

Zielstellung, Förderstrukturen und Effekte der „Entgeltsicherung“. Erfahrungen mit einem Kombilohn für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*

Martin Brussig, Sarah Bernhard, Ursula Jaenichen, Thomas Zwick**

Mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz I“) wurde ab 01. 01. 2003 eine Entgeltsicherung für Arbeitnehmer ab 50 Jahren eingeführt: Wer zur Beendigung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit eine Arbeit annimmt, die schlechter bezahlt wird als die letzte Arbeit, erhält einen Teil der Entgeltdifferenz von der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum erstattet, in dem sonst Arbeitslosengeld I gezahlt worden wäre, wenn der Verdienstrückgang mindestens 50 Euro und der Restanspruch auf Arbeitslosengeld I mindestens 180 Tage beträgt. Die Entgeltsicherung ist Teil einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für Ältere, weil ein Anreiz zur raschen Aufnahme einer Beschäftigung trotz Lohneinbußen besteht. Der vorliegende Aufsatz beruht auf einer Evaluation der Entgeltsicherung und behandelt die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Entgeltsicherung. Insbesondere werden die Inanspruchnahme der Entgeltsicherung dargestellt sowie die Auswirkungen auf die Wiederbeschäftigungschancen Älterer untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Entgeltsicherung nur relativ selten genutzt wurde. Auch deshalb fällt der Nachweis, dass die Existenz der Entgeltsicherung die Wiederbeschäftigungschancen Älterer verbessert hat, negativ aus. Wesentliche Ursachen für die geringe Nutzung und ausbleibende Wirkung der Entgeltsicherung sind ihre geringe Bekanntheit, die unter anderem auf den zurückhaltenden Einsatz durch die Vermittler zurückzuführen ist, unklare und widersprüchliche Förderbestimmungen sowie die Tatsache, dass die Entgeltsicherung bestehende Akzeptanzprobleme für die Aufnahme der neuen Beschäftigung bei potenziellen Nutzer/innen mehrheitlich nur teilweise beseitigt. Jedoch scheint die Anreizwirkung bei starken Verdienstrückgängen höher zu sein als bei schwachen Einkommenseinbußen.

Gliederung

1	Einleitung: Nicht realisierbare Entgelterwartungen als Einstellungsbarriere älterer Arbeitnehmer	3.2.1	Untersuchungsdesign
		3.2.2	Ergebnisse
2	Datengrundlagen	3.3	Gründe für die geringe Inanspruchnahme und ausbleibende Wirkung der Entgeltsicherung – Ergebnisse aus der Implementationsanalyse
3	Ergebnisse	4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen
3.1	Förderumfang und Struktur der geförderten Personen		Literatur
3.2	Effekte der Entgeltsicherung auf die Wiederbeschäftigungschancen der Förderberechtigten		

* Der Beitrag wurde August 2006 von der/dem betreuenden Herausgeber/in zur Publikation freigegeben.

** Wir danken Bernhard Boockmann, Christian Brinkmann und zwei anonymen Gutachtern für hilfreiche Hinweise und Silke Hamann sowie Steffen Kaimer für die Ziehung der IEB Daten.

1 Einleitung: Nicht realisierbare Entgelterwartungen als Einstellungsbarriere älterer Arbeitnehmer

Zu den Vorschlägen der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Kommission“) gehörten drei Konzepte, die sich auf die Beschäftigungsprobleme älterer Arbeitnehmer richten: *Erstens* das „Bridge-System“, das einen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt vor Erreichen des Rentenalters unterstützt, *zweitens* ein reduzierter Beitrag von Arbeitgebern zur Arbeitslosenversicherung, wenn sie ältere Arbeitslose einstellen, sowie *drittens* eine Lohnversicherung für ältere Arbeitslose, die eine schlechter bezahlte Arbeit aufnehmen. Während das „Bridge-System“ verworfen wurde, wurden die beiden anderen Vorschläge unter der Bezeichnung „Beitragsbonus“ bzw. „Entgeltsicherung“ umgesetzt. Dieser Aufsatz diskutiert das Konzept und die zugrunde liegenden Annahmen der Entgeltsicherung sowie die Erfahrungen, die bislang mit der Entgeltsicherung gesammelt wurden.

Die Entgeltsicherung ist eine Leistung für Arbeitnehmer ab 50 Jahren, die zur Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit eine Arbeit aufnehmen, in der sie ein geringeres Nettoeinkommen erzielen als das Einkommen, das zur Berechnung ihres Arbeitslosengeldes hinzugezogen wird.¹ Als Entgeltsicherung wird die Hälfte dieses Verdienstrückgangs von der Arbeitsagentur an den Arbeitnehmer gezahlt. Zusätzlich werden die Beiträge für die Rentenversicherung von der Arbeitsagentur auf 90 Prozent der früheren Beiträge aufgestockt. Beide Zuschüsse gelten für den Zeitraum, für den Anspruch auf Arbeitslosengeld I besteht und entfallen anschließend vollständig. Die Nettoentgeltdifferenz muss mindestens 50 Euro betragen und es muss ein Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von mindestens 180 Tagen vorliegen. Zwar wird die Entgeltsicherung nur auf Antrag gewährt, dennoch ist sie eine Anspruchsleistung und keine Ermessensleistung. Sie steht im Kontext einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, weil zumindest ein zeitlich begrenzter Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung trotz Lohneinbußen besteht.

In ihrer verabschiedeten Form im § 421j SGB III war die Entgeltsicherung zunächst befristet bis zum

31. Dezember 2005. Nachdem im Frühjahr ein Versuch der Bundesregierung unter G. Schröder (SPD), diese Befristung zu verlängern („Entwurf eines Gesetzes zur Fünften Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzgebung und anderer Gesetze“, 30. 05. 2005), am Einspruch des Bundesrates scheiterte, gelang jedoch eine Einigung zunächst in den Koalitionsverhandlungen; kurze Zeit später wurde ein Änderungsgesetz verabschiedet, das eine Verlängerung der Entgeltsicherung bis nunmehr Ende 2007 festlegt.

