

Ausgabe Nr. 18 / 20.10.2006

## *In aller Kürze*

- Ältere Arbeitnehmer haben ein hohes Risiko, arbeitslos zu werden und es lange zu bleiben. Ein gravierendes Einstellungshindernis ist dabei ihr relativ hoher Lohnanspruch in Verbindung mit einer (vermuteten) niedrigen Produktivität.
- Bis ältere Arbeitslose ihre (erworbenen) Lohnansprüche reduzieren, wird die Dauer der Arbeitslosigkeit und der damit einhergehende Verlust von Humankapital zum neuen Einstellungshindernis.
- In dieser Situation könnten finanzielle Hilfen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber ältere Menschen zur Arbeitsaufnahme und Betriebe zu deren Einstellung motivieren.
- Eine solche Förderung müsste jedoch befristet sein und sich auf eng begrenzte Zielgruppen konzentrieren, um die Kosten überschaubar zu halten und unerwünschte Nebenwirkungen zu reduzieren.
- Erfolg versprechend ist vor allem die gezielte Förderung von Vollzeitjobs im Niedriglohnbereich. Dabei kommt es auf den passgenauen und flexiblen Einsatz – etwa in Form von Kombilohn Gutscheinen – ebenso an wie auf die sorgfältige Implementierung des Instruments.
- Damit kann aktive Arbeitsmarktpolitik zwar die Erwerbstätigkeit Älterer unterstützen. Für die nachhaltige Verbesserung ihrer Lage am Arbeitsmarkt müssen jedoch alle Rahmenbedingungen stimmen.

## *Autor/in*

*Martin Dietz  
Hermann Gartner  
Susanne Koch  
Ulrich Walwei*

## *Kombilohn für ältere Arbeitslose*

# Maßgeschneidert ist besser als von der Stange

*Befristete Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich könnten die Erwerbschancen Älterer erhöhen – Voraussetzung ist allerdings ein passgenauer und flexibler Einsatz*

**Die lang anhaltende Krise am Arbeitsmarkt trifft einige Personengruppen besonders schwer, vor allem die Älteren. Einerseits ist ihre Erwerbsbeteiligung nicht zuletzt wegen der Frühverrentungspolitik der vergangenen Jahrzehnte zurückgegangen. Andererseits wird die Reintegration älterer Arbeitsloser durch das Zusammenspiel relativ hoher Löhne und einer – ihnen oft zugeschriebenen – geringeren Produktivität erschwert.**

**Befristete Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich könnten dem entgegenwirken. Dass auch die Politik flexible Lösungen zur Förderung älterer Arbeitnehmer anstrebt, zeigt sich unter anderem in der „Initiative 50plus“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.**

Über 50-Jährige sind auf dem deutschen Arbeitsmarkt unterrepräsentiert, auch wenn in den vergangenen Jahren eine leichte Verbesserung ihrer Beschäftigungssituation zu beobachten ist. Ihre Erwerbstätigenquote liegt deutlich unter der anderer Altersgruppen. Im Juli 2006 waren gut 1,1 Millionen Ältere arbeitslos, die Hälfte davon länger als ein Jahr.

Sie tragen damit ein höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu sein: Arbeitslose, die im Juli 2006 eine neue Beschäftigung aufnahmen, waren zuvor im Durchschnitt 36 Wochen ohne Job, während die Älteren erst nach 52 Wochen eine neue Stelle fanden. Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind bei den Älteren – wie bei anderen Altersgruppen auch – die gering Qualifizierten. Die Erwerbstätigenquote gering qualifizierter Älterer ist dementsprechend deutlich niedriger als die Erwerbstätigenquote insgesamt.

Die geringe Teilhabe Älterer am Erwerbsleben verursacht nicht nur hohe Kosten für das Sozialversicherungssy-

stem. Sie geht auch mit individuellen und gesellschaftlichen Problemen einher. Schließlich wird bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit ein Teil des in der Volkswirtschaft vorhandenen Humankapitals nicht produktiv genutzt.

Wegen des demographischen Wandels werden sich diese Probleme weiter verschärfen: So ist die Erschließung von Personalreserven eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Auch die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist auf eine stärkere Erwerbsbeteiligung der über 50-Jährigen angewiesen.

