unter 25-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Sachsen-Anhalt zwischen 2007 und 2010 von ursprünglich rund 12 Prozent auf unter 10 Prozent gesunken.

Tabelle 2: 15- bis unter 25-Jährige Bevölkerung in Sachsen-Anhalt

	2007	2008	2009	2010	2011
Gesamtanzahl	284.344	261.273	241.511	223.973	208.468
Anteil an der Gesamtbevölkerung	11,79 %	10,97 %	10,25 %	9,59 %	9,01%
Männer	149.923	137.573	127.171	117.638	109.151
Anteil an der Bevölkerung dieser Altersgruppe	52,73 %	52,65 %	52,66 %	52,52 %	52,36%
Frauen	134.421	123.700	114.340	106.335	99.317
Anteil an der Bevölkerung dieser Altersgruppe	47,27 %	47,35 %	47,34 %	47,48 %	47,64%

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Statistische Berichte 2007 - 2011, eigene Berechnung

Es gibt weniger junge Frauen als junge Männer. Der Frauenanteil bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren liegt bei gut 47 Prozent. In der Gesamtbevölkerung hingegen sind die Anteile von Frauen und Männern fast gleich groß und es gibt etwas mehr Frauen.

Dabei ist der Bevölkerungsrückgang bei den Männern von 15 und unter 25 Jahren sogar etwas höher als bei den Frauen dieser Altersgruppe. Positiv ist zu bemerken, dass sich der Bevölkerungsrückgang bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen bei beiden Geschlechtern jährlich verringert hat.

Tabelle 3: Bevölkerungsrückgang bei jungen Männern und jungen Frauen der 15- bis unter 25-Jährigen im Vergleich zum Vorjahr

	2008	2009	2010	2011
Männer	-8,24%	-7,56%	-7,50%	-7,21%
Frauen	-7,98%	-7,57%	-7,00%	-6,60%

Quelle: Genesis 2012 und frühere Jahrgänge, eigene Berechnung

Wanderungsbewegungen

Die Bevölkerungsentwicklung eines Landes hängt zum einen von den Geburten und Sterbefällen ab. Zum anderen wird sie von Migration beeinflusst. In Sachsen-Anhalt war der Wanderungssaldo in den letzten Jahren negativ, es sind also mehr Menschen aus Sachsen-Anhalt weggezogen als aus anderen Bundesländern oder dem Ausland nach Sachsen-Anhalt gezogen sind. Allerdings zeigt sich beim Wanderungssaldo eine Abschwächung. So haben in den letzten Jahren nicht nur weniger Menschen Sachsen-Anhalt verlassen, es sind auch mehr Menschen nach Sachsen-Anhalt gezogen. Von den Wanderungen ist gerade die Altersgruppe von 15 bis unter 25 Jahren betroffen. Mit steigendem Alter sinkt die Wahrscheinlichkeit ein Bundesland zu verlassen. 2010 lag der Wanderungssaldo bei den jungen Erwachsenen zwischen 18 und unter 25 Jahren in Sachsen-Anhalt bei - 1.895. Damit macht diese Altersgruppe 24,26 Prozent des gesamten Wanderungssaldos aus. Der Anteil an der Bevölkerung, der Sachsen-Anhalt verlassen hat, ist in dieser Gruppe mit - 10,4 je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohnern am höchsten. Darüber hinaus ist in dieser Altersgruppe (18 bis unter 25 Jahre) die Abwanderung junger Frauen (- 1.025; 54 Prozent) etwas höher als die junger Männer (- 870; 46 Prozent) (Statistisches Bundesamt 2012c).

Tabelle 4: Wanderungsstatistik Sachsen-Anhalt – Wanderungen über die Landesgrenze Sachsen-Anhalts

	2007	2008	2009	2010	2011
Fortzüge gesamt	51.273	53.137	49.030	44.800	48.017
Männer	26.635	27.917	25.649	23.325	25.488
Frauen	24.638	25.220	23.381	21.475	22.529
Zuzüge gesamt	33.765	34.571	36.670	36.990	39.647
Männer	18.126	18.815	19.533	19.651	21.361
Frauen	15.639	15.756	17.137	17.339	18.286
Wanderungssaldo gesamt	- 17.508	- 18.566	- 12.360	- 7.810	-8.370
Männer	- 8.509	- 9.102	- 6.116	- 3.674	-4.127
Frauen	- 8.999	- 9.464	- 6.244	- 4.136	-4.243

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2012 und frühere Jahrgänge

2.1.2 Beschäftigung

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Insgesamt ist die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Sachsen-Anhalt gestiegen. Von 2007 bis 2011 hat sie um gut 15.000 auf rund 840.000 zugenommen. Diese Entwicklung betrifft sowohl die männliche als auch die weibliche Erwerbsbevölkerung: 2011 waren im Vergleich zu 2007 etwa 7.400 Männer mehr in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, bei den Frauen betrug die Zunahme sogar knapp 7.700. Damit stieg sowohl die Anzahl der weiblichen wie männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2007 und 2011 um ca. 2,0 Prozent bei den Frauen bzw. um 1,7 Prozent bei den Männern. Nach einem Rückgang von rund 9.000 im Krisenjahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr schließt die Entwicklung der männlichen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten somit wieder an den positiven Trend der Vorkrisenjahre an. Die Kombination aus einem Zuwachs an sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und einem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter führt zu einem doppelt-positiven Effekt auf die Beschäftigungsquote. Für alle Beschäftigten lag diese 2007 bei etwa 46 Prozent und 2011 bei gut 54,5 Prozent.

Tabelle 5: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte in Sachsen-Anhalt am Wohnort

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2011 gegenüber 2007	
						absolut	prozentual
Insgesamt	822.773	831.948	822.843	829.119	837.812	+15.039	+1,83%
Männer	430.354	434.097	424.998	431.306	437.737	+7.383	+1,72%
Frauen	392.419	397.851	397.845	397.813	400.075	+7.656	+1,95%
15- bis unter 25-Jährige	109.780	106.064	98.073	92.408	86.664	-23.116	-21,06%
Männer	62.317	59.771	54.385	51.561	48.619	-13.698	-21,98%
Frauen	47.463	46.293	43.688	40.847	38.045	-9.418	-19,84%

Quellen: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2011 und frühere Jahrgänge

Gleichzeitig hat die Zahl der unter 25 Jährigen in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis weiter abgenommen. Von 2007 bis 2011 liegt der Rückgang bei insgesamt mehr als 23.000 Personen (- 21,06 Prozent). Dies schlägt sich allerdings nur teilweise in verringerten Beschäftigungsquoten für die Zielgruppe nieder. Zwar ging der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Personen an der gleichaltrigen Bevölkerung für die 15- bis unter 20-Jährigen von gut 29 Prozent in 2007 auf knapp 24 Prozent in 2011 zurück. Allerdings stieg die Beschäftigungsquote für die Gruppe der 20- bis unter 25-Jährigen im gleichen Zeitraum um 4,5 Prozentpunkte auf 51 Prozent an. Beide Trends entsprechen im Wesentlichen der Gesamtentwicklung für ganz Ostdeutschland im gleichen Zeitraum.

Tabelle 6: Beschäftigungsquoten ausgewählter Altersgruppen in Sachsen-Anhalt zum Stichtag (31.12.) am Wohnort

	2007	2008	2009	2010	2011
15- bis unter 20-Jährige	28,9%	30,0%	28,2%	24,7%	23,9%
20- bis unter 25-Jährige	46,5%	48,0%	48,0%	49,7%	51,0%
25- bis unter 65-Jährige	51,0%	52,9%	53,4%	54,5%	-

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2010 und frühere Jahrgänge

Geringfügige Beschäftigung

Die geringfügige Beschäftigung hat in den letzten Jahren mit einigen Schwankungen insgesamt leicht zugenommen. Dabei haben gerade Frauen deutlich häufiger eine Beschäftigung, bei der das Arbeitsentgelt regelmäßig 400 Euro nicht übersteigt als Männer. Dies gilt sowohl insgesamt als auch in der Altersgruppe der unter 25-Jährigen. Dabei ist der Unterschied bei den unter 25-Jährigen etwas geringer ausgeprägt (Frauenanteil 2011: 57,63 Prozent) als bei allen geringfügig Beschäftigten (Frauenanteil 2011: 60,25 Prozent).

Tabelle 7: Geringfügig Beschäftigte in Sachsen-Anhalt im Dezember des Referenzjahres am Wohnort

	2007	2008	2009	2010	2011
Geringfügig Beschäftigte insgesamt	123.357	122.312	125.657	125.064	124.816
Männer	47.995	47.487	49.686	49.526	49.616
Frauen	75.362	74.825	75.971	75.538	75.200
15- bis unter 25- Jährige	18.936	17.427	17.292	16.175	15.261
Männer	7.798	7.155	7.340	6.850	6.466
Frauen	11.138	10.272	9.952	9.325	8.795

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2011a und frühere Jahrgänge

Bei den unter 25-Jährigen hat die geringfügige Beschäftigung einen etwas anderen Trend. Hier ist die geringfügige Beschäftigung insgesamt gesunken. Insbesondere die Zahl der Frauen in dieser Art von Beschäftigungsverhältnissen hat sich seit 2008 mit etwa - 18,5 Prozent (- 1.477 Personen) erheblich reduziert. Der Rückgang bei den jungen Männern beträgt seit 2008 hingegen nur etwa - 8,47 Prozent (- 689 Personen).

2.1.3 Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt hat von 2008 bis 2011 deutlich abgenommen. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren rund 175.000 Personen in Sachsen-Anhalt arbeitslos gemeldet, im Jahr 2011 waren es mit knapp 139.000 Personen rund 35.300 weniger. Dies entspricht einem Rückgang der Arbeitslosigkeit von insgesamt 20,5 Prozent. Bei den Männern betrug der Rückgang 16,25 Prozent, bei den Frauen sogar 29,32 Prozent.

In der Altersgruppe der unter 25-Jährigen sank die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen kontinuierlich zwischen 2008 und 2011 um etwa 6.000. Damit ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den jungen Erwachsenen mit knapp 39 Prozent deutlich größer als der Rückgang bei der gesamten Bevölkerung mit etwa 32 Prozent.

Tabelle 8: Arbeitslosenzahlen in Sachsen-Anhalt im Jahresdurchschnitt des jeweiligen Referenzjahres

	2008	2009	2010	2011
Arbeitslose insgesamt	174.515	167.664	151.280	139.226
davon Männer	86.373	89.583	81.255	73.791
davon Frauen	88.141	78.082	70.025	65.435
15- bis unter 25- Jährige	18.834	18.257	14.857	12.832
davon Männer	10.418	10.720	8.539	7.242
Anteil Männer U25	55,3 %	58,7 %	57,5 %	56,4 %
davon Frauen	8.416	7.538	6.318	5.591
Anteil Frauen U25	44,7 %	41,3 %	42,5 %	43,6 %

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2011b und frühere Jahrgänge

Wie die Anzahl der Arbeitslosen ist auch die Arbeitslosenquote in Sachsen-Anhalt zwischen 2007 und 2011 kontinuierlich gesunken, von 16 Prozent auf unter zwölf Prozent. Und auch wenn die 15 bis unter 25-Jährigen nicht vom Anstieg der Beschäftigung profitieren konnten, liegt die Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen in Sachsen-Anhalt unter der Arbeitslosenquote der Gesamtbevölkerung. Diese Differenz hat sich im Verlauf der letzten Jahre zwar etwas verstärkt, 2011 war jedoch eine leichte Verbesserung zu verzeichnen.

Tabelle 9: Arbeitslosenquoten in Deutschland und Sachsen-Anhalt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen

	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland insgesamt	9,0%	7,8%	8,1%	7,7%	7,1%
Männer	8,5%	7,4%	8,3%	7,9%	7,1%
Frauen	9,6%	8,2%	7,9%	7,5%	7,0%
Sachsen-Anhalt insgesamt	15,9%	13,9%	13,6%	12,5%	11,6%
Männer	14,8%	13,1%	13,8%	12,7%	11,7%
Frauen	17,1%	14,8%	13,3%	12,1%	11,5%

Quelle: Vom statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellte Daten

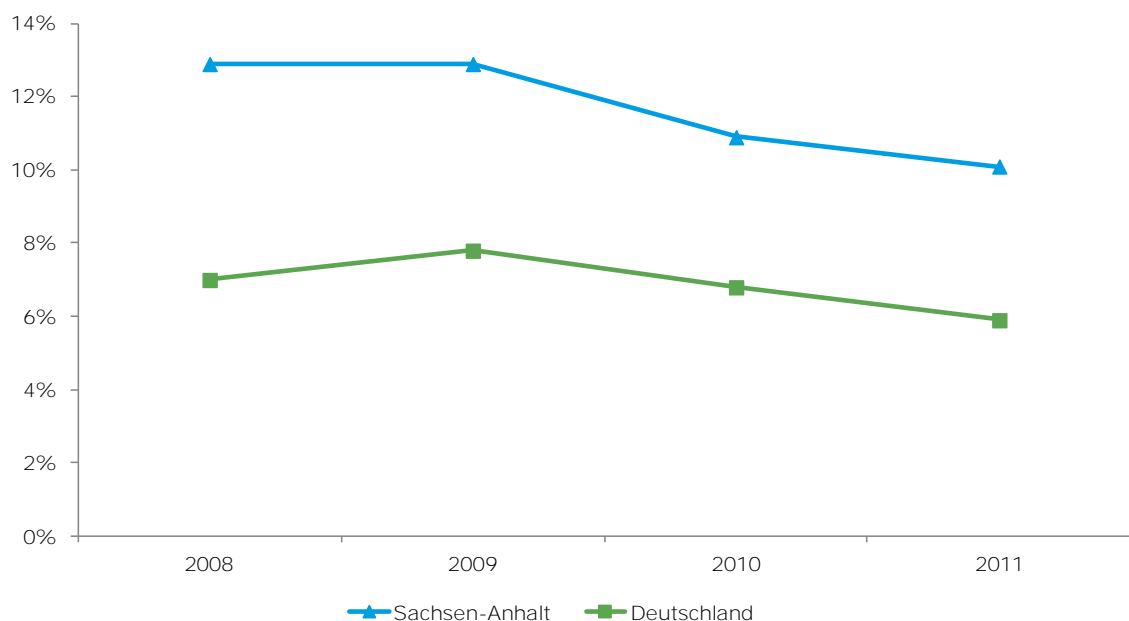
Tabelle 10: Arbeitslosenquoten bei jungen Männern und jungen Frauen der 15- bis unter 25-Jährigen in Deutschland und Sachsen-Anhalt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen

	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland 15- bis unter 25 Jährige	-	7,0%	7,8%	6,8%	5,9%
Männer	-	7,5%	8,9%	7,6%	6,4%
Frauen	-	6,5%	6,6%	6,0%	5,4%
Sachsen-Anhalt 15- bis unter 25-Jährige	-	12,9%	12,9%	10,9%	10,1%
Männer	-	12,9%	13,8%	11,5%	10,4%
Frauen	-	12,8%	11,8%	10,3%	9,8%

Quelle: Vom statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellte Daten

Ähnlich wie in anderen ostdeutschen Ländern liegt die Arbeitslosenquote in Sachsen-Anhalt über der in Deutschland insgesamt. Während die Differenz 2007 noch bei 7 Prozentpunkten lag, sank sie bis 2011 4,5 Prozentpunkte. Bei den jungen Erwachsenen hat sich die Annäherung der Arbeitslosenquoten mittlerweile etwas abgeschwächt.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote der 15- bis unter 25-Jährigen in Sachsen-Anhalt und Deutschland 2008-2011



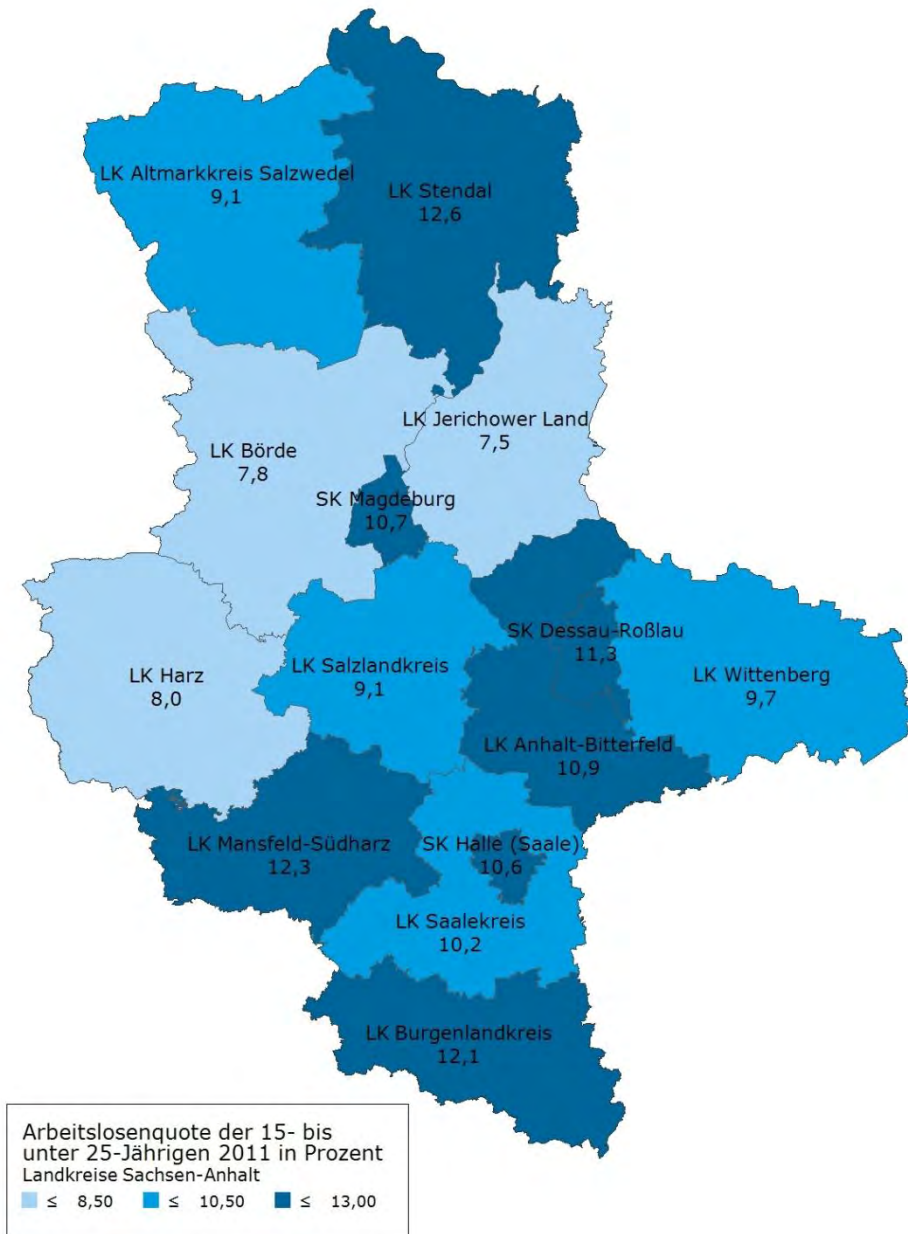
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2012b und frühere Jahrgänge

Regionale Verteilung der Jugendarbeitslosigkeit

Die Jugendarbeitslosigkeit in den Landkreisen und den Kreisfreien Städten in Sachsen-Anhalt unterscheidet sich teilweise stark. Die landesweit niedrigsten Arbeitslosenquoten der jungen Erwachsenen finden sich in den drei Landkreisen Jerichower Land, Börde und Harz. Als Gründe für diesen Befund lassen sich u. a. die Nähe zum Verdichtungsraum der Landeshauptstadt Magdeburg sowie im Fall des Landkreises Harz die Nähe zur niedersächsischen Landesgrenze anführen. Beleg hierfür sind die entsprechenden Pendlersalden, welche aber auch auf Landesebene durch einen teilweise deutlichen Überschuss an Auspendlerinnen und Auspendlern geprägt sind. Ähnliche geografische Aspekte kommen für die Landkreise Altmarkkreis Salzwedel, Salzlandkreis und Wittenberg zum Tragen, die mit ihren Arbeitslosenquoten ebenfalls unterhalb des Landesdurchschnitts von 10,1 Prozent liegen. Lediglich die Stadtkreise Halle (Saale), Magdeburg und Dessau-

Roßlau scheinen von ihrer eigenen herausragenden Bedeutung für die sie umgebende Region nicht in entsprechendem Maße zu profitieren.

Abbildung 2: Regionale Arbeitslosenquoten der 15- bis unter 25-Jährigen 2011



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2012b und frühere Jahrgänge; eigene Darstellung

Insgesamt lässt sich feststellen, dass weiterhin und auch in Zukunft mehr junge Erwachsene Sachsen-Anhalt verlassen als zuwandern werden. Angesichts der demografischen Entwicklung und des bereits jetzt hohen Altersdurchschnitts der Bevölkerung ist es notwendig, sich diesem Thema zu widmen. Gleichzeitig zeigen die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, dass es für junge Erwachsene in Sachsen-Anhalt weiterhin schwer ist, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Vom Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung haben die unter 25-Jährigen nicht profitiert, sondern sogar Stellen verloren. Und trotz der Verringerung der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen liegt diese weiterhin deutlich über der in Deutschland.

2.2 Stand der Forschung zu Lohnkostenzuschüssen

In diesem Kapitel stellen wir einige relevante Studien zu den Wirkungen von Lohnkostenzuschüssen vor und diskutieren die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die GAJL-Einstellungshilfen. Die Analyse von Studien zu Lohnkostenzuschüssen kann bei der Bewertung der Effektivität der GAJL-Einstellungshilfen von Nutzen sein. Auf der einen Seite sind zwar die Ergebnisse anderer Studien aufgrund verschiedener Zielgruppen, Förderbedingungen, konjunktureller und betrieblicher Rahmenbedingungen nur eingeschränkt auf die GAJL-Einstellungshilfen übertragbar. Weiterhin wurden mehrere Studien zu Lohnkostenzuschüssen in Deutschland vor Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) am 1. Januar 2005 durchgeführt. Die Gruppe der SGB II-Leistungsbezieher existierte vor dieser Zeit noch nicht, und unterscheidet sich in ihrer Heterogenität und Verweildauer teilweise deutlich von den Leistungsbeziehern vor den Reformen (Brussig et al. 2011). Ähnliche Vorbehalte bei der Vergleichbarkeit existieren bei internationalen Studien, wo kulturelle, soziodemografische, politische und andere Eigenschaften der jeweiligen Zielgruppen die Vergleichbarkeit zu den GAJL-Einstellungshilfen einschränken. Auf der anderen Seite kann aber im Kontext generalisierbarer Erkenntnisse dieser Studien zumindest eine wohlbegründete Vermutung hinsichtlich einiger Zieldimensionen der GAJL-Einstellungshilfen wie der Höhe von Beschäftigungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekten angestellt werden.

Beschäftigungseffekte von Lohnkostenzuschüssen werden in der Regel gemessen, indem die reale Beschäftigungssituation geförderter Personen einige Zeit nach Ablauf der Förderung mit einer kontrafaktischen Situation verglichen wird, in der die Personen keine Förderung erhalten hätten. Dies kann zum einen über randomisierte Kontrollstudien und zum anderen über das sogenannte Propensity Score Matching erreicht werden¹. Ein Beschäftigungseffekt bedeutet dann zum Beispiel, dass im Gegensatz zur Vergleichsgruppe ein höherer Anteil der mit einem Lohnkostenzuschuss geförderten Personen nach einem Jahr beschäftigt oder zumindest nicht arbeitslos ist.

Jaenichen (2002) stellt für eine Reihe von Personengruppen und Förderarten, insbesondere den früheren „Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung“, im Durchschnitt arbeitslosigkeitsreduzierende Effekte von Lohnkostenzuschüssen fest. An den jeweils gemessenen Zeitpunkten befanden sich statistisch signifikant mehr geförderte Personen in Beschäftigung als Personen aus der Vergleichsgruppe. Allerdings befanden sich viele geförderte Personen zum Zeitpunkt der letzten Messung noch innerhalb der Förderung oder der Nachbeschäftigung, was laut der Autorin zu einer möglichen Überschätzung der Förderwirkung führt. Die Studie ermittelte außerdem eine höhere Förderwirkung bei stärker zielgruppenorientierten Lohnkostenzuschüssen im Vergleich zu schwächer zielgruppenorientierten Lohnkostenzuschüssen (Jaenichen 2002). Andere Studien messen im Gegensatz zu Jaenichen eher höhere Förderwirkungen: Bernhard et al. (2008) fanden beispielsweise heraus, dass von den ehemaligen SGB II-Leistungsbeziehern in der Altersgruppe von 25-34 Jahren 20 Monate nach dem Erhalt eines 4 bis 6-monatigen Eingliederungszuschusses etwa 65 Prozent in ungeförderter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung waren. Dagegen waren nur etwa 35 Prozent der Vergleichsgruppe zum gleichen Zeitpunkt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Auch Studien im Ausland ermitteln insgesamt positive, wenn auch teilweise geringere Beschäftigungseffekte von Lohnkostenzuschüssen.²

Grund für die gesteigerten Beschäftigungsquoten könnte sein, dass Geförderte durch den Lohnkostenzuschuss die Chance bekommen, sich im Betrieb zu beweisen. Nach Ablauf von Förderung und Nachbeschäftigung haben sie zudem ihre Beschäftigungsfähigkeit, Berufserfahrung und Produktivität so weit gesteigert, dass Ihre weitere Beschäftigung für den Arbeitgeber auch ohne staatliche Förderung attraktiv ist.

¹ Beim Propensity Score Matching wird anhand von Hintergrundvariablen wie Alter, Bildungsabschluss, bisheriger Inanspruchnahme von Förderungen etc. angestrebt, Personen aus einem Datensatz auszuwählen, die den geförderten Personen so gut wie möglich gleichen, jedoch die jeweilig untersuchte Förderung nicht erhalten haben (vgl. Jaenichen 2002). Wichtig ist hier, dass alle integrationsrelevanten Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontroll-Gruppe als Variablen vorliegen. Sonst schreibt das Modell gemessene Wirkungen dem Lohnkostenzuschuss zu, wenn die eigentlichen Ursachen verborgene, nicht-gemessene Unterschiede zwischen Behandlungs- und Kontrollgruppe sind.

² Vergleiche Fay (1996) und Martin (2001) für Meta-Studien mit Ergebnissen zu Lohnkostenzuschüssen mehrerer OECD Länder.

Weiterhin kann auch der Effekt von Lohnkostenzuschüssen auf das Einkommen der Zielgruppe von Interesse sein. Die Frage ist dann, ob mit einem Lohnkostenzuschuss geförderte Personen im Gegensatz zur Vergleichsgruppe ein höheres Einkommen aufweisen. Für die Wirkungen der GAJL-Einstellungshilfe wäre diese Frage unter Umständen relevant, weil ein höheres Einkommen das Land Sachsen-Anhalt attraktiver für die Zielgruppe machen würde, und das Land damit Abwanderung verhindern könnte. In einer Studie zum Eingliederungszuschuss kommt Stephan (2009) zu dem Ergebnis, dass es zwar keinen signifikanten Unterschied in der Höhe des Arbeitsentgeltes zwischen mit Eingliederungszuschuss Geförderten und nicht-geförderten Personen gibt. Da allerdings geförderte Personen in der Folgezeit mit höherer Wahrscheinlichkeit im ersten Arbeitsmarkt integriert sind, kann laut Stephan davon ausgegangen werden, dass sie über eine längere Zeit gesehen kumuliert mehr Geld verdienen als nicht geförderte Personen. Wenn die GAJL-Einstellungshilfen zumindest einen leichten Beschäftigungseffekt aufweisen, so sollte auch ein entsprechender kumulierter Einkommenseffekt vorliegen. Mit einer GAJL-Einstellungshilfe geförderte junge Erwachsene unter 25 Jahren in Sachsen-Anhalt sollten damit über einen längeren Zeitraum ein höheres kumuliertes Einkommen aufweisen als vergleichbare, nicht mit einem Lohnkostenzuschuss geförderte junge Erwachsene.

Viele Evaluationen kommen weiterhin zu dem Schluss, dass Lohnkostenzuschüsse besonders effektiv sind, wenn sie in Kombination mit Qualifizierungen und Hilfen bei der Jobsuche bzw. unterstützenden Vermittlungsaktivitäten stattfinden (OECD 1993, Fay 1996). Diese Ergebnisse unterstützen den Ansatz, Qualifizierung sowie vermittelnde Aktivitäten durch die GAJL-Projekte mit einer Einstellungshilfe zu kombinieren.

Eine Herausforderung beim Einsatz von Lohnkostenzuschüssen ist die Vermeidung von Mitnahme- und Substitutionseffekten. Mitnahmeeffekte existieren, wenn das Unternehmen die geförderte Person auch ohne die Förderung eingestellt hätte. Substitutionseffekte entstehen, wenn ungeforderte Arbeitnehmende entlassen werden oder deren Verträge nicht verlängert werden, damit geförderte Arbeitnehmende eingestellt werden können. Weitere Evidenz zeigt, dass bei Lohnkostenzuschüssen zum Teil hohe Mitnahmeeffekte existieren. Mehr als die Hälfte befragter Unternehmen in Belgien gab beispielsweise an, dass sie die mit einem Lohnkostenzuschuss geförderten Personen auch ohne Förderung eingestellt hätten. (Fay 1996; vergleiche auch Martin et al. 2001). Studien in England und Australien identifizierten sogar Mitnahmeeffekte von mehr als zwei Drittel der Förderfälle. (OECD 1993) Auch eine große Anzahl mit Lohnkostenzuschüssen geförderter Betriebe in Deutschland **gab an, die Förderungen „mitgenommen“ zu haben** – die Personen wären so oder so eingestellt worden. (Brussig 2011).

Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, muss im Fall des Eingliederungszuschusses nach §§ 88 ff. SGB III (der gängigste Lohnkostenzuschuss in Deutschland, vgl. Abschnitt 2.3 Kohärenz), der Arbeitgeberservice der jeweiligen Arbeitsagentur eine Minderleistung bei dem oder der zu fördernden Arbeitnehmenden nachweisen. Der Nachweis dieser Minderleistung soll sicherstellen, dass nur Personen gefördert werden, die ohne eine Förderung nicht eingestellt worden wären. Eine effiziente und realitätsnahe Feststellung von Minderleistungen erweist sich in der Praxis allerdings als problematisch. Befragte Jobcenter und Arbeitsagenturen bewerten die Prüfung und Quantifizierung von Minderleistungen generell als schwierig (Brussig et al 2011, S. 234). Da Minderleistungen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand festgestellt werden können, müssen sich die Vermittlungsfachkräfte auf die Darlegungen der Personalverantwortlichen im Betrieb verlassen, was Mitnahmen erleichtert. Andere Untersuchungen weisen darauf hin, dass Mitnahmeeffekte reduziert werden können, wenn die Zielgruppe klar abgegrenzt ist (Jaenichen 2002) und diese Abgrenzung in der Praxis auch umgesetzt wird (Brussig et al. 2011). Eine umfassende Kontrolle der Betriebe, etwa durch Ermittlung des Verbleibs der oder des Geförderten und ein Monitoring der Beschäftigtenzahl während und nach der Förderung kann ebenfalls bei der Verhinderung von Mitnahmen und Substitutionen helfen. (Fay 1996) Auch Gutscheine gelten als Möglichkeit, Mitnahmen zu verringern, weil dann die Einschätzung der Minderleistung zeitlich vor der Einstellung liegt (und damit nicht reaktiv ist). So kann die Einschätzung der Minderleistung ohne Einfluss einer bereits bestehenden Vorauswahl von Bewerberinnen und Bewerbern durch den Betrieb geschehen. Allerdings besteht bei Gutscheinen eine Stigmatisierungsgefahr der Geförderten im Betrieb (Knabe et al. 2006). Im Falle der Einstellungshilfen ist die vorherige Projektteilnahme an einem GAJL-Projekt die einzige Voraussetzung, die die Teilnehmenden und Betriebe erfüllen müssen. Minderleistung wird nicht geprüft. Im Gegenteil, um eine Doppelförderung zu vermeiden, ist

ein Ablehnungsbescheid für den Eingliederungszuschuss durch das Jobcenter oder die Arbeitsagentur vorzulegen. Die Ablehnung des Antrags auf Eingliederungszuschuss kann verschiedene Gründe haben, ein möglicher Grund sind fehlende Minderleistungen. Dies schafft vergleichsweise gute Voraussetzungen für Mitnahmen. Andererseits zeigen die insgesamt hohen **Mitnahmeeffekte bei Lohnkostenzuschüssen auch, dass ein gewisses Maß an Mitnahme „normal“** ist und gegebenenfalls akzeptabel sein kann. Die Untersuchung der Mitnahme war einer der zentralen Fragen der Evaluation (vgl. Abschnitt 3.4 Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme).

Das Ziel von Lohnkostenzuschüssen ist in der Regel nicht in erster Linie die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Unternehmen sollen vielmehr dazu bewegt werden, offene Stellen an bestimmte Personen (oft mit Vermittlungshemmnissen) zu vergeben und nicht an diejenigen Arbeitslosen, die eigenständig in kurzer Zeit wieder eine neue Stelle finden können. Die Förderung soll also die Reihenfolge in der Warteschlange der Arbeitslosen verändern (vgl. Hartmann 2004). In der Realität entstehen dann auch oft sogenannte Substitutionseffekte, bei denen ungeforderte Arbeitnehmende entlassen werden oder deren Verträge nicht verlängert werden, damit geförderte Arbeitnehmende eingestellt werden können. In der Regel steigen Substitutionseffekte mit sinkenden Mitnahmeeffekten. (OECD 1993) Substitutionseffekte können durch ein genaues Monitoring der entsprechenden Betriebe vermindert werden. Insbesondere können Substitutionseffekte minimiert werden, wenn die Förderung von Betrieben an die Voraussetzung geknüpft wird, dass bei Empfang der Förderung die Zahl der Angestellten im Unternehmen steigen muss (Knabe et al. 2006), also ein neuer bzw. zusätzlicher Arbeitsplatz entsteht. Substitutionen könnten im Rahmen der GAJL-Einstellungshilfen kontraproduktiv sein, wenn beispielsweise ungeforderte junge Erwachsene entlassen oder nicht weiter beschäftigt werden, damit GAJL-Teilnehmende eingestellt **werden können. Insbesondere dort, wo die Einstellungshilfen nicht „mitgenommen“** werden, können vermehrt Substitutionen auftreten.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Studien zu Lohnkostenzuschüssen weltweit generell erhöhte Beschäftigungseffekte bei den Geförderten diagnostizieren, welche bis zu 30 Prozentpunkte nach mehr als eineinhalb Jahren betragen können. Allerdings kommen einige Studien zu geringeren Förderwirkungen, insbesondere je weiter die Förderung vom Messzeitpunkt zurück liegt. Lohnkostenzuschüsse gelten besonders dann als effektiv, wenn sie wie im Fall der GAJL-Projekte mit Qualifizierungen und Hilfe bei der Jobsuche kombiniert werden. Mitnahmeeffekte existieren generell und länderübergreifend, übersteigen oft die Hälfte aller Förderfälle und gelten als schwer verhinderbar. Eine klare Zielgruppendefinition kann Mitnahmen verhindern. Je geringer die Mitnahmeeffekte, desto höher sind in der Regel die Substitutionen. Diese können durch die Voraussetzung vermindert werden, dass die Zahl der Angestellten bei Erhalt einer geförderten Person steigen muss.

Tabelle 11: Ausgewählte nationale und internationale Studien zur Wirksamkeit von Lohnkostenzuschüssen

Titel, Autor, Erscheinungsjahr	Untersuchungsgegenstand und Methodik	Zentrale Ergebnisse	Einschränkungen in der Vergleichbarkeit zu GAJL-Einstellungshilfen
<p>„Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik“ (Brusig et al. 2011)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Umsetzung von Eingliederungszuschüssen in der Vermittlungspraxis</p> <p><u>Methodik:</u> Fallstudien in Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und Betrieben sowie Gruppendiskussionen mit geförderten Arbeitnehmern</p>	<p>Eingliederungszuschüsse sind ein vertrautes Instrument in Arbeitsagenturen und Jobcentern, mit dem Fach- und Führungskräfte routiniert umgehen.</p> <p>Stellenwert der EGZ für Integration von Personen mit Vermittlungshemmnissen wird in AA und JC als relativ positiv beurteilt.</p> <p>Befragte Betriebe gaben in vielen Fällen an, dass Person auch ohne Förderung eingestellt worden wären (Mitnahmeeffekt).</p> <p>Feststellung der Minderleistung ist eine besonders große Schwierigkeit. Bei Betrieben mit starkem Kostenwettbewerb kann der EGZ einen größeren Effekt haben.</p> <p>Mehrzahl der Förderungen kommt „reaktiv“ zustande (Betrieb hat Person ausgewählt und fragt dann, ob für diese Person eine Förderung möglich ist).</p> <p>Offensives Werben mit Möglichkeit des EGZ kann stigmatisierend wirken.</p>	
<p>“Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms” (Bernard et al. 2008)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Einfluss des Eingliederungszuschusses auf Beschäftigung der geförderten Personengruppen, differenziert u. a. nach Alter, Geschlecht, Förderlänge, Region</p> <p><u>Methodik:</u> Analyse von integrierten Erwerbsbiografien der Bundesagentur für Arbeit; Vergleichsgruppendesign durch Propensity Score Matching; Vergleichsgruppe: vergleichbare arbeitslose Personen im Rechtskreis des SGB II</p>	<p>20 Monate nachdem erwerbsfähige 25-34-jährige Hilfebedürftige eine geförderte Beschäftigung aufgenommen haben (Eingliederungszuschuss, 4-6 Monate), ist der Anteil in regulärer Beschäftigung bei den Geförderten um etwa 30 Prozentpunkte höher als in der Vergleichsgruppe (65 % gegenüber 34 %).</p> <p>Der Anteil der 25-34-jährigen Geförderten, der keine SGB II-Leistungen mehr bezieht, ist um 36 Prozentpunkte höher (72 % gegenüber 36 %).</p> <p>Generell scheinen Gruppen mit starken Vermittlungsschwierigkeiten stärker zu profitieren als Gruppen mit weniger starken Vermittlungsschwierigkeiten.</p>	<p>Jüngste untersuchte Altersgruppe war 25-34 Jahre alt, und damit älter als die GAJL-Zielgruppe.</p>

Titel, Autor, Erscheinungsjahr	Untersuchungsgegenstand und Methodik	Zentrale Ergebnisse	Einschränkungen in der Vergleichbarkeit zu GAJL-Einstellungshilfen
<p>„Employer wage subsidies and wages in Germany“ (Stephan 2009)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Einfluss des Eingliederungszuschusses auf die Arbeitsentgelte der Geförderten, differenziert nach Geschlecht und Ost/West</p> <p><u>Methodik:</u> Analyse von Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zu mit dem Eingliederungszuschuss geförderten Beschäftigten; Vergleichsgruppe durch Propensity Score Matching</p>	<p>Geförderte Beschäftigte erhalten durchschnittlich ähnlich hohe Tagesentgelte wie nicht-geförderte. Da geförderte Personen aber in der Folgezeit mit höherer Wahrscheinlichkeit beschäftigt sind als vergleichbare ungeförderte Personen, fallen ihre kumulierten Arbeitsentgelte über einen längeren Zeitraum betrachtet höher aus.</p>	<p>Altersgruppe: 25-49-jährige ehemalige Arbeitslose, damit älter als GAJL-Zielgruppe.</p>
<p>„Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit. Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching“ (Jansen 2002)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Einfluss verschiedener Lohnkostenzuschüsse auf die Arbeitslosigkeit der geförderten Personen, differenziert u. a. nach Geschlecht und Region</p> <p><u>Methodik:</u> Mikroökonomische Evaluation; Verknüpfung von Erhebungs- und Prozessdaten der damaligen Bundesanstalt für Arbeit; Vergleichsgruppe durch Propensity Score Matching</p>	<p>Für alle Förderarten und Personengruppen im Durchschnitt: Reduktion der Arbeitslosigkeit (und teilweise hoch); Die stärksten Förderwirkungen werden allerdings für den Zeitraum der Förderung selbst geschätzt; sowohl in Ost als in West: bei stärker zielgruppenorientierten LKZ (EGZ für Ältere, EGZ erschwerte Vermittlung) stärkere Förderwirkungen als bei schwach zielgruppenorientierten (Förderwirkungen nach Ende des Förderzeitraums oft nicht mehr signifikant); aber: bei stärker zielgruppenorientierten LKZ waren Personen am Ende des Evaluationszeitraums häufig noch in Nachbeschäftigung</p>	<p>Studie wurde vor Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) durchgeführt.</p> <p>Die Gruppe der SGB II-Empfänger ist heterogen und bleibt durchschnittlich vergleichsweise lang im Bezug. Deshalb können Ergebnisse aus der Zeit vor der Reform nur mit Einschränkungen auf heutige SGB II-Leistungsbezieher angewandt werden.</p>

Titel, Autor, Erscheinungsjahr	Untersuchungsgegenstand und Methodik	Zentrale Ergebnisse	Einschränkungen in der Vergleichbarkeit zu GAJL-Einstellungshilfen
<p>“What works and for whom: a review of OECD countries’ experiences with active labour market policies” (Martin et al. 2001)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Vergleich der Wirkungen verschiedener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in mehreren OECD-Ländern</p> <p><u>Methodik:</u> Meta-Analyse</p>	<p>LKZ können für Langzeitarbeitslose und Berufsrückkehrerinnen sinnvoll sein.</p> <p>Netto-Beschäftigungseffekte (also Effekte auf das Saldo aller Arbeitsplätze z. B. im Bundesland oder in Deutschland) häufig sehr gering/bei Null wegen hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte (nur 10 von 100 geförderten Arbeitsplätzen sind zusätzlich bzw. aufgrund der Förderung neu geschaffen).</p> <p>Verbesserung der Wirkung durch genauere Zielgruppenansprache und stärkere Kontrolle der Unternehmen (Probleme: steigende Stigmatisierung bei engerer Definition der Förderfähigen und geringere Beteiligung der Betriebe bei hohen Kontrollen).</p>	<p>Andere kulturelle, politische, soziodemografische Gegebenheiten, da größtenteils ausländische Studien.</p> <p>Studien fokussieren größtenteils nicht auf junge Erwachsene bzw. Arbeitslose U25.</p>
<p>“Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries” (Fay 1996)</p>	<p><u>Untersuchungsgegenstand:</u> Vergleich der Wirkungen verschiedener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in mehreren OECD-Ländern</p> <p><u>Methodik:</u> Meta-Analyse</p>	<p>JOBSTART in Australien: Beschäftigungsrate 6 Monate nach Förderende beträgt bei Geförderten 60 %, bei Nicht-Geförderten 30 %.</p> <p>LKZ in Belgien: Mitnahmeeffekt: 53 % Verdrängungseffekt: 36 % (Das heißt, dass 53 % der geförderten Personen auch ohne Förderung eingestellt worden wären und bei 36 % ohne den Lohnkostenzuschuss eine andere Person eingestellt worden wäre.)</p>	<p>Andere kulturelle, politische, soziodemografische Gegebenheiten, da größtenteils ausländische Studien.</p> <p>Studien fokussieren größtenteils nicht auf junge Erwachsene bzw. Arbeitslose U25.</p>

Quelle: siehe jeweilige Artikel: Brussig et al. 2011, Bernard et al. 2008, Stephan 2009, Jaenichen 2002, Martin et al. 2001, Fay 1996

2.3 Kohärenz

Laut Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Einstellung Jugendlicher aus Projekten „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (Erlass des MW vom 31.8.2010 – 54-32321-15.5) wird eine Einstellungshilfe nur dann gewährt, wenn der Arbeitgebende für die Einstellung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers keinen Lohnkostenzuschuss anderer öffentlicher Leistungsträger in Anspruch nehmen kann. Die GAJL-Einstellungshilfen sind mit anderen Worten **gegenüber Lohnkostenzuschüssen anderer öffentlicher Leistungsträger „nachrangig“**. Im folgenden Kapitel wird deshalb geprüft, welche Lohnkostenzuschüsse öffentlicher Leistungsträger Arbeitgebern in Sachsen-Anhalt zur Verfügung stehen und wie sich die GAJL-Einstellungshilfen dabei von den anderen Lohnkostenzuschüssen abgrenzen.

Für arbeitslose junge Erwachsene stehen bundesweit, und damit auch in Sachsen-Anhalt, generell zwei Lohnkostenzuschüsse für den Ausgleich von Minderleistungen bereit. Dies sind der Eingliederungszuschuss nach §§ 88 ff. SGB III und die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II.

Den „**Eingliederungszuschuss**“ können Arbeitgeber zur Eingliederung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beantragen, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert ist. Nach §§ 88 ff. SGB III können Arbeitgeber den Einstellungszuschuss sowohl über Arbeitsagenturen als auch über Jobcenter erhalten. Über einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten kann die Förderhöhe, je nach Grad der Einschränkung der Arbeitsleistung, bis zu 50 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgeltes betragen. Dabei werden pauschal 20 Prozent des Bruttoarbeitsentgeltes als Arbeitgeberbeitrag zum Gesamtsozialversicherungsbeitrag berücksichtigt. Es besteht eine Nachbeschäftigungsfrist, deren Dauer der Förderfrist entspricht.

Arbeitgeber können die GAJL-Einstellungshilfe nur beantragen, wenn ein Antrag auf Förderung durch den Eingliederungszuschuss für diese Person abgelehnt wurde. Die Einstellungshilfe hat dabei in der Theorie eine andere Zielgruppe als der Eingliederungszuschuss. Der Eingliederungszuschuss soll schwer vermittelbare Arbeitslose in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integrieren. Die Einstellungshilfe hat dagegen das Ziel, junge, ausgebildete Erwachsene durch Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Sachsen-Anhalt zu halten. Der Eingliederungszuschuss ist dagegen für Personen mit einer Minderleistung konzipiert. Die GAJL-Einstellungshilfe ist deshalb nur dann kohärent, oder ergänzend zum Eingliederungszuschuss, wenn ihre Zielgruppe sich auch in der Praxis von der des Eingliederungszuschusses abgrenzt. Je mehr sich die GAJL-Teilnehmenden und die Zielgruppe des Eingliederungszuschusses ähneln, desto mehr Förderungsüberschneidung ist in der Realität zu erwarten und desto geringer ist wegen der Nachrangigkeit von ESF-Instrumenten die zu erwartende Inanspruchnahme der GAJL-Einstellungshilfen. Die aktuelle Zielgruppe der GAJL-Einstellungshilfen wird in Abschnitt 3.2 beschrieben.

Die folgende Tabelle zeigt die Unterschiede und die Ähnlichkeiten von den GAJL-Einstellungshilfen und dem Eingliederungszuschuss.

Tabelle 12: Vergleich der Förderbedingungen der GAJL-Einstellungshilfen und des Eingliederungszuschusses

	GAJL-Einstellungshilfe	Eingliederungszuschuss
Rechtsgrundlage	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“	§§ 88 ff. SGB III
Finanzierung	Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Landes Sachsen-Anhalt	Mittel der Bundesagentur für Arbeit
Bewilligende Institution	Landesverwaltungsamt	Arbeitgeberservice
Regionale Ebene	Sachsen-Anhalt	Bund
Förderziele	„Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher unter 25 Jahren in dauerhafte reguläre Beschäftigung in Sachsen-Anhalt“	„Eingliederung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert ist“
Zielgruppe	GAJL-Teilnehmende	Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
Zentrale Förderkriterien	<ul style="list-style-type: none"> - Bestehen eines unbefristeten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses - Max. Frist von 14 Tagen zwischen Praktikumsende und Beginn der Beschäftigung (unmittelbar nach Projektende) 	Vermittlung wegen in der Person liegender Gründe erschwert
Zuwendungsempfänger	Private Arbeitgebende	Private und öffentliche Arbeitgebende
Art der geförderten Beschäftigungsverhältnisse	Sozialversicherungspflichtig	Sozialversicherungspflichtig
Förderdauer	Die ersten sechs Monate des Arbeitsverhältnisses	Bis zu zwölf Monate
Höhe der Förderung	Bis zu 50 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgeltes, ohne Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag, maximal 3000 €	Bis zu 50 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgeltes, inkl. Arbeitgeberanteil am Gesamtsozialversicherungsbeitrag
Auszahlungsart	Einmalige Zahlung sechs Monate nach Einstellung	Monatliche Auszahlung
Nachbeschäftigungsfrist	Keine. (Fördervoraussetzung ist ein unbefristeter Arbeitsvertrag)	Entspricht Förderdauer
Weitere Konditionen	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Förderung im Falle einer Kündigung nach weniger als sechs Monaten - Förderung als De-minimis-Beihilfe; Aufbewahrung der Bescheinigung mindestens zehn Jahre nach Maßnahmenende; jederzeitige Befugnis von EU-Behörden, die Mittelverwendung zu prüfen - Vorlage eines Verwendungsnachweises beim LVvA spätestens drei Monate nach Beendigung der Maßnahme - Nachrangig gegenüber Lohnkostenzuschüssen anderer öffentlicher Leistungsträger 	<ul style="list-style-type: none"> - Rückzahlung ist auf Hälfte des geleisteten Förderbetrages begrenzt - Teilweise Rückzahlung bei Kündigung während Förderungszeitraum oder Nachbeschäftigungszeit - Keine Rückzahlung u. a. bei berechtigter Kündigung wegen Verhalten des Arbeitnehmers, Kündigung wegen dringender betrieblicher Erfordernisse

Quelle: eigene Zusammenstellung anhand der Richtlinie (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt 2009) und des SGB III

Mit der „**Förderung von Arbeitsverhältnissen**“ von bis zu 75 Prozent des gezahlten tariflichen oder ortsüblichen Bruttoentgelts sollen langzeitarbeitslose Menschen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden. Diese müssen langzeitarbeitslos im Sinne von § 18 SGB III und in ihren Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt sein (z. B. Sucht, Verschuldung, fehlende Sprachkenntnisse, Analphabetismus, fehlender Schul- oder Ausbildungsabschluss). Weiterhin müssen sie für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten verstärkte vermittlerische Tätigkeit nach § 16 Absatz 1 Satz 1 SGB II erhalten haben. Gefördert werden nur Personen, für die eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Förderung für die Dauer der Zuweisung voraussichtlich nicht möglich ist. Außerdem kann die geförderte Person innerhalb von fünf Jahren maximal 24 Monate lang gefördert werden.

In der Praxis dürfte es kaum Überschneidungen zwischen diesem Instrument und den Einstellungshilfen geben. Denn nur in Ausnahmefällen dürften die „besonders schweren Vermittlungshemmnisse“ in dieser Zielgruppe auftreten. Außerdem empfiehlt die Bundesagentur für Arbeit eine sehr eingeschränkte Nutzung des Instruments für Personen unter 25 Jahren, und damit für die Zielgruppe der GAJL-Einstellungshilfen. „Für diesen Personenkreis steht ein besonders breit gefächertes arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium zur Verfügung. Die öffentlich-geförderte Beschäftigung ist „Ultima Ratio“; vor dem Einsatz sind die Pflichtleistungen der Vermittlung sowie die Ermessensleistungen zur Eingliederung, die auf eine Integration in Ausbildung oder Arbeit zielen, vorrangig zu nutzen. Die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II soll daher nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen.“ (Bundesagentur für Arbeit, SGB II – Fachliche Hinweise zur Förderung von Arbeitsverhältnissen, Stand: April 2012). Auch unterscheiden sich die Beschäftigungsverhältnisse beim Eingliederungszuschuss und den GAJL-Einstellungshilfen einerseits und den Arbeitsverhältnissen andererseits. Während der Eingliederungszuschuss und die GAJL-Einstellungshilfen für (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungen auf dem ersten Arbeitsmarkt gezahlt werden, kann es sich bei geförderten Arbeitsverhältnissen auch um Beschäftigungen auf dem zweiten Arbeitsmarkt handeln.

Zusammenfassend gibt es für die Zielgruppe der GAJL-Teilnehmenden mit den Eingliederungszuschüssen und der Förderung von Arbeitsverhältnissen zwei alternative, bundesweit verfügbare Lohnkostenzuschüsse. Während es potentiell starke Überschneidungen zwischen Einstellungshilfe und Eingliederungszuschuss gibt, ist eine Überschneidung mit der Förderung von Arbeitsverhältnissen kaum von Relevanz.

Tabelle 13: GAJL-Einstellungshilfen im Vergleich zu alternativen Lohnkostenzuschüssen für junge Erwachsene unter 25 Jahren

Instrument	Rechtliche Grundlage	Berufsabschluss	Förderung von...	Dauer, Höhe in Prozent des Arbeitsentgeltes	Rechtskreis
GAJL-Einstellungshilfen	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“	Ja/nein	SvB	6 Monate, 50 %	SGB II/ Nicht-Leistungsempfängerinnen und -empfänger
Förderung von Arbeitsverhältnissen	§ 16e SGB II	Ja/nein	SvB	Bis zu 12 Monate, bis zu 75 %	SGB II
Eingliederungszuschuss	§ 88 SGB III	Ja/nein	SvB	Bis zu 12 Monate, bis zu 50 % inkl. Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbeitrag	SGB II/III

Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (2009), SGB II, SGB III

3. Effektivität

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der einzelnen Schritte der Evaluation zusammengetragen und strukturiert. Die einzelnen Schritte der Evaluation beinhalten Ergebnisse der explorativen Interviews mit Jobcentern und Trägern, der Betriebsinterviews und der Fokusgruppe sowie die Auswertung der Monitoringdaten und der Dokumente zu den Projekten und den Einstellungshilfen.

Fragen der Evaluation (vgl. auch Kapitel 1):

- 1. Was sind die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen?**
- 2. Wie können Einstellungshilfen in Zukunft gestaltet werden, um größere Erfolge mit diesem Instrument zu erzielen?**

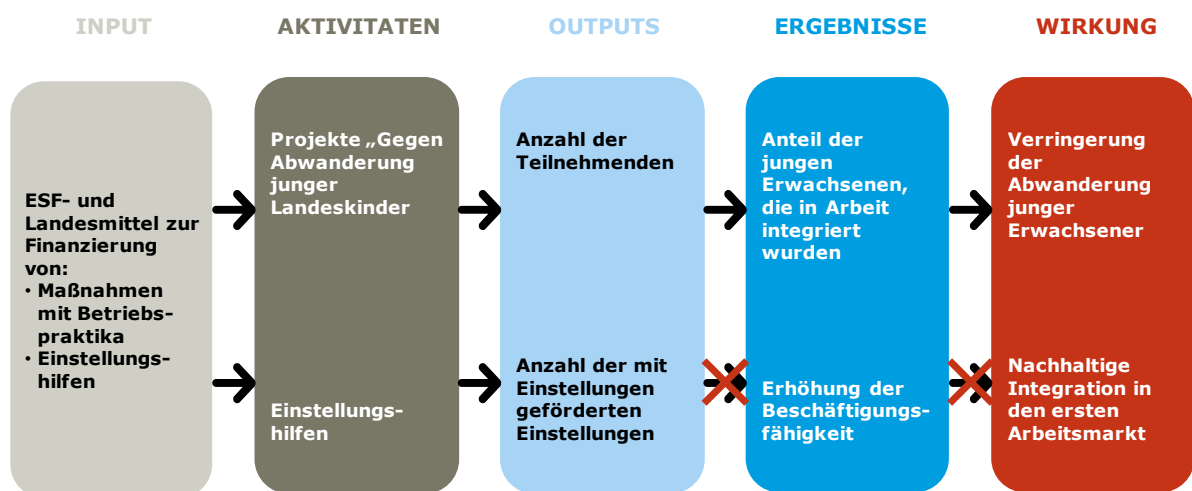
Die Untersuchung dieser beiden zu evaluierenden Fragen setzt ein vertieftes Verständnis der Wirkungsmechanismen voraus, die der Förderung zugrunde liegen. Rambøll bedient sich zu diesem Zweck einer Interventionslogik. Die Interventionslogik setzt Input, Aktivitäten, Outputs, Ergebnisse und Wirkungen einer Förderung miteinander in Beziehung.

Im Hinblick auf die GAJL-Projekte und die Einstellungshilfen ergibt sich folgende Interventionslogik:

- Die Mittel des Europäischen Sozialfonds und des Landes wurden genutzt (Input), um die **Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“** und die **Einstellungshilfen** (Aktivitäten) zu finanzieren.
- Outputs dieser Angebote sind die mit den Angeboten erreichten Teilnehmenden.
- Die Förderung soll zum Ergebnis haben, dass die Teilnehmenden in eine dauerhafte, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden.
- Die beabsichtigte Wirkung ist eine Integration der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt und die Verringerung der Abwanderung junger Erwachsener aus Sachsen-Anhalt.

Die beschriebenen Wirkungsmechanismen sind in der folgenden Abbildung nochmals grafisch veranschaulicht:

Abbildung 3: Interventionslogik für die Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ sowie die Einstellungshilfen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL II) mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Sachsen-Anhalt (vgl. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt 2009)

Bei der Analyse konzentrieren wir uns auf die Aktivitäten, die Outputs und die Ergebnisse der Förderung. Die Analyse der eingesetzten Mittel (Input) war nicht Teil der Evaluation. Die Wirkungen werden nicht näher betrachtet, da durch die fehlende Inanspruchnahme (fehlender Output) kaum Ergebnisse erzielt werden können. Die fehlenden Ergebnisse der Einstellungshilfen haben dann wiederum zur Folge, dass auch keine Wirkungen durch die Einstellungshilfen erzielt werden können. Insofern fokussiert die Fragestellung auf die Ursachen für die fehlende Inanspruchnahme **der Einstellungshilfen. Sofern die Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ für die Beantwortung der Fragen zu den Einstellungshilfen relevant sind, werden auch die Projekte in die Analyse miteinbezogen.** Eine eigenständige Untersuchung der GAJL-Projekte erfolgt nicht.

3.1 Grundlage für die Einstellungshilfen: die Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“

Die Projekte „Gegen die Abwanderung junger Landeskinder“ sind nicht direkter Gegenstand dieser Evaluation. Allerdings ist die Teilnahme an einem der Projekte Voraussetzung für eine Förderung durch die Einstellungshilfen. Um die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf die relativ niedrige Inanspruchnahme der Einstellungshilfe bewerten zu können und Verbesserungsvorschläge abzuleiten, ist es wichtig, die Zielgruppe gut zu beschreiben. Zu diesem Zweck werden im Folgenden kurz die Projekte selbst beschrieben, um zu verdeutlichen, welche Qualifizierungen und Leistungen die Träger den jungen Erwachsenen mitgeben, bevor diese in die Betriebe gehen. Dann wird im nächsten Abschnitt die sozio-demografische Zusammensetzung der Zielgruppe näher betrachtet und die wichtigsten Problemlagen der Teilnehmenden beschrieben. Mithilfe dieser Informationen werden anschließend die Einstellungshilfen und ihre Inanspruchnahme näher analysiert.

Die GAJL-Projekte haben das Ziel, arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren mit Wohnsitz in Sachsen-Anhalt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu vermitteln, um damit die Abwanderung junger Fachkräfte zu verhindern. Dafür werden Beratungs- und Orientierungskurse mit einem Praktikum oder mehreren Praktika bei privaten Unternehmen kombiniert. Während des gesamten Projektes werden die Teilnehmenden fachlich und sozialpädagogisch betreut. In der Förderperiode 2007–2013 gab es bisher drei Ausschreibungswellen, 2008, 2009 und 2011. Derzeit läuft eine vierte Ausschreibung.

Tabelle 14: Anzahl der Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ nach Ausschreibungsjahren

Ausschreibungsjahr	2008	2009	2011
Anzahl GAJL-Projekte	26	18	10

Quelle: Monitoringdaten des LVWA Sachsen-Anhalt, Stand: 14.6.2012

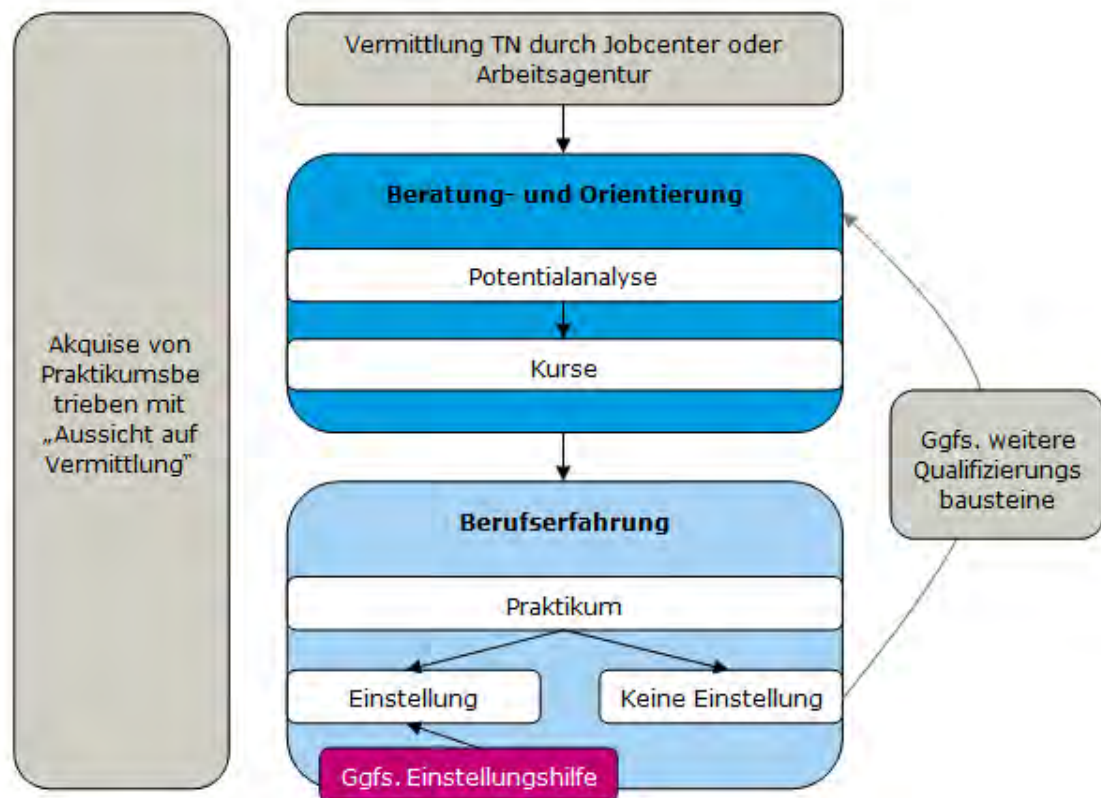
Die Beratungs- und Orientierungskurse beginnen mit einer Potentialanalyse, in der ein Sozialpädagoge bzw. eine Sozialpädagogin ermittelt, in welchen Bereichen der oder die Teilnehmende Unterstützung für eine erfolgreiche Bewerbung bzw. für die Arbeitsaufnahme in einem Betrieb benötigt. Die weitere Qualifizierung richtet sich dann nach den ermittelten Bedarfen der Teilnehmenden und umfasst Angebote wie beispielweise Computerkurse, Kommunikations- oder Bewerbungstrainings.

An die Beratungs- und Orientierungsphase (nachfolgend BO-Phase) schließt sich ein Praktikum von bis zu drei Monaten in einem privatwirtschaftlichen Betrieb an. In den Praktikumsvertrag soll aufgenommen werden, dass der Betrieb der bzw. dem Teilnehmenden eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Aussicht stellt. Falls im Anschluss dennoch keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen wird, können Teilnehmende die BO-Phase fortsetzen und dann gegebenenfalls weitere Praktika absolvieren, wobei die Gesamtdauer aller Praktika einer Person sechs Monate nicht überschreiten darf. Zusätzlich zur Beratung und Orientierung sind auch noch weitere berufs- oder arbeitsplatzspezifische Qualifizierungen möglich.

Teilnehmende aus dem Rechtskreis des SGB II bekommen pro Monat 100 Euro Aufwandsentschädigung plus Fahrgeld, während Teilnehmende aus dem Rechtskreis des SGB III pro Monat 300 Euro Aufwandsentschädigung plus Fahrgeld erhalten.

Die Abbruchquote in den Projekten liegt bei etwa 15-20 Prozent. Abbrüche gehen sowohl von den Trägern aus, als auch von den Teilnehmenden. Abbrüche führen – im Falle einer Zuweisung in das Projekt durch das Jobcenter – zu möglichen Sanktionen wegen Nichteinhaltung der Eingliederungsvereinbarung. Die Abbrechenden sind oft junge Erwachsene, die nicht auf eigenen Wunsch in das Projekt zugewiesen wurden. Auch sind sie nach Angaben eines Trägers oft noch unschlüssig, was ihre beruflichen Ziele angeht und fühlen sich dann überfordert angesichts der Betriebsnähe der GAJL-Projekte. Träger brechen die Maßnahme mit den Jugendlichen ab, wenn diese mehrfach unentschuldigt fehlen.

Abbildung 4: Schematische Darstellung der Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“



Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt 2009

Einige Träger merkten an, dass die zeitlichen Vorgaben für die Qualifizierungs- und Praktikumsphasen teilweise im Widerspruch zur bestmöglichen Förderung einiger Teilnehmender stehen. Alle Teilnehmenden müssen 40 Stunden Beratung und Orientierung durchlaufen, selbst wenn manche Teilnehmenden weniger Beratung und Orientierung und andere Teilnehmenden mehr Beratung und Orientierung benötigen – sonst werden etwaige Übergänge in Beschäftigung nicht als Vermittlungserfolg für die Projekte gewertet. Weiterhin werden nur Vermittlungen von Teilnehmenden gezählt, deren Praktika mindestens 120 Stunden umfassten. Wenn ein Arbeitsverhältnis beispielsweise schon nach zwei Wochen zustande kommt, können die Träger keinen Vermittlungserfolg verbuchen.

Für die Vermittlung in Praktika benötigen die Träger gute Kontakte zu Arbeitgebern in der Region. Entsprechend sind solche bestehenden Kontakte ein Auswahlkriterium der Ausschreibung zu den GAJL-Projekten. Der Arbeitgeberservice der Agenturen für Arbeit kann allerdings oftmals auf Arbeitgebernnetzwerke zurückgreifen, die bereits mehr als 10 Jahre lang bestehen. In dem Zusammenhang wiesen die Träger darauf hin, dass die Schaffung eines wettbewerbsfähigen Netz-

werkes auf Seiten der Träger erleichtert würde, wenn Projektlaufzeiten mehr als ein- bis eineinhalb Jahre betragen würden.

Auch die Arbeitsplatzbindung der Praktika war unter Trägern nicht völlig unumstritten. Betriebe müssen, wie oben beschrieben, vor Zustandekommen des Praktikumsvertrages bestätigen, dass **„Aussicht auf Einstellung“ besteht. Nach Ansicht einiger Träger sind Praktika** aber für Teile der Zielgruppe, insbesondere Personen ohne verwertbaren bzw. ganz ohne Berufsabschluss hilfreich, selbst wenn keine direkte Aussicht auf Einstellung besteht. Diese können dann unter anderem der weiteren Berufsorientierung dienen.

Bis 2012 wurden auch bei den GAJL-Projekten nur Vermittlungen in unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für die Vermittlungsquoten gezählt. Seit einer Änderung der Richtlinie 2012 werden nun auch Beschäftigungen mit mindestens 12 Monaten Vertragslaufzeit für die Vermittlungsquote gewertet. Damit existieren unterschiedliche Kriterien zwischen GAJL-Projekten und GAJL-Einstellungshilfen, bei denen weiterhin nur unbefristete Beschäftigungsverhältnisse gezählt werden.

3.2 Die Zielgruppe der Einstellungshilfen: die Teilnehmenden der Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“

Insgesamt haben seit 2008 6.669 junge Erwachsenen an einem Projekt „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ teilgenommen. In den 2011 gestarteten, aktuellen Projekten (Förderzeitraum 01.04.2011-30.09.2012) wurden bisher 572 aktive Teilnehmende gezählt. Da die aktuellen Projekte noch bis Ende 2012 laufen und im Spätsommer 2012 eine vierte Ausschreibung gestartet wurde, werden bis zum Ende der Förderperiode noch weitere Teilnehmende dazu kommen.

Die jungen Erwachsenen werden entweder von den Jobcentern oder von den Agenturen für Arbeit in die Projekte zugewiesen, je nachdem ob sie Leistungen nach dem SGB II erhalten bzw. Nicht-Leistungsempfangende sind. Die meisten GAJL-Teilnehmenden kommen aus dem Rechtskreis des SGB II. GAJL-Teilnehmende haben laut Monitoring häufig eine abgeschlossene Berufsausbildung, konnten jedoch bisher noch nicht auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen. In vielen Fällen haben sie nur wenig Erfahrung mit der Arbeit in einem Unternehmen, da sie nach Angabe der Träger ihre Ausbildung **außerbetrieblich oder schulisch absolviert haben. Ausbildungen in sogenannten „Assistentenberufen“ sind in der Zielgruppe verbreitet.**

Tabelle 15: Frauenanteil an den aktiven GAJL-Teilnehmenden nach Jahren

	2008	2009	2011
Anzahl Teilnehmende	3087	3010	572
Anteil Frauen	60 %	54 %	52 %
Anteil Konvergenz-Regionen	70 %	67 %	62 %

Quelle: Monitoringdaten des LVwA Sachsen-Anhalt, Stand: 14.6.2012

GAJL-Teilnehmende sind in der Regel zwischen 19 und 24 Jahren alt. Die meisten sind weiblich, wobei die Frauenquote über die letzten Jahre abgenommen hat. Unter den Frauen sind einige junge Mütter, wovon wiederum einige alleinerziehend sind. Nach Informationen der Träger wohnen viele Teilnehmende noch im Elternhaus.

Tabelle 16: Beispiele aus den Interviews: Berufsausbildungen

Beispiele für Berufsausbildungen

- Dachdecker/-in
- Ergotherapeut/-in
- Heilerziehungspfleger/-in
- Friseur/-in
- Kinderpfleger/-in
- Koch/Köchin
- Physiotherapeut/-in
- Technischer Assistent/Technische Assistentin
- Verkäufer/-in

Quelle: eigene Erhebung

Nach Aussage mehrerer Träger waren in den Jahren von 2004 bis 2007 mehr Facharbeiterinnen und Facharbeiter mit Berufserfahrung in den Projekten als im Zeitraum 2008-2012.

Die Problemlagen der Teilnehmenden haben sich nach Aussage der Träger seitdem vergrößert. Den Teilnehmenden mangelt es häufig an realistischen Selbsteinschätzungen und Zielvorstellungen. Zu den häufigen Problemlagen der Zielgruppe gehören nach Einschätzung der interviewten Betriebe heute außerdem eine geringe Eigenmotivation und Kritikfähigkeit, fehlende Selbstständigkeit und Defizite bei elementaren Verhaltensweisen (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Durchhaltevermögen). Zudem bekämen sie wenig Unterstützung vom Elternhaus. Schließlich sind einige der Teilnehmenden nicht mobil, da sie keinen Führerschein oder keinen regelmäßigen Zugang zu einem Auto haben. Fehlende Mobilität ist insbesondere im ländlichen Raum ein Problem, da kaum auf öffentliche Verkehrsmittel für den Arbeitsweg zurückgegriffen werden kann. Wie oben bereits erwähnt, sind viele weibliche Teilnehmende alleinerziehend. In diesen Fällen muss auch die Kinderbetreuung organisiert werden.

Die Teilnehmenden würden oftmals intensive Unterstützungs- und Aktivierungsleistungen benötigen, bevor eine Vermittlung möglich ist. Mit den Worten eines Trägers müssen viele Teilnehmende noch **„an die Hand genommen werden“**. Dabei handelt es sich um verwertbare Berufsabschlüsse, die im Gegensatz zu nicht-verwertbaren Berufsabschlüssen Praxiserfahrung in Betrieben beinhalten und ein eigenständiges Arbeiten im erlernten Beruf ermöglichen.

Weiterhin haben viele junge Erwachsene der Zielgruppe keine Berufserfahrung in Betrieben, da sie ihre Ausbildung schulisch oder außerbetrieblich absolviert haben. Als Beispiel wurde ein junger Erwachsener genannt, der mit einer abgeschlossenen Ausbildung zum technischen Assistenten in das GAJL-Projekt kam. Sein Praktikum während der Ausbildung hatte er in einem Supermarkt absolviert, sodass er keinerlei praktische berufliche Erfahrung vorweisen konnte. Diese praktische Berufserfahrung ist jedoch für die Einstellung als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin von grundlegender Bedeutung (vgl. Abschnitt 3.3).

Darüber hinaus spielen auch die Einsatzmöglichkeiten von jungen Erwachsenen mit Berufsausbildung bei einigen Berufen eine große Rolle. So kann zum Beispiel die Kinderpflegerin bzw. der Kinderpfleger nur parallel zu einer Erzieherin bzw. einem Erzieher eingesetzt werden. Da dies häufig die finanziellen Möglichkeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen übersteigt, gibt es für Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger mittlerweile kaum noch Einsatzmöglichkeiten. Hier kann von einer nicht verwertbaren Ausbildung gesprochen werden.

Diese in der GAJL-Zielgruppe über die Jahre gewachsenen Problemlagen haben nach Auffassung einiger Träger teilweise einen merklichen Einfluss auf die Vermittelbarkeit, was sich auch in den gesunkenen Vermittlungsquoten äußert. Auf die Vermittlung wird im kommenden Abschnitt eingegangen.

3.3 Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Das Ziel der GAJL-Projekte ist die Vermittlung der Zielgruppe in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. In 2008 und 2009 wurden jeweils 38 Prozent und 45 Prozent der Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt. Für den aktuellen Förderzeitraum liegt die Quote bisher bei etwa 19 Prozent, jedoch haben noch nicht alle Teilnehmenden das Projekt beendet. Die Quote wird demnach noch steigen. Nach Angaben der Träger bekommt etwa ein Viertel der in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelten Teilnehmenden einen unbefristeten Arbeitsvertrag.

Tabelle 17: Anzahl der aktiven Teilnehmenden und Vermittlungsquoten in den GAJL-Projekten nach Jahren

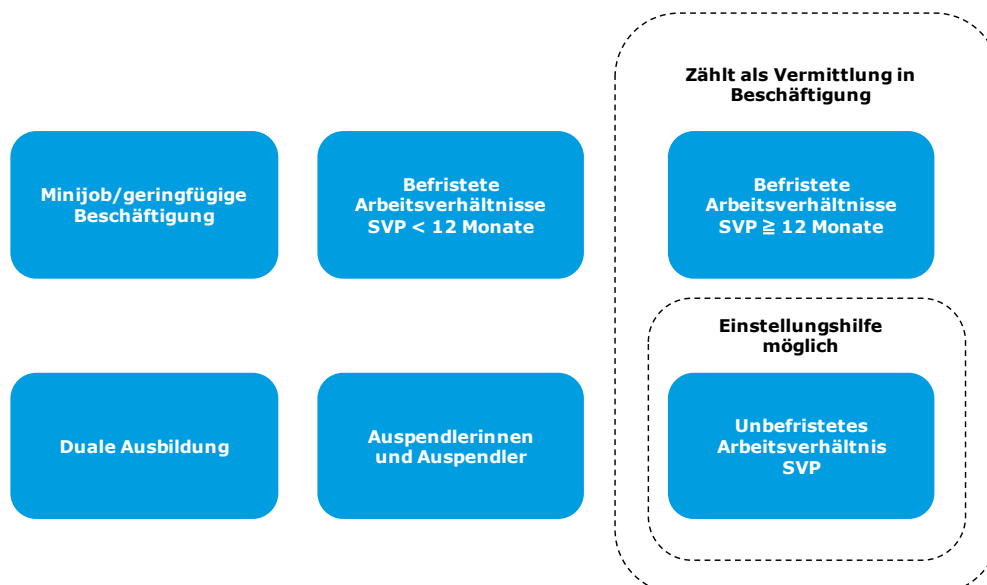
	2008	2009	2011
GAJL-Teilnehmende	3.087	3.010	572
Vermittlungsquote gesamt	38 %	45 %	19 %
Vermittlungsquote Männer	35 %	48 %	19 %
Vermittlungsquote Frauen	39 %	43 %	19 %

Quelle: Monitoringdaten des LVWA Sachsen-Anhalt, Stand: 14.6.2012

Teilnehmende ohne oder ohne verwertbaren Berufsabschluss werden von den Trägern teilweise alternativ in Ausbildungen vermittelt, auch wenn diese den Trägern bei der Vermittlungsquote nicht angerechnet wird. In geringem Maße finden auch Vermittlungen in geringfügige Beschäftigung und andere Maßnahmen öffentlicher Träger statt.

Die Vermittlungsquoten sind in der Realität etwas höher als im Monitoring angegeben. Denn es werden, wie bereits beschrieben, einige Vermittlungen nicht angerechnet, wenn die Personen nicht die Mindestdauer von 160 Stunden im Projekt verbracht haben. Ebenfalls merken die Träger mit Standortnähe zu anderen Bundesländern wie Sachsen und Niedersachsen an, dass einige Teilnehmende in angrenzenden Bundesländern Anstellungen gefunden haben. Diese wohnen in der Regel weiterhin in Sachsen-Anhalt und pendeln zur Arbeit ins angrenzende Bundesland. Diese Vermittlungen werden in der Statistik des Landesverwaltungsamtes ebenfalls nicht berücksichtigt. Und auch die Vermittlung in betriebliche Ausbildung, welche für Personen ohne oder ohne verwertbaren Berufsabschluss eine erhebliche Verbesserung der Berufs- und Erwerbschancen darstellen kann, wird nicht als Erfolg der Projekte gewertet.

Abbildung 5: Vermittlungsformen der GAJL-Projekte



Quelle: Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt 2009 sowie eigene Erhebung

Für die Vermittlung in Praktika und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben sich die Träger in der Regel ein Netzwerk aus Betrieben aufgebaut, die bereit sind junge Erwachsene einzustellen. Die Träger schlagen den Teilnehmenden dann einen Betrieb vor, bei dem sie sich bewerben können. In den meisten Fällen begleiten Angestellte des Trägers die GAJL-Teilnehmenden zum Bewerbungsgespräch für das Praktikum in die Betriebe.

Die Praktika werden in den verschiedensten Berufsfeldern absolviert, wie etwa im Handel, in der Gastronomie, im Handwerk, im Bauwesen, in der Verwaltung und der Altenpflege. So unterschiedlich wie die Branchen sind auch die Betriebsgrößen der Praktikumsbetriebe. Vom Makler-Unternehmen mit zwei Mitarbeitenden, über die Physiotherapie-Praxis mit acht Mitarbeitenden, bis zum Schlacht- und fleischverarbeitenden Betrieb mit über 200 Mitarbeitenden, finden die Praktika in Betrieben der verschiedensten Größen statt.

Für die Betriebe sind Motivation, Zuverlässigkeit und Lernbereitschaft der Praktikantinnen und Praktikanten unabhängig vom Berufsfeld die wichtigsten Schlüsselkompetenzen. Diese drei Eigenschaften wurden von nahezu allen befragten Betrieben als zentral genannt. Insbesondere in Berufsfeldern mit viel Kundenkontakt wie Physiotherapeut/-in, Friseur/-in und in der Gastronomie müssen Bewerberinnen und Bewerber darüber hinaus höflich, (kunden-)freundlich und kompetent im Umgang mit Menschen sein. In vielen, aber nicht in allen der befragten Betriebe, ist die fachliche Qualifikation ein zentrales Auswahlkriterium. So sagte beispielsweise der Gesprächspartner einer befragten KFZ-Werkstatt, dass die fachlichen Voraussetzungen nicht unbedingt entscheidend sind, wenn der Bewerber oder die Bewerberin motiviert und lernfähig sei und es „auf der persönlichen Ebene stimmt“. Andere Betriebe betonten jedoch, dass selbstständiges Arbeiten im erlernten Beruf eine Grundvoraussetzung für eine Einstellung nach dem Praktikum wäre.

Die Kinderbetreuung ist – gerade im Fall von Alleinerziehenden – eine Herausforderung bei der Vermittlung der GAJL-Teilnehmenden. Sowohl Träger, als auch Jobcenter versuchen hier, die jungen Eltern weitestgehend zu unterstützen, zum Beispiel durch Sicherstellen der Kindesbetreuung und Vermittlung in familienfreundliche Praktikumsbetriebe – wenn möglich in Wohnortnähe.

3.4 Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen

Wie oben bereits dargestellt ist die Inanspruchnahme der GAJL-Einstellungshilfen in den letzten Jahren relativ gering gewesen. Von 6.669 aktiven GAJL-Teilnehmenden seit 2008 wurden 2.640 Personen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt. Darunter sind sowohl befristete, als auch unbefristete Einstellungen. Nur für 98 der eingestellten Personen wurde eine GAJL-Einstellungshilfe beantragt.

Tabelle 18: Anzahl der bewilligten Einstellungshilfen seit 2008 nach Geschlecht

	2008	2009	2010	2011	Gesamt
Bewilligte Einstellungshilfen	6	32	47	13	98
davon Männer	4	13	19	6	43 %
davon Frauen	2	19	28	7	57 %

Quelle: Monitoringdaten des Landesverwaltungsamtes, Stand 15.05.2012

Bei der Auswertung der Interviews und der Fokusgruppe hat Rambøll die folgenden Einflussfaktoren für die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen identifiziert.

- Information der Betriebe und Nutzung der Einstellungshilfen bei der Vermittlung durch die Träger
- Förderkriterien
- Bürokratischer Aufwand und Planungssicherheit
- Verfügbarkeit alternativer Förderansätze
- Passgenauigkeit des Ansatzes

Diese fünf Einflussfaktoren werden in den folgenden Abschnitten genauer beschrieben. Dafür wurden explorative Interviews mit drei GAJL-Trägern und drei Jobcentern sowie telefonische Interviews mit 20 Betrieben geführt (vgl. Abschnitt zur Methodik). Dabei wurden neun Betriebe befragt, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten. Elf Betriebe hatten keine Einstellungshilfen in Anspruch genommen, hier wäre eine Inanspruchnahme aber grundsätzlich möglich gewesen. Die Einschätzungen der verschiedenen Akteure bilden einen wichtigen Teil der nachfolgenden Beschreibungen und Bewertungen.

3.4.1 Information der Betriebe und Nutzung der Einstellungshilfen bei der Vermittlung durch die Träger

Um Einstellungshilfen in Anspruch nehmen zu können, müssen die Betriebe von dieser Fördermöglichkeit wissen. Insofern ist es von Bedeutung, ob die Betriebe von der Fördermöglichkeit wissen und wie sie davon erfahren haben. Bei den Betriebsinterviews kannten insgesamt 17 Betriebe die Fördermöglichkeit, darunter alle neun, die die Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben. Die weiteren acht Betriebe kannten zwar die Fördermöglichkeit, haben sie jedoch nicht genutzt. Drei Betrieben waren die Einstellungshilfen kein Begriff. Bei diesen erfolgte jedoch auch keine Einstellung. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Betriebe, die GAJL-Teilnehmende einstellen, auch über die Fördermöglichkeit informiert sind.

Einige Träger informieren die Betriebe bei der Akquise der Praktikumsplätze generell über Fördermöglichkeiten bei einer anschließenden Einstellung. Teilweise werden hier bereits die Einstellungshilfen erwähnt. Andere Träger informieren die Betriebe erst, wenn es um die Frage der Einstellung geht und der oder die junge Erwachsene nicht ohne eine solche Unterstützung eingestellt werden würde. Teilweise werden auch die Teilnehmenden informiert, die dann gegebenenfalls dem jeweiligen Betrieb von der Fördermöglichkeit berichten können. Nach Aussage der befragten Betriebe erfolgte die Information in etwa zu gleichen Teilen durch Träger und Teilnehmende. Sowohl die Information der Betriebe, als auch die Information der Teilnehmenden über die Möglichkeit der Förderung durch Einstellungshilfen bringen Vor- und Nachteile mit sich.

Werden die Betriebe direkt informiert, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten. Der Betrieb kann dann die Einstellungshilfe nutzen, auch wenn der oder die Teilnehmende eigentlich ohne finanzielle Unterstützung eingestellt worden wäre. Zudem birgt diese Strategie ein Stigmatisierungsrisiko, weil der Eindruck entstehen kann, dass der Bewerber oder die Bewerberin nicht voll leistungsfähig ist, unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall ist. Allerdings kann die Information über mögliche Förderung – gerade wenn wirklich eine Minderleistung zu erwarten ist – die Einstellung positiv beeinflussen.

Wenn der Träger den Teilnehmenden oder die Teilnehmende über die Möglichkeit der Einstellungshilfe informiert, damit dieser oder diese dann den Betrieb informiert, kann dies ebenfalls stigmatisierende Effekte haben. Diese können in einem solchen Fall eventuell stärker ausgeprägt sein, als bei der Information durch die Träger. Denn die Teilnehmenden unterbreiten dem Betrieb **persönlich die Möglichkeit der Förderung und „verkaufen“ damit die eigene Minderleistung**. Weiterhin besteht die Gefahr dass Teilnehmende die Förderkriterien nicht richtig verstehen und Betriebe dadurch falsch informiert werden, was im Nachhinein zu einer Verstimmung des Betriebs und im schlimmsten Fall zum Scheitern der Einstellung führen kann. Die Information des Teilnehmenden kann aber auch zu einer Stärkung des Selbstbewusstseins während des Vorstellungsgesprächs führen, weil der oder die Teilnehmende weiß, dass es zusätzliche Argumente gibt, die für eine Einstellung sprechen.

Insgesamt waren fast alle befragten Betriebe, unabhängig davon, ob sie Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten, über die Möglichkeit einer solchen Förderung informiert. Außerdem wissen Betriebe in Sachsen-Anhalt generell gut über die Möglichkeit der Förderung durch Lohnkostenzuschüsse Bescheid. Die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen ist nach Einschätzung der Evaluatoren deshalb nicht auf die mangelnde Informiertheit der Betriebe zurückzuführen.

3.4.2 Förderkriterien

Für den Erhalt der Einstellungshilfen werden die unbefristete Einstellung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Einstellung unmittelbar nach Projektende vorausgesetzt. Beide Förderkriterien können die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen beeinflussen. Die Einstellung unmittelbar nach Projektende wird in der Praxis als 14-Tage-Frist bezeichnet, da die Beantragung der Einstellungshilfen und die Einstellung spätestens 14 Tage nach Projektende abgeschlossen sein muss.

Acht der neun befragten Betriebe, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten, gaben an, dass die 14-Tage-Frist kein Problem darstellte. Da hier jedoch nur die Betriebe einbezogen wurden, die diese Frist erfüllt haben, kann dies nicht für eine abschließende Bewertung ausreichen. Nach Angabe der Träger kann die 14-Tage-Frist bei Kleinstbetrieben mit Saisongeschäft (Landschaftsbau, Baugewerbe) ein Problem darstellen, insbesondere wenn der Endzeitpunkt des Praktikums mit einer Phase mit weniger Aufträgen zusammenfällt (wie z. B. bei Praktikumsende im Herbst/Winter in einem Baubetrieb).

Das Förderkriterium der unbefristeten Einstellung hat sehr wahrscheinlich größere Auswirkungen auf die Inanspruchnahme. Nach Aussagen der Träger stellen insbesondere große Unternehmen häufig generell nur befristet ein. Der Anreiz der Einstellungshilfen ist für große Unternehmen, gerade in relevanten Branchen wie dem Einzelhandel, nicht ausreichend, um ihre Geschäftspolitik auf unbefristete Einstellungen umzustellen. Für den Fall, dass GAJL-Teilnehmende in solche Betriebe vermittelt werden sollen, sind die Einstellungshilfen deshalb kein relevanter Anreiz. Und auch kleine und mittlere Betriebe stellen häufig nur befristet ein und nutzen die erste Phase der Befristung als eine Art verlängerte Probezeit, in der zum einen die neue Mitarbeiterin oder der neue Mitarbeiter weiter auf Passung zum Betrieb geprüft wird und zum anderen die Entwicklung der Auftragslage über einen Verbleib im Unternehmen mitentscheidet. Die von uns befragten Betriebe, welche Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben, gaben zwar in der Mehrzahl an, dass die Befristung kein Hindernis für die Einstellung gewesen ist. Allerdings kann diese Aussage nicht als repräsentativ für alle Praktikumsbetriebe gelten, da diese Betriebe die Förderkriterien erfüllen konnten.

Die Voraussetzung der unbefristeten Einstellung beeinflusst die Inanspruchnahme stark. Im Gegensatz dazu trägt die 14-Tage-Frist nach unserer Einschätzung nur in geringerem Maße zur niedrigen Inanspruchnahme bei.

3.4.3 Bürokratischer Aufwand und Planungssicherheit

Bürokratischer Aufwand

Hoher bürokratischer Aufwand in der Antragstellung kann die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen negativ beeinflussen. Deshalb soll hier der Aufwand der Beantragung der Einstellungshilfen, insbesondere im Vergleich zur Beantragung alternativer Lohnkostenzuschüsse beschrieben und bewertet werden.

GAJL-Einstellungshilfen sind durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte, sogenannte De-minimis-Beihilfen³ und damit Subventionen der Europäischen Union. Zur Beantragung der GAJL-Einstellungshilfen müssen mindestens neun Dokumente ausgefüllt werden. Dazu gehören **neben dem „Mantelantrag“, der sowohl digital versendet**, als auch ausgedruckt verschickt werden muss, unter anderem eine Erklärung zum Subventionsrecht, eine Erklärung über bereits erhaltene bzw. beantragte De-minimis-Beihilfen und eine antragsbegleitende Kalkulation. Die Bescheini-

³ De-minimis-Beihilfen sind Subventionen der Europäischen Union, welche eine Förderhöhe von 200.000 Euro (bzw. 100.000 Euro für Unternehmen im Straßenbau) in drei Steuerjahren pro Unternehmen nicht überschreiten. De-minimis-Beihilfen müssen im Gegensatz zu anderen Subventionen nicht bei der Europäischen Kommission zur Genehmigung angemeldet werden.

gung über Erhalt der De-minimis-Beihilfe muss zehn Jahre lang aufbewahrt werden. Behörden der Europäischen Union sind jederzeit befugt, die Mittelverwendung beim Zuwendungsempfänger zu überprüfen. Darüber hinaus darf der Abschluss des Arbeitsvertrags erst nach Eingang des Antrags beim Landesverwaltungsamt erfolgen.

Vor Antragstellung muss außerdem über den Arbeitgeberservice der Agentur für Arbeit eine Förderung durch den Eingliederungszuschuss nach §§ 88 ff. SGB III gestellt werden. Nur wenn ein Negativbescheid bezüglich der Förderung durch den Eingliederungszuschuss vorliegt, kann die GAJL-Einstellungshilfe beantragt werden.

Die Antragstellung für die Einstellungshilfe wird von Trägern und den meisten Betrieben im Vergleich als aufwändig bewertet. Insbesondere die Beantragung des Eingliederungszuschusses ist nach Angaben von Trägern und Betrieben im Vergleich weniger aufwendig, zumal hier auch häufig der Arbeitgeberservice bei der Antragstellung unterstützt. Zwar können Betriebe bei der Beantragung der Einstellungshilfe ebenfalls eine telefonische Unterstützung durch das Landesverwaltungsamt erhalten, Betriebe präferierten hier aber laut Aussagen der Träger den persönlichen Kontakt und die direkte Unterstützung durch den Arbeitgeberservice, bei dem sie häufig eine persönlich bekannte Ansprechperson hätten.

In Einzelfällen unterstützen Träger die Betriebe beim Ausfüllen des Antrages. In seltenen Ausnahmefällen wurde auch die gesamte Antragstellung vom Träger übernommen. Diese Dienstleistung ist aber die Ausnahme, da sie nicht Teil des Auftrages der Träger von GAJL-Projekten ist.

Nach Informationen der Träger schreckt der Aufwand der Beantragung der GAJL-Einstellungshilfen potentiell insbesondere kleinere Betriebe ab. Mit den Worten eines Träger-Mitarbeiters schwindet bei den Gesprächspartnern in kleineren Betrieben, beispielsweise in **KFZ-Werkstätten, schnell das Interesse, wenn sie mit dem „Beamtendeutsch“ der ESF-Vorschriften** konfrontiert werden. Auch andere Träger bestätigten, dass die Formalitäten für ESF-Förderungen im Allgemeinen für viele Betriebe zu kompliziert seien. Für solche Betriebe ist der Aufwand der Beantragung ein Hinderungsgrund für die Inanspruchnahme der Förderung. Auch befragte Betriebe, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben, schätzten den Aufwand der Beantragung als im Vergleich zu den Eingliederungszuschüssen erhöht ein

Ungeförderte befragte Betriebe hatten hingegen in der Regel keine Erfahrung mit der Beantragung und konnten deshalb bis auf eine Ausnahme auch keine Angaben zum Aufwand machen. Ein ungeförderter Betrieb gab jedoch an, einen GAJL-Teilnehmer bzw. eine GAJL-Teilnehmerin eingestellt zu haben, ohne Einstellungshilfen zu beantragen. Als Grund gab der Betrieb die generell gute Eignung der Kandidatin oder des Kandidaten und gleichzeitig den zu hohen Aufwand der Beantragung an.

Darüber hinaus gab es zwischenzeitlich auch Probleme beim Herunterladen der speziellen Software für den Mantelantrag. Sollte dies häufiger vorkommen, könnte auch diese Schwierigkeit in Verbindung mit der 14-Tage-Frist eine Inanspruchnahme reduzieren.

Zusammengefasst führt auch der überdurchschnittlich hohe Aufwand der Beantragung der Einstellungshilfen aufgrund der De-minimis-Beihilfen dazu, dass Förderungen nicht in Anspruch genommen werden.

Planungssicherheit

Insbesondere bei kleinen und Kleinstbetrieben kann auch die Planungssicherheit, die ein Förderinstrument bietet, ein wichtiges Kriterium für die Inanspruchnahme sein. Planungssicherheit meint in diesem Zusammenhang die Sicherheit, mit der eine zukünftige Leistung erwartet werden kann, im Falle der Einstellungshilfe also die Auszahlung der Fördermittel. Die Einstellungshilfen werden erst nach Ablauf der ersten sechs Monate ab Einstellung ausgezahlt. Hierin unterscheiden sie sich maßgeblich vom Eingliederungszuschuss, der ab Förderbeginn in Festbeträgen ausgezahlt wird. Aber nicht nur wann, sondern auch ob überhaupt ausgezahlt wird, ist für die finanzielle Planung der Betriebe wichtig. Im Falle einer Kündigung vor Ablauf der sechs Monate erhält der Betrieb keine anteilige Auszahlung der Einstellungshilfe, sondern bleibt ganz ohne Förderung. Im Gegensatz dazu müssen mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Arbeitgebende im Falle ei-

ner Kündigung während des Förderzeitraums oder der Nachbeschäftigungszeit nur maximal die Hälfte der Fördersumme zurückzahlen.

Sowohl die späte Auszahlung, als auch die Möglichkeit, gar keine Förderung zu erhalten, bringt Unsicherheit insbesondere für kleine und Kleinstbetriebe mit sich. Diese Betriebe können oft nicht so weit im Voraus planen wie größere Betriebe, weil Folgeaufträge noch nicht gesichert, und finanzielle Mittel **begrenzt sind. Mit den Worten eines Trägers „bekommt der kleine Lotto-Laden um die Ecke die Einstellungshilfe erst nach einem halben Jahr, muss aber jeden Monat Lohn zahlen“.**

Weiterhin trat nach übereinstimmenden Berichten der Bildungsträger von Juni 2011 bis Mai 2012 eine Haushaltssperre ein. Betriebe, die in diesem Zeitraum Einstellungshilfen beantragten, bekamen eine Information, dass zurzeit keine Mittel zur Verfügung stünden und dass der Antrag zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal gestellt werden muss. Nach Angabe der Träger erzeuge diese Situation Misstrauen gegenüber den Einstellungshilfen im Besonderen und ESF-Förderinstrumente im Allgemeinen, was teilweise dazu führen kann, dass Betriebe in Zukunft solche Förderungen nicht mehr in Betracht ziehen.

Zusammenfassend sind bürokratischer Aufwand und Planungssicherheit Einflussfaktoren, die nach übereinstimmenden Aussagen der Träger zumindest bei kleinen und Kleinstbetrieben zu einer verminderten Inanspruchnahme der Einstellungshilfe führen können.

3.4.4 Verfügbarkeit alternativer Förderungen

Eine GAJL-Einstellungshilfe wird laut Richtlinie nur gewährt, wenn der Arbeitgebende für die Einstellung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers keinen Lohnkostenzuschuss anderer öffentlicher Leistungsträger in Anspruch nehmen kann. Damit hat die Verfügbarkeit alternativer Lohnkostenzuschüsse einen potentiellen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen: Je mehr alternative Lohnkostenzuschüsse für GAJL-Teilnehmerinnen und GAJL-Teilnehmer bewilligt werden, desto weniger Anträge auf GAJL-Einstellungshilfen werden gestellt. Wie im Abschnitt 2.3 zur Kohärenz bereits dargestellt, ist für die Einstellungshilfen der Eingliederungszuschuss nach §§ 88 ff. SGB III der relevanteste alternative Lohnkostenzuschuss. Dieser steht allen Betrieben zur Verfügung, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einstellen, deren Vermittlung wegen in der Person liegender Gründe erschwert ist. Die Möglichkeit der Förderung durch den Eingliederungszuschuss ist aufgrund der Nachrangigkeit der Einstellungshilfen notwendigerweise bei den relevanten Betrieben bekannt. Sie können die Einstellungshilfen nur mit einem vorliegenden Negativbescheid für eine Förderung durch den EGF beantragen.

Die Problemlagen der GAJL-Zielgruppe insgesamt haben sich laut Aussagen der Träger und Jobcenter in den letzten Jahren verstärkt. Damit hat sich auch die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass **„in der Person liegende Gründe die Vermittlung in Arbeit erschweren“**. So haben GAJL-Teilnehmende heute häufiger geringe, nicht relevante oder gar keine Berufserfahrung sowie nicht verwertbare, oft schulische oder außerbetriebliche Berufsabschlüsse als noch vor einigen Jahren (vgl. Abschnitt Beschreibung der Teilnehmenden). Dies führt nach Aussagen der Träger dazu, dass die für den Eingliederungszuschuss notwendige Minderleistung bei einem größeren Teil der GAJL-Teilnehmenden nachweisbar geworden ist. Dies wiederum vereinfacht die Inanspruchnahme des Eingliederungszuschusses für Betriebe, die GAJL-Teilnehmende einstellen.

Nach Aussagen der Träger erhält ein gewisser Anteil der GAJL-Praktikumsbetriebe Lohnkostenzuschüsse **„anderer öffentlicher Leistungsträger“ für die Einstellung von GAJL-Teilnehmenden**. Dies kann nach Ergebnis der Kohärenzanalyse insbesondere der Eingliederungszuschuss sein. Ein Träger sagte beispielsweise **„teilweise wurden Betriebe mit Zuschüssen der Agentur für Arbeit gefördert“**. Ein anderer Träger sagte **„alle unsere Betriebe sind ohne ESF-Finanzierung ausgekommen, weil immer Gelder vom Jobcenter gewährt wurden.“** Obwohl die Inanspruchnahme der Eingliederungszuschüsse von Betrieben, die GAJL-Teilnehmende eingestellt haben, von uns nicht quantifizierbar ist, sprechen Aussagen von Trägern und Betrieben dafür, dass ein substantieller Teil der Betriebe Förderung durch den Eingliederungszuschuss erhalten hat.

Auch teilten uns alle bei der Fokusgruppe versammelten Träger einstimmig mit, dass Arbeitgeber generell gerne mit dem Arbeitgeberservice der Jobcenter und Arbeitsagenturen zusammenarbeiten. Es besteht hier oft ein persönlicher Kontakt, der von den Betrieben geschätzt wird. **Außerdem wird laut Trägern ein echter „Service“, also echte Hilfe bei der Vermittlung und Beantragung von Fördermitteln geleistet.** Im Vergleich ist die Beantragung der Einstellungshilfe aufwendig (vgl. Abschnitt 3.4.3 Bürokratischer Aufwand) und muss vom Betrieb alleine durchgeführt werden. Hinzu kommt, dass der Eingliederungszuschuss, wie im Abschnitt zur Kohärenz bereits beschrieben, gegebenenfalls nur teilweise zurückgezahlt werden muss, monatlich ausgezahlt wird, und eine größere maximale Förderhöhe als die Einstellungshilfen hat, also sowohl eine bessere Planungssicherheit, als auch eine höhere Fördersumme.

Obwohl die zwei Instrumente durch die Nachrangigkeit der Einstellungshilfe nicht in direkter Konkurrenz zueinander stehen, so ist es doch wahrscheinlich, dass die Attraktivität der Einstellungshilfe an der Attraktivität des Eingliederungszuschusses gemessen wird. Wenn die attraktivere Förderung nicht bewilligt wird, könnte dadurch die Motivation sinken, die im Hinblick auf bürokratischen Aufwand und Planungssicherheit weniger attraktive Förderung zu beantragen.

Angesichts der beschriebenen Entwicklung zunehmender Vermittlungshemmnisse in der Zielgruppe ist auch zukünftig davon auszugehen, dass der Nachweis einer Minderleistung bei Einstellung einer oder eines GAJL-Teilnehmenden vergleichsweise einfach zu führen ist. Dies wird auch weiterhin zu einer geringen ggf. auch nochmals abnehmenden Inanspruchnahme der Einstellungshilfen führen.

Auch wenn die Bewilligungen beim Eingliederungszuschuss für junge Menschen unter 25 Jahren in den vergangenen Jahren gesunken sind, liegt die Inanspruchnahme seit 2009 mit 10.385 deutlich über der Inanspruchnahme der Einstellungshilfen mit insgesamt 98 seit 2008.

Tabelle 19: Bewilligungen Eingliederungszuschuss U25 in Sachsen-Anhalt

	2009	2010	2011	Jan.-Mai 2012
Anzahl	4.278	3.309	2.444	354

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2012c
Zahlen für 2008 nicht verfügbar.

3.4.5 Passgenauigkeit des Ansatzes

Zuletzt soll die Passgenauigkeit des Ansatzes anhand von zwei Fragen diskutiert werden. Die erste Frage lautet, ob die Einstellungshilfen prinzipiell einen Beschäftigungseffekt für die Zielgruppe hervorrufen können. Die zweite Frage lautet, ob die Zielgruppe ohne die Intervention abgewandert wäre.

Zur Beantwortung der **ersten Frage** ist zunächst zu untersuchen, welchen Stellenwert die Einstellungshilfe bei der Einstellung neuer Arbeitnehmender in den Betrieben hat. Die Mehrzahl der befragten geförderten und ungeförderten Betriebe gab an, dass ein Lohnkostenzuschuss generell kein primäres Einstellungskriterium ist. Die Eignung der Kandidatin oder des Kandidaten wird von fast allen Betrieben als wichtigstes Einstellungskriterium angegeben. Ein wichtiger Teil dieser Eignung sind Schlüsselkompetenzen wie Motivation, Zuverlässigkeit und Lernbereitschaft.

Bei kleinen Betrieben und/oder bei direktem Kundenkontakt wurden zusätzlich häufig (Kunden-) Freundlichkeit und Höflichkeit als zentrale Kriterien genannt. Ohne diese Schlüsselkompetenzen werden Bewerberinnen und Bewerber nicht eingestellt, unabhängig von einer Fördermöglichkeit. Mit den Worten eines Ladenbesitzers bringt ein Beschäftigter oder eine Beschäftigte keinen Mehrwert – ob gefördert oder ungefördert – wenn diese oder dieser **„lustlos im Laden herumsteht“**.

Ein weiterer signifikanter Teil der Eignung ist nach Ergebnissen unserer Erhebung das Fachwissen der Bewerberin oder des Bewerbers. Zwar gab es einige wenige Betriebe, die gegebenenfalls über fehlendes Fachwissen im Falle des Vorhandenseins der genannten Schlüsselkompetenzen hinwegsehen. Die meisten Betriebe gaben aber an, dass Fachwissen ein zentrales Kriterium der Eignung des Bewerbers oder der Bewerberin ist. Die Einstellungshilfe kann nach Ergebnis unserer Befragung also nur als sekundäres Entscheidungskriterium wirken, wenn die primären Entscheidungskriterien des Betriebes, nämlich Schlüsselqualifikationen und Fachwissen, erfüllt sind.

Soweit diese primären Entscheidungskriterien erfüllt waren und eine Einstellung wirtschaftlich möglich war, haben Betriebe GAJL-Teilnehmende nach Abschluss des Praktikums eingestellt. Fünf der neun befragten Betriebe, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben, gaben dabei an, dass der oder die Teilnehmende auch ohne die Einstellungshilfe eingestellt worden wäre. Diese Aussagen decken sich mit generell hohen Mitnahmeeffekten bei Lohnkostenzuschüssen, z. B. beim Eingliederungszuschuss (vgl. Brussig et al. 2011 und Abschnitt 2.2). **Jede „mitgenommene“** Einstellungshilfe reduziert die Beschäftigungswirkung des Instruments, da eine Beschäftigungswirkung nur dort besteht, wo eine Einstellung auch tatsächlich aufgrund der Einstellungshilfe zustande kam. Bei vollständiger Mitnahme gäbe es keine Beschäftigungswirkung.

Drei der neun befragten Betriebe gaben jedoch an, dass die Einstellungshilfe zum Ausgleich einer Minderleistung der Bewerberin oder des Bewerbers genutzt wurde. Es gibt somit eine gewisse Anzahl an Betrieben, die die betreffende Person ohne eine Förderung nicht eingestellt hätten. Bei diesen Betrieben wirkt die Einstellungshilfe, in dem sie das Einstellungsverhalten von Betrieben zugunsten der Zielgruppe der GAJL-Teilnehmenden verändert.

Die wichtigsten Kriterien bei der Einstellung sind also Schlüsselkompetenzen wie Arbeitsmotivation und Zuverlässigkeit sowie Fachwissen. Wenn diese Kriterien erfüllt sind, kann die Einstellungshilfe wirken. Allerdings ist die Wirkung auf solche Situationen begrenzt, in denen die **Einstellungshilfe nicht einfach „mitgenommen“** wird, sondern ein echtes, wenn auch zumeist sekundäres Entscheidungskriterium ist.

Die zweite Frage zur Passgenauigkeit geht einen Schritt weiter. Hier ist von Interesse, ob die Zielgruppe ohne die Intervention abgewandert wäre, wenn ein Beschäftigungseffekt erzielt werden kann.

Die Vermittlungskraft eines Jobcenters gab zu diesem Punkt an, **„dass Jugendliche in den letzten Jahren lieber in Sachsen-Anhalt bleiben wollen, selbst wenn sie arbeitslos sind oder nur einen Mini-Job haben. Der Grund ist, dass die Jugendlichen Freunde hier haben und dies ihre Heimat ist. Vor ein paar Jahren, als die Arbeitsmarktsituation schlechter war, waren noch mehr Jugendliche bereit, das Bundesland zu verlassen“**. Die Vermittlungskraft war trotzdem der Meinung, dass in kleinerer Zahl Abwanderung in der Zielgruppe existiert und diese Zahl durch die GAJL-Projekte vermindert werden kann.

Die Träger waren ebenfalls der Auffassung, dass die Wahrscheinlichkeit einer Abwanderung bei der Mehrheit der GAJL-Teilnehmenden gering ist. Abwanderung existiert nach Angaben der Träger vor allem bei höher qualifizierten Personengruppen. Allerdings gab ein Träger zu bedenken, dass noch im Elternhaus lebende junge Erwachsene zwar oft nicht ans Wegziehen denken. Wenn **diese Personen jedoch älter werden und von zuhause ausziehen, möchten sie oft gerne „einen Beruf, vielleicht ein Auto und eine Familie gründen“**. Wenn dies in einem anderen Bundesland besser möglich ist als in Sachsen-Anhalt, ist dieser Teil der Zielgruppe nach Meinung des Trägers durchaus bereit, wegzuziehen.

Auch Betriebe sagten in der Mehrheit, dass die GAJL-Teilnehmenden nicht Teil der hochqualifizierten Personengruppe sind, die Sachsen-Anhalt verlässt. Gleichwohl schätzten sie, dass zumindest ein Teil der Zielgruppe möglicherweise abwandern würde, und diese Abwanderung zumindest teilweise mit einem Instrument wie den Einstellungshilfen reduziert werden kann. Zu diesem Thema waren die Einschätzungen unter befragten Trägern, Jobcentern und Betrieben also insgesamt ähnlich: die Mehrheit der Personen in der Zielgruppe ist nicht von Abwanderung betroffen, allerdings gibt es eine Minderheit, die durchaus abwandern könnte.

Wenngleich der Großteil der Zielgruppe nicht von Abwanderung betroffen ist, so war die übereinstimmende Meinung aller befragten Jobcenter und aller befragten Träger, dass die GAJL-Projekte sehr hilfreich für die soziale Stabilisierung und die Heranführung an bzw. die Integration in den Arbeitsmarkt sind. Insbesondere die Berufserfahrung, welche die Teilnehmenden während der Praktika sammeln, wurde von Jobcentern und Trägern als sehr wertvoll eingeschätzt.

Zusammenfassend wirken die Einstellungshilfen erst sekundär, wenn Schlüsselkompetenzen und Fachwissen gegeben sind. Selbst dann ist wie bei anderen Lohnkostenzuschüssen von hohen Mitnahmen auszugehen, die die Beschäftigungswirkung der Einstellungshilfe schmälern. Für einige wenige Betriebe sind jedoch die Einstellungshilfen eine Entscheidungshilfe für die Einstellung der jungen Erwachsenen aus GAJL-Projekten. Abwanderung scheint durch Problemlagen wie Unselbstständigkeit und geringe Motivation bei den meisten Personen der Zielgruppe unwahrscheinlich zu sein. Allerdings könnte eine Minderheit der Zielgruppe zumindest mittelfristig abwandern, wenn die betreffenden Personen keine berufliche Perspektive in Sachsen-Anhalt sehen.

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

4.1 Fazit

Die Analyse der Rahmenbedingungen und der Intervention entlang der Aspekte Aktivitäten, Outputs und Ergebnisse liefert Antworten auf die Evaluationsfragen, welche im Folgenden nochmals zusammenfassend dargestellt werden.

Frage 1: Was sind die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen?

Die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen kann durch verschiedene Ursachen bedingt sein. Die Evaluation hat gezeigt, dass insbesondere **die Möglichkeit der Förderung durch den Eingliederungszuschuss (§§ 88, 89 SGB III) in Verbindung mit der Nachrangigkeit der Einstellungshilfen** zu einer geringen Inanspruchnahme von letzteren führt. Wegen der Forderung nach Nachrangigkeit muss ein Antrag auf Eingliederungszuschuss gestellt werden, bevor ein Antrag auf Einstellungshilfen gestellt werden kann. Da jedoch die Teilnehmenden der GAJL-Projekte nach Aussagen der Träger und der Jobcenter zunehmend häufiger über nicht verwertbare Berufsabschlüsse verfügen und auch darüber hinaus größere Vermittlungshemmnisse aufweisen, wird der Eingliederungszuschuss meist bewilligt. Eine kombinierte Förderung aus Eingliederungszuschuss und Einstellungshilfen ist in diesen Fällen nicht möglich.

Weiterhin haben die **Förderkriterien** einen Einfluss auf die Inanspruchnahme. Die Voraussetzung einer unbefristeten Beschäftigung können oder wollen viele Arbeitgeber nicht erfüllen. Ähnlich erhöht auch die 14-Tage-Frist zwischen Projektende und Einstellung die Hürde zur Antragsstellung. Diese muss nämlich genau innerhalb dieser 14-tägigen-Frist erfolgen. Darüber hinaus haben Betriebe nicht immer direkt Bedarf an Arbeitskräften, sondern mitunter erst Wochen oder Monate später. Dies ist insbesondere bei Betrieben mit Saisongeschäft (z. B. Baugewerbe) der Fall. Insgesamt ist der Einfluss des Kriteriums der unbefristeten Beschäftigung sehr wahrscheinlich bedeutender für die geringe Inanspruchnahme als die 14-Tage-Frist.

Der **Bürokratische Aufwand** bei der Beantragung der Einstellungshilfen ist durch die auszufüllenden De-minimis-Unterlagen relativ hoch. Einige Betriebe schrecken aufgrund dieses Aufwandes vor der Antragstellung zurück, zumal der relativ aufwändige Antrag durch die 14-Tage-Frist in sehr kurzer Zeit gestellt werden muss. Der bürokratische Aufwand ist als Ursache für die geringe Inanspruchnahme der Vorrangigkeit des Eingliederungszuschusses und dem Förderkriterium „unbefristete Beschäftigung“ nachgelagert. Weiterhin wirkt sich fehlende **Planungssicherheit** auf die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen aus. Hier ist insbesondere die Haushaltssperre zu nennen, welche bewirkte, dass von Sommer 2011 bis Frühjahr 2012 für insgesamt etwa neun Monate keine Anträge bewilligt wurden. Während dieser Zeit hielten sich auch die Träger mit Informationen zum Instrument zurück, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Auch wenn die Anträge nach Aufheben der Haushaltssperre erneut gestellt werden konnten und dann auch bewilligt wurden, hat sich durch die Informationszurückhaltung der Träger und den Vertrauensverlust in die Förderung die Zahl der Anträge sehr wahrscheinlich weiter reduziert. Die geringe Planungssicherheit wirkt sehr wahrscheinlich jedoch nur in geringem Maße auf die Inanspruchnahme. Da sich der Auszahlungsmodus erst nach Antragsstellung auswirkt, ist nicht davon auszugehen, dass diese Modalitäten besonders großen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen nehmen, da zwar die Einstellungshilfen weniger attraktiv sind, jedoch weiterhin eine zusätzliche Finanzierungsquelle für die Einstellung darstellen. Insofern ist der positive Effekt zwar geringer, aber es ist weiterhin ein positiver Effekt vorhanden. Unabhängig von der zurückhaltenden Informationspolitik während der Zeit der Haushaltssperre sind die Betriebe gut über die Fördermöglichkeiten informiert. Die geringe Inanspruchnahme hat also sehr wahrscheinlich nichts mit fehlender Information zu tun.

Frage 2: Wie können Einstellungshilfen in Zukunft gestaltet werden, um größere Erfolge mit diesem Instrument zu erzielen?

Die Antwort auf die erste Frage deutet bereits darauf hin, dass die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen nicht nur von der Gestaltung des Instruments abhängig ist, sondern auch stark von der Fördermöglichkeit des Eingliederungszuschusses abhängt. Die Inanspruchnahme der Einstel-

lungshilfen könnte möglicherweise erhöht werden, wenn auch die Förderung befristeter Arbeitsverträge möglich wäre und die 14-Tage-Frist aufgehoben werden würde. Jedoch sind diese Faktoren als Ursachen für die Inanspruchnahme gegenüber dem Eingliederungszuschuss nachrangig. Die Zusätzlichkeit von ESF-finanzierten Programmen erfordert die Nachrangigkeit der Einstellungshilfen gegenüber staatlicher Regelförderung, wie sie der Eingliederungszuschuss darstellt. Insofern hängt eine zukünftige Inanspruchnahme der Einstellungshilfe stark von der zukünftigen Ausgestaltung des Eingliederungszuschusses ab. Sofern der Eingliederungszuschuss weiterhin für die Integration der Zielgruppe genutzt werden kann, sollte eine Einstellung der Einstellungshilfen geprüft werden. In der kommenden Förderperiode sollten Einstellungshilfen nur dann in das Operationelle Programm mit aufgenommen werden, wenn der Eingliederungszuschuss nicht mehr in der jetzigen Form zur Anwendung kommt.

Sollten das Instrument Einstellungshilfen weiterhin für die Integration der Zielgruppe in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung genutzt werden, könnten folgende Anpassungen die Inanspruchnahme möglicherweise steigern und die Attraktivität erhöhen:

- Förderung auch von befristeten Arbeitsverträgen,
- Aufhebung bzw. deutliche Verlängerung der 14-Tage-Frist und
- Erhöhung der Planungssicherheit durch monatliche Auszahlungen und Zwischenabrechnungen.

Die Nachrangigkeit der Einstellungshilfen gegenüber dem Eingliederungszuschuss kann aufgrund der Zusätzlichkeit des ESF zu staatlicher Regelförderung nicht aufgehoben werden. Und auch der Bürokratische Aufwand kann bei den jetzigen Fördervoraussetzungen nicht deutlich reduziert werden, da die EG-Beihilfe-Verordnung De-minimis-Unterlagen bei Beihilfen, also Subventionen, vorsieht. Die einzige Möglichkeit, den Aufwand zu verringern wäre, eine Minderleistungsprüfung einzuführen, wie sie beim Eingliederungszuschuss vorgenommen wird. Dadurch würde die Zahlung die Minderleistung der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers ausgleichen und somit keine Subvention darstellen. Dies ist jedoch im Fall der Einstellungshilfen nicht möglich, da die fehlende Minderleistungsprüfung eine der wichtigsten Unterschiede zum Eingliederungszuschuss ist und mit ihrer Einführung die Zusätzlichkeit der Einstellungshilfen nicht mehr gegeben wäre.

Bei einer Ausweitung der Einstellungshilfen auf befristete Beschäftigungsverhältnisse sollte ähnlich wie beim Eingliederungszuschuss eine Nachbeschäftigungsfrist eingeführt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, Mitnahmeeffekte deutlich zu erhöhen und Kündigungen direkt nach Ablauf **der Förderung zu forcieren („Drehtüreffekt“)**. Beim Eingliederungszuschuss entspricht die Nachbeschäftigungsfrist der Förderdauer. Bei einer Förderdauer von sechs Monaten müsste der Vertrag also für mindestens zwölf Monate geschlossen werden.

Auch eine Aufhebung der 14-Tage-Frist könnte den Mitnahmeeffekt erhöhen: Dann könnten Betriebe junge Erwachsene unabhängig von und deutlich nach dem GAJL-Projekt einstellen und dennoch Einstellungshilfen bewilligt bekommen, obwohl sie aufgrund betrieblicher Notwendigkeit ohnehin eine Einstellung hätten vornehmen können. Diesem Effekt könnte vorgebeugt werden, wenn die Frist nicht ganz aufgehoben, sondern (nur) deutlich verlängert würde. Hier bietet sich eine Verlängerung um gut sechs Monate an, auf insgesamt sieben Monate. Dies böte auch für Betriebe mit **Saisongeschäft die Möglichkeit, nach einer gewissen Zeit noch „ihren“ Praktikanten oder „ihre“ Praktikantin** gefördert durch eine Einstellungshilfe einzustellen. Wenn man annimmt, dass bei einer zeitlichen Nähe zwischen dem GAJL-Projekt und der Einstellungen auch eher ein Zusammenhang zwischen Förderung und Einstellung besteht, erhöht sich der Mitnahmeeffekt, je größer der zeitliche Abstand zwischen GAJL-Projekten und Einstellung ist. Eine Beschränkung dieser Zeitspanne hätte dementsprechend dann auch eine Beschränkung der Mitnahmemöglichkeit zur Folge.

Eine andere Möglichkeit zur Einschränkung der Mitnahme wäre, die spätere Einstellung an ein Praktikum in genau dem gleichen Betrieb zu koppeln. Dadurch würde die Anzahl der Betriebe eingeschränkt, die zu einem späteren Zeitpunkt die Einstellungshilfen bekommen könnten, und damit würden auch die Mitnahmemöglichkeiten eingeschränkt werden.

Die Erhöhung der Planungssicherheit der Einstellungshilfe durch eine Umstellung der nachträglichen Auszahlung auf die Zahlung monatlicher Abschläge würde die Attraktivität der Einstellungshilfe erhöhen. Da mit ihr die Inanspruchnahme an sich wahrscheinlich nur wenig gesteigert werden kann (vgl. Antwort auf Frage 1), führt dies wahrscheinlich auch nur in wenigen Fällen zu einer Erhöhung der Mitnahmeeffekte. Auch die Einführung von Zwischenabrechnungen würde vor allem die Attraktivität der Einstellungshilfen erhöhen, weniger jedoch die Inanspruchnahme. Zwischenabrechnungen haben für die Betriebe den Vorteil, dass sie dann die Sicherheit haben, die bis dahin gezahlte Summe in jedem Fall behalten zu können und nicht zurückzahlen zu müssen. Beim Eingliederungszuschuss muss auch bei Kündigung maximal die Hälfte des Förderbetrages zurückgezahlt werden. Im Gegensatz dazu ist es bei den Einstellungshilfen möglich, dass der Betrieb gar kein Geld erhält, weil z. B. die bzw. der junge Erwachsene nach fünf Monaten kündigt.

Bei der Evaluation der GAJL-Einstellungshilfen konnten durch die enge Verbindung mit den GAJL-Projekten auch einige **Erkenntnisse zu den Projekten** gewonnen werden. Diese Erkenntnisse werden im Folgenden kurz dargestellt und erläutert.

Bisher haben die Projekte allein die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Sachsen-Anhalt zum Ziel. Da jedoch ein beträchtlicher Teil der jungen Erwachsenen keinen oder nur einen nicht verwertbaren Berufsabschluss hat, könnte auch die Vermittlung in betriebliche Ausbildung als Ziel für die Projektarbeit mit aufgenommen werden. Eine betriebliche Ausbildung würde den jungen Erwachsenen die Möglichkeit bieten, einen verwertbaren Berufsabschluss zu machen und bereits während der Ausbildung praktische Erfahrungen im Betrieb zu sammeln.

Ein anderer relevanter Aspekt der Vermittlungsarbeit ist die Integration in Beschäftigung in angrenzende Bundesländer. Unter der Voraussetzung, dass die jungen Erwachsenen in Sachsen-Anhalt wohnen bleiben, könnten diese Vermittlungen ebenfalls gefördert werden. Somit könnte die Abwanderung dieser jungen Erwachsenen aus Sachsen-Anhalt verhindert werden und gleichzeitig die Integration in Arbeit erfolgen.

Die heterogene Struktur der Teilnehmenden sollte durch eine stärkere Flexibilisierung der Projektmodule für Beratung und Orientierung sowie Qualifizierung Rechnung getragen werden. Die derzeitige Mindestanzahl von insgesamt 160 Stunden, bestehend aus 40 Stunden Beratung und 120 Stunden Praktikum, soll erreichen, dass vor allem solche Jugendliche von den Jobcentern und Agenturen für Arbeit in die Projekte zugewiesen werden, die eine Unterstützung bei der Integration in Arbeit benötigen. Dies kann jedoch zur Folge haben, dass verstärkt junge Erwachsene mit erhöhtem Betreuungsbedarf zugewiesen werden. Für diese Zielgruppe müsste der Betreuungsschlüssel entsprechend angepasst werden. Darüber hinaus könnte dann auch geprüft werden, ob eine Ausweitung der maximalen Stundenanzahl für Orientierung, aber auch Qualifizierungen, möglich wäre. Eine Individualisierung der Stundenanzahl für Beratung und Qualifizierung würde die Möglichkeit bieten, dass die jungen Erwachsenen entsprechend ihres Bedarfes unterstützt werden, also Teilnehmende mit hohem Bedarf sehr intensive, Teilnehmende mit weniger Unterstützungsbedarf zielgerichtet zu den Themen Stellensuche und Bewerbung beraten und schnell in Beschäftigung integriert werden können.

4.2 Handlungsempfehlungen

Die Analyse der Ursachen der geringen Inanspruchnahme lässt auch für die Zukunft erwarten, dass die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen nicht deutlich gesteigert werden kann. Sowohl die Nachrangigkeit gegenüber dem Eingliederungszuschuss als auch der Bürokratische Aufwand der Beantragung durch die De-minimis-Beihilfen sind nicht beeinflussbar. Es sollte dementsprechend geprüft werden, ob die Kosten für die weitere Förderung (Verwaltungsapparat für Beantragung, Monitoring und Berichterstattung) in einem guten Verhältnis zum Nutzen einer weiteren Förderung stehen. Ist dies nicht der Fall, sollten die Einstellungshilfen auch nicht weitergefördert werden. Die sozio-ökonomische Analyse hat gezeigt, dass durchaus Handlungsbedarf bei der Abwanderung und bei der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung junger Erwachsener besteht. Dann stellt sich die Frage, welche alternativen Ansätze für die Zielsetzung der Integration der jungen Erwachsenen besser tragen.

Ein großes Problem der GAJL-Teilnehmenden sind nicht verwertbare Berufsausbildungen. Diese haben ihren Ursprung häufig in schulischer oder außerbetrieblicher Ausbildung mit wenig Praxiserfahrung in Unternehmen. In solchen Fällen ist zu prüfen, ob die jungen Erwachsenen ihre nicht verwertbare Berufsausbildung dennoch als Ausgangspunkt für weitere Qualifizierungen nutzen können, um langfristig einen verwertbaren Berufsabschluss zu erwerben. Hier könnte ein Ansatzpunkt für zukünftige Förderung liegen. Im Rahmen von GAJL-Projekten oder im Anschluss an diese Projekte könnten Qualifizierungsmodule finanziert werden, die entweder einen verwertbaren Berufsabschluss zum Ziel haben oder mit denen die jungen Erwachsenen für einen konkreten Arbeitsplatz qualifiziert werden.

Bei der Finanzierung von Qualifizierungsmodulen für verwertbare Berufsabschlüsse sollten Möglichkeiten genutzt werden, diese Module in Betrieben zu absolvieren – im besten Fall in Betrieben, die die jungen Erwachsenen nach dem Abschluss direkt in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übernehmen würden. Hier könnte parallel eine Begleitung und Unterstützung der Betriebe bei der Qualifizierung von Teilnehmenden angedacht werden. Die Qualifizierung für einen konkreten Arbeitsplatz könnte eine Kompensierung der Kosten beinhalten, die durch den qualifizierungsbedingten Arbeitsausfall der oder des Teilnehmenden verursacht wird.

5. Zusammenfassung

Die themenspezifische Evaluation der Einstellungshilfen bei Projekten „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ in Sachsen-Anhalt sollte zwei Fragen beantworten. Erstens waren die Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Einstellungshilfen zu untersuchen. Zweitens sollten Empfehlungen erarbeitet werden, wie die Einstellungshilfen in Zukunft gestaltet werden können, um größere Erfolge mit dem Instrument zu erzielen. Zu diesem Zweck wurden explorative Interviews mit drei Projektträgern sowie drei zuweisenden Jobcentern geführt. Weiterhin wurden Interviews mit 20 Betrieben durchgeführt, bei denen GAJL-Teilnehmende Praktika absolviert hatten. Neun der Betriebe hatten GAJL-Teilnehmende hinterher fest eingestellt und Einstellungshilfen in Anspruch genommen, während elf befragte Betriebe teilweise GAJL-Teilnehmende eingestellt, jedoch generell keine Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten. In einer Fokusgruppe mit Projektträgern wurden die gesammelten Erkenntnisse validiert.

Es konnten insgesamt fünf Einflussfaktoren auf die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen identifiziert werden. Die **Überschneidung der Zielgruppe von Eingliederungszuschuss und Einstellungshilfe** beeinflusst die Inanspruchnahme der Einstellungshilfen maßgeblich, weil der **Eingliederungszuschuss „vorrangig“ ist und viele der GAJL-Teilnehmenden die Voraussetzung für eine Förderung mit dem Eingliederungszuschuss erfüllen**. Die **Förderkriterien**, dass Einstellungen unbefristet und spätestens 14 Tage nach Projektende erfolgen müssen, beeinflussen die Inanspruchnahme ebenfalls deutlich. Viele, insbesondere größere Betriebe stellen generell nur befristet ein und können so die Einstellungshilfen nicht in Anspruch nehmen. Für einen Teil der Betriebe, insbesondere in saisonalen Branchen, ist die Zeitspanne von 14 Tagen zu kurzfristig, weil der Bedarf an Arbeitskräften erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten wird.

Die **Beantragung** der Einstellungshilfen ist im Verhältnis sehr aufwändig. Ein Teil der Betriebe nimmt unter anderem deshalb Abstand von der Beantragung. Die Beantragung des Eingliederungszuschusses, mit dem viele Betriebe vertraut sind, ist weitaus einfacher. Die Einstellungshilfen bieten außerdem vergleichsweise wenig **Planungssicherheit**, weil Gelder erst am Ende der Förderung ausgezahlt werden. Im Falle einer Kündigung vor Ablauf des Förderzeitraums bleiben Betriebe ganz ohne Förderung. Die Planungssicherheit beeinflusst die Einstellungshilfen allerdings erst nachgelagert und wahrscheinlich nicht in gleichem Maße wie andere Faktoren. Die **Information** der Betriebe über die Möglichkeit der Einstellungshilfe wurde als weiterer Einflussfaktor identifiziert. Die Betriebe wissen nach den Ergebnissen der Evaluation gut über Förderungen im Allgemeinen und die Einstellungshilfen im Besonderen Bescheid. Information hat also sehr wahrscheinlich keinen Einfluss auf die Inanspruchnahme.

Die Attraktivität der Einstellungshilfen könnte gesteigert werden, wenn auch befristete Arbeitsverträge gefördert würden, die 14-Tage-Frist deutlich verlängert und die Planungssicherheit durch monatliche Auszahlungen und Zwischenabrechnungen erhöht würde. Zwei bedeutende Einflussfaktoren auf die Einstellungshilfen können allerdings nicht ausgeräumt werden. Der Eingliederungszuschuss wird als fester Bestandteil der bundesdeutschen aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter bestehen und Einstellungshilfen gegenüber auch weiterhin vorrangig sein. Der Umfang des bürokratischen Aufwands wird aufgrund der auszufüllenden De-minimis-Unterlagen ebenfalls nicht stark reduziert werden können.

Die Inanspruchnahme wird sich deshalb wahrscheinlich nicht maßgeblich erhöhen lassen. Insbesondere im Hinblick auf die Überschneidung der Förderungen von Eingliederungszuschuss und Einstellungshilfe sollte deshalb die Einstellung des Instrumentes geprüft werden. Nicht verwertbare Berufsabschlüsse werden von Betrieben und Trägern übereinstimmend als eines der signifikantesten Vermittlungshemmnisse der GAJL-Teilnehmenden gesehen. Die freiwerdenden Mittel könnten deshalb in die Förderung junger Erwachsener ohne verwertbare Berufsausbildung investiert werden. Im Rahmen zukünftiger GAJL-Projekte oder im Anschluss an diese Projekte könnten Qualifizierungsmodule finanziert werden, die entweder einen verwertbaren Berufsabschluss zum Ziel haben oder mit denen die jungen Erwachsenen für einen konkreten Arbeitsplatz qualifiziert werden würden.

6. Literatur

Bernard, Sarah; Gartner, Hermann; Stephan, Gesine (2008): Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms. In: IAB-Discussion Paper 21

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. In: IAB-Bibliothek (329)

Fay, Roberg G. (1996): Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in oecd countries. In: OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers (18)

Genesis (2012): Bevölkerung: Bundesländer, Stichtag, Geschlecht, Altersjahre. Online abrufbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> (zuletzt geprüft: 14.11.2012).

Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwer vermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt: Eine Evaluation mit Daten aus Betriebsbefragungen. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (284)

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform. In: IAB-Discussion Paper 17

Jaenichen, Ursula (2002): Lohnkostenzuschüsse und individuelle Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage kombinierter Erhebungs- und Prozessdaten unter Anwendung von Propensity Score Matching. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (35) 3

Knabe, Andreas; Schoeb, Ronnie; Joachim, Weimann (2006): Marginal Employment Subsidization: A New Concept And A Reappraisal. In: CESifo Working Papers (1707)

Martin, John P.; Grubb, David (2001): What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. In: IFAU Working Paper Series 14

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt (2009): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Projekte „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“ (GAJL II) mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes Sachsen-Anhalt: Erl. Des MW vom 11.12.2007, MBl. LSA 2008 S. 25, zuletzt geändert durch Erl. Des MW vom 22.7.2009, MBl. LSA S. 706 – 54-32321-15.5

OECD (1993): Employment Outlook

Statistisches Bundesamt (2012a und frühere Jahrgänge): Fachserie 1 Reihe 1.3: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerungsfortschreibung 2010. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2012b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Bevölkerungsfortschreibung: Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung 2011. Wiesbaden

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2010 und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsquoten der sozialversicherungspflicht Beschäftigten. 2012. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011a und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen - Länderreport Sachsen-Anhalt. Stichtag: 31.12.2011. 2012. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011b und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitslose nach Rechtskreisen. 2012. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2011c und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sachsen-Anhalt. Dezember 2011. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012a und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen: Frauen und Männer: Land Sachsen-Anhalt. Mai 2012. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012b und frühere Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosenquoten – 2011: Deutschland und Kreise. 2011. Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2012c): Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente für Personen unter 25 Jahre: Sachsen-Anhalt. Mai 2012. Nürnberg

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (Statistische Berichte 2007-2011): A I j/11 und frühere Jahrgänge: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Bevölkerung nach Alter und Geschlecht. Halle. 2008-2012

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2012 und frühere Jahrgänge): sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort. Online verfügbar unter: http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/13/131/13111/Sozialversicherungspflichtig_Beschaeftigte_am_Wohnort_nach_Merkmalen.html (zuletzt geprüft: 13.11.2012)

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2007-2011: Wanderungsstatistik Sachsen-Anhalt - Wanderungen über die Landesgrenze Sachsen-Anhalts. Online verfügbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/onlinerecherche/pages/recherche/recherche.php> (zuletzt geprüft: 13.11.2012)

Stephan, Gesine (2009): Employer wage subsidies and wages in Germany. In: IAB-Discussion Paper 9

7. ANHANG

7.1 Methodik

Zu Beginn der Evaluation haben wir verschiedene Dokumente, u. a. die Richtlinie, und Datenmaterial des Landesverwaltungsamtes analysiert, um uns mit dem Gegenstand der Evaluation, den **Einstellungshilfen für Jugendliche aus Projekten „Gegen Abwanderung junger Landeskinder“** vertraut zu machen. Für die sozio-ökonomische Analyse haben wir Daten des Statistischen Bundesamtes, des Statistikamts des Landes Sachsen-Anhalt und der Bundesagentur für Arbeit ausgewertet. Die Analyse der Studien und Evaluationen zu Einstellungshilfen haben wir anhand der im entsprechenden Abschnitt und im Literaturverzeichnis aufgeführten Studien durchgeführt. Für die Kohärenzanalyse haben wir darüber hinaus die öffentlich zugänglichen Informationen der Bundesagentur für Arbeit sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales genutzt.

Zur Vertiefung des Projektverständnisses wurden vom 17. -24.7.2012 telefonische, leitfadengestützte, explorative Interviews mit drei GAJL-Projektträgern und drei Jobcentern durchgeführt. Zwei der Träger kamen aus der Konvergenz-Region, ein Träger kam aus der Phasing-Out-Region. Die Träger wurden um die Kontaktadressen der jeweils zuweisenden Jobcenter gebeten. Mit diesen drei Jobcentern wurden ebenfalls explorative Interviews geführt. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 90 Minuten und wurden protokolliert und aufgezeichnet, wenn die Gesprächspartner einer Aufnahme zustimmten. Die Leitfäden wurden im Vorfeld mit dem Landesverwaltungsamt abgestimmt. (Siehe Anhang Abschnitt 7.3 Leitfäden)

Den Trägern wurden insgesamt 24 Fragen zum persönlichen Hintergrund, zum GAJL-Projekt insgesamt, zur Akquise von Teilnehmenden, zur Qualifizierung der Teilnehmenden, zur Akquise von **„einstellungswilligen“ Unternehmen, zum Verbleib der Teilnehmenden, zur Projektumsetzung, zur Zukunft des Förderprogramms** und zur Zielerreichung des Förderprogramms gestellt. Den Jobcentern wurden insgesamt 20 Fragen zum persönlichen Hintergrund, Relevanz des Projektes, Umsetzung und der Zukunft des Förderprogramms gestellt.

Zur Evaluation der Inanspruchnahme der Einstellungshilfen wurden in der Zeit vom 23. Juli bis zum 03. August 20 telefonische, leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Davon wurden 9 Interviews mit Betrieben geführt, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben und 11 Interviews mit Betrieben, die keine Einstellungshilfen in Anspruch genommen haben. Die Leitfäden für die Betriebsinterviews wurden ebenfalls im Voraus mit dem Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt abgestimmt. (Siehe Anhang Abschnitt 7.3 Leitfäden)

Die Leitfäden für Betriebe mit und ohne Einstellungshilfen enthielten je 16 Fragen. Der Leitfaden war für Betriebe ohne Einstellungshilfen **in die Bereiche „Persönlicher und Betriebshintergrund“ und „Fragen zur Einstellungshilfe“ unterteilt, während der Leitfaden für Betriebe mit Einstellungshilfen zusätzlich den Bereich „Bewertung der Einstellungshilfe“ enthielt.**

Vom Landesverwaltungsamt wurden 30 Kontaktadressen von Betrieben zur Verfügung gestellt, die Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten. Weiterhin benötigten wir Adressen von Betrieben, die keine Einstellungshilfen erhalten haben. Dazu wurden uns von den Trägern der GAJL Projekte Kontaktadressen der Betriebe übermittelt, an die Praktikanten vermittelt worden waren. Diese Betriebe wurden angerufen und – so sie keine Einstellungshilfen in Anspruch genommen hatten – um ein kurzes Interview zu einem Zeitpunkt ihrer Wahl innerhalb der nächsten zwei Wochen gebeten. Die gelieferten Kontaktdaten wurden von uns nur für den Zweck der Evaluation genutzt und sicher verwahrt. Es wurde keinen Kontaktdaten mit Erhebungsdaten verknüpft. Im Anschluss an die Evaluation wurden die Daten gelöscht.

Es wurden neun Betriebe mit Einstellungshilfen und elf Betriebe ohne Einstellungshilfen erfolgreich befragt. Diese kamen unter anderem aus den Branchen Gesundheit, Gastgewerbe, Handwerk, Unternehmensdienstleistungen, persönliche Dienstleistungen und Handel. Die Interviews dauerten in etwa 15-20 Minuten, wurden protokolliert und – das Einverständnis der Befragten vorausgesetzt – mit einem Aufnahmegerät aufgezeichnet. Die Aufnahmen dienten der Kontrolle der Protokolle und wurden nach Abschluss der Auswertung gelöscht.

Die aus explorativen und Betriebsinterviews gewonnenen Informationen wurden im Anschluss schriftlich verdichtet und bei einem internen Auswertungsworkshops diskutiert. Die gewonnenen Ergebnisse wurden am 11.09.2012 bei einer Fokusgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von fünf GAJL-Projektträgern im Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt diskutiert. Ziel der Fokusgruppe war die Validierung der bisher erzielten Ergebnisse. Im Zentrum standen die identifizierten zentralen Einflussfaktoren auf die geringe Inanspruchnahme der GAJL-Einstellungshilfen. Dafür wurden erste Ergebnisse der Evaluation vorgestellt und im Licht der Erfahrungen der Träger mit den Einstellungshilfen und dem Projekt insgesamt diskutiert. Es gab außerdem Zeit für die Diskussion von Anpassungspotenzialen und möglichen, alternativen Instrumenten mit dem Ziel der Integration junger Erwachsener.

Ein weiterer externer Auswertungsworkshop zur Validierung der Ergebnisse fand am 17.09.2012 im Ministerium für Arbeit und Soziales statt. Hier wurden wiederum die bis dahin gewonnenen Ergebnisse vorgestellt und diskutiert.

7.2 Tabellen und Abbildungen

Tabelle 20: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte U25 nach zusammengefassten Wirtschaftsabschnitten zum 31.12. des jeweiligen Jahres

	2008			2009			2010		
	Insgesamt	männlich	weiblich	Insgesamt	männlich	weiblich	Insgesamt	männlich	weiblich
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1.836	1.465	371	1.802	1.421	381	1.720	1.369	351
Produzierendes Gewerbe	26.614	21.957	4.657	24.870	20.431	4.439	24.377	20.000	4.377
Produzierendes Gewerbe ohne Bau- gewerbe	20.436	16.287	4.149	18.874	14.905	3.969	18.628	14.694	3.934
Verarbeitendes Gewerbe	18.039	14.345	3.694	16.477	12.979	3.498	16.270	12.786	3.484
Baugewerbe	6.178	5.670	508	5.996	5.526	470	5.749	5.306	443
Dienstleistungsbereiche	63.958	28.809	35.149	60.027	26.307	33.720	56.664	24.717	31.947
Handel, Verkehr, Gastgewerbe	20.914	10.568	10.346	20.094	10.019	10.075	19.667	9.922	9.745
Information und Kommunikation	932	558	347	768	413	355	753	428	325
Finanz- und Versicherungsdienstleis- ter	1.517	554	963	1.500	568	932	1.460	555	905
Grundstücks- und Wohnungswesen	423	156	267	480	181	299	432	132	300
Freiberufliche, wissenschaftliche, technische Dienstleister; sonstige wirtschaftliche Dienstleister	10.307	5.234	5.073	9.213	4.818	4.395	9.584	5.306	4.278
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung; Erziehung und Un- terricht; Gesundheits- und Sozialwe- sen	24.330	9.783	14.547	23.090	8.642	14.448	20.714	7.118	13.596
Kunst, Unterhaltung und Erholung; sonstige Dienstleister; private Haus- halte; exterritoriale Organisationen	5.535	1.929	3.606	4.882	1.626	3.256	4.054	1.188	2.866
Insgesamt	92.417	52.233	40.184	86.707	48.162	38.545	82.873	46.145	36.728

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2011c und frühere Jahrgänge

7.3 Leitfäden