Angesichts der schlechten Wiedereinstellungschancen bei Arbeitslosigkeit gerade der älteren Arbeitnehmer (Bender/Fahrmeier/Lang 2000: 89 f.; Koller/Bach/Brixly 2003: 18) zielt die Entgeltsicherung auf eine spezifische Ursache hierfür, nämlich auf nicht realisierbare Lohnerwartungen der Arbeitnehmer, die sich am früheren Einkommen orientieren. Zwar spielt in den Tarifverträgen jenseits des öffentlichen Dienstes das Lebensalter für die Entlohnung kaum eine Rolle (Bispinck 2005), dennoch steigen auch in Deutschland vielfach die Einkommen mit dem Lebensalter (OECD 2005: 102). Wesentliche Ursachen sind berufliche Aufstiege sowie die Kopplung des Einkommens an die Betriebszugehörigkeit und damit indirekt an das Lebensalter. Diese im Laufe des Arbeitslebens innerhalb eines Betriebes realisierten Einkommenszuwächse lassen sich bei einem Wiedereinstieg nach Arbeitslosigkeit nur schwer aufrechterhalten: Prämien für die Betriebszugehörigkeit verfallen, und der Transfer von Qualifikationen, die einen innerbetrieblichen Aufstieg ermöglicht haben (und des damit verbundenen Lohnanspruchs) über den Betrieb hinaus erscheint zweifelhaft. Darüber hinaus treffen ältere Bewerber/innen auf Vorurteile und ambivalente Erfahrungen von Personalverantwortlichen, die ihre Einstellung erschweren (Bellmann/Leber 2005).²

Zu hohe Einkommenserwartungen (Reservationslöhne) verlängern die Arbeitslosigkeit, wie Christensen (2005a, b) empirisch auf der Grundlage des SOEP gezeigt hat. Dass gerade ältere Arbeitslose nicht immer dazu bereit sind, Lohnseinbußen in Kauf zu nehmen, zeigen Befragungsergebnisse (Brixly/Christensen 2002). So werden laut Auskunft der Befragten ein Berufswechsel oder verschlechterte Arbeitsbedingungen wie wechselnde Arbeitszeiten oder längere Arbeitswege zunächst eher akzeptiert als Abstriche beim Arbeitsentgelt. Die Bereitschaft

¹ Im Regelfall ist das der frühere Verdienst vor Eintritt der Arbeitslosigkeit. Liegt dieser Verdienst aber über der Beitragsbemessungsgrenze, wird zur Berechnung der Entgeltdifferenz als früherer Verdienst nur der Betrag bis zur Beitragsbemessungsgrenze verwendet.

² Zudem spielen häufig institutionelle Faktoren, insbesondere die Existenz eines Betriebsrates und von Kündigungsschutzregelungen, eine größere Rolle für die Beschäftigungschancen von Älteren als die Einschätzungen der Personalverantwortlichen (Boockmann/Zwick 2004: 61).

zu Einkommenseinbußen entwickelt sich nicht stetig über die Altersgruppen hinweg, ist aber für die 55- bis 65-Jährigen niedriger als in den jüngeren Altersgruppen (Brixy/Christensen 2002: 4). Die Entgeltsicherung zielt damit auf einen Personenkreis, dessen ohnehin schlechte Wiedereinstiegschancen unter anderem durch überhöhte Lohnerwartungen zusätzlich geschmälert werden.

Ein der Entgeltsicherung vergleichbares Instrument hat es in der deutschen Arbeitsmarktpolitik bislang nicht gegeben.³ Am ehesten lässt sich die Entgeltsicherung dem Kombilohn zuordnen, denn ein am Markt erzielt Entgelt wird durch zusätzliche Mittel – hier aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung – aufgestockt. Im Unterschied zu den bisher erprobten und auch überwiegend diskutierten Kombilöhnen (Kaltenborn 2001; Holleder/Rudolph 2003; Kaltenborn/Wielage 2005) ist die Entgeltsicherung jedoch nicht auf den Niedriglohnbereich beschränkt. „Belohnt“ wird nicht die Tätigkeit in einem Niedriglohnbereich, sondern die Bereitschaft zur schnellen Lohnanpassung nach unten. Interessant ist die Konstruktion der Entgeltsicherung auch unter fiskalischem Aspekt. Die Anknüpfung der Förderung an den Anspruch auf Arbeitslosengeld und die Begrenzung der Förderdauer durch die Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld suggerieren eine Relation der Leistungshöhe zu den Kosten, die bei anhaltender Arbeitslosigkeit der geförderten Person höher gewesen wären. Jedoch können die der Entgeltsicherung zugrunde liegenden Arbeitslosengeldansprüche nach einer vorübergehenden Beschäftigung mit Entgeltsicherungsbezug wieder in Anspruch genommen werden. Auch wenn keine direkte Proportionalität zwischen der Höhe der Entgeltsicherung und dem Umfang vorher erworbener Leistungsansprüche besteht, dürften durch die Gewährung der Entgeltsicherung über den Verwaltungsaufwand hinaus kaum Zusatzkosten entstehen. Vielmehr werden durch wiederbeschäftigte Personen Beiträge für die Sozialversicherungen entrichtet und Steuern bezahlt.

Aufgrund der relativen Neuheit der Entgeltsicherung gibt es bislang kaum Untersuchungen zu dieser Variante der Beschäftigungsförderung. Die Erfahrungen mit der Entgeltsicherung sind aber interes-

sant, um abzuschätzen, welchen Einfluss eine Lohnversicherung auf die Akzeptanz von Arbeit und die Beschäftigungschancen von Personen in der Zielgruppe hat, und wovon dies abhängt. Im Einzelnen behandelt dieser Aufsatz drei Fragen: (1) Wie oft wurde die Entgeltsicherung in Anspruch genommen, und wie lassen sich die Nutzer und Nutzerinnen beschreiben, (2) welchen Einfluss hat die Entgeltsicherung auf die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitslosen gehabt, und (3) welche Erfahrungen haben Arbeitsagenturen und Nutzer/innen mit der Entgeltsicherung gesammelt? Der folgende Abschnitt stellt die Datengrundlagen dar, die aus unterschiedlichen Quellen stammen und damit eine Analyse der Entgeltsicherung unter verschiedenen Blickwinkeln erlauben (Abschnitt 2). Die Ergebnisse im Abschnitt 3 umfassen eine Darstellung der Förderstrukturen (3.1), eine Untersuchung der Effekte der Entgeltsicherung auf die Wiederbeschäftigungschancen (3.2) sowie eine Analyse der Implementation der Entgeltsicherung aus der Perspektive von Arbeitsagenturen und Nutzern (3.3). Abschließend wird ein Fazit zu dieser Variante, Anreize zur Arbeitsaufnahme zu setzen, gezogen (Abschnitt 4).⁴

2 Datengrundlagen

Für die folgenden Analysen werden zum einen Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) in unterschiedlichen Aufbereitungen und Aggregationsstufen ausgewertet. Zum anderen wurden eigene Erhebungen durchgeführt, die neben persönlichen Interviews mit Mitarbeiter/innen der Arbeitsagenturen Telefoninterviews und Gruppendiskussionen mit Bezieher/innen der Entgeltsicherung umfassen.

Die quantitativen Auswertungen in den nachfolgenden beiden Abschnitten stützen sich weitgehend auf Prozessdaten der BA. Hierbei konnte zunächst für eine grobe Charakterisierung der Entwicklung des Förderumfangs in West- und in Ostdeutschland sowie für die Struktur der geförderten Personen nach Geschlecht auf Informationen aus dem Data Warehouse (DWH) der BA zurückgegriffen werden. Um darüber hinaus weitere Informationen zu den individuellen Merkmalsstrukturen der geförderten wie

³ Auch im Ausland gibt es nur vereinzelt Erfahrungen mit einer Lohnversicherung. Hinzuweisen ist insbesondere auf den „Zwischenverdienst“ in der Schweiz (seit 1982) für Personen, die eine Arbeit aufnehmen, deren Entlohnung unterhalb ihres Arbeitslosengeldanspruchs liegt und die als arbeitsuchend gemeldet bleiben. Die Regelung ist nicht auf ältere Arbeitnehmer begrenzt. Knapp ein Prozent der Erwerbstätigen in der Schweiz beziehen einen „Zwischenverdienst“, vgl. Bauer et al. 1999 sowie Winkler 2002. Diese Hinweise verdanken wir Eric Thode.

⁴ Die hier dargestellten Ergebnisse wurden im Rahmen der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ (Projektnummer 19/04) innerhalb des „Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente“ im „Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit erarbeitet (vgl. Kaltenborn u. a. 2004; Zwick u. a. 2005). Neben den Autoren waren an der Untersuchung der Entgeltsicherung Andreas Ammermüller, Bernhard Boockmann, Matthias Knuth, Michael Maier, Oliver Schweer und Gesine Stephan beteiligt.

auch der Gruppe der potenziell förderberechtigten Personen zu erhalten, werden Auszüge aus den integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des IAB aufbereitet und ausgewertet. Die IEB enthalten durch die Kombination unterschiedlicher Datenquellen aus dem Geschäftsbereich der BA umfangreiche Personeninformationen zu früheren Beschäftigungs-, Leistungsbezugs- und Arbeitslosigkeitszeiten sowie Zeiten der Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente.⁵ Da der Maßnahmeteil der IEB keine Informationen zu Förderungen mit Entgeltsicherung enthält,⁶ wurden zunächst die der Statistik der BA zur Entgeltsicherung zugrunde liegenden Individualdaten⁷ aufbereitet und auf Personenebene mit den IEB-Informationen zusammengespielt. Damit stehen für geförderte Personen und für die Gruppe der ebenfalls analysierten Personen mit Förderberechtigung Angaben zu Geschlecht, Alter und Ausbildung, zum familiären Kontext⁸ und zur Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit zur Verfügung.

3 Ergebnisse

3.1 Förderumfang und Struktur der geförderten Personen

Die Förderung mit Entgeltsicherung ist seit Beginn des Jahres 2003 möglich. Wie für neue Maßnahmen typisch, läuft auch die Nutzung der Entgeltsicherung langsam an, d. h. in den ersten Monaten sind zunächst nur in geringem Maße Zugänge in die Förderung mit Entgeltsicherung zu verzeichnen, die sich dann im Zeitverlauf auf etwas höherem Niveau stabilisieren. Gleichwohl bleibt die Entgeltsicherung hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme ein relativ kleines Instrument: Im Jahr 2003 wurden rund 4.700 und im Jahr 2004 rund 6.400 mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigungen begonnen (vgl. Schaubild 1).

Damit hat sich der Anteil der Zugänge in Entgeltsicherung an den insgesamt neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in der förderfähigen Altersgruppe der 50- bis

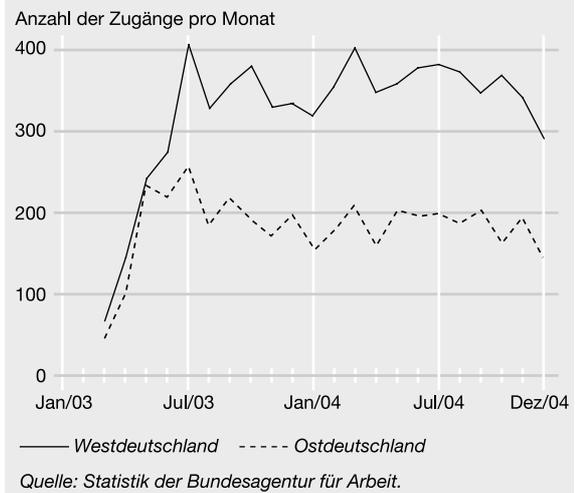
⁵ Das Forschungsdatenzentrum (FDZ) des IAB hat eine Stichprobe der IEB erstellt und dokumentiert. Im Handbuch dazu finden sich detaillierte Beschreibungen von Aufbau und Inhalt der IEB (Hummel u. a. 2005).

⁶ Der Maßnahmeteil der IEB, die Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG), enthält Förderinformationen für die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie etwa ABM, FbW, Existenzgründungsförderungen und Lohnkostenzuschüsse.

⁷ Für diese Individualdaten gilt die Einschränkung, dass hier nur Informationen von Zugängen im Zeitraum von Januar 2004 bis etwa Ende September 2004 ausgewertet werden. Dies dürfte aber für eine repräsentative Beschreibung der Förderstruktur ausreichen.

⁸ Die Variablen zum Haushaltskontext werden separat von der IEB gehalten, lassen sich aber problemlos zuspielen.

Schaubild 1
Zugänge in Entgeltsicherung in Ost- und Westdeutschland 2003–2004



64-Jährigen⁹ nur leicht von 0,7 Prozent im Jahr 2003 auf ein Prozent im Jahr 2004 erhöht. Zu beachten ist, dass nicht alle in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugegangenen Personen dieser Altersgruppe auch die Bedingungen einer Förderung mit Entgeltsicherung erfüllen. Die Zahl der Personen, die Entgeltsicherung hätten in Anspruch nehmen können und dies aus Unkenntnis oder aus einer bewussten Entscheidung heraus nicht getan haben – etwa, weil sie attraktivere Arbeitsplätze in Aussicht hatten –, lässt sich nicht einschätzen.

Von den im Jahr 2004 begonnenen Förderungen mit Entgeltsicherung entfällt rund ein Drittel auf Ostdeutschland. Dies entspricht bei den über 50-Jährigen in etwa dem Ost-Anteil an den Zugängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt. Zu beachten ist jedoch, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt – zurückzuführen auf die höhere Anzahl befristeter Verträge und auf die weitere Verbreitung von ABM und SAM – durch eine stärkere Dynamik, das heißt vergleichsweise mehr Zu- und Abgänge in und aus Beschäftigung, gekennzeichnet ist. Neu eingetretene Arbeitnehmer/innen finden sich weniger als in Westdeutschland in der Lage, stabile Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen bzw. überhaupt ohne Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Beschäftigung zu beginnen (Grotheer/Struck 2003; Brussig/Erlinghagen 2005). Bezogen auf den Beschäftigtenbestand kann daher für Ostdeutschland eine leicht stärkere Nutzung der Ent-

⁹ Angaben zum Umfang neuer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse wurden der entsprechenden Statistik im Data Warehouse der BA entnommen.

geltsicherung als für Westdeutschland konstatiert werden.

Der Frauenanteil liegt bei mit Entgeltsicherung geförderten Beschäftigungen etwa bei 29 Prozent. Die Frauenquote bei den 2004 begonnenen regulären Beschäftigungsverhältnissen in der entsprechenden Altersgruppe liegt etwas höher, nämlich bei 37 Prozent. Ein Grund dafür könnte die schlechtere Passung der Förderbedingungen auf die spezielle Situation von Frauen sein. Da zwischen vollzeitbeschäftigten Männern und Frauen bei gleicher Humankapitalausstattung in den gleichen Berufen und Betrieben immer noch deutliche Lohnunterschiede bestehen (Hinz/Gartner 2005), erscheint es plausibel, dass – ausgehend von einem niedrigeren Lohnniveau – mögliche Lohneinbußen beim Übergang in neue Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen geringer ausfallen als bei Männern, was wiederum die Erfüllung der Fördervoraussetzung einer hinreichend großen Nettoentgeltdifferenz unwahrscheinlicher macht.

Die mit Entgeltsicherung geförderten Personen in Ostdeutschland sind besser ausgebildet als in Westdeutschland: Der Anteil der geförderten Akademiker/innen beträgt in Ostdeutschland 26 Prozent, im Westen dagegen nur acht Prozent. Dies könnte eine Folge der ungünstigeren Arbeitsmarktbedingungen in Ostdeutschland sein. Außerdem ist der Anteil der geförderten Personen ganz ohne berufliche Ausbildung in Westdeutschland üblicherweise höher als im Osten (zwölf Prozent in Westdeutschland, zwei Prozent in Ostdeutschland). Abgesehen von diesen Extremen weisen in beiden Teilen Deutschlands die geförderten Personen ganz überwiegend eine maximal der mittleren Reife entsprechende Schulausbildung zusammen mit einer Berufsausbildung auf (75 Prozent in Westdeutschland, 64 Prozent in Ostdeutschland).

Hinsichtlich der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit gibt es leichte Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen: Westdeutsche haben im Mittel schon eine längere Arbeitslosigkeitsphase hinter sich als Ostdeutsche, wenn die Förderung mit der Entgeltsicherung beginnt. Möglicherweise geben sich Ostdeutsche angesichts der regional schlechten Arbeitsmarktlage eher mit einer schlechter bezahlten Stelle zufrieden. Die mittlere Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit unter den Förderfällen mit Entgeltsicherung beträgt den Prozessdaten zufolge $5\frac{1}{2}$ Monate (166 Tage). Dies zeigt, dass bei einem ab 01.02.2006 geltenden maximalen Bezug von Arbeitslosengeld I über 12 Monate für die unter 55-Jährigen die Fördervoraussetzung von 180 Tagen Restanspruch auf Arbeitslosengeld in vielen Fällen gar nicht gegeben sein dürfte.

Betrachtet man die Höhe der Entgeltsicherung, so lässt sich erwartungsgemäß feststellen, dass sie in Ostdeutschland niedriger ausfällt als im Westen Deutschlands. Der Median der Zuschusshöhe je Monat liegt in Westdeutschland bei rund 232 €, in Ostdeutschland bei 194 €. Jeweils zehn Prozent der Geförderten erhalten einen Zuschuss von weniger als 79 € oder mehr als 446 € monatlich (Deutschland insgesamt). Der Großteil der Förderung liegt damit zwischen knapp 100 und 400 Euro im Monat, d.h. es mussten beträchtliche Einkommensverluste bei der neuen Beschäftigung in Kauf genommen werden. Dabei sind es mehr Männer als Frauen, die eine sehr hohe Entgeltsicherung beziehen. Dies steht in Einklang mit der oben geäußerten Vermutung, dass die geringeren Verdienste von Frauen mit geringeren Entlohnungsunterschieden zwischen alter und neuer Beschäftigung einhergehen.¹⁰

3.2 Effekte der Entgeltsicherung auf die Wiederbeschäftigungschancen der Förderberechtigten

Dieser Abschnitt untersucht mit mikroökonomischen Methoden, ob das Instrument der Entgeltsicherung die Wiederbeschäftigungschancen älterer Arbeitsloser erhöht. Wiederbeschäftigung heißt hierbei, dass die vorher Arbeitslosen zu einem gewissen Zeitpunkt nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beobachtet werden.

3.2.1 Untersuchungsdesign

Das Untersuchungsdesign setzt an der potenziellen Förderung der Arbeitslosen an (dies wird in der Literatur auch als „*Intention to Treat*“ bezeichnet). Analysiert wird dabei nicht die Auswirkung einer eingetretenen oder nicht eingetretenen Förderung mit Entgeltsicherung. Stattdessen besteht das untersuchte *Treatment* in der *Förderberechtigung*, also darin, dass durch die Hartz-Reformen seit 2003 für über 50-jährige Arbeitslose die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Entgeltsicherung gilt, während eine solche Fördermöglichkeit in dem Zeitraum vor 2003 noch nicht existierte. Geschätzt wird der *Average Effect of Treatment on the Treated (ATT)*, immer berücksichtigend, dass in unserem speziellen Fall das *Treatment* nicht in der tatsächlichen Förderung,

¹⁰ Interessant wäre in Ergänzung zu der an der Leistungshöhe erkennbaren Entgeltdifferenz eine Betrachtung auch der absoluten Höhe der Arbeitsentgelte. Für das Jahr 2004 enthält die Datengrundlage allerdings noch keine vollständigen Beschäftigungs- und Förderinformationen.

sondern in der Möglichkeit zum Erhalt der Förderung besteht.

Bei der Evaluation wird dabei ausgenutzt, dass die Einführung der Entgeltsicherung als ein *natürliches Experiment* angesehen werden kann. Dieses natürliche Experiment besteht in unserem Fall darin, dass eine klar definierte Gruppe von Personen infolge der Gesetzesänderung die Förderberechtigung erhält, während andere, hinsichtlich der Arbeitsmarktchancen möglichst ähnliche Gruppen, von der Förderung ausgeschlossen bleiben. Im Fall der Entgeltsicherung bietet die Altersgrenze von 50 Jahren eine klare Möglichkeit zur Unterscheidung von Personen mit und ohne Förderberechtigung. Um zu beurteilen, ob die Einführung der Entgeltsicherung einen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen der über 50-Jährigen hatte, werden als Vergleichsgruppe Arbeitslose im Alter von knapp unter 50 Jahren herangezogen. Für diese nur etwas jüngere Gruppe von Arbeitslosen kann vermutet werden, dass sie sich im Fall der Einbeziehung in den Kreis der Förderberechtigten ähnlich verhalten hätte wie die etwas ältere Gruppe mit Förderberechtigung.

Die Identifikation des *Treatment Effects* erfolgt durch das Differenz-in-Differenzen-Verfahren (*difference-in-difference, DiD*). Die Schätzung des Einflusses der Entgeltsicherung basiert nicht auf dem nach dem *Treatment* gemessenen Niveau einer Erfolgsvariablen (z.B. ein Indikator für ungeforderte Beschäftigung) für die Gruppe der Personen mit Förderberechtigung und die Vergleichsgruppe von Personen ohne Förderberechtigung, sondern auf der Veränderung des Indikators in jeder dieser Gruppen im Vergleich zweier Zeitpunkte vor und nach dem Einsetzen der Gesetzesänderung. Der Effekt ist dann die Differenz in den zeitlichen Veränderungen der Erfolgsvariable zwischen den beiden Gruppen. Formal lässt sich dieser Effekt β folgendermaßen ausdrücken:

$$\begin{aligned} \hat{\beta} &= \frac{1}{N_t^h} \sum_{i \in N_t^h} y_{it}^h - \frac{1}{N_s^h} \sum_{i \in N_s^h} y_{is}^h - \\ &\quad - \left(\frac{1}{N_t^k} \sum_{i \in N_t^k} y_{it}^k - \frac{1}{N_s^k} \sum_{i \in N_s^k} y_{is}^k \right) \quad (1) \\ &= \overset{-h}{y}_t - \overset{-h}{y}_s - \left(\overset{-k}{y}_t - \overset{-k}{y}_s \right) = \Delta \overset{-h}{y} - \Delta \overset{-k}{y} \end{aligned}$$

wobei die Erfolgsvariable mit y bezeichnet wird. Diese wird für zwei Zeitpunkte s und t gemessen, mit $s < t$. Zum Zeitpunkt t werden N_{ht} Individuen (i) mit Förderberechtigung (h) und N_{kt} Individuen im Kontrollzustand (k), d.h. ohne Förderberechtigung, beobachtet. Die Notation für den Zeitpunkt s

ist entsprechend. Aus der Formel kommt die namensgebende doppelte Differenzenbildung klar zum Ausdruck.

Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass alle Einflüsse, die beide Gruppen gleichermaßen betreffen, durch die Differenzenbildung eliminiert werden. Wenn beispielsweise vorausgesetzt werden kann, dass eine zwischen den Zeitpunkten geänderte konjunkturelle Lage in beiden Gruppen in gleicher Weise auf die Erfolgsvariable y wirkt, so beeinflusst die Konjunktur zwar die zeitliche Differenz in jeder der beiden Gruppen, nicht jedoch die Differenz zwischen den beiden Gruppen. Damit ist der DiD-Schätzer einem Vorher-Nachher-Schätzer, der nur auf der einfachen zeitlichen Differenz in der Teilnehmergruppe beruht, überlegen. Zugleich wird unbeobachtete Heterogenität zwischen den beiden Gruppen durch die Bildung der zeitlichen Differenz eliminiert, sofern es sich um Heterogenität handelt, die über die Zeit konstant ist.

Der Differenz-in-Differenzen-Effekt lässt sich äquivalent als Koeffizient einer Dummyvariablen für die Treatmentgruppe zum Zeitpunkt nach dem Treatment in einem multivariaten Probit-Modell schätzen. Als abhängige Variable wird der Arbeitsmarktstatus durch eine binäre Erfolgsvariable y „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ erfasst.¹¹

$$y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 d_t + \alpha_2 d^h + \beta d_p^h + \delta' z_{it}' + \varepsilon_{it}. \quad (2)$$

Dabei sind α_1 , α_2 , α_3 und β die zu schätzenden Parameter, während ε_{it} ein statistischer Störterm ist, von dem angenommen wird, dass $E(\varepsilon_{it} | d_p^h) = 0$. Der Koeffizient α_1 fasst den Einfluss der Zeit auf beide Personengruppen zusammen – d_p ist ein Dummy, der den Wert eins in Periode $p = t$ annimmt. Zeitunabhängige Unterschiede zwischen beiden Gruppen werden durch den Koeffizienten α_2 gemessen – d^h ist ein Dummy, der den Wert eins annimmt, falls $i \in h$. Der Koeffizient β für den Dummy der Interaktion d_p^h ($d_p^h = 1$ falls $i \in h$ und $p = t$) misst den kausalen Effekt der Maßnahme auf die Erfolgsvariable.

Der gemeinsame Trend wird hier durch den Koeffizienten α_1 erfasst, während unbeobachtbare Heterogenität in den beiden Gruppen durch den Koeffizienten α_2 aufgefangen wird. Die wichtigste identifizierende Annahme des Differenz-in-Differenzen-Schätzers ist die Bedingung $\text{cov}(\varepsilon_{it} | d_p^h) = 0$. Sie bedeutet, dass sich die Ausprägungen von y in Abwe-

¹¹ Durch die Nicht-Linearität des Probit-Modells müssen die DiD-Annahmen nicht für die beobachteten abhängigen Variablen, sondern für die latenten abhängigen Variablen gelten.

senheit des *Treatment* in den beiden Gruppen nicht unterscheiden würden. Es ist deshalb wichtig, dass es zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten abgesehen vom *Treatment* keine weiteren Veränderungen gibt, die nur die Gruppe der Förderberechtigten betreffen oder die Förderberechtigten mit einem anderen Wirkungsgrad betreffen als die Vergleichsgruppe (Meyer 1995). Ein Beispiel wäre eine konjunkturelle Abkühlung, die speziell die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser reduziert. Es kommt daher darauf an, die Vergleichsgruppen möglichst ähnlich zu wählen, so dass solche Unterschiede nicht zu erwarten sind. Dies kann anhand des geschätzten Wertes für den Koeffizienten α_2 beurteilt werden.

Schließlich ist z_{it}^j ein Vektor unterschiedlicher Kontrollvariablen und δ ein Vektor zu schätzender Parameter. Kontrollvariablen könnten z.B. sein: individuelle Charakteristika (schulische/berufliche Bildung, Nationalität, Geschlecht), Arbeitsagenturen (Status im Umorganisationsprozess), Dauer der letzten Arbeitslosigkeit. Diese Kontrollvariablen fangen mögliche Unterschiede in der Zusammensetzung von *Treatment*- und Vergleichsgruppe auf.

In der Spezifikation wird vorausgesetzt, dass für die beiden Gruppen und die beiden Zeitpunkte jeweils dieselben Parameter δ gelten. Ein Wald-Test weist zwar darauf hin, dass diese Restriktion abgelehnt werden sollte.¹² Die Unterschiede in den Koeffizienten und die Verbesserung der Güte der Regression bei Schätzung gruppenspezifischer Koeffizienten sind jedoch so gering, dass wir im Folgenden davon ausgehen, dass die mit dem Vektor z_{it}^j abgebildeten Strukturunterschiede zwischen beiden Gruppen keinen Einfluss auf das Erfolgskriterium haben.¹³ Es werden daher stets die Ergebnisse mit einem für beide Gruppen gemeinsamen Parametervektor δ berichtet.

Die identifizierende Annahme des durch das Differenz-in-Differenzen-Verfahren geschätzten kausalen Effektes besteht darin, dass alle sonstigen Einflüsse auf beide Gruppen gleichermaßen wirken. Dies dürfte dann nicht der Fall sein, wenn es im Untersuchungszeitraum Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik gab, die die Gruppe förderberechtigter Personen und die Kontrollgruppe in unterschiedlichem Ausmaß betreffen. Eine solche Änderung war die

Senkung der Befristungsgrenze von der Vollendung des 58. Lebensjahres auf die Vollendung des 52. Lebensjahres am 1. Januar 2003. Deshalb werden hier nur Personen im Alter von unter 52 Jahren betrachtet. Diese Personen sind nicht gleichzeitig von der Einführung der Entgeltsicherung und der Senkung der Befristungsgrenze betroffen.

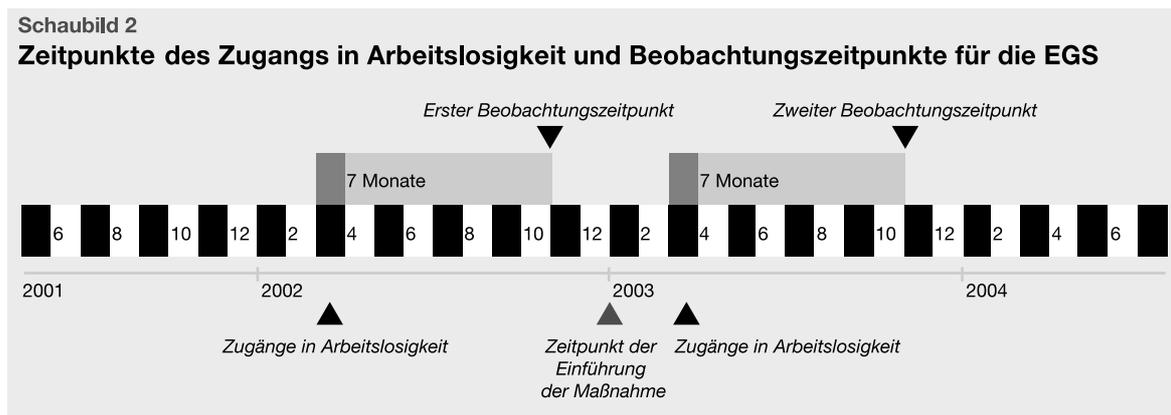
Ein weiteres Beispiel für ungleiche Trends in den untersuchten Gruppen mit und ohne Förderberechtigung sind konjunkturelle Schwankungen. Es könnte zum Beispiel sein, dass eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation zunächst die Jüngeren trifft, während die Betriebe erst später beginnen, auch Ältere wieder verstärkt einzustellen. Auch in diesem Fall wäre Gleichung (2) falsch spezifiziert. Deshalb sollten soweit wie möglich Zeitpunkte verglichen werden, in denen die Arbeitsmarktsituation ähnlich ist und die nicht zu weit voneinander entfernt sind. Insbesondere sollten die Zeitintervalle der Beobachtung die gleichen Kalendermonate umfassen, damit auch saisonale Schwankungen der Arbeitsnachfrage die geschätzten Effekte nicht beeinflussen. Ferner sollten Gruppen verglichen werden, von denen nicht davon auszugehen ist, dass sie auf dem Arbeitsmarkt als unterschiedlich angesehen werden. Schließlich muss für eine unverzerrte Schätzung davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme nicht zu allgemeinen Gleichgewichtseffekten auf dem Arbeitsmarkt führt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen werden als Gruppe der Personen mit Förderberechtigung die Arbeitslosen ausgewählt, die zum Beobachtungszeitpunkt zwischen 50 und 51 Jahre alt waren. Für die Kontrollgruppe haben wir analog Arbeitslose gewählt, die mindestens 48 und höchstens 49 Jahre alt waren. Da diese Personen zu Beginn der Arbeitslosigkeitsepisode in der Regel einen Restanspruch auf mehr als 180 Tage Arbeitslosengeld haben, wurde auf die Verwendung dieses zusätzlichen Merkmals zur Eingrenzung der Gruppe der potenziell Geförderten verzichtet.

Um die Bedingungen für die Durchführung der Differenz-in-Differenzen-Untersuchung zu erfüllen, betrachten wir somit nur den Teil der Anspruchsberechtigten, der der Vergleichsgruppe möglichst ähnlich ist und zudem keinen weiteren gesetzlichen Änderungen im Untersuchungszeitraum unterworfen ist. Es ist unklar, ob sich der gemessene Treatmenteffekt bei einer Einbeziehung älterer Arbeitsloser in die Vergleichsgruppe (und eine eventuelle Ausweitung der Vergleichsgruppe auf jüngere Arbeitslose) ändern würde. Einerseits würden sich die durchschnittlichen Eingliederungsanteile der Treatmentgruppe in Beschäftigung vermutlich in beiden Zeit-

¹² Das Ergebnis des Wald-Tests ist: $X^2(36) = 773$ und $\text{Prob} > X^2 < 0,01$.

¹³ Wenn wir alle Variablen mit den Dummies über die vier Zustände *Treatment/Kontrolle/vor Einführung/nach Einführung* interagieren, was einer getrennten Schätzung gleichkommt, ist der DiD-Effekt: $-0,039$ ($z = 0,087$), $\text{Prob} > z > 0,1$.



punkten verschlechtern (und die dementsprechenden Zahlen für die Vergleichsgruppe verbessern). Andererseits ist unklar, in welche Richtung sich die zeitlichen Differenzen der Beschäftigungsanteile in beiden Gruppen entwickeln würden.

Als Monat des Zugangs in Arbeitslosigkeit wurde der März 2002 bzw. März 2003 gewählt, der Erwerbsstatus wird jeweils am 1. November derselben Jahre gemessen. Diese Zeitpunkte ergaben sich aus der Berücksichtigung mehrerer Gesichtspunkte. Zum einen sollte die erste Beobachtung einige Zeit vor der Einführung der Maßnahme erfolgen, damit Antizipationseffekte vermieden werden. In unserem Fall liegen daher zwei Monate zwischen dem Beobachtungsdatum für die Beobachtung der förderfähigen Altersgruppe im Status der Nichtförderung und dem Beginn der Fördermöglichkeit. Gleichzeitig sollte der Zeitraum, in dem Arbeitslose die Möglichkeit haben, eine mit Entgeltsicherung geförderte Beschäftigung aufzunehmen, nicht zu kurz sein. In unserem Fall beträgt dieser Zeitraum maximal acht Monate. Eine Übersicht über die zeitlichen Verläufe findet sich in Schaubild 2.

3.2.2 Ergebnisse

Der deskriptive Differenz-in-Differenzen-Effekt ohne Berücksichtigung von weiteren Kontrollvariablen und Unterschieden zwischen den Gruppen ist in Tabelle 1 wiedergegeben. Die Zahlen geben jeweils die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit wieder, mit der eine im März des jeweiligen Jahres arbeitslos gewordene Person im November beschäftigt ist. In den Klammern sind die Fallzahlen angegeben. Zwischen den ersten und zweiten Zeitpunkten der Statusfeststellung ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit für beide Gruppen deutlich gesunken, was mit der verschlechterten Arbeitsmarktlage erklärt werden kann. Die Differenz zwischen beiden Differenzen ist jedoch quantitativ unerheblich und, wie

Tabelle 1
Geschätzte Beschäftigungseffekte der Entgeltsicherung

	November 2002	November 2003	Differenz
Teilnehmer	20,29 (23.300)	15,04 (24.766)	-5,25
Nicht-Teilnehmer	19,12 (13.017)	13,67 (13.992)	-5,45
Effekt in %			0,20
t-Stat., linear			0,35
t-Stat., Probit			0,80

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien.

die t-Statistiken zeigen, statistisch nicht signifikant von Null verschieden. Es fällt auf, dass die potenziell geförderten Personen insbesondere zum zweiten Zeitpunkt eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als die Kontrollgruppe. Dies überrascht insofern, als es sich bei der ersten Gruppe um Personen handelt, die durchschnittlich um ca. zwei Jahre älter sind als die Personen der Kontrollgruppe und man daher vermuten könnte, dass ihre Arbeitsmarktchancen eher weniger gut sind. In den folgenden multivariaten Analysen wird jedoch deutlich, dass dieser Unterschied fast in keiner Schätzung statistisch signifikant ist.

Tabelle 2 enthält die Ergebnisse der konditionalen, unter Berücksichtigung individueller Heterogenität durchgeführten Schätzungen des Effektes der Entgeltsicherung. Der zentrale Parameter ist der Koeffizient des Interaktionsterms aus Zeit und Förderberechtigung. Er misst den Effekt der Maßnahme auf die Beschäftigungschancen der dadurch geförderten Gruppe. Möglicherweise würden andere Gruppen von Arbeitslosen andere Effekte aufweisen. Es zeigt

Tabelle 2

Ergebnisse der Probit-Schätzung, abhängige Variable: Beschäftigung

	Gesamt	Männer West	Männer Ost	Frauen West	Frauen Ost
Zweiter Zeitpunkt	-0,222*** (0,019)	-0,260*** (0,031)	-0,129*** (0,043)	-0,274*** (0,035)	-0,098* (0,053)
Förderberechtigt	0,025 (0,016)	0,005 (0,027)	-0,007 (0,036)	0,071** (0,030)	-0,001 (0,044)
Interaktionsterm	0,021 (0,023)	0,063 (0,039)	-0,001 (0,052)	0,026 (0,043)	-0,125* (0,066)
Verheiratet/zusammenlebend ^a	0,256*** (0,014)	0,327*** (0,023)	0,451*** (0,033)	0,036 (0,025)	0,126*** (0,041)
Alleinerziehend ^a	0,206*** (0,036)	0,090 (0,100)	0,383*** (0,118)	0,111* (0,050)	-0,105 (0,091)
Berufserfahrung	0,126*** (0,018)	0,105*** (0,030)	0,059 (0,045)	0,207*** (0,031)	0,029 (0,052)
Hochschulabschluss ^b	0,085** (0,031)	0,038 (0,051)	0,147** (0,065)	0,040 (0,062)	0,304*** (0,083)
Fachhochschulabschluss ^b	-0,068 (0,040)	-0,141* (0,064)	0,010 (0,081)	-0,118 (0,088)	0,170* (0,100)
Fachschulabschluss ^b	0,168*** (0,031)	0,132*** (0,047)	0,253*** (0,062)	0,161** (0,080)	0,294*** (0,082)
Fachkräfte ^b	0,202*** (0,012)	0,176*** (0,020)	0,406*** (0,029)	0,078*** (0,022)	0,180*** (0,033)
Ein Kind ^c	-0,012 (0,016)	0,019 (0,028)	-0,084** (0,033)	0,026 (0,030)	-0,078* (0,042)
Zwei Kinder ^c	-0,015 (0,022)	0,033 (0,034)	-0,126** (0,051)	0,083** (0,042)	-0,254*** (0,075)
Drei oder mehr Kinder ^c	-0,207*** (0,035)	-0,160*** (0,0477)	-0,346*** (0,091)	-0,089 (0,073)	-0,467*** (0,143)
Frau	-0,200*** (0,011)	-	-	-	-
Ausländer	-0,118*** (0,023)	-0,105*** (0,033)	-0,323** (0,128)	-0,120*** (0,036)	-0,513*** (0,195)
Konstante	-1,152*** (0,024)	-1,230*** (0,038)	-1,250*** (0,059)	-1,179*** (0,041)	-1,220*** (0,070)
Anzahl der Beobachtungen	71.923	25.729	12.829	22.391	10.974
Pseudo R ²	0,024	0,023	0,036	0,015	0,016

Referenzkategorien: ^a Allein lebend ^b Ohne beruflichen Abschluss ^c Keine Kinder im Haushalt.

Methode: Probit-Schätzung mit robusten Standardfehlern. Standardabweichungen in Klammern. Signifikanzniveaus: ***<0,01, **<0,05, *<0,1.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien.

sich, dass der Interaktionsterm in allen Teilstichproben statistisch insignifikant ist. Am ehesten zeigt sich ein positiver Effekt bei der Gruppe von Män-

nern in Westdeutschland. Auch hier ist der Effekt jedoch klein und auch nicht signifikant. Damit wird das Ergebnis der un konditionalen Schätzung aus Ta-

belle 2 bestätigt. Insgesamt deutet damit die Analyse darauf hin, dass die Einführung der Entgeltsicherung kaum zu einer Verbesserung der Wiederbeschäftigungsaussichten älterer Arbeitsloser geführt hat.

3.3 Gründe für die geringe Inanspruchnahme und ausbleibende Wirkung der Entgeltsicherung – Ergebnisse aus der Implementationsanalyse

Schon aus der Darstellung der Förderstrukturen ist deutlