



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Gewährung von Arbeitgeberleistungen
an Unternehmen der Zeitarbeits-
branche

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
1.3 Rechts- und Weisungslage	10
1.4 Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit	10
2 Förderleistungen begünstigen den Verleiher ungerechtfertigt	10
2.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse	10
2.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	15
2.3 Abschließende Bewertung	20
3 Förderhäufungen bei Unternehmen der Zeitarbeitsbranche	23
3.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse	23
3.1.1 Konzentration der Förderanträge auf wenige Zeitarbeitsunternehmen	23
3.1.2 Hohe Förderleistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche; Wettbewerbsverzerrungen sind nicht auszuschließen	24
3.1.3 Keine Nachhaltigkeit der Förderung in mehr als der Hälfte der Förderfälle	26
3.1.4 Einstellung beim Zeitarbeitsunternehmen trotz Ablehnung der Förderung	27
3.1.5 Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes	27
3.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	28
3.3 Abschließende Bewertung	30

4	Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern nur schwer erkennbar	31
4.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	31
4.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	34
4.3	Abschließende Bewertung	35
5	Aktivitäten hinsichtlich der zugelassenen kommunalen Träger	36
6	Abschluss des Prüfungsverfahrens	37

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung die Gewährung von Arbeitgeberleistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche. Zeitarbeitsunternehmen (sog. Verleiher) überlassen auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) ihre Zeitarbeitnehmer (sog. Entliehene) zu gewerblichen Zwecken an andere Unternehmer (sog. Entleiher). Jobcenter und Agenturen für Arbeit (Agenturen) können Arbeitgebern zur Eingliederung von Arbeitnehmern, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert ist, einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt zum Ausgleich einer Minderleistung gewähren (Eingliederungszuschuss).

Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ab:

- 0.1 Typischerweise entsteht bei einem Leiharbeitsverhältnis die Minderleistung nicht unmittelbar beim Zeitarbeitsunternehmen, sondern bei dem Entleiher. Dort erbringt der Zeitarbeitnehmer seine Arbeitsleistung. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes trägt er auch die Hauptlast an der Behebung der Minderleistung eines Zeitarbeitnehmers. Den Eingliederungszuschuss (EGZ) als finanziellen Nachteilsausgleich erhält hingegen ausschließlich der Verleiher.

Der Bundesrechnungshof hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung eines EGZ an Zeitarbeitsunternehmen für Leiharbeitsverhältnisse mangels einer Minderleistung, die sich unmittelbar beim Zeitarbeitsunternehmen auswirkt, für nicht gegeben.

Zeitarbeitsunternehmen werden durch EGZ gegenüber anderen Unternehmen ungerechtfertigt begünstigt; sie erhalten Fördergelder, ohne hierfür einen entsprechenden Aufwand zu leisten. Deshalb sollte die Gewährung eines EGZ an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche auf deren interne Arbeitsverhältnisse („Inhouse“- Stellen) beschränkt werden und die Förderung bei Leiharbeitsverhältnissen zukünftig in beiden Rechtskreisen unterbleiben.

Die Ausführungen des Bundesministeriums und der Bundesagentur entkräften nicht unsere Bedenken. In jedem Einzelfall muss der konkrete finanzielle Nachteil bzw. der Einarbeitungsaufwand für das Zeitarbeitsunternehmen beziffert und nachgewiesen werden. Wenn der Arbeitslohn ortsüblich und nicht reduziert ist, besteht eine strenge Nachweispflicht, welche konkrete Einarbeitungsleistung der Verleiher im Einzelfall erbringt und worin sein (finanzieller) Nachteil liegt. Diese Angaben sind durch die Jobcenter und Agenturen sorgfältig zu prüfen.

Wir regen an, gesetzlich in § 88 SGB III zu regeln, unter welchen Voraussetzungen ein EGZ an Zeitarbeitsunternehmen zulässig ist, wenn die betroffenen Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen verliehen werden.

(Nummer 2)

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat die Prüfung auf die EGZ-Anträge von drei großen Unternehmen der Zeitarbeitsbranche beschränkt. Im Zeitraum 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014 stellten diese drei Unternehmen bei den Jobcentern und Agenturen 7 113 Anträge auf Eingliederungszuschüsse. Bewilligt wurden davon 5 710 Anträge (80 %). Knapp zwei Drittel der Anträge betrafen die Jobcenter. 76 % (5 386) der EGZ-Anträge stellte ein Unternehmen.

Jobcenter und Agenturen bewilligten den drei Zeitarbeitsunternehmen in den Jahren 2013 und 2014 EGZ-Förderungen in Höhe von insgesamt rund 9,7 Mio. Euro; ein Zeitarbeitsunternehmen erhielt davon rund 7,1 Mio. Euro. Werden Leiharbeitsverhältnisse in diesen Dimensionen gefördert, verliert die EGZ-Förderung den Charakter einer Arbeitgeberleistung zum Ausgleich einer individuellen Minderleistung eines Arbeitnehmers. Vielmehr entwickelt sie sich zu einer Lohnsubvention an einzelne Unternehmen.

Die Stellungnahmen haben unsere Bedenken nicht vollumfänglich ausräumen können. Wir bleiben bei der Auffassung, dass hohe Fördersummen an Zeitarbeitsunternehmen wettbewerbsverzerrend wirken können. Gerade bei großen Zeitarbeitsunternehmen und ihrer Bedeutung für die Jobcenter und Agenturen muss sichergestellt sein, dass die Jobcenter denselben strengen Prüfungsmaßstab anlegen wie bei anderen Arbeitge-

bern auch. Wir erkennen an, dass die Bundesagentur die Anforderungen für die Gewährung eines EGZ für Zeitarbeitsunternehmen bei Leiharbeitsverhältnissen aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse verschärft hat. Ob die erhöhten Anforderungen dazu beitragen, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmen zu reduzieren, lässt sich noch nicht absehen. Wir werden uns über die Auswertungsergebnisse der Bundesagentur zur Förderpraxis berichten lassen. (Nummer 3)

- 0.3 Den Fachkräften in den Jobcentern und Agenturen steht im IT-Fachverfahren COSACH eine Förderübersicht u.a. für Arbeitgeberförderungen zur Verfügung. Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern sind damit kaum zu identifizieren. Es ist derzeit technisch nicht möglich, mit einer Abfrage einen Gesamtüberblick über die Förderungen an einzelne Arbeitgeber zu erhalten. Für die drei Zeitarbeitsunternehmen sind alleine 2 787 Kundennummern vorhanden. Die Vielzahl der Kundennummern erschwert es zudem, Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern bezogen auf einen Jobcenter- bzw. Agenturbezirk zu identifizieren. Dies ist nur mit hohem Aufwand durch Abfrage jeder einzelnen Kundennummer möglich. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, die Vielzahl der Kundennummern zu reduzieren.

Die Auffassung der Bundesagentur, dass die aktuelle Förderübersicht einen lokalen Überblick über Förderungen und damit örtliche Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern bietet, teilen wir nicht. Unsere Feststellungen zeigen gerade, dass dies nicht der Fall war. Wir halten daran fest, dass ein bundesweiter Überblick aus Gründen der Transparenz wichtig ist. Die angekündigten Maßnahmen der Bundesagentur, die Schulungsunterlagen zu optimieren, können zwar dazu beitragen, Anwenderfehler zu reduzieren und die Bearbeitungsqualität zu steigern, die notwendige Transparenz über die gewährten Förderungen wird damit jedoch nicht geschaffen. (Nummer 4)

- 0.4 Zu den zugelassenen kommunalen Trägern teilte das Bundesministerium mit, dass die zuständigen Ministerien der Länder über die Änderungen der Geschäftsanweisungen von der Bundesagentur informiert worden seien. Zudem stünden die geänderten Geschäftsbedingungen den Jobcentern in kommunaler Trägerschaft auch auf der Homepage der Bundesagentur zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof befürwortet grundsätzlich diese Aktivitäten, hält sie aber nicht für abschließend. Er erwartet, dass das Bundesministerium zum Beispiel im Rahmen bestehender Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Ländern diese Thematik aufgreift, um eine bessere Berücksichtigung seiner Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen zu erreichen. Eine gesetzliche Regelung in § 88 SGB III würde zudem auch unmittelbar für die zugelassenen kommunalen Träger gelten; Geschäftsanweisungen der Bundesagentur hingegen nicht. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

In Deutschland gibt es rund 18 000 Zeitarbeitsunternehmen. Davon beschäftigen lediglich 12 % mehr als 100 Zeitarbeitnehmer. Etwas mehr als die Hälfte der Zeitarbeitnehmer übt eine Helfertätigkeit aus (52 %). Die Branche zeichnet sich durch eine hohe Personalfluktuations aus; im 2. Halbjahr 2013 wurden 500 000 Leiharbeitsverhältnisse neu geschlossen und 547 000 beendet.¹

Leiharbeit ist durch das Dreiecksverhältnis zwischen Zeitarbeitnehmer, Zeitarbeitsunternehmen und Kundenunternehmen gekennzeichnet. Zeitarbeitsunternehmen (sog. Verleiher) überlassen auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) ihre Zeitarbeitnehmer (sog. Entleihe) zu gewerblichen Zwecken an andere Unternehmer (sog. Entleiher). Arbeitgeber des Zeitarbeitnehmers ist das Zeitarbeitsunternehmen und nicht der Entleiher.

Bereits im Jahr 2008 stellten wir bei der Prüfung der Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch die Jobcenter (Gz.: VI 6 - 2008 - 0761) Förderhäufungen besonders bei Zeitarbeitsunternehmen fest. Auch bei einer weiteren Prüfung der Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch die Jobcenter (Gz.: VI 6 - 2014 - 0933) waren sehr häufig Förderfälle bei Zeitarbeitsunternehmen zu verzeichnen. Zudem berichteten uns Mitarbeiter aus den Trägerteams der Jobcenter, dass Großunternehmen der Zeitarbeitsbranche, die größtenteils bundesweit tätig sind, zentrale Stellen eingerichtet hätten, die sich hauptsächlich mit der Beantragung und Abwicklung von Anträgen auf Eingliederungszuschüsse (EGZ) beschäftigen.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung die Gewährung von Arbeitgeberleistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche geprüft. Dabei haben wir uns einen Überblick über das tatsächliche Ausmaß der bewilligten Arbeitgeberleistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche verschafft.

¹ Bundesagentur für Arbeit: Teilarbeitsmärkte nach Branchen „Branche Zeitarbeit“; Stand 1. April 2014.

Eine erste Sichtung von Förderfällen an Zeitarbeitsunternehmen der Jahre 2013 und 2014 im IT-Fachverfahren COSACH² der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ergab, dass es sich dabei fast ausschließlich um Förderungen mit einem EGZ handelte.³ Deshalb konzentrierten wir uns bei dieser Prüfung auf dieses Förderinstrument. Wir begrenzten die Prüfung auf die EGZ-Anträge von drei großen Unternehmen X, Y, Z⁴ der Zeitarbeitsbranche. Ferner beschränkten wir die Prüfung auf Fälle im Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014.

Dazu führten wir zunächst in der Zeit vom 19. Januar bis einschließlich 3. Februar 2015 eine region- und trägerübergreifende Standorterhebung durch. Zur Vertiefung unserer Erkenntnisse aus der Standorterhebung führten wir vom 23. bis zum 27. Februar 2015 eine weitere örtliche Erhebung in einem anderen Jobcenter⁵ durch. Dort prüften wir 65 bewilligte EGZ-Fälle und 24 abgelehnte⁶ EGZ-Förderanträge. Ausschlaggebend für die Auswahl der Erhebungsstelle Jobcenter A war die dort vorhandene Anzahl an prüfbaren Fällen. Feststellungen, die wir im Jobcenter A vorgefunden haben, entsprechen im Wesentlichen denen unserer EGZ-Prüfung im Jahr 2014.

Bei unseren Erhebungen haben wir neben zBTR⁷ und COSACH auch auf die Daten im IT-Fachverfahren VerBIS⁸ zurückgegriffen. Außerdem haben wir im Jobcenter A die Fallakten der geprüften Fälle eingesehen. Ergänzend führten wir Interviews mit zuständigen Fachkräften und führten Gespräche mit Führungskräften. Förderfälle der Jobcenter der zugelassenen kommunalen Träger haben wir nicht in unsere Erhebungen einbezogen. Fragestellungen zum EU-Beihilferecht waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

² **CO**mputerunterstützte **SACH**bearbeitung; Abfrage in der COSACH-Maske „Förderübersicht - Arbeitgeber – Suche - Verfahrenszweig BEH Betriebliche Einstellungshilfen“.

³ Für Eingliederungszuschüsse ist in COSACH als Förderungsart die Nummer sieben vorgegeben. Darunter sind die Maßnahmefelder Nummer 5 = EGZ nach § 89 SGB III, Nummer 6 = EGZ für behinderte und schwerbehinderte Menschen § 90 (1) SGB III und Nummer 11 EGZ nach § 131 SGB III (gültig bis 31. Dezember 2014) hinterlegt.

⁴ Die Zeitarbeitsunternehmen beschäftigten im Jahr 2013 bis zu 60 000 Zeitarbeitnehmer.

⁵ Jobcenter A

⁶ Lt. E-Mail des Jobcenters A vom 24. Februar 2015 hat es in den Jahren 2013 und 2014

⁷ keine EGZ-Anträge der Zeitarbeitsunternehmen Y und Z abgelehnt.

⁸ **Z**entrale **BeT**riebeanwendung.

VERmittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformations**S**ystem.

1.3 Rechts- und Weisungslage

Nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 SGB II i V. m. § 88 ff. SGB III können die Jobcenter und nach §§ 88 ff. SGB III die Agenturen für Arbeit (Agentur) Arbeitgeber zur Eingliederung von Arbeitnehmern, deren Vermittlung wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert ist, einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt zum Ausgleich einer Minderleistung gewähren (Eingliederungszuschuss).

Zur Umsetzung der Rechtsvorschriften hat die Bundesagentur die Geschäftsanweisungen EGZ⁹ erlassen. Separate oder gesonderte fachliche Hinweise zu Eingliederungszuschüssen im Rechtskreis des SGB II existieren nicht. Jedoch hat die Bundesagentur eine Orientierung an den Regelungen der Geschäftsanweisungen EGZ im Rechtskreis des SGB II empfohlen.¹⁰

1.4 Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir der geprüften Stelle, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur. Das Bundesministerium sowie die Bundesagentur nahmen Stellung.¹¹

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir das Prüfungsverfahren ab. Ein Nachfrageverfahren oder eine Kontrollprüfung zum Stand der Umsetzung behalten wir uns vor.

2 Förderleistungen begünstigen den Verleiher ungerechtfertigt

2.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Zweck des EGZ ist es u.a., einen Nachteilsausgleich für den Arbeitgeber zu schaffen, wenn der Arbeitnehmer zu Beginn der Beschäftigung den Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes nicht voll entspricht und

⁹ Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsanweisungen zur Durchführung der §§ 88-92 und 131 SGB III; Stand: 22. Dezember 2014.

¹⁰ https://baintern.arbeitsagentur.de/nn_1004246/Navigation/Foerderung/SGB-II/AG-Leistung/Eingliederungszuschuss/Index,templated=renderPrint,group=arge.html.

¹¹ Das Bundesministerium gab zwei, die Bundesagentur eine Stellungnahme ab.

deshalb eine Minderleistung erbringt.¹² Dies ist der Fall, wenn der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer einen Arbeitslohn gewährt, der noch nicht seiner Arbeitsleistung entspricht, also objektiv überhöht ist.¹³ Die mögliche Minderleistung muss über den Rahmen einer üblichen Einarbeitung hinausgehen. Liegt keine Minderleistung vor, ist die Förderung mit einem EGZ ausgeschlossen.¹⁴

Typischerweise entsteht bei einem Leiharbeitsverhältnis die Minderleistung nicht unmittelbar beim Zeitarbeitsunternehmen, sondern bei dem Entleiher. Dort erbringt der Zeitarbeitnehmer seine Arbeitsleistung. Dies gilt nicht, wenn der Arbeitnehmer beim Zeitarbeitsunternehmen selbst eingesetzt wird.

Nach der Geschäftsanweisung EGZ der Bundesagentur ist es zur Prüfung der Minderleistung bei der Gewährung eines EGZ an ein Zeitarbeitsunternehmen erforderlich, dass das Zeitarbeitsunternehmen eine genaue Arbeitsplatzbeschreibung des ersten Einsatzortes abgibt. Bei einem Wechsel der Tätigkeit muss die Minderleistung in Bezug auf den konkreten Arbeitsplatz erneut geprüft werden (Arbeitsplatzprofil).¹⁵

Als Grundlage für die Beurteilung einer Minderleistung dient den Fachkräften in der Regel ein Fragebogen¹⁶, den der Arbeitgeber ausfüllt.

In den von uns eingesehenen Fragebögen bei den örtlichen Erhebungen im Jobcenter A und bei der EGZ-Prüfung im Jahr 2014 fanden wir vielfach Hinweise darauf, dass die konkreten Maßnahmen zur Behebung der Minderleistung von den Mitarbeitern des Entleihbetriebes durchzuführen waren: *„Die Einarbeitung erfolgt durch die anderen Erzieher/-innen, die Herrn E. das nötige Wissen vermitteln und ihn solange betreuen, bis er*

¹² Vgl. Winkler in: Gagel, SGB II/SGB III, 56. Ergänzungslieferung 2014, § 88 SGB III, Randnummer 21.

¹³ Vgl. Kuhnke in: jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 88 SGB III, Randnummer 30.

¹⁴ Vgl. Kuhnke in: jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 89 SGB III, Randnummer 10.

¹⁵ Vgl. Geschäftsanweisung EGZ der Bundesagentur zu § 88 SGB III Rn.88.15; Stand 22. Dezember 2014.

¹⁶ Der Fragebogen enthält u. a.: die Stellenbeschreibung, die Beschreibung der Minderleistung des Arbeitnehmers und die Maßnahmen zur Behebung der Minderleistung. Die Jobcenter versandten in den untersuchten Fällen die Fragebögen zum Teil vor Antragsabgabe oder sie fügten sie als Anlage dem Antragsvordruck bei. Die Fragebögen gab es in unterschiedlichen Varianten. Mit der Verfahrensinformation SGB II und SGB III vom 8. August 2014, Gz.: AV 22 / GS 12 – 56217 / II-1203.39 wurde der Vordruck für den Antrag auf EGZ überarbeitet und ergänzend ein einheitlicher „Fragebogen Förder Voraussetzungen“ als Bestandteil des Antrags entwickelt. Die Bundesagentur für Arbeit empfiehlt den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen, den Vordruck zu nutzen.

alle Aufgaben selbstständig verrichten kann. ...Die Einarbeitung wird über mehrere Wochen erfolgen. Die genaue Dauer richtet sich nach den Bedürfnissen von Herrn E. ...Auch vermitteln die Mitarbeiter Hr. E. alle wichtigen Dinge zu den Verhaltensregel im Not- oder Brandfall, den Räumlichkeiten und den Tagesabläufen...“ Die Aufgaben des Zeitarbeitsunternehmens X beschränkten sich lt. Fragebogen in dem Fall auf Folgendes: *„Zusätzlich zu den Mitarbeitern vor Ort wird Herr E. während des Einsatzes von der zuständigen Disponentin des Zeitarbeitsunternehmens X betreut. Es finden regelmäßig Gespräche zwischen ihm, der Disponentin und dem Verantwortlichen des Entleihbetriebes statt, um eventuell auftretende Fragen und Probleme zu klären“.*¹⁷

In einem anderen Fall¹⁸ steht im Fragebogen: *„Frau B. ist sehr motiviert, lernbereit und hat ein sympathisches und engagiertes Auftreten, womit sie unseren Kunden überzeugt hat. Der Kunde ist daher bereit, sie in **alle** Aufgaben einzulernen.“*

In anderen Fällen waren im Fragebogen nur Angaben zum Einarbeitungsbedarf angegeben, ohne dass beschrieben war, wer für die Einarbeitung zuständig ist.

Die Integrationsfachkräfte und die sachbearbeitenden Fachkräfte berichteten uns in den Gesprächen während der örtlichen Erhebungen bei der EGZ-Prüfung im Jahr 2014 sowie bei den aktuellen Erhebungen, dass sie keinerlei Informationen darüber haben, ob und wie Unternehmen der Zeitarbeitsbranche sich an der Einarbeitung ihrer Zeitarbeitnehmer beteiligen. Überlassungsverträge, die u. a. solche Regelungen zum Inhalt haben könnten, lagen den Jobcentern nicht vor.¹⁹ Ihnen war nur bekannt, dass die zuständigen Disponenten als Ansprechpartner für die Zeitarbeitnehmer und Entleihbetriebe zur Verfügung stehen, also eher eine beratende Funktion ausüben. Auch hatten sie keine Informationen darüber,

¹⁷ Jobcenter A Kundennummer 1; weitere Beispiele: Jobcenter A Kundennummern 2, 3, 4.

¹⁸ Jobcenter B Kundennummer 5 (Beispielsfall aus der Prüfung der Gewährung von Eingliederungszuschüssen durch die Jobcenter; Gz.: VI 6 - 2014 - 0933).

¹⁹ Der Inhalt eines Überlassungsvertrages unterliegt gesetzlichen Bestimmungen (§ 12 AÜG). Neben den zwingenden Vertragsinhalten (z. B. die Pflicht des Verleihers Personal zu überlassen, die Pflicht des Entleiher, die hierfür geschuldete Vergütung zu zahlen, Angaben des Entleiher, welche Qualifikationen der Leiharbeitnehmer für die vorgesehene Tätigkeit aufweisen muss), können weitere Regelungen (z. B. Kündigungsfristen, Überstundenregelungen, Zahlungsmodalitäten) aufgenommen werden.

ob und wie Verleiher die Entleihbetriebe an einer EGZ-Förderung, z. B. über einen reduzierten Stundenverrechnungssatz²⁰ während der Einarbeitung, teilhaben lassen.

Wechselten die Leiharbeitnehmer während der laufenden Förderung ihre Tätigkeit, fanden wir nur selten einen Hinweis darauf, dass das Jobcenter den Wechsel zumindest zur Kenntnis genommen hatte. Dies war regelmäßig nur dann der Fall, wenn ein erster Wechsel bereits vor Rückgabe der Antragsunterlagen an das Jobcenter stattgefunden hatte. Eine erneute Stellungnahme zur Minderleistung fanden wir ansonsten in keinem Fall vor.²¹ Zum Teil wechselten die Zeitarbeitnehmer während des Förderzeitraumes häufig ihre Tätigkeit; z. B. wechselte ein Arbeitnehmer im Förderzeitraum von sechs Monaten neunmal den Entleihbetrieb mit unterschiedlichen Tätigkeiten.²² Auf unsere Nachfrage, wie die Fachkräfte vor Ort mit der Prüfung der Minderleistung bei wechselnden Tätigkeiten umgehen, erhielten wir die Information, dass diese Prüfung sehr schwierig und in der Praxis kaum umsetzbar sei. Zum einen würden die Zeitarbeitsunternehmen die Jobcenter häufig recht spät über einen Tätigkeitswechsel informieren und zum anderen seien die Einsatzzeiten in der neuen Tätigkeit vielfach sehr kurz. Im Fall mit der Kundennummer 6 lehnte das Jobcenter A einen EGZ-Antrag des Zeitarbeitsunternehmens X für einen Produktionsarbeiter mit der folgenden Begründung ab: *„AN hat einschlägige Berufserfahrung; schon 5 versch. Einsätze über X mit sehr kurze Einsatzzeiten; keine Minderleistung“*.

Vorläufige Bewertung

Nach **unseren Erkenntnissen** leitet der Verleiher, d. h. das Zeitarbeitsunternehmen, den EGZ, den es von einer Agentur oder einem Jobcenter erhält, nicht – auch nicht anteilig – an den Entleiher weiter. Die Förderung verbleibt damit beim Verleiher. Eine (teilweise) Weitergabe einer

²⁰ Der Stundenverrechnungssatz ist der €-Betrag pro Stunde, den der Entleiher an den Verleiher zahlt.

²¹ Beispiel Jobcenter A Kundennummer 7.

²² Beispiel Jobcenter A Kundennummer 7: Nach den Angaben in den Veränderungsmitteilungen des Arbeitgebers verrichtete der Arbeitnehmer unterschiedliche Tätigkeiten, wie Kommissionieren, Verpacken und Versenden von Ersatzteilen im Einsatzwechsel Nummer eins, Auf- und Abbau, Vertragen von Möbeln im Einsatzwechsel Nummer vier, Aufräumtätigkeiten auf der Verkaufsfläche, Zusammenlegen von Kleidungsstücken im Einsatzwechsel Nummer fünf, Bühnenaufbauarbeiten im Einsatzwechsel Nummer sieben, Vertragen von Gegenständen, Unterstützung der anderen Mitarbeiter, Arbeiten nach Anweisung im Einsatzwechsel Nummer acht.

EGZ-Förderung ist gesetzlich auch nicht vorgesehen. Die Rechtsbeziehung bei der Gewährung eines EGZ besteht ausschließlich zwischen dem antragstellenden Arbeitgeber – dem Zeitarbeitsunternehmen – und der bewilligenden Stelle – dem Jobcenter oder der Agentur. Der Entleiher hat keinen Anspruch auf die Förderleistung, obwohl sich eine etwaige Minderleistung des Zeitarbeitnehmers bei ihm auswirkt und er den Aufwand für die Behebung der Minderleistung trägt. Denn seine Mitarbeiter arbeiten den Zeitarbeitnehmer in die betrieblichen Abläufe ein und machen ihn ggfs. mit besonderen betrieblichen Abläufen vertraut. Auch für die Vermittlung fehlender betriebsnotwendiger Fachkenntnisse ist im Regelfall der Entleiher zuständig. Damit entsteht der Nachteil, den eine Minderleistung mit sich bringt, bei ihm. Den finanziellen Nachteilsausgleich erhält aber ausschließlich der Verleiher, der nach unseren Feststellungen, wenn überhaupt, nur einen erheblich geringeren Anteil an den Maßnahmen zur Behebung der Minderleistung trägt.

In der Zeitarbeitsbranche kommt es häufig vor, dass Zeitarbeitnehmer ihre Tätigkeit wechseln. Ob und wie oft dies im Verlauf einer EGZ-Förderung geschieht, können in der Regel weder das Zeitarbeitsunternehmen noch die Beschäftigten in den Jobcentern und Agenturen vor ihrer Entscheidung über einen EGZ-Antrag abschätzen. Wechselnde Einsatzorte und wechselnde Tätigkeiten erfordern von jedem Arbeitnehmer eine recht hohe Flexibilität und gehören typischerweise zum Charakter von Zeitarbeitsverhältnissen. Ist der einzelne Arbeitnehmer wie im Beispielfall in der Lage, derart flexibel mit Veränderungen in seinem beruflichen Alltag umzugehen, ist in der Regel davon auszugehen, dass die mögliche Minderleistung nicht über eine betriebsübliche Einarbeitung hinausgeht. In diesen Fällen ist die Förderung mit einem EGZ ausgeschlossen.²³ Zudem ist die zeitnahe „Neu-Beurteilung“ der Minderleistung nach den plausiblen Aussagen der Fachkräfte kaum möglich. Den Aufwand, den die Fachkräfte und im Anschluss die Sachbearbeitung betreiben müssten, um die Geschäftsanweisung der Bundesagentur an dieser Stelle vorgabengemäß umzusetzen, halten wir für nicht angemessen und auch nicht für praxisgerecht.

²³ Vgl. Kuhnke in: jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 89 SGB III, Randnummer 10.

Wir sehen deshalb die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung eines EGZ an Zeitarbeitsunternehmen bei *Leiharbeitsverhältnissen* für nicht gegeben. Es fehlt nach unseren Erkenntnissen die Tatbestandsvoraussetzung der Minderleistung, die sich unmittelbar beim Zeitarbeitsunternehmen auswirkt. Deutlich wird dies auch bei den Zeitarbeitsverhältnissen mit wechselnden Tätigkeiten. Die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzung der Minderleistung ist in diesen Fällen nahezu unmöglich. Demgemäß halten wir die Zahlung von EGZ-Leistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche bei Leiharbeitsverhältnissen für nicht rechtmäßig. Faktisch erhält es eine Förderleistung, ohne hierfür einen entsprechenden Aufwand zu haben. Dadurch werden Zeitarbeitsunternehmen ungerechtfertigt begünstigt. Deshalb halten wir es für erforderlich, die Gewährung eines EGZ an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche auf deren interne Arbeitsverhältnisse („Inhouse“-Stellen) zu beschränken und die Förderung bei Leiharbeitsverhältnissen zukünftig in beiden Rechtskreisen zu unterlassen.

2.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur stimmt unserer Auffassung zu, dass ein EGZ als finanzieller Nachteilsausgleich nur an Arbeitgeber gezahlt werden könne, bei denen sich die Minderleistung tatsächlich auswirke.

Beantrage ein Arbeitgeber eine Leistung, könne sie generell nur bewilligt werden, wenn er als beteiligter Antragsteller im Sinne des § 12 Absatz 1 Nummer 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) die materiellrechtlichen Voraussetzungen für die beantragte Leistung erfülle. Wirke sich die Minderleistung in keiner Weise beim antragstellenden Arbeitgeber, sondern ausschließlich bei einem Dritten aus, seien die Fördervoraussetzungen beim Antragsteller nicht erfüllt. Ein EGZ könne in diesem Fall nicht gezahlt werden.

Durch den Abgleich des individuellen Profils der förderungsbedürftigen Person mit den Anforderungen des konkreten Arbeitsplatzes werde die Minderleistung festgestellt. Der sich hieraus ergebende Nachteil werde mit dem EGZ ausgeglichen. Dies sei bei einem Leiharbeitsverhältnis nach der Geschäftsanweisung über eine genaue Beschreibung des ersten Arbeitsplatzes bei einem Entleiher nachzuweisen.

Nach Einschätzung der Bundesagentur gehe der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Minderleistung generell nur bei dem Entleihbetrieb auftrete und deshalb auch nur dieses Unternehmen einen finanziellen Nachteil erleide. Dem Verleiher entstehe nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein finanzieller Nachteil, der mit einem EGZ kompensiert werden könne. Dieser Auffassung könne nicht gefolgt werden. Auch dem Verleiher könne nach Ansicht der Bundesagentur ein erheblicher finanzieller Nachteil durch die Beschäftigung der förderungsbedürftigen Person entstehen. Ein solcher Nachteil könne vorliegen, wenn dem Entleiher für die Überlassung der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers wesentlich günstigere als die üblichen Konditionen eingeräumt würden oder der Verleiher selbst einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der Minderleistung übernehme. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn der Verleiher die Kosten für notwendige Qualifizierungen trage, sich in besonderem Maße an der Einarbeitung im Entleihunternehmen beteilige oder die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer durch Personal des Verleihers begleitet und intensiv unterstützt werde. Die Verwaltungspraxis der Agenturen und der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung könne daher nicht pauschal als rechtswidrig bewertet werden. Die Bundesagentur greife die Feststellungen jedoch auf und nehme sie zum Anlass, die Geschäftsanweisung zu überarbeiten.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine Förderung von Leiharbeitsverhältnissen aufgrund des hohen Maßes an Flexibilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgeschlossen sei, teile die Bundesagentur nicht. Auch in anderen Branchen sei ein Wechsel der Arbeitsorte und der Tätigkeiten während des Förderzeitraums üblich (zum Beispiel erfolge im Baugewerbe oftmals der Einsatz auf unterschiedlichen Baustellen). Ein Wechsel des Entleihers und der Tätigkeiten könne deshalb nicht zwingend als Beweis dafür angesehen werden, dass keine Minderleistung vorliege, die über eine betriebsübliche Einarbeitung hinausgehe.

Vielmehr sei grundsätzlich zu prüfen, ob auch bei der neuen Tätigkeit davon ausgegangen werden könne, dass die Tatbestandsvoraussetzung der Minderleistung weiterhin vorliege.

Bei der Auswertung der eingesehenen Fragebögen zur Prüfung der Fördervoraussetzungen im Rahmen der örtlichen Erhebungen im Jobcenter A und bei der EGZ-Prüfung im Jahr 2014 sei festgestellt worden, dass die

konkreten Maßnahmen zur Behebung der Minderleistung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Entleihbetriebs durchzuführen gewesen wären und nicht von dem Verleiher, der den EGZ erhalten habe. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes würden darauf hindeuten, dass in den untersuchten Fällen möglicherweise ein EGZ bewilligt worden sei, obwohl die Fördervoraussetzung der Minderleistung beim antragstellenden Arbeitgeber nicht vorgelegen habe.

Unsere Feststellungen seien zum Anlass genommen worden, den Vordruck „Fragebogen zur Prüfung der Fördervoraussetzungen für die Gewährung eines Eingliederungszuschusses“ zu überarbeiten. Um besser sicherzustellen, dass die Fördervoraussetzungen erfüllt werden, würden künftig von den Verleihern bei Anträgen für Leiharbeitsverhältnisse zusätzliche Angaben gefordert. Es sei darzulegen, wodurch der erhebliche finanzielle Nachteil entstehe, der mit dem EGZ kompensiert werden solle. Die Arbeitgeber der Zeitarbeitsbranche würden zusätzlich durch ein Hinweisblatt über die geänderte Förderpraxis und die Voraussetzungen unter denen ein Leiharbeitsverhältnis gefördert werden könne, informiert. Für die Fälle, in denen die Fördervoraussetzung Minderleistung nicht erfüllt sei, werde ein Ablehnungsbescheid (BK-Vorlage) zur Verfügung gestellt.

Die Bundesagentur teile unsere Ansicht, dass die jeweilige „Neubeurteilung“ der Minderleistung aufgrund eines Wechsels der Tätigkeit mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sei. Es sei daher geprüft worden, ob das Verfahren an dieser Stelle vereinfacht werden könne. Im Ergebnis sei jedoch festgestellt worden, dass auf eine erneute Beurteilung nicht verzichtet werden könne. Im Rahmen der Antragstellung werde durch den Verleiher eine Arbeitsplatzbeschreibung des ersten Einsatzortes abgegeben. Hierbei handele es sich um eine Erklärung im Sinne des § 60 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB I. Wenn sich nach Abgabe der Erklärung Änderungen in den Verhältnissen ergäben, seien diese mitzuteilen. Ausnahmen sehe diese Vorschrift nicht vor. Ein Verzicht auf die Änderungsmitteilung sei daher rechtlich nicht zulässig. Die erneute Prüfung sei außerdem unverzichtbare Voraussetzung dafür festzustellen, ob unter Berücksichtigung der Anforderungen der neuen Tätigkeit weiter von einer Minderleistung auszugehen sei.

Das Bundesministerium schloss sich der Stellungnahme der Bundesagentur an.

Darüber hinaus teilte es mit, dass mit der vorgesehenen Änderung der Förderpraxis bei der Gewährung von Eingliederungszuschüssen sichergestellt werden solle, dass die Unternehmen der Zeitarbeitsbranche entsprechend dem Zweck der gesetzlichen Regelungen künftig nur dann gefördert würden, wenn sie darlegen, welchen finanziellen Nachteil sie in Folge der Minderleistung der eingestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich hätten bzw. welchen Beitrag sie zu deren Einarbeitung leisten würden. Auch nach Auffassung des Bundesministeriums sollten bei der Einstellung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitnehmern nicht pauschal von der Förderung mit Eingliederungszuschüssen ausgeschlossen werden.

Auch wenn sowohl Verleiher als auch Entleiher einen Beitrag zum Ausgleich der Minderleistung tragen würden, könne nur der Verleiher als Arbeitgeber der förderungsbedürftigen Person, den alle arbeitgeberseitigen Pflichten träfen, einen EGZ erhalten. Da der Entleiher kein Arbeitsentgelt zahle, das bezuschusst werden könne, komme er als Beteiligter am Verwaltungsverfahren nicht in Betracht. Entscheidend für die Bewilligung des EGZ sei daher, ob das Zeitarbeitsunternehmen Nachteile habe.

Nach der langjährigen Praxis der Bundesagentur hätten die Arbeitgeber der anderen Branchen die Minderleistungen der förderungsbedürftigen Person in Bezug auf den konkreten Arbeitsplatz und die Maßnahmen, die zum Ausgleich der Minderleistung vorgesehen seien, „nur“ allgemein zu beschreiben. Der „finanzielle Nachteil“ werde dann, wenn die Angaben des Arbeitgebers schlüssig seien, als Grundlage für die Entscheidung über die Höhe und Dauer der Förderung abgeleitet. Dabei werde kein Nachweis verlangt, der die Angaben belege und den „finanziellen Nachteil“ konkret beziffere. Diese Praxis folge der Gesetzesbegründung zu den früheren Regelungen des EGZ, nach der der Gesetzgeber der Verwaltung bewusst

einen weiten Spielraum bei der Festlegung der Förderhöhe und -dauer eingeräumt habe.²⁴

Nach gemeinsamer Auffassung mit der Bundesagentur gebe es keinen sachlichen Grund, der es rechtfertige, Zeitarbeitsunternehmen grundsätzlich anders als die übrigen Arbeitgeber zu behandeln. Deshalb könne von ihnen - über die Ergänzung des „Fragebogens zur Prüfung der Fördervoraussetzungen für die Gewährung eines EGZ“ hinaus – kein zusätzlicher Nachweis über den „finanziellen Nachteil“ verlangt werden.

Vor weiteren Überlegungen gelte es, jetzt erst einmal die Erfahrungen mit der Umsetzung der Änderungen durch die Agenturen und Jobcenter abzuwarten. Dazu gehöre nach Mitteilung der Bundesagentur auch, dass die Agenturen und Jobcenter die Einsichtnahme in die Vertragsunterlagen und Offenlegung der Verleihkonditionen verlangen könnten und würden, wenn dies im Einzelfall geboten erscheine, um Zweifel an den Angaben des Antragstellers auszuräumen (§§ 20, 21 SGB X).

Das Bundesministerium bestreite nicht unsere Einschätzung, dass die mit einem mehrfachen Wechsel der Tätigkeit von einer Leiharbeiterin oder einem Leiharbeiter während des Förderzeitraums gezeigte Flexibilität als Indiz gegen das Vorliegen einer Minderleistung sprechen könne. Aus den in der Stellungnahme der Bundesagentur genannten Gründen schließe dieser Umstand jedoch nicht zwangsläufig per se das (weitere) Vorliegen einer Minderleistung aus. Diese Frage zu klären, sei gerade Aufgabe der jeweiligen neuen Beurteilung der Minderleistung bezogen auf die neue Tätigkeit. Dazu sei unverzichtbar, dass die Zeitarbeitsunternehmen verpflichtet blieben, Änderungen des Einsatzes der geförderten Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter mitzuteilen.

Diese Verpflichtung auf die Anwendung des § 60 SGB I zu stützen und den EGZ als Sozialleistung zu sehen, begegne keinen grundlegenden Be-

²⁴ Die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (BT-Drs. 1314941) zu § 215 SGB III a. F. führe unter anderem aus: „... Der Zweck des Ausgleichs von Minderleistungen bei Einstellung von Arbeitnehmern, die ohne die Leistung nicht oder nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, dürfte in aller Regel bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen, die in den folgenden Paragraphen bestimmt sind, gegeben sein. Ob tatsächlich eine anfängliche Minderleistung vorliegt, wie lange sie andauert oder ob ohne eine Förderung der Arbeitslose nicht oder nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt hätte eingegliedert werden können, kann nur in seltenen Fällen mit Sicherheit festgestellt werden. Bei der Beurteilung dieser Fragen ist daher dem Arbeitsamt ein weiter Spielraum einzuräumen. ...“

denken. Ein EGZ habe die Aufgabe, Minderleistungen förderungsbedürftiger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auszugleichen, um deren Einstellung zu fördern. Er werde zur Einrichtung eines Arbeitsplatzes für eine individuell bestimmbare Arbeitslose oder Arbeitslosen gewährt, so dass die Verwirklichung des sozialen Rechts des § 3 Absatz 2 Nummer 3 SGB I im Vordergrund stehe und nicht die Entlastung des Arbeitgebers von den Einarbeitungskosten²⁵. Auch nach Auffassung des Bundessozialgerichts bestünden gegen die Annahme, dass es sich bei einem EGZ um eine Sozialleistung handele, keine durchgreifenden Bedenken²⁶. Daher werde auch nach erneuter Prüfung keine Möglichkeit gesehen, das Verfahren zu vereinfachen.

Zu dem Einzelfall habe die Bundesagentur mitgeteilt, dass bei dem Arbeitnehmer von einer Minderleistung deshalb auszugehen sei, weil er seit etlichen Jahren arbeitslos und beruflich „entsozialisiert“ gewesen sei. Im Rahmen des Beurteilungsspielraums sei das Jobcenter zu dem Ergebnis gekommen, dass die Gewährung eines EGZ vor diesem Hintergrund trotz der einfachen Tätigkeiten gerechtfertigt sei.

2.3 Abschließende Bewertung

Die Ausführungen des Bundesministeriums und der Bundesagentur entkräften nicht unsere Bedenken. Sie deuten vielmehr darauf hin, dass die bewilligenden Jobcenter die Frage, **bei wem** sich der finanzielle Nachteil tatsächlich auswirkt, gar nicht gestellt haben. So erläutert auch die Bundesagentur nicht, wie sie im Einzelfall Kenntnis darüber erlangt haben will, dass Zeitarbeitsunternehmen Entleihern günstigere Verrechnungsätze als die üblichen einräumten, die einen EGZ rechtfertigten.

Das Bundesministerium führt jedoch zutreffend aus, dass es darauf ankommt, dass der Verleiher Nachteile haben muss, die mit einem EGZ ausgeglichen werden.

Wir erkennen an, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur aufgrund unserer Prüfungsergebnisse die Prüfung bei EGZ an Zeitarbeitsunternehmen erweitern wollen.

²⁵ Vgl. Niedermeyer in BeckOK SozR SGB I, S 11 Rn. 38, m.w.N.

²⁶ Vgl. Beschluss des BSG vom 22.9.2004, Az. B 11 AL 33/03 R.

Zwar geht das Bundesministerium in seiner Stellungnahme davon aus, dass mit der Änderung der Förderpraxis sichergestellt sein wird, dass die Unternehmen der Zeitarbeitsbranche entsprechend dem Zweck des EGZ künftig nur dann gefördert werden, wenn sie darlegen, welchen finanziellen Nachteil bzw. welchen Aufwand sie in der Folge der Minderleistung der eingestellten Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen tatsächlich zu tragen haben.

Es reicht aber nicht aus, dass die Zeitarbeitsunternehmen lediglich darlegen, dass sie einen finanziellen Nachteil in Folge der Minderleistung haben bzw. sie einen Beitrag zur Einarbeitung leisten. In jedem *Einzelfall* muss der konkrete finanzielle Nachteil bzw. der Einarbeitungsaufwand beziffert und nachgewiesen werden. Hierzu müssen grundsätzlich immer auch die Verträge zwischen Verleiher und Entleiher den Agenturen und Jobcentern vorgelegt und geprüft werden. Wenn der Arbeitslohn ortsüblich und nicht reduziert ist, dann besteht eine strenge Nachweispflicht, was der Verleiher im konkreten Einzelfall macht und worin sein (finanzieller) Nachteil liegt. Dafür ist eine sorgfältige Prüfung der Jobcenter und Agenturen zwingend erforderlich. Hierfür ist auch eine angemessene Prüfungszeit einzuplanen. Wenn EGZ-Anträge nur wenige Minuten vor Arbeitsaufnahme eingereicht werden, dürfte es sich in vielen dieser Fälle um sog. Mitnahmeeffekte handeln, die wir besonders kritisch sehen.

Wir teilen nicht die Auffassung, dass es keinen sachlichen Grund gibt, der es rechtfertigt, Zeitarbeitsunternehmen anders als die übrigen Arbeitgeber zu behandeln.

Stellt ein Arbeitgeber einen Arbeitnehmer/eine Arbeitnehmerin für eine Tätigkeit bei sich ein, ist das Verhältnis eindeutig. Sofern eine Minderleistung vorliegt, kann sich der finanzielle Nachteil nur bei dem Arbeitgeber auswirken, da es keine weiteren Akteure gibt. Dies ist der typische Sachverhalt.

Anders ist die Situation, wenn noch ein weiterer Akteur hinzutritt, wie im Kontext der Zeitarbeit. Hier gibt es den Verleiher, den Entleiher und den Arbeitnehmer/die Arbeitnehmerin. Jetzt ist die Situation nicht mehr eindeutig. Vielmehr handelt es sich um einen atypischen Sachverhalt, bei dem nicht automatisch erkennbar ist, bei wem sich die Minderleistung

finanziell auswirkt. Damit unterscheidet sich dieser Sachverhalt deutlich von dem anderen. Eine unterschiedliche Behandlung der Arbeitgeber ist dabei nicht nur folgerichtig, sondern unumgänglich.

Wir haben nicht behauptet, eine Förderung von Leiharbeitsverhältnissen sei aufgrund des hohen Maßes an Flexibilität der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers stets ausgeschlossen. Hierzu verweisen wir auf den Originalwortlaut in Textnummer 2.1 (siehe oben). Wir halten daran fest, dass bei einer hohen Flexibilität besonders streng zu prüfen ist, aus welchen Gründen gleichwohl eine (fortbestehende) Minderleistung angenommen werden kann und nicht nur eine übliche Einarbeitung gegeben ist. Im Übrigen haben das Bundesministerium und die Bundesagentur auch im kontradiktorischen Verfahren nicht vorgetragen, dass ein Nachteil – sofern er den vorgelegen haben sollte – sich im Beispielsfall beim Zeitarbeitsunternehmen ausgewirkt hat.

Im Sinne der Jobcenter und Agenturen haben wir uns für eine Vereinfachung des Verfahrens ausgesprochen. Da Bundesministerium und Bundesagentur dem Vorschlag nicht folgen wollen, weisen wir darauf hin, dass es neben der Minderleistung insbesondere darauf ankommt, ob auch nach einem Arbeitsplatzwechsel weiterhin beim Zeitarbeitsunternehmen ein finanzieller Nachteil besteht. Dies muss in diesem Zusammenhang zwingend überprüft werden.

Dass sich die Bundesagentur bei ihrer Verwaltungspraxis an einer alten Rechtslage orientierte, kann die beanstandete Verwaltungspraxis nicht rechtfertigen. Bereits mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt ist die Minderleistung (wieder) zur Fördervoraussetzung geworden.

Wir empfehlen, dass die Jobcenter und Agenturen wenigstens stichprobenartig nachhalten, ob die von den Zeitarbeitsunternehmen im Antrag genannten finanziellen Nachteile tatsächlich eingetreten sind. Anderenfalls wäre - wie auch bei anderen Förderinstrumenten - Missbrauch nicht auszuschließen.

§ 88 SGB III enthält bislang keine Regelung zum atypischen Sachverhalt Minderleistung eines Arbeitnehmers/einer Arbeitnehmerin im Kontext Zeitarbeit (Verleiher-Entleiher). Die von der Bundesagentur geänderte

Förderpraxis betrifft zudem nur die Agenturen und die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Für die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft sind die Vorgaben der Bundesagentur nicht verbindlich. Wir regen an, gesetzlich in § 88 SGB III zu regeln, unter welchen Voraussetzungen ein EGZ an Zeitarbeitsunternehmen zulässig ist, wenn die betroffenen Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen verliehen werden. Dies gewährleistet eine einheitliche Rechtsanwendung in Agenturen, gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern.

Da eine weitere Auseinandersetzung im kontradiktorischen Verfahren nicht zielführend erscheint, schließen wir diese Textziffer ab, behalten uns aber vor, diese Thematik wieder aufzugreifen.

3 Förderhäufungen bei Unternehmen der Zeitarbeitsbranche

3.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

3.1.1 Konzentration der Förderanträge auf wenige Zeitarbeitsunternehmen
Anhand der Teilnehmerlisten aus COSACH prüften wir den Status der von den drei Zeitarbeitsunternehmen gestellten Anträge auf EGZ.²⁷ Um eine Gesamtübersicht über diese Förderungen zu erhalten, erfassten wir die Fälle bundesweit und unabhängig von der Trägerschaft des Einzelfalles - Agentur oder Jobcenter - nach den folgenden Kriterien:

- Anzahl der EGZ-Förderanträge,
- Anzahl der bewilligten EGZ-Anträge,
- Anzahl der abgelehnten EGZ-Anträge,
- Anzahl der stornierten EGZ-Anträge sowie
- Anzahl der ausgegebenen, aber noch nicht entschiedenen EGZ-Anträge.

²⁷ Folgende Eintragungen können im COSACH-Fachverfahren als Status erfasst werden:
A=ausgegeben - Antrag bzw. Gutschein; **E**=Entscheidung dem Grunde nach;
B=bewilligt; **Z**= storniert; **C**= abgelehnt.

Die nachstehende Tabelle verdeutlicht, dass der weit überwiegende Teil der beantragten und bewilligten Förderfälle auf das Zeitarbeitsunternehmen X fiel:

Zeitarbeitsunternehmen	Datensätze aus zBTR	Anzahl der Einzelfälle aus zBTR erhoben	darunter Anzahl bewilligter Förderanfragen	bewilligte Förderanfragen in Prozent
X	1318	5386	4307	80 %
Y	825	772	604	78 %
Z	644	955	799	84 %
Gesamt	2787	7113	5710	80 %

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes in der Zeit vom 19. Januar bis einschließlich 3. Februar 2015; Fallzahlen vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014.

Knapp zwei Drittel der in COSACH erfassten Anträge betrafen die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (4 426 von 7 113 oder 62 %).²⁸

Agenturen und Jobcenter bewilligten insgesamt 80 % aller Anträge. Nur in wenigen Fällen (3 %) lehnten die Jobcenter und Agenturen formal gestellte Anträge ab.²⁹ Formlose Ablehnungen von EGZ-Anträgen, z. B. anlässlich eines Telefonates oder Außendienstes haben wir nicht ausgezählt. Solche Fälle vermerken die Fachkräfte häufig nicht in COSACH, sondern eher in Vermerken in zBTR oder in VerBIS. 16 % der gestellten Anträge³⁰ wurden storniert und in einem Prozent der Anträge³¹ hatten die Agenturen und Jobcenter zum Zeitpunkt der Erhebungen über den Antrag noch nicht entschieden.

3.1.2 Hohe Förderleistungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche; Wettbewerbsverzerrungen sind nicht auszuschließen

Um einen Überblick über die Höhe der Förderleistungen zu erhalten, werten wir bei der Standorterhebung aus den COSACH-Teilnehmerlisten – nach dem Zufallsprinzip – von jedem der drei Zeitarbeitsunternehmen bundesweit *150 Einzelfälle der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung* mit Status „*bewilligt*“ nach den folgenden Schwerpunkten aus:

²⁸ Agenturen für Arbeit 2 687 von 7 113 Fällen (38 %).

²⁹ 154 Fälle bei dem Zeitarbeitsunternehmen X, 20 Fälle bei Y und 22 Fälle bei Z; insgesamt 196 von 7 113 Anträgen (3 %).

³⁰ 1 133 von 7 113 Anträgen.

³¹ 74 von 7 113.

- Dauer und Höhe (in Prozent) der Förderung,
- Höhe der bewilligten EGZ-Mittel in Euro,
- Beschäftigungsdauer,
- Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses im Förderzeitraum bzw. in der Nachbeschäftigungsfrist sowie
- Status der geförderten Person am Erhebungstag.

Die erhobenen Daten der 450 Einzelfälle bildeten die Grundlage für unsere Berechnung der Fördersummen, die die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen und Agenturen den drei Zeitarbeitsunternehmen in den Jahren 2013 und 2014 *bewilligt* hatten:³²

Zeitarbeitsunternehmen	bewilligte Fördersummen
X	7.146.105,49 €
Y	1.123.705,76 €
Z	1.412.558,49 €
Gesamt	9.682.369,74 €

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes in der Zeit vom 19. Januar bis einschließlich 3. Februar 2015; Fallzahlen vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014.

Rund 74 % der gesamten EGZ-Fördersumme erhielt das Zeitarbeitsunternehmen X. Von den insgesamt bewilligten 9 682 369 Euro verbuchten die Agenturen und Jobcenter allein 1 221 130 Euro auf die sieben Kundennummern des Zeitarbeitsunternehmens X aus der Region C (738 Förderfälle). In C hat das Zeitarbeitsunternehmen X eine zentrale Stelle eingerichtet, die sich hauptsächlich mit der bundesweiten Beantragung und Abwicklung von EGZ-Anträgen beschäftigt.

³² Wir multiplizierten die bewilligten Förderfälle jedes Zeitarbeitsunternehmens mit der ihm gewährten durchschnittlichen Förderhöhe in Euro pro Monat und der ihm bewilligten durchschnittlichen Förderdauer. Endet das geförderte Leiharbeitsverhältnis vor dem Ende des bewilligten Förderzeitraums oder wird ein Teil der Leistung nach § 92 Absatz 2 SGB III zurückgefordert, reduziert sich die ursprünglich bewilligte Fördersumme entsprechend.

Nach den Angaben der Bundesagentur in der Antwort zur Kleinen Anfrage „Förderung der Leiharbeitsbranche durch die Bundesagentur für Arbeit“³³ kann sie keine Angaben dazu machen, wie viele Vermittlungen in Unternehmen der Zeitarbeitsbranche sie in den Jahren 2012 bis 2014 mit flankierenden Leistungen gefördert hat. Aus Tabelle 7 der Antwort ergibt sich, dass aus beiden Rechtskreisen im Jahr 2013 13 390 und in der gleichenden Jahressumme 2014 14 822 Arbeitnehmer aus Arbeitslosigkeit in eine geförderte Beschäftigung bei einem Zeitarbeitsunternehmen (z. B. mit einem EGZ) einmündeten. Damit hatten die drei Zeitarbeitsunternehmen in den Jahren 2013 und 2014 **alleine** mit den EGZ-Bewilligungen, ohne Förderungen mit anderen Instrumenten außerhalb des EGZ, einen Anteil von rund einem Fünftel an den Förderungen.³⁴

- 3.1.3 Keine Nachhaltigkeit der Förderung in mehr als der Hälfte der Förderfälle
Bei allen drei Zeitarbeitsunternehmen waren über 50 % der Arbeitnehmer zum Zeitpunkt der Standorterhebung nicht mehr beim Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt.³⁵

Die beendeten Arbeitsverhältnisse dauerten zwischen 4,3 Monaten beim Zeitarbeitsunternehmen Z, 4,9 Monaten beim Zeitarbeitsunternehmen X und sechs Monaten beim Zeitarbeitsunternehmen Y. In rund einem Viertel der Arbeitsverhältnisse bestand das Arbeitsverhältnis weniger als drei Monate.³⁶ 6 % der Arbeitnehmer waren länger als ein Jahr bei einem der drei Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt.

In 222 der 515 Fälle (43 %) endete das Arbeitsverhältnis bereits während des Förderzeitraums oder in der Nachbeschäftigungsfrist.³⁷ Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren von den 222 Personen 108 arbeitslos (49 %).

³³ BT-Drs.18/4022 vom 16. Februar 2015; Antwort auf die Frage 7 a), Seite 8.

³⁴ Berechnungsgrundlage: $13\,390 + 14\,822 = 28\,212$ geförderte Beschäftigungsverhältnisse; bei 5 710 bewilligten Förderungen beträgt der Anteil 20,2 %.

³⁵ Zeitarbeitsunternehmen X 91 von 150 Fällen (61 %), Y 86 von 150 Fällen (57 %), Z 87 von 150 Fällen (58 %); Jobcenter A 38 von 65 Fällen (58 %).

³⁶ 111 von 450 Fällen und 13 von 65 Fällen des Jobcenters A (124 von 515 Fällen; 24 %).

³⁷ Zeitarbeitsunternehmen X 66 von 150 Fällen (44 %), Y 56 von 150 Fällen (37 %), Z 73 von 150 Fällen (49 %); Jobcenter A 27 von 65 Fällen (42 %).

3.1.4 Einstellung beim Zeitarbeitsunternehmen trotz Ablehnung der Förderung

Bei den 24 EGZ-Anträgen des Zeitarbeitsunternehmens X, die das Jobcenter A abgelehnt hatte, begründete es seine Ablehnung bei den 18 Fällen mit Tätigkeitsprofil Lager- Produktionswerker überwiegend folgendermaßen: „lt. Tarif ... für Entgeltgruppe 1 keine Anlernzeit erforderlich; keine Minderleistung“. In anderen Fällen mit dem gleichen Tätigkeitsprofil hatte das Jobcenter die beantragte Förderung jedoch bewilligt. Im Vergleich der Lebensläufe und beruflichen Vorerfahrungen unterschieden sich die abgelehnten und bewilligten Fälle nicht wesentlich. In beiden Gruppen gab es Menschen mit Integrationshemmnissen (Langzeitarbeitslosigkeit, ohne oder ohne verwertbare Berufsausbildung, mit „brüchigem“ beruflichem Werdegang). Trotzdem stellte das Zeitarbeitsunternehmen X 21 der 24 Personen auch ohne Förderung ein.

3.1.5 Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Gesetzgeber hat die Förderung mehrerer Arbeitnehmer bei *einem* Arbeitgeber mit Eingliederungszuschüssen nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Wettbewerbsverzerrungen oder ausufernde Lohnsubventionen an einzelne Arbeitgeber sind aber zu vermeiden; der EGZ dient nicht dazu, Arbeitsplätze zu finanzieren oder neue Arbeitsplätze zu schaffen.³⁸ Steht bei der Entscheidung für die Einstellung eines Arbeitnehmers für den Arbeitgeber die Gewährung eines EGZ im Vordergrund, liegt eine vom Gesetzgeber so nicht gewollte bloße Subventionierung des Arbeitgebers vor.³⁹

Werden Leiharbeitsverhältnisse in den von uns festgestellten Dimensionen gefördert, verliert die EGZ-Förderung den Charakter einer Arbeitgeberleistung zum Ausgleich einer individuellen Minderleistung eines Arbeitnehmers. Vielmehr entwickelt sie sich zu einer Lohnsubvention an einzelne Unternehmen. Bei einer Fördersumme von rund 9,7 Mio. Euro besteht erkennbar die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zulasten von Unternehmen, die keine Förderung erhalten.

Kritisch zu sehen ist zudem die Konzentration der Förderungen auf nur drei Zeitarbeitsunternehmen. Obwohl es rund 18 000 Zeitarbeitsunternehmen gibt, erhielten die in die Prüfung einbezogenen drei Zeitarbeits-

³⁸ Vgl. Kuhnke in: jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 88 SGB III, Randnummer 11.

³⁹ Vgl. Kuhnke in: jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 88 SGB III, Randnummer 32.

unternehmen in den Jahren 2013 und 2014 mindestens⁴⁰ rund ein Fünftel aller Arbeitgeberförderungen an Unternehmen der Zeitarbeitsbranche.

Bereits bei unserer EGZ-Prüfung im Jahr 2014 hatten wir den Eindruck gewonnen, dass die Zeitarbeitsunternehmen teilweise die Gewährung von EGZ in ihre Unternehmensstrategie eingebettet haben. Dieser Eindruck hat sich durch unsere aktuellen Feststellungen erhärtet. Besonders die Förderzahlen und -summen, die die Jobcenter und Agenturen an das Zeitarbeitsunternehmen X gewährten, lassen diesen Schluss zu. Bekräftigt wird diese Annahme dadurch, dass das Zeitarbeitsunternehmen X eine zentrale Stelle zur bundesweiten Abwicklung von Anträgen auf EGZ eingerichtet hat.

Dass die Zeitarbeitsunternehmen auch bei Ablehnung einer Förderung in vielen Fällen Arbeitnehmer für den Anlern- und Helferbereich einstellen, zeigen die vom Jobcenter A zu recht abgelehnten Förderfälle. In diesen Fällen kann die Minderleistung offenbar nicht so schwerwiegend gewesen sein, dass sie durch öffentliche Mittel hätte ausgeglichen werden müssen.

Wir verkennen nicht, dass Zeitarbeit für arbeitslose Menschen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern und für manchen Arbeitsuchenden trotz Vermittlungshemmnissen eine „Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt“ sein kann. Dieser Vorteil hebt sich aber weitgehend auf, wenn die Zeitarbeitsunternehmen ihre Zeitarbeitnehmer nur für den Zeitraum der Förderung beschäftigten oder sie während oder unmittelbar nach der Nachbeschäftigungszeit entlassen.

3.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur teilte mit, dass eine Beschränkung der Zahl der geförderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer pro Betrieb und/oder die Begrenzung der insgesamt an den Betrieb geleisteten Fördersumme nicht der Zielsetzung des Gesetzgebers entspreche. Der Ermessensspielraum der Agenturen und gemeinsamen Einrichtungen würde unnötig eingeschränkt - zumal in jedem Einzelfall eine detaillierte Prüfung der Förder Voraussetzung Minderleistung am Arbeitsplatz erfolge. Falls keine Minder-

⁴⁰ Zahlen über die Förderungen der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft haben wir nicht erhoben; auch aus den Angaben der Bundesagentur für Arbeit zu den Daten in der Antwort zur Kleinen Anfrage (BT-Drs.18/4022 vom 16. Februar 2015; Antwort auf die Frage 7 a), Seite 8, ist nicht zu erkennen, ob deren Fallzahlen in den benannten Zahlen enthalten sind.

leistung ersichtlich sei, werde der EGZ nicht bewilligt. Deshalb sei es für die Agenturen und die gemeinsamen Einrichtungen nicht zielführend, eine derartige Auswertungsmöglichkeit zu schaffen.

Das Bundesministerium schloss sich der Auffassung der Bundesagentur an. Aus seiner Sicht spreche gegen eine Subventionierung der Zeitarbeitsbranche im Übrigen auch, dass nach den zuletzt verfügbaren Zahlen lediglich drei Prozent der Vermittlungen an Zeitarbeitsunternehmen, die im engeren Sinne durch Auswahl und Vorschlag der Agenturen und Jobcenter erfolgten, mit einem EGZ gefördert worden seien.

Die Zahl der an Zeitarbeitsunternehmen insgesamt bewilligten Eingliederungszuschüsse habe sich in den letzten Jahren außerdem nahezu halbiert. So sei die Zahl der Eintritte in diese Fördermaßnahme bei Zeitarbeitsunternehmen von knapp über 25 000 im Jahr 2008 auf 15 000 im Zeitraum November 2014 bis Oktober 2015 gesunken.

Außerdem dürfte nicht unberücksichtigt bleiben, dass es - wie in der Prüfungsmitteilung angesprochen - sinnvoll sei, die Beschäftigungsaufnahmen auch in der Arbeitnehmerüberlassung zu fördern. Diese Branche biete gerade auch Arbeitsuchenden Beschäftigungschancen, die auf Grund niedriger formaler Qualifikationen oder hoher Arbeitsmarktferne regelmäßig größere Probleme bei der Arbeitssuche hätten.

Des Weiteren vertritt das Bundesministerium die Auffassung, dass es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen komme, wenn mit dem EGZ entsprechend den Fördervoraussetzungen eine Minderleistung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers ausgeglichen werde. In diesem Fall bewirke die Förderung lediglich eine Kompensation der Folgen der Minderleistung.

Dass eine Förderung nur in dem Umfang erfolge, in dem das Zeitarbeitsunternehmen tatsächlich Nachteile auf Grund der Minderleistung der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers habe, sei gerade das Ziel der Änderungen der Förderpraxis.

Die Bundesagentur habe ihre Dienststellen aufgefordert, über die Erfahrungen mit der geänderten Förderpraxis zu berichten. Abhängig von den Ergebnissen werde darüber zu entscheiden sein, ob es erforderlich sei, über die laufenden Controllingmaßnahmen und fachaufsichtlichen Maßnahmen hinaus zusätzlich besondere Kontrollmaßnahmen einzuführen.

3.3 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahmen von Bundesministerium und Bundesagentur haben unsere Bedenken, die festgestellten Fördersummen und die Konzentration der Förderungen auf drei Zeitarbeitsunternehmen bergen die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, nicht vollumfänglich ausräumen können. Unabhängig davon, wie hoch der Prozentsatz der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag an Zeitarbeitsunternehmen und die Zahl der an Zeitarbeitsunternehmen bewilligten EGZ gesunken ist, muss in jedem Einzelfall eine ordnungsgemäße Bewilligung sichergestellt werden.

Wir bleiben bei der Auffassung, dass hohe Fördersummen an Zeitarbeitsunternehmen wettbewerbsverzerrend wirken können.

Dies gilt insbesondere dann, wenn Zeitarbeitsunternehmen EGZ-Förderungen erhalten, obwohl die Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Gerade bei großen Zeitarbeitsunternehmen und ihrer Bedeutung für die Jobcenter und Agenturen muss sichergestellt sein, dass die Jobcenter denselben strengen Prüfungsmaßstab anlegen wie bei anderen Arbeitgebern auch.

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur die Anforderungen für die Gewährung eines EGZ für Zeitarbeitsunternehmen bei Leiharbeitsverhältnissen aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse verschärft hat. Ob die erhöhten Anforderungen dazu beitragen, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmen zu reduzieren, lässt sich noch nicht absehen. Dies hängt davon ab, wie strikt die Jobcenter die neuen Vorgaben umsetzen. Die bisherige Förderpraxis zeigte hier deutliche Schwächen.

Zusammenfassend halten wir einen EGZ an Zeitarbeitsunternehmen nur dann für gerechtfertigt, wenn das Zeitarbeitsunternehmen die gesetzlichen Fördervoraussetzungen erfüllt. Dazu gehört, dass nicht nur die Mindestleistung vorliegen muss, sondern auch der finanzielle Nachteil beim Zeitarbeitsunternehmen entsteht, wenn Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer verliehen werden. Hierzu verweisen wir auf unsere Ausführungen in Textziffer 2.3.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Erfahrungen der Dienststellen mit der neuen Förderpraxis auszuwerten. Je nach Ergebnis will sie entscheiden, ob über die laufenden Controlling- und fachaufsichtlichen Maßnahmen hinaus zusätzliche besondere Kontrollmaßnahmen eingeführt werden.

Wir schließen die Textziffer ab, bitten jedoch, uns über die Auswertungsergebnisse der Bundesagentur zur Förderpraxis zu informieren. Wir behalten uns vor, diese Thematik erneut aufzugreifen.

4 Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern nur schwer erkennbar

4.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Seit April 2008 steht den Fachkräften in den Agenturen und Jobcentern im IT-Fachverfahren COSACH eine Förderübersicht u.a. für Arbeitgeberförderungen zur Verfügung.⁴¹

Ziel dieser Förderübersicht ist es, den Fachkräften einen transparenten Überblick darüber zu verschaffen, welcher Arbeitgeber in welchem Umfang Förderungen in Anspruch genommen hat. Maßgebliches Kriterium für die Abfrage der Förderübersicht ist die „Kundennummer-Betrieb“ bzw. die Betriebsnummer⁴². Abfragen sind dabei nur für eine „Kundennummer-Betrieb“ (Kundennummer) oder Betriebsnummer möglich.

Um alle Kundennummern der einbezogenen Zeitarbeitsunternehmen zu erhalten, erzeugten wir aus dem IT-Fachverfahren zBTR einen Listenausdruck („zBTR-Trefferliste“) je Zeitarbeitsunternehmen. Die zBTR-Trefferliste enthält „aktive“ und „ruhende“ Datensätze einschließlich Datensätze von ausländischen Niederlassungen.⁴³

⁴¹ Vgl. COSACH Anwenderunterlagen der Bundesagentur für Arbeit; Modul 01-Basis; Stand 12/2014.

⁴² Betriebsnummern vergibt der Betriebsnummern-Service bei der Bundesagentur für Arbeit. Haben Unternehmen mehrere Niederlassungen in mehreren Gemeinden, so erhält jede Niederlassung eine eigene Betriebsnummer. Für das Zeitarbeitsunternehmen X bedeutet dies, dass es bei 500 Niederlassungen in 300 Städten mindestens 300 Betriebsnummern haben dürfte.

⁴³ Sämtliche Datensätze ausländischer Niederlassungen waren bei den einbezogenen Zeitarbeitsunternehmen im Verfahrenszweig „BEH“ leer.

Die 2 787 Datensätze aus zBTR verteilten sich wie folgt auf die drei Zeitarbeitsunternehmen:

- X 1 318 Datensätze
- Y 825 Datensätze
- Z 644 Datensätze.⁴⁴

Im nächsten Schritt generierten wir anhand der Kundennummern in COSACH aus dem „Verfahrenszweig BEH“⁴⁵ die sog. *Teilnehmerlisten*⁴⁶ für den Förderzeitraum 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014.

Bei der Prüfung *aller 2 787 Datensätze* der zBTR-Trefferliste stellten wir fest, dass in vielen Datensätzen gar keine Teilnehmerlisten verzeichnet waren. So enthielten von den 644 Datensätzen des Zeitarbeitsunternehmens Z nur 80 Datensätze (12 %) Teilnehmerlisten; alle anderen Datensätze waren leer (88 %).⁴⁷

Auch die Anzahl der auf die Teilnehmerlisten gebuchten Anträge war sehr unterschiedlich. So gab es bei den Datensätzen des Zeitarbeitsunternehmens X Teilnehmerlisten mit einem einzigen Fall bis hin zu 509 Fällen unter einer Kundennummer.⁴⁸

In der Region C waren für das Zeitarbeitsunternehmen X 22 Kundennummern in COSACH hinterlegt. Nur bei sieben der 22 Kundennummern waren Anträge aus dem gesamten Bundesgebiet von unterschiedlichen Agenturen und Jobcentern gebucht. Unter der Kundennummer 8 des Zeitarbeitsunternehmens X hatten 69 verschiedene Agenturen und Jobcenter 377 EGZ-Anträge erfasst.

Im Gespräch teilten uns die Fachkräfte dazu mit, dass die Kundennummern bei der Erfassung eines EGZ-Antrages in COSACH bzw. VerBIS aus

⁴⁴ Eigene Abfragen des Bundesrechnungshofes im IT-Fachverfahren der Bundesagentur für Arbeit zBTR; Stand 19. Januar 2015.

⁴⁵ BEH bedeutet „Betriebliche Einstellungshilfen“ (z. B. Eingliederungszuschüsse, Arbeitsentgeltzuschüsse).

⁴⁶ Aus den Teilnehmerlisten lassen sich folgende Daten ablesen: die Kundennummer der Person, deren Familien- und Vornamen, das Geburtsdatum, die Dienststellennummer der Agentur oder des Jobcenters, Beginn und Ende der Förderung bzw. der beantragten Förderung, die Förderungsart, der Betriebsname.

⁴⁷ Beim Zeitarbeitsunternehmen Y enthielten lediglich 13 % der Datensätze (104 von 825) und beim Unternehmen X 27 % der Datensätze (356 von 1 318) Teilnehmerlisten.

⁴⁸ Teilnehmerlisten mit nur einem gebuchten Fall fanden wir beispielsweise in 81 der 356 Datensätze mit Teilnehmerliste des Zeitarbeitsunternehmens X (23 %); 234 der 356 Teilnehmerlisten enthielten nicht mehr als zehn gebuchte Fälle (66 %).

unterschiedlichen Quellen ausgewählt werden (z. B. aus einem Stellenangebot des Zeitarbeitsunternehmens oder aus der COSACH-Suchmaske für die Auswahl des Arbeitgebers).⁴⁹

Grundsätzlich halten wir die COSACH-Förderübersicht zur Abfrage der Förderhäufigkeit einzelner Arbeitgeberleistungen für eine sinnvolle und auch notwendige Ergänzung zur Prüfung der individuellen Fördervoraussetzungen. Der Gesamtüberblick ist wichtig, um auf Arbeitgeber aufmerksam zu werden, die viele Förderanträge stellen.

Dieser Überblick geht aber verloren oder wird zumindest deutlich beeinträchtigt, wenn es derart viele Kundennummern gibt, die im Tagesgeschäft nur zum Teil genutzt werden. Denn es ist technisch nicht möglich, *in einer Abfrage* einen Gesamtüberblick darüber zu erhalten, welcher Arbeitgeber in welchem Umfang Förderungen in Anspruch genommen hat. Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern sind so kaum zu identifizieren. Dies gilt umso mehr, da die Agenturen und Jobcenter die gestellten EGZ-Anträge nicht systematisch auf bundesweit vorhandene Kundennummern buchen. Eine zielgerichtete Erfassung ausschließlich auf Kundennummern des eigenen Zuständigkeitsbereiches konnten wir bei unseren Erhebungen nicht feststellen.⁵⁰

Das Ziel der Förderübersicht, für mehr Transparenz über den Umfang beantragter Förderungen einzelner Arbeitgeber zu sorgen, wird nach unseren Erkenntnissen nicht annähernd erreicht. Deshalb empfehlen wir, die Vielzahl der „Kundennummern-Betriebe“ deutlich zu reduzieren. Erhielten alle Unternehmen, auch wenn sie mehrere Niederlassungen im Bundesgebiet haben, eine *bundesweit einheitliche Kundennummer*, verbunden mit einer Filterfunktion nach den lokalen Förderfällen einzelner Agenturen und Jobcenter, ließen sich Förderhäufungen auf einen Blick erkennen.

Neben einer transparenten und vollständigen Förderübersicht für die Fachkräfte hätte die Reduzierung der Kundennummern auch Vorteile für die Führungskräfte der Agenturen und der Jobcenter. Sie könnten Fehl-

⁴⁹ Ausgegebene Anträge für Arbeitgeberleistungen können im IT-Fachverfahren VerBIS mit einer Verzweigung in das IT-Fachverfahren COSACH und umgekehrt aus COSACH mit Verzweigung in VerBIS erfasst werden.

⁵⁰ Lt. E-Mail des Jobcenters A vom 18. März 2015 nutze es aus seinem lokalen zBTR-Bestand an Kundennummern acht Kundennummern für das Zeitarbeitsunternehmen X, zehn für Y und vier für Z.

entwicklungen beim Instrumenteneinsatz eher erkennen und rechtzeitig steuernde Maßnahmen ergreifen.

Auch aus den Gesprächen mit den Fachkräften vor Ort erschlossen sich uns keine Gründe, die dafür sprechen, bei der Vielzahl der Kundennummern zu bleiben.

4.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur teilte mit, dass die Kundennummern im Stammdaten-erfassungs- und Pflegesystem (STEP) grundsätzlich analog zu den Betriebsnummern vergeben würden. Rechtliche Maßgabe sei dabei, dass jedes Unternehmen, das sozialversicherungspflichtige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftige, eine Betriebsnummer zur Anmeldung bei den Sozialversicherungsträgern und zur Beitragsentrichtung erhalte. Die örtlichen operativen Einheiten könnten so mit den Arbeitgebern vor Ort im jeweiligen Datensatz arbeiten. Die aktuelle Förderübersicht biete einen lokalen Überblick über Förderungen und damit örtliche Förderhäufungen. Um die Bearbeitungsqualität zu steigern und Anwenderfehlern vorzubeugen, werde eine Konkretisierung der Schulungsunterlagen vorgenommen. Ein bundesweiter Überblick, wie vom Bundesrechnungshof gewünscht, sei für die Aufgabenstellung nicht erforderlich oder zweckdienlich.

Das Bundesministerium schloss sich der Stellungnahme der Bundesagentur an. Darüber hinaus teilte es mit, eine größere Zahl an Förderfällen bei einzelnen Arbeitgebern („Förderhäufungen“) werde rechtsaufsichtlich unkritisch gesehen, so lange gewährleistet sei, dass in jedem Einzelfall nachweislich die Fördervoraussetzungen vorlägen, also die Minderleistung zu einem finanziellen Nachteil für das Zeitarbeitsunternehmen führe.

Im Übrigen sei fraglich, welchen Beitrag die Kenntnis über die Zahl der Förderfälle pro Unternehmen für die Steigerung der Bearbeitungsqualität und für die Vermeidung einer rechtsfehlerhaften Anwendung der Fördervorschriften leisten solle. Unabhängig von der Zahl der Förderfälle bleibe für die Förderung entscheidend, dass die Voraussetzungen im Einzelfall vorlägen. Schlussendlich habe die Bundesagentur keine Legitimation, Anträge auf Förderung mit einem EGZ abzulehnen, weil bestimmte Arbeitgeber förderungsfähige Personen häufiger einstellen als andere Arbeitgeber.

Ungeachtet dessen sehe die Bundesagentur in der Vermittlungs- und Förderübersicht mit den Informationen aus den IT-Fachverfahren STEP, CoSach und VerBIS weiter ein geeignetes Arbeitsmittel, um für den Arbeitgeberservice und teilweise auch für den Operativen Service vor Ort (zumindest) eine Übersicht über die einzelnen Betriebsstätten zu haben.

Eine Reduzierung der Kundennummern für überregional aufgestellte Unternehmen sei nach Mitteilung der Bundesagentur nicht möglich, weil jedes Unternehmen für jede einzelne Betriebsstätte, in der es Personen sozialversicherungspflichtig beschäftige, für die jeweilige Gemeinde, in der sich die Betriebsstätte befinde, eine Betriebsnummer benötige (maßgeblich sei der Gemeindeschlüssel). Am 31. August 2015 habe die Anzahl aller Gemeinden in Deutschland 11 092 betragen. Unterhalte ein bundesweit agierendes Unternehmen also lediglich in jeder zehnten Gemeinde in Deutschland eine Niederlassung, in der sie sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftige, so sei die Zahl von mehr als 1 000 Kundennummern nachvollziehbar.

4.3 Abschließende Bewertung

Die Auffassung der Bundesagentur, dass die aktuelle Förderübersicht einen lokalen Überblick über Förderungen und damit örtliche Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern bietet, teilen wir nicht. Unsere Feststellungen zeigen gerade, dass dies nicht der Fall war.

Wir halten daran fest, dass mit der Vielzahl der Kundennummern eine Gesamtübersicht auf die Förderhäufungen bei einzelnen Arbeitgebern bezogen auf einen Jobcenter- bzw. Agenturbezirk nur schwer möglich ist.

Um die Bearbeitungsqualität zu steigern und Anwenderfehlern vorzubeugen, hat die Bundesagentur angekündigt, dass sie eine Konkretisierung der Schulungsunterlagen vornehmen will. Die Absicht der Bundesagentur, die Schulungsunterlagen zu verbessern, ist anzuerkennen.

Diese Maßnahme kann helfen, Anwenderfehler zu verringern und die Bearbeitungsqualität zu steigern. Ob sich hierdurch der Überblick über die Zahl der Förderfälle pro Unternehmen verbessert, bleibt jedoch fraglich.

Wenn die Anzahl der Kundennummern aus den von der Bundesagentur dargelegten Gründen nicht drastisch reduziert werden kann, sollte sie aus

Transparenzgründen andere Maßnahmen ergreifen, die es technisch ermöglichen, in einer Abfrage einen Gesamtüberblick darüber zu erhalten, welcher Arbeitgeber in welchem Umfang Förderungen in Anspruch genommen hat.

Wir halten daran fest, dass ein bundesweiter Überblick aus Gründen der Transparenz wichtig ist, einerseits um auf Arbeitgeber aufmerksam zu werden, die viele Förderanträge stellen. Andererseits kann mit einem bundesweiten Überblick eine gezielte Ansprache der Arbeitgeber auch für andere Vermittlungsaktivitäten erfolgen. Dies ist insbesondere für den örtlichen Arbeitgeber-Service bedeutsam, kann aber auch im Hinblick auf (neue) Maßnahmen oder Projekte wichtig sein. Zudem ermöglicht ein Überblick auch eine bessere finanzielle Planung. Wenn sich wirtschaftliche Änderungen andeuten, wie Zusammenschlüsse auf dem Gebiet der Automobilindustrie, kann dies auch Auswirkungen auf Leiharbeitsverhältnisse haben. Mit einem Überblick können die Jobcenter eigenständig tätig werden und frühzeitig auf Unternehmen zugehen, um Arbeitsplätze zu erhalten.

Da eine weitere Auseinandersetzung im kontradiktorischen Verfahren nicht zielführend erscheint, schließen wir diese Textziffer ab. Wir behalten uns vor, diese Thematik wieder aufzugreifen.

5 Aktivitäten hinsichtlich der zugelassenen kommunalen Träger

Auf unsere Nachfrage teilte das Bundesministerium bezüglich der zugelassenen kommunalen Träger mit, dass die zuständigen Ministerien der Länder – wie auch sonst üblich – über die Änderungen der Geschäftsanweisungen von der Bundesagentur informiert worden seien.

Die geänderten Geschäftsbedingungen stünden den Jobcentern in kommunaler Trägerschaft außerdem auch auf Grund ihrer Veröffentlichung auf der Homepage der Bundesagentur zur Verfügung.

Wir befürworten grundsätzlich diese Aktivitäten, halten sie aber nicht für ausreichend. Vielmehr sollte das Bundesministerium zumindest im Rahmen bestehender Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Ländern diese Thematik aufgreifen. Hierfür käme beispielsweise der angekündigte regelmäßige Tagesordnungspunkt „Umsetzung und Berücksichtigung

aktueller Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofs“ in Betracht. Dies sollte zu einer besseren Berücksichtigung unserer Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen beitragen. Eine gesetzliche Regelung in § 88 SGB III bietet zudem den Vorteil, dass diese auch unmittelbar für die zugelassenen kommunalen Träger gilt; Geschäftsanweisungen der Bundesagentur hingegen nicht.

6 Abschluss des Prüfungsverfahrens

Wir sehen es nach wie vor kritisch, dass Zeitarbeitsunternehmen Eingliederungszuschüsse für verliehene Beschäftigte erhalten. Nur mit Blick auf die von der Bundesagentur angekündigten Maßnahmen schließen wir die Prüfung ab. Wir werden uns zeitnah in einem Nachfrageverfahren über die erzielten Ergebnisse berichten lassen. Anschließend werden wir das Thema in einer Kontrollprüfung erneut untersuchen.

Klostermann

Rammoser