## **Gründe für das hohe Arbeitsloskeitsrisiko**

Entlassungsentscheidungen fallen häufig zu Lasten Älterer. Dagegen werden bei Einstellungen zumeist Jüngere bevorzugt. Aus früheren Befragungen des IAB-Betriebspanels geht hervor,

dass viele Betriebe eine Einstellung an Lohnkostenzuschüsse oder an Teilzeit- und Befristungsmöglichkeiten knüpfen. Dabei dürfte eine Rolle spielen, dass Unternehmen bei älteren Bewerbern häufig eine niedrigere Produktivität vermuten. Als Gründe hierfür werden vor allem geringere Flexibilität und eingeschränkte Belastbarkeit genannt (vgl. Bellmann/Dietz/Walwei 2006).

Doch die mangelnde Bereitschaft der Unternehmen, ältere Personen einzustellen, ist nicht das einzige Problem. So hatten rund drei Viertel der im IAB-Betriebspanel befragten Betriebe keine Bewerbungen aus diesem Personenkreis vorliegen. Dies deutet auf Anreizprobleme bei den älteren Arbeitslosen hin. Ursachen hierfür sind unter anderem die noch immer vorhandenen Möglichkeiten eines frühen Rentenzugangs via Altersteilzeit oder Erwerbsunfähigkeit, die Älteren den Weg aus dem Erwerbsleben weisen. Auch die Verlängerung der „58er“-Regelung nach §428 SGB III sowie §65 SGB II bietet zumindest bis 2007 Anreize, sich aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen.

Schließlich ergibt sich aus den oftmals hohen Reservationslöhnen älterer Arbeitnehmer ein zentrales Anreizproblem (vgl. Christensen 2005).<sup>1</sup> Ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) ist im Durchschnitt höher als bei jüngeren Arbeitnehmern, so dass die Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit in der Regel kaum finanzielle Vorteile bietet. Sie kann sogar mit Einkommenseinbußen verbunden sein. Diese Probleme treten insbesondere dann auf, wenn der Lohn vor Arbeitslosigkeit aus einer langen Firmenzugehörigkeit und einer damit oft verbundenen innerbetrieblichen Karriere resultiert. Dann ist die Diskrepanz zwischen Lohnanspruch und realisierbarem Marktlohn besonders ausgeprägt. Dieses Einstellungshindernis wird anhand empirischer Ergebnisse illustriert.

<sup>1</sup> Der Reservationslohn bezeichnet den Lohn, zu dem eine Person gerade bereit ist, eine Beschäftigung aufzunehmen. Er ist vor allem abhängig von persönlichen Charakteristika, alternativ zur Verfügung stehenden Einkommensquellen (z.B. Lohnersatzleistungen) und der Arbeitsmarktlage.

## Lohnverteilung und Reservationslöhne

Ältere werden im Mittel besser entlohnt als Junge: Am Stichtag 30. Juni 2004 betrug der mittlere Bruttomonatslohn eines über 50-Jährigen 2.850 €. Der mittlere Bruttolohn eines unter 30-Jährigen lag hingegen bei 2.050 €. Der Unterschied zwischen dem Lohn älterer und jüngerer Beschäftigter wird aus **Abbildung 1** ersichtlich.

Die Höhe des ALG I orientiert sich am letzten Nettoeinkommen und bestimmt daher stark, welchen Lohn die Arbeitslosen in einem neuen Beschäftigungsverhältnis erwarten. Aufgrund des relativ hohen Verdienstes und des entsprechend hohen ALG I-Anspruchs fallen auch die Lohnerwartungen älterer Arbeitsloser überdurchschnittlich hoch aus. Die längere Bezugsdauer von ALG I sorgt außerdem dafür, dass die Ansprüche langsamer abschmelzen als bei Arbeitslosen unter 55 Jahren. Hieraus ergeben sich Einstellungshindernisse, die wesentlich zu den Beschäftigungsproblemen Älterer beitragen.

Es zeigt sich, dass Arbeitslose, die wieder in Beschäftigung kommen, in den meisten Fällen Lohnabschläge hinnehmen. Anhaltspunkte hierfür liefern Analysen der Beschäftigtenstatistik. Untersucht wurden Personen, die am Stichtag 30. Juni 2004 über 50 waren und seit mindestens einem halben Jahr arbeitslos. Außer-

dem waren sie in den letzten vier Jahren mindestens einmal Vollzeit beschäftigt gewesen und hatten nach dem Stichtag innerhalb von sechs Monaten eine Vollzeitstelle gefunden. Diese Kriterien erfüllten etwa 1.400 Personen. **Abbildung 2** zeigt die Bruttomonatslöhne vor und nach der Arbeitslosigkeit.

Der mittlere Lohn der hier betrachteten Personen betrug vor Arbeitslosigkeit 1.780 €. Wenn sie nach der Arbeitslosigkeit wieder eine Vollzeitbeschäftigung fanden, erhielten sie einen mittleren Lohn von 1.490 €.

Bei den meisten Arbeitslosen benötigt diese Reduzierung des Reservationslohnes jedoch zu viel Zeit. Ist der Arbeitslose bereit, seine Ansprüche herunterzuschrauben, ist er meistens schon so lange ohne Arbeit, dass er nur schwer eine neue Beschäftigung findet. In diesem Fall löst die lange Dauer der Arbeitslosigkeit und der Verlust an Humankapital den zu hohen Reservationslohn als Einstellungshindernis ab.

## Befristete Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich

Daraus ergeben sich Ansatzpunkte für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Maßnahmen können darauf zielen, die (vermutete) Lücke zwischen Reservationslohn bzw. Lohnkosten einerseits und der Produktivität der Arbeitslosen andererseits zu verringern. Dies kann durch befristet

Abbildung 1

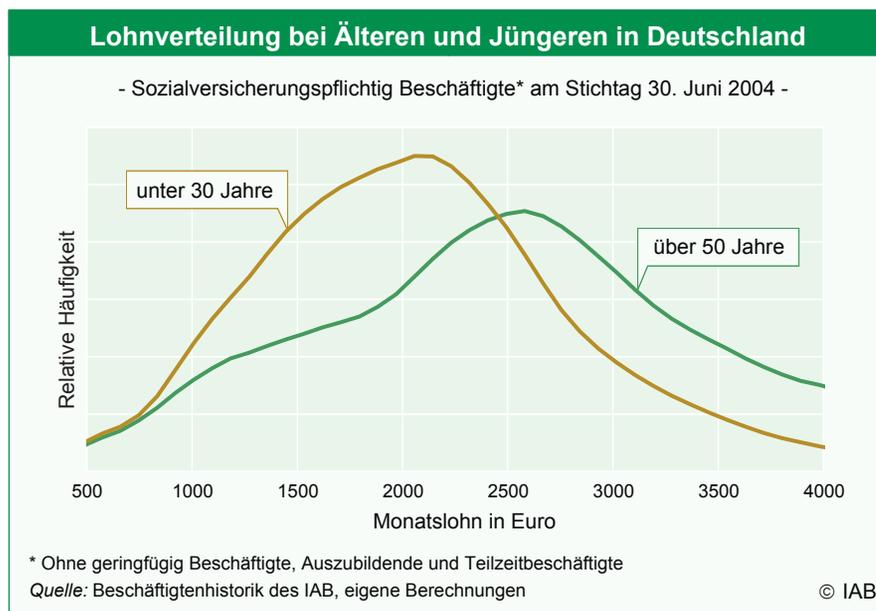
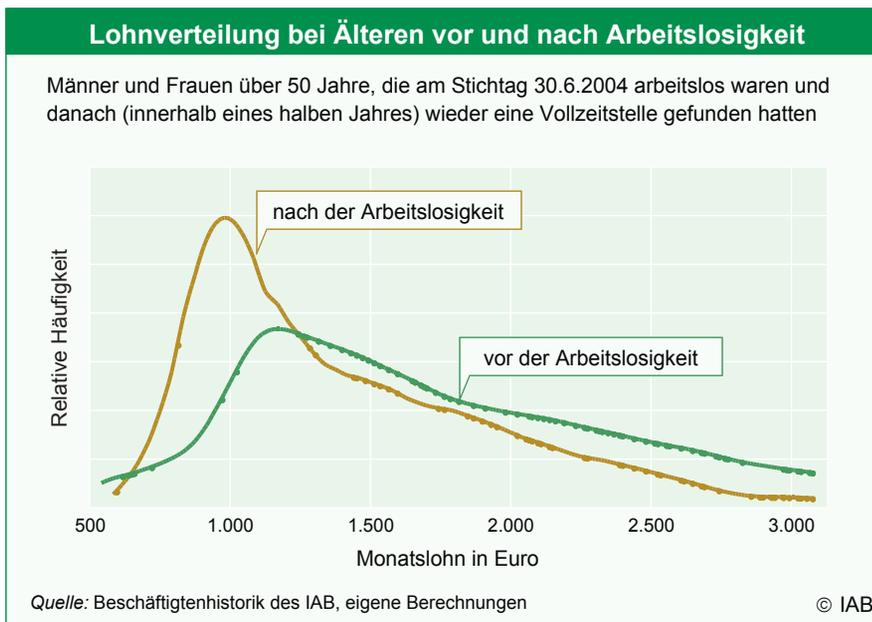


Abbildung 2



gewährte Zuschüsse an die Arbeitnehmer, durch Zahlungen an die Arbeitgeber oder durch eine Kombination aus beidem erreicht werden.

Die zeitliche begrenzte Förderung verringert die Risiken, die bei einer unbefristeten Subventionierung auftreten können – bspw. hohe fiskalische Kosten oder eine ordnungspolitisch nicht erwünschte dauerhafte Verdrängung nicht geförderter Beschäftigungsverhältnisse. Es besteht die Erwartung, dass die Geförderten nach Ablauf der Zahlungen zu regulären Löhnen beschäftigt werden können, weil sich die Produktivität *on the job* erhöht oder die tatsächliche Produktivität die erwartete übertroffen hat. Der ältere Arbeitnehmer sollte also seinen Lohnsatz nach Ablauf der Förderung selbst erwirtschaften und somit längerfristig integriert werden können.

### **Befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber**

Eine Fördervariante besteht in befristeten Lohnkostenzuschüssen an die Arbeitgeber. Hierdurch erhalten die Unternehmen einen Ausgleich für eine temporäre Minderleistung des Arbeitnehmers. Weil die Förderung auf der betrieblichen Seite ansetzt und die Lohnkosten unmittelbar sinken, kann sich das Arbeitsnachfrageverhalten der Unternehmen rasch ändern. Aber das Risiko von Mitnahmeeffekten ist hoch: Unternehmen könnten ohne hin geplante Einstellungen nun fördern

lassen, so dass auch kurzfristig keine zusätzliche Beschäftigung entsteht.

Außerdem besteht die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung zwischen Unternehmen, die Fördergelder unterschiedlich in Anspruch nehmen und dadurch Kostenvorteile erzielen können. Lohnkostenzuschüsse sind schließlich dadurch gekennzeichnet, dass damit tarifliche oder ortsübliche Mindestlöhne gestützt werden und die Arbeitsanreize bei gegebenen Nettolöhnen unverändert bleiben. Außerdem ist die Zahlung der Zuschüsse nicht von der Bedürftigkeit des eingestellten Arbeitnehmers abhängig.

Ein Beispiel für befristete Lohnkostenzuschüsse ist der Eingliederungszuschuss für Ältere nach dem SGB III, mit dem Personen über 50 Jahre über einen längeren Zeitraum hinweg gefördert werden können – allerdings mit über die Zeit abnehmenden Fördersätzen. Die Förderung in Höhe von maximal 50 Prozent des Arbeitsentgeltes gilt für die Dauer von höchstens drei Jahren.

Die Evaluation hat ergeben: Die Wahrscheinlichkeit geförderter Personen, auch nach dem Förderzeitraum beschäftigt zu sein, ist deutlich höher als bei einer Kontrollgruppe (vgl. ZEW/IAB/IAT 2005). Dies gilt besonders für die neuen Bundesländer. Mitnahmeeffekte werden gering eingeschätzt. Lohnkostenzuschüsse besitzen also grundsätzlich das Potenzial, Teilnehmer erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

### **Befristete Lohnsubventionen an Arbeitnehmer**

Wird die Lohnsubvention als Arbeitnehmerzuschuss gewährt, erhöht dies die Suchintensität der Arbeitslosen und die Bereitschaft zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit, bei der sich aus Unternehmenssicht Produktivität und Entlohnung entsprechen. Der Arbeitnehmerzuschuss wirkt nur dann genau so wie ein vom Fördervolumen her vergleichbarer Zuschuss an Unternehmen, wenn die Einkommenssubvention voll an den Arbeitgeber weitergegeben wird.

In diesem Fall führt auch der Arbeitnehmerzuschuss zu einer entsprechenden Lohnsenkung. Kurz- und mittelfristig ist dies zwar unwahrscheinlich, langfristig gleichen sich die Effekte der Förderalternativen jedoch an, wenn der Arbeitsmarkt hinreichend flexibel ist und die Bruttolöhne entsprechend sinken können.

Empirische Befunde zu den Wirkungen befristeter Lohnsubventionen liegen bislang für regionale Modellversuche mit dem Einstiegsgeld vor (vgl. Dann et al. 2002a, 2002b).<sup>2</sup> Während sich die Beschäftigungschancen für Einstiegsgeld-Bezieher in Baden-Württemberg gegenüber der Kontrollgruppe erhöht haben, ist das Bild in Hessen sehr gemischt: Nur im Landkreis Fulda ließen sich positive Beschäftigungseffekte nachweisen.

Weiterhin wurde die Entgeltsicherung für Ältere im Rahmen der Hartz-Evaluationen analysiert. Verfügen diese noch über einen Restanspruch von ALG I von mindestens einem halben Jahr, erhalten sie einen Zuschuss, der 50% der Differenz zum Lohn in der vormaligen Beschäftigung ausgleicht. Außerdem werden sie durch einen Zuschuss zur Gesetzlichen Rentenversicherung so gestellt, als würden sie 90% des letzten Einkommens erzielen. Die Zuschüsse werden für die Restanspruchsdauer auf ALG I gewährt und entfallen danach vollständig.

Im Jahr 2005 nahmen lediglich rund 4.000 Personen die Entgeltsicherung in Anspruch. Hierfür dürften im Wesent-

<sup>2</sup> Für das Einstiegsgeld im SGB II sind Evaluationsergebnisse nicht vor 2007 zu erwarten.

lichen folgende Gründe ausschlaggebend sein (vgl. ZEW/IAB/IAT 2005):

Erstens wird die Entgeltsicherung von Vermittlern häufig nicht aktiv eingesetzt. Denn stellenorientierte Vermittler arbeiten eher mit Instrumenten, die die Einstellungsbereitschaft beim Arbeitgeber erhöhen, wie Eingliederungszuschüsse oder betriebliche Trainingsmaßnahmen. Stärker bewerberorientierte Vermittler dagegen informieren – so die Evaluationsergebnisse – selten „aktivierend“ über einzelne Instrumente. Sie setzen die Entgeltsicherung nur in den wenigen Fällen ein, in denen ein älterer Arbeitsloser wegen des zu geringen Arbeitsentgelts zögert, ein Stellenangebot anzunehmen.

Zweitens führt die unklare Ausgestaltung der Förderbedingungen zu einer widersprüchlichen Handhabung. Dies gilt insbesondere für die Frage, wann die Entgeltsicherung beantragt werden muss und für welche Beschäftigungsverhältnisse sie möglich ist.

Alles in allem führt die Entgeltsicherung gegenwärtig nicht dazu, dass ältere Arbeitslose eher zur Aufnahme einer geringer entlohnten Tätigkeit bereit sind. Eine mikroökonomische Analyse ergab zudem keinen signifikanten Einfluss auf die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer.

### Abschätzung einer möglichen Zielgruppe

Bei jeder zielgruppenorientierten Förderung kommt es darauf an, jenen zu helfen, die ohne Unterstützung keine Beschäftigung gefunden hätten. Dies kann dadurch geschehen, dass man die Zielgruppe eng begrenzt. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht geht es vor allem darum, den harten Kern der Arbeitslosen zu fördern. Beschränkt man sich auf ältere ALG II-Bezieher und schließt Personen mit bereits sehr langer Arbeitslosigkeit (wegen der zu starken Arbeitsmarktferne) aus, so bietet sich beispielsweise die Abgrenzung auf über 50-jährige Personen an, die mindestens 12 Monate und längstens 48 Monate arbeitslos gemeldet sind.

Am 30. Juni 2004 war etwas mehr als eine Million Menschen im Alter zwischen 50 und 65 Jahren arbeitslos,

davon 580.000 länger als ein Jahr. In der Gruppe der langzeitarbeitslosen Älteren sind Frauen, Personen aus den neuen Bundesländern und Personen ohne Berufsausbildung leicht überproportional vertreten (siehe **Tabelle 1**).

Etwa ein Viertel dieser Gruppe war länger als vier Jahre nicht mehr beschäftigt. Für diese Personen kommen zunächst vorgeschaltete Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten in Frage. Die Zielgruppe älterer Langzeitarbeitsloser, für die Lohnsubventionen potentiell geeignet sind, würde somit etwa 400.000 Personen umfassen.

## Handlungsoptionen

Wissenschaftliche Befunde deuten auf ein gewisses Wirkungspotenzial befristeter Lohnsubventionen als Wiedereingliederungshilfe hin – auch für ältere Arbeitslose. Die politischen Akteure haben deutlich gemacht, dass sie in diesem Bereich handeln wollen. Hierbei sollten folgende vier Punkte beachtet werden, die auch für den Einsatz von Lohnsubventionen im Allgemeinen gelten:

### Gezielte Förderung des Niedriglohnbereichs

Mit Blick auf besonders schwer vermittelbare Personen sollten die Mittel stärker auf die Förderung von vollzeit-

beschäftigten Geringverdienern konzentriert werden. Als Referenz könnte die Niedriglohnschwelle dienen, die bei zwei Dritteln des Medianlohns liegt (vgl. Rhein/Stamm 2006). Im Jahr 2004 betrug sie bei Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland knapp 1.800 € brutto. In Ostdeutschland lag sie bei einem Bruttolohn von knapp 1.300 €. Die Förderung von Teilzeitbeschäftigung sollte die Ausnahme sein, und zwar insbesondere dann, wenn es in der mittleren Frist für Langzeitarbeitslose keine Alternative dazu gibt. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn Personen dem Arbeitsmarkt wegen der Betreuung von Angehörigen nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

Die Förderung befristeter Arbeitsverhältnisse unter Einschluss der Zeitarbeit sollte nicht generell ausgeschlossen werden: Auf diese Weise verringern sich für die Betriebe die Einstellungsrisiken und für schwervermittelbare Arbeitslose sinkt die Eintrittsschwelle.

Setzt man die Obergrenze der zu fördernden Bruttoeinkommen auf 1.600 €, so fallen Personen mit einem hohen Lohn vor Arbeitslosigkeit und damit relativ hohen ALG I-Ansprüchen heraus. Es bliebe dann ein enger Kreis von knapp 280.000 älteren Arbeitslosen, die für eine temporär geförderte Beschäftigung im Niedriglohnbereich in Frage kämen (vgl. **Tabelle 2** sowie die Erläuterungen im **Kasten** auf Seite 6).

Tabelle 1

| Ältere Arbeitslose in Deutschland (Juni 2004) |                                |              |                        |              |
|-----------------------------------------------|--------------------------------|--------------|------------------------|--------------|
|                                               | 50- bis 65-jährige Arbeitslose |              |                        |              |
|                                               | gesamt                         |              | über 1 Jahr arbeitslos |              |
|                                               | absolut                        | %            | absolut                | %            |
| <b>Deutschland</b>                            | <b>1.063.437</b>               | <b>100,0</b> | <b>578.885</b>         | <b>100,0</b> |
| West                                          | 663.228                        | 62,4         | 360.820                | 62,3         |
| Ost                                           | 400.209                        | 37,6         | 218.065                | 37,7         |
| <b>Geschlecht</b>                             |                                |              |                        |              |
| Männer                                        | 564.619                        | 53,1         | 298.055                | 51,5         |
| Frauen                                        | 498.818                        | 46,9         | 280.830                | 48,5         |
| <b>Qualifikation</b>                          |                                |              |                        |              |
| ohne abgeschlossene Berufsausbildung          | 340.521                        | 32,0         | 200.472                | 34,6         |
| mit abgeschlossener Berufsausbildung          | 595.750                        | 56,0         | 314.706                | 54,4         |
| Berufsfachschule                              | 5.152                          | 1,4          | 8.001                  | 1,4          |
| Fachschule                                    | 1.507                          | 3,9          | 21.532                 | 3,7          |
| Fachhochschule                                | 5.839                          | 2,4          | 12.105                 | 2,1          |
| Universität                                   | 4.668                          | 4,2          | 22.069                 | 3,8          |

Quelle: datawarehouse der BA; Stichtag 30.6.2004.

Tabelle 2

| Zielgruppe für Lohnsubventionen                                     |         |        |
|---------------------------------------------------------------------|---------|--------|
| Ältere Arbeitslose mit geringem potentiellen Lohn (Nettozielgruppe) |         |        |
| insgesamt                                                           | 277.208 | 100,0% |
| West                                                                | 142.574 | 51,4%  |
| Ost                                                                 | 134.634 | 48,6%  |
| Männer                                                              | 143.509 | 51,8%  |
| Frauen                                                              | 133.699 | 48,2%  |

Quelle: BLH.

### Passgenauer und flexibler Einsatz

Befristete Lohnsubventionen sind geeignet, Einstellungshindernisse auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite auszugleichen. Ein zielgerichteter Einsatz dieser Instrumente setzt daher das Wissen darüber voraus, welche Probleme bei welchem Arbeitslosen im Vordergrund stehen. Bei Personen mit Produktivitätsnachteilen könnte z.B. ein Arbeitgeberzuschuss geboten sein. Dagegen wäre bei einer älteren Person mit relativ hohem Lohnanspruch und einer geringen Bereitschaft zur Aufnahme eines Niedriglohnjobs eher eine flankierende Einkommenssubvention zu empfehlen.

Dies spricht dafür, das Wissen der Fallmanager zu nutzen und den Bedarfsträgern des SGB II mehr Flexibilität beim Einsatz von Lohnsubventionen einzuräumen. Auf der Grundlage eines umfassenden Profilings des Arbeitslosen und der Kenntnis der regionalen Arbeitsmarktlage kann entschieden werden, ob eine Förderung beim Arbeitgeber, beim Arbeitnehmer oder bei beiden ansetzen soll. Deshalb sollte man den Bedarfsträgern ein fallbezogenes, flexibel einsetzbares Budget für Lohnsubventionen zur Verfügung stellen. Auf diese Weise lassen sich personen- und situationsbezogene Förderpakete schnüren, z.B. durch Variation von Höhe und Dauer der Subvention sowie durch ergänzende berufs begleitende Qualifizierungsmaßnahmen.

Die positiven Erfahrungen mit dem relativ stark genutzten „Hamburger Modell“ weisen darauf hin, dass Förderpauschalen anteiligen Zuschüssen vorzuziehen sind. Da Monatslöhne aufgrund verschiedener Faktoren wie variabler Arbeitszeiten schwanken, lässt sich der administrative Aufwand durch Pauschalierung reduzieren.

### Gutscheine und Profiling

Schließlich könnte die Entscheidung über arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Subvention auch stärker auf den Arbeitslosen verlagert werden.

Man könnte etwa Gutscheine über eine bestimmte Höhe der Lohnsubvention ausgeben. Die Arbeitslosen würden damit über eine gewisse Summe verfügen, die sie nach eigenen Vorstellungen bei der Jobsuche einsetzen können. Damit könnte man eine niedrig entlohnte Beschäftigung annehmen und das Einkommen über den Gutschein aufstocken (befristeter Kombilohn). Man könnte aber auch eine höherwertige Tätigkeit annehmen und dem Arbeitgeber die Differenz zwischen Produktivität und Arbeitskosten erstatten (befristeter Lohnkostenzuschuss).

Auch eine Kombination aus beiden Varianten – wie etwa im „Hamburger Modell“ – wäre denkbar (vgl. Dietz/Koch/Walwei 2006).

Von Vorteil ist zunächst, dass die Eigeninitiative der Arbeitslosen gefördert wird. Sie werden gezwungen, sich über ihr persönliches Beschäftigungsproblem klar zu werden und können den Gutschein entsprechend einsetzen. Zusätzlich lässt sich auf diese Weise noch besser überprüfen, ob die Hilfebedürftigen ihren Mitwirkungspflichten tatsächlich nachkommen.

Die Fallmanager müssen dabei entscheiden, wer einen solchen Gutschein erhalten soll. Dabei spielt das Profiling eine wichtige Rolle. Innerhalb eines erweiterten Flexibilitätsspielraumes hat der Berater nun die Wahl zwischen dem Verzicht auf jegliche Lohnsubvention, für den Zuschuss oder einen Kombilohn. Dies ist also kein Vorschlag zur Einführung eines weiteren Instrumentes, sondern ein Plädoyer für die Integration der bestehenden Maßnahmen sowie für ihren flexiblen und damit zielgenauen Einsatz durch die Fallmanager.

### Sorgfältige Implementierung

Grundlage für die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit eines Instruments ist schließlich dessen Implementierung. Die Zwischenergebnisse der Hartz-Evaluation zeigen, dass Beantragung wie Auszahlung der Leistungen möglichst

transparent sein und nach einfachen und nachvollziehbaren Kriterien erfolgen sollten.

Jeglicher bürokratische Aufwand behindert Unternehmen und Arbeitslose bei der Inanspruchnahme eines Instruments. Auch in der Arbeitsvermittlung sind die Anreize gering, ein entsprechend aufwändiges Instrument aktiv zu vermarkten. Ein hoher Bekanntheitsgrad und eine hohe Akzeptanz sind jedoch unabdingbar für seinen Erfolg. Unabhängig davon ist immer eine wissenschaftliche Evaluation der Maßnahmen nötig, um ihre Beschäftigungseffekte beurteilen zu können.

### Fazit

Mit diesen Vorschlägen muss *kein zusätzlicher Finanzierungsbedarf* verbunden sein. Die Lohnsubventionen können generell aus dem Eingliederungstitel des SGB II finanziert werden. Dabei sind die vorhandenen Mittel stärker auf die Förderung von Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und insbesondere auf den Niedriglohnbereich zu konzentrieren. Eine enge Abgrenzung der Zielgruppe erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Personen keine Förderung erhalten, die vermutlich auch ohne Lohnsubvention eine neue Beschäftigung finden würden. Dies würde zu einem effektiveren Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente beitragen.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen reichen allerdings allein nicht aus, um die Lage der Älteren am Arbeitsmarkt rasch und nachhaltig zu bessern. In erster Linie müssen die Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung älterer Arbeitnehmer stimmen, die vor allem durch die Regelungen in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung gesetzt werden. Lohnsubventionen können aber zumindest ein schneller Schritt sein, um den bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern notwendigen Sinneswandel zu Gunsten einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer zu unterstützen.

## Literatur

Bellmann, L., Dietz, M. und Walwei, U. (2006): Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Handlungsbedarf – Instrumente – Perspektiven. In: Prager, J. U. und Schleiter, A. (Hg.): Länger leben, arbeiten und sich engagieren, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 69-84.

Christensen, B. (2005): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Springer-Verlag, Berlin.

Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A. und Volkert, J. (2002a): Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des baden-württembergischen Sozialministeriums, Tübingen.

Dann, S., Kirchmann, A., Spermann, A. und Volkert, J. (2002b): Modellversuch „Hessischer Kombilohn“ – Wissenschaftliche Begleitforschung des hessischen Modellversuchs. Gutachten im Auftrag des hessischen Sozialministeriums, Tübingen.

Dietz, M., Koch, S., Walwei, U. (2006): Kombilohn: Ein Ansatz mit Haken und Ösen, IAB-Kurzbericht Nr. 3

Rhein, T. und Stamm, M. (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht Nr. 12.

ZEW/IAB/IAT (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung.

## Datengrundlage

Grundlage für die Berechnungen ist die Beschäftigten- und Leistungsempfängerhistorik (BLH) des IAB. Sie enthält unter anderem Informationen über den Lohn, das Alter, das Geschlecht und die Ausbildung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie von Personen, die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit beziehen. Es handelt sich um prozessproduzierte Daten. Die Informationen über die Beschäftigten gingen aus den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger hervor.

### Simulation der Lohnverteilung

Um die Zahl potentieller Teilnehmer einer Förderung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich abschätzen zu können, musste geschätzt werden, welche Löhne Arbeitslose bekämen, wenn sie in Beschäftigung wären. Grundlage der Schätzung sind Personen, die am 30. Juni 2004 arbeitslos waren und zwischen Juli und Dezember 2004 eine

Vollzeitbeschäftigung gefunden haben. Die Lohnverteilung dieser Personen, die Arbeit gefunden haben (Gruppe 1), wurde verwendet, um die potentiellen Löhne der Personen abzuschätzen, die keine Arbeit gefunden haben (Gruppe 2).

Hierzu wurden zunächst Parameter der bedingten Verteilung des Lohnes der Gruppe 1 geschätzt, wobei angenommen wurde, dass die Löhne lognormalverteilt sind:  $\ln(\text{Lohn}) \sim N(x\beta, \sigma)$ .  $x$  ist ein Vektor der beobachteten Charakteristika der Personen. Er enthält den Lohn vor der Arbeitslosigkeit, die Dauer der Arbeitslosigkeit (linear und quadratisch), die Qualifikation, das Geschlecht, das Alter sowie einen Ost-West-Dummy.  $\beta$  und  $\sigma$  sind die geschätzten Parameter. Für jede Person aus der Bruttozielgruppe (Gruppe 2) mit ihren jeweiligen Charakteristika  $x$  wurde dann der potentielle Lohn zufällig aus der so ermittelten Verteilung gezogen.

## Impressum

**IAB Kurzbericht**  
Nr. 18 / 20.10.2006

**Redaktion**  
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

**Graphik & Gestaltung**  
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

**Technische Herstellung**  
pms Offsetdruck GmbH,  
Wendelstein

**Rechte**  
Nachdruck – auch auszugsweise – nur  
mit Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-167X

**Bezugsmöglichkeit**  
IAB-Bestellservice  
c/o IBRo Versandservice GmbH  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Fax: 0180 5 00 38 66  
e-Mail: iab@ibro.de

**IAB im Internet:** <http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen  
Kurzbericht im Volltext zum Download

**Rückfragen zum Inhalt an**  
Dr. Martin Dietz, Tel. 0911/179-5940  
Hermann Gartner, Tel. 0911/179-3386  
Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123  
Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083  
oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)