

Entgeltsicherung

Ein Kombilohn für Ältere

Die Entgeltsicherung für ältere Arbeitslose federt für einen vorübergehenden Zeitraum Einkommensverluste ab, die durch die Aufnahme einer geringer entlohnten Beschäftigung entstehen. Wegen der bislang geringen Nutzung sollen jüngste Verbesserungen diesen Kombilohn attraktiver gestalten.

In Deutschland steigen die Einkommen vielfach mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit und dem Lebensalter. Solch hohe Einkommen lassen sich bei einem Wiedereinstieg nach längerer Arbeitslosigkeit insbesondere von Älteren nur schwer erreichen. Prämien für eine lange Betriebszugehörigkeit verfallen. Zudem lassen sich die Qualifikationen, die den innerbetrieblichen Aufstieg befördert haben, in einem anderen Betrieb oft nicht mehr problemlos weiter verwenden.

Arbeitslose ältere Menschen orientieren sich bei der Arbeitsuche zwar auch an der Dauer ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Besonders richten sie ihre Erwartungen aber am früheren Einkommen aus, selbst wenn diese schon häufig enttäuscht wurden (vgl. auch S. 42 ff). Hier setzt die Entgeltsicherung an, die im Jahr 2003 eingeführt wurde. Sie federt über einen begrenzten Zeitraum hinweg Einkommensverluste ab, die in einer neuen Beschäftigung im Vergleich zur alten Stelle entstehen. So bietet die Entgeltsicherung einen Anreiz, sich auf eine niedriger entlohnte Beschäftigung einzulassen. Gelingt dies, so wird der Entwertung von Qualifikationen vorgebeugt und das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit gesenkt.

Das Instrument „Entgeltsicherung“

Anspruch auf Entgeltsicherung haben Arbeitnehmer ab ihrem 50. Lebensjahr, wenn sie zur Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit aufnehmen, in der sie ein geringeres Nettoeinkommen erzielen als dasjenige, das der Berechnung ihres Arbeitslosengeldes (ALG I) zugrunde liegt. Der Verdienstrückgang muss mindestens 50 € pro Monat betragen.

Die Arbeitsagentur zahlt die Hälfte des Einkommensverlustes an den Arbeitnehmer und stockt zusätzlich die Beiträge für die Rentenversicherung auf 90 Prozent der früheren Beiträge auf. Die Entgeltsicherung wurde gemäß der ursprünglichen gesetzlichen Regelung für die Länge des Zeitraums gewährt, für den noch Anspruch auf ALG I bestanden hätte. Voraussetzung für den Bezug der Entgeltsicherung war eine Restanspruchsdauer auf ALG I von mindestens 180 Tagen.

Ein der Entgeltsicherung vergleichbares Instrument hat es in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bislang nicht gegeben. Faktisch ist die Entgeltsicherung ein Kombilohn. Im Gegensatz zu den aktuell diskutierten und erprobten Kombilöhnen zielt die Entgeltsicherung jedoch nicht auf ein bestimmtes Lohnsegment. Sie fördert zeitlich begrenzt und über den Niedriglohnbereich hinaus die Bereitschaft älterer Arbeitsloser zur schnellen Lohnanpassung nach unten.

Geringe Inanspruchnahme

Die Entgeltsicherung wird relativ selten in Anspruch genommen. Seit der Einführung im Jahr 2003 bis zum Jahr 2005 haben jährlich nur rund 5.000 bis 6.000 Ältere eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung aufgenommen (vgl. Tabelle 1). Im Jahr 2006 hat sich die Zahl der Nutzer fast verdoppelt und lag bei knapp 10.000.

Der deutliche Anstieg in den Nutzerzahlen könnte einerseits Folge zunehmender Bekanntheit des Förderinstruments sein. Andererseits könnte er auch damit zusammenhängen, dass der Arbeitsmarkt für Ältere im Jahr 2006 mehr Bewegung zeigte als in den Vorjahren. Die Zahl der Einstellungen der 50- bis 64-Jährigen hat sich

im Jahr 2006 gegenüber 2005 fast verfünffacht. Trotz des absoluten Anstiegs war deshalb 2006 der Anteil der mit Entgeltsicherung geförderten Beschäftigungen an den insgesamt neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in dieser Gruppe mit 0,5 Prozent geringer als in den Vorjahren. Von 2003 bis 2005 war er noch von 0,7 Prozent auf 1,4 Prozent gestiegen.

Die Struktur der Nutzer

Nur 29 Prozent der Geförderten im Jahr 2004 waren Frauen. Ein Grund für den niedrigen Frauenanteil könnten die Förderbedingungen sein: Der erforderliche Mindestabstand zwischen altem und neuem Einkommen ist bei Frauen häufig geringer, weil sie trotz gleicher Qualifikation und gleicher Arbeitszeit in den gleichen Berufen und Betrieben immer noch deutlich weniger verdienen als Männer. Daher erscheint es plausibel, dass auch die Lohneinbußen beim Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen tendenziell geringer ausfallen als bei Männern.

In Ostdeutschland nahmen wesentlich mehr hochqualifizierte Ältere das Angebot in Anspruch als in Westdeutschland. Der Anteil der Akademiker lag in den Jahren 2004 und 2005 in Ostdeutschland bei 27 Prozent, im Westen dagegen nur bei knapp zehn Prozent. Auch waren ostdeutsche Nutzer der Entgeltsicherung weniger lange arbeitslos. Möglicherweise sind sie angesichts der regional schlechten Arbeitsmarktlage schneller bereit, Lohneinbußen zu akzeptieren. Im Mittel nahmen Ostdeutsche Einkommensverluste von knapp 400 € in Kauf. Die Höhe der Entgeltsicherung fällt erwartungsgemäß in Ostdeutschland niedriger aus als im Westen. So lag der Median des Zuschusses zum Lohn im Jahr 2004 in Westdeutschland bei rund 232 € monatlich, in Ostdeutschland bei 194 €.

Bislang keine Wirkung

Mikroökonomische Analysen deuten darauf hin, dass die Entgeltsicherung im Jahr ihrer Einführung keine Auswirkung auf die Integrationschancen der Zielgruppe älterer Arbeitsloser hatte. Ein Grund hierfür könnte die geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung sein. Möglicherweise wären Effekte nachweisbar, wenn sie mehr Arbeitslose in Anspruch genommen hätten. Die Zahl der Förderberech-

Tabelle 1

Entgeltsicherung

– Entwicklung der Zugänge und Anteile an begonnenen Beschäftigungsverhältnissen 2003-2006

Jahr	Zugänge in eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung	Anteile an allen begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen unter den 50 bis 64-Jährigen - in %
2003	4.676	0,7
2004	6.433	1,2
2005	5.307	1,4
2006	9.582	0,5

Anmerkung: Der Anteilswert für 2006 wurde auf Basis der Beschäftigungsdaten der ersten drei Quartale geschätzt, weil Daten für das vierte Quartal noch nicht verfügbar waren.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

tigten ist vermutlich nicht die Ursache für die geringe Inanspruchnahme. Denn ältere, vorher arbeitslose Personen sind häufig von Einkommensrückgängen betroffen. Somit müssen andere Ursachen für die niedrigen Nutzerzahlen verantwortlich sein.

Deshalb wurde auch untersucht, wie die Arbeitsagenturen die Entgeltsicherung eingeführt und wie die Vermittler das Instrument angewandt haben. Eine Betriebsbefragung und Gruppendiskussionen mit Nutzern der Entgeltsicherung ergänzten die Studie. Im Laufe der Untersuchung kristallisierten sich drei Hauptgründe für die seltene Inanspruchnahme heraus:

- 1) Die Entgeltsicherung wird von den Arbeitsvermittlern nicht aktiv eingesetzt.
- 2) Die Förderbedingungen sind unklar ausgestaltet und werden widersprüchlich gehandhabt.
- 3) Die Entgeltsicherung beseitigt nur bei wenigen Geförderten die Vorbehalte gegen Lohneinbußen.

Kaum offensive Angebote

Ein wichtiger Grund für die geringen Nutzerzahlen ist, dass das Instrument durch die Vermittler nicht offensiv genug angeboten wurde. In den Arbeitsagenturen ist die Vermittlungstätigkeit in der Regel auf stellenorientierte und bewerberorientierte Vermittler aufgeteilt. Stellenorientierte Vermittler halten den Kontakt zu Betrieben.



Sie recherchieren den Personalbedarf der Betriebe und schlagen geeignete arbeitslose Bewerber vor.

Um das Einstellungsverhalten von Betrieben zu beeinflussen, werden typischerweise Eingliederungszuschüsse oder betriebliche Trainingsmaßnahmen eingesetzt. Diese Instrumente sind für Arbeitgeber vergleichsweise attraktiv. Von der Entgeltsicherung hingegen profitieren sie allenfalls indirekt. In den Stellenbesetzungsvorschlägen der Vermittler gegenüber den Betrieben spielte daher die Entgeltsicherung im Untersuchungszeitraum überhaupt keine Rolle.

Im Gegensatz zu stellenorientierten Vermittlern stehen bewerberorientierte Vermittler in direktem Kontakt mit den Arbeitssuchenden. Sie weisen auf offene Stellen hin, stellen den Qualifizierungsbedarf fest und entwickeln darauf aufbauend Eingliederungsstrategien. Solche Vermittler besitzen durchaus eine Vorstellung davon, in welcher Situation die Entgeltsicherung einzusetzen wäre. Zum Beispiel dann, wenn ein älterer Arbeitsloser zögert, ein Lohnangebot zu akzeptieren und sich darüber mit seinem Vermittler beraten will. In der Praxis kam das aber kaum vor.

Einkommenseinbußen gab es zwar häufig. In der Regel bezogen aber die Stellensuchenden ihre Arbeitsvermittler nicht in ihren Entscheidungsprozess ein. Auch informierten bewerberorientierte Vermittler ihre Klienten nicht „aktivierend“: Sie unterließen es i.d.R., ältere Arbeitslose mit Hinweis auf die Entgeltsicherung zu ermutigen, möglichst schnell auch schlechter bezahlte Angebote anzunehmen.

In den Gruppendiskussionen berichteten die Betroffenen wiederholt, dass sie von den Vermittlern eher entmutigt denn unterstützt würden. Angesichts ihrer Erfahrungen sahen die Vermittler für viele ältere Arbeitslose wohl kaum eine realistische Chance auf einen neuen Job – trotz des Lohnzugeständnisses.

Sie ließen dabei aber außer Acht, dass Ältere neue Stellen auch ohne direkte Beteiligung der Arbeitsagenturen finden. Eine offensive Information über die Entgeltsicherung hätte daher auch anderweitig „aktivierend“ wirken können. Möglicherweise hat zum geringen Stellenwert der Entgeltsicherung in den Arbeitsagenturen auch beigetragen, dass die Maßnahme zunächst auf drei Jahre befristet war.

Unklare Bedingungen, widersprüchliche Handhabung, problematische Regeln

Die Entgeltsicherung ist eine Anspruchsleistung, die nicht der dezentralen Ausgestaltung durch die regionalen Arbeitsagenturen unterliegt. Dennoch waren uneinheitliche Auslegungen der Förderbedingungen zu beobachten.

Sowohl die gesetzliche Vorschrift zur Entgeltsicherung als auch die Informationsblätter der Arbeitsagenturen ließen die Notwendigkeit der rechtzeitigen Antragstellung nicht klar erkennen. Aus der Informationsbroschüre der Bundesagentur für Arbeit zur Entgeltsicherung geht lediglich hervor, dass „in der Regel“ der Antrag gestellt sein muss, bevor die neue Beschäftigung aufgenommen wird.

Dabei kam es jedoch nicht nur in Einzelfällen zu einer verspäteten Antragstellung. Viele Arbeitslose fanden durch eigene Initiative eine neue Arbeit und wandten sich anschließend an den Vermittler, um den Antrag auf Entgeltsicherung zu stellen. Wenn zwischen dem Arbeitsangebot und der geforderten Arbeitsaufnahme nur wenige Tage lagen, konnte der Antrag mitunter nicht mehr gestellt werden. Den Anspruchsberechtigten war zudem oft nicht bekannt, dass ein formloser Antrag genügt.

Eine weitere Fördervoraussetzung hat sich in der konkreten Umsetzung als problematisch erwiesen. Das Gesetz aus dem Jahr 2003 forderte, dass Arbeitnehmer „ein Arbeitsentgelt beanspruchen können, das den tariflichen oder, wenn eine tarifliche Regelung nicht besteht, ortsüblichen Bedingungen entspricht“.

Mit dieser Regelung sollte vermieden werden, dass geltende Entlohnungsstandards unterlaufen werden. Sie bewirkt, dass zur Bewilligung der Förderung auch in nicht tarifgebundenen Betrieben ein tarifliches Entgelt gezahlt werden muss, wenn ein Tarifvertrag existiert, dem sich der Betrieb anschließen *könnte*. Nur wenn es keinen Tarifvertrag gibt, gilt die Ortsüblichkeit als Maßstab für die angemessene Entlohnung.

Die Regelung berührt in besonderem Maße Ostdeutschland. Denn dort werden zwar wie in Westdeutschland Flächentarifverträge abgeschlossen. Die Tarifbindung der Betriebe ist aber deutlich geringer als im Westen. Damit müsste auch bei ortsüblicher aber nicht-tariflicher Entlohnung die Förderung mit Entgeltsicherung verweigert

werden. Oder die Betriebe müssten alternativ bereit sein, die höheren Tarifföhne anstatt der niedrigeren ortsüblichen zu zahlen.

Diese Entwicklung entsprach jedoch nicht der Absicht des Gesetzgebers. Deshalb gestaltete er den Entlohnungsmaßstab im novellierten Entgeltsicherungsgesetz im Jahr 2007 neu. Um das Kriterium der Ortsüblichkeit heranziehen zu können, genügt es nun, dass der Betrieb nicht tarifgebunden ist – unabhängig vom Bestehen eines Tarifvertrages.

Was wäre, wenn?

Würde ein stärker aktivierender Einsatz der Entgeltsicherung durch die Arbeitsvermittlung und die Beseitigung unklarer und widersprüchlicher Fördervoraussetzungen zu einer stärkeren Nutzung des Instruments führen? Dazu können die Einschätzungen der Nutzer und Nutzerinnen aus einer Telefonbefragung im Jahr 2005 Hinweise liefern.

Fast die Hälfte der Bezieher von Entgeltsicherung gab an, dass eine schlechter bezahlte Arbeit für sie zunächst nicht in Frage gekommen war. Erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitsuche habe zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft geführt. Es sei weniger die Aussicht gewesen, mittels Entgeltsicherung das neue Arbeitseinkommen aufstocken zu können, als vielmehr der anhaltende Misserfolg, der die Bewertung der eigenen Arbeitsmarktchancen und das Suchverhalten verändert habe.

Der Einfluss, den die Befragten der Entgeltsicherung auf die Arbeitsaufnahme zuschreiben, ist nicht groß und nur selten ausschlaggebend. Je höher die Lohneinbuße im Vergleich zur vorherigen Beschäftigung war, desto häufiger wurde jedoch der Entgeltsicherung eine unterstützende Rolle bei der Arbeitsaufnahme zugeschrieben.

Die Bindung der Entgeltsicherung an die Dauer des Restanspruchs auf ALG I kann zudem restriktiv wirken. Nämlich dann, wenn die Konzessionsbereitschaft erst einsetzt, nachdem die Restanspruchsdauer auf ALG I weniger als die erforderlichen 180 Tage beträgt. Ein höherer Bekanntheitsgrad der Entgeltsicherung könnte dazu beitragen, dass Einkommenseinbußen bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit häufiger akzeptiert werden.

Erste Nachbesserungen

Die Gesetzesreform zur Verbesserung der Beschäftigungschancen Älterer im Jahr 2007 trug diesen Befunden bereits teilweise Rechnung: Die Entgeltsicherung ist attraktiver gestaltet worden, um die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden zu erhöhen. Die Förderdauer entspricht nun nicht mehr der Restanspruchsdauer auf ALG I (also maximal zwölf bzw. 18 Monate), sondern generell zwei Jahre. Dabei wird der Zuschuss im zweiten Jahr von 50 Prozent der Nettoentgeltdifferenz auf 30 Prozent abgesenkt. Auch wurde die Mindesdauer des Restanspruchs auf ALG I von 180 Tagen auf 120 Tage gekürzt. Der Gesetzgeber passte hiermit die Fördervoraussetzungen an die deutlich gekürzten Bezugszeiten des ALG I an.

Fazit

Die Entgeltsicherung aus dem Jahr 2003 sollte zur Lösung eines weit verbreiteten Problems beitragen – nämlich den schlechten Wiedereinstellungschancen älterer Arbeitsloser. Obwohl es sich aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit um ein kostengünstiges Instrument handelt, wurde die Entgeltsicherung kaum genutzt. Nur wenige nahmen sie in Anspruch, so dass sie keinen nachweisbaren Effekt auf die Chancen zur Wiederbeschäftigung Älterer hatte.

Seit 2007 sind die Förderbedingungen großzügiger gefasst. In der Evaluation festgestellte Schwachstellen wurden teilweise beseitigt: Das Kriterium der Ortsüblichkeit bei der Entlohnung kann nun angelegt werden, wenn der Betrieb nicht tarifgebunden ist. Die Förderdauer wurde generell auf zwei Jahre verlängert und die Mindesdauer des Restanspruchs auf ALG I als Fördervoraussetzung auf 120 Tage gekürzt.

Ob die neu gestaltete Entgeltsicherung besser angenommen wird als die alte, bleibt abzuwarten. Doch brauchen dynamische Arbeitsmärkte mit einer alternden Erwerbsbevölkerung weiterhin Instrumente zur Förderung der Beschäftigung Älterer – erst recht angesichts der bereits beschlossenen Anhebung der Altersgrenzen für die Rente auf 67 Jahre.

Die Ergebnisse basieren auf der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommissi-

on“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Beteiligt waren an der Untersuchung neben den Autoren Andreas Ammermüller, Bernhard Boockmann, Matthias Knuth, Michael Maier, Matthias Schäffer, Oliver Schweer und Gesine Stephan.

Literatur

Brussig, Martin; Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Zwick, Thomas (2006): Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39, H. 3/4, S. 491-504.

Die Autoren



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



Dr. Martin Brussig
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen.
martin.brussig@uni-duisburg-essen.de



Dr. Ursula Jaenichen
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Kompetenzzentrum Empirische Methoden am IAB.
ursula.jaenichen@iab.de



PD Dr. Thomas Zwick
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung“ am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.
zwick@zew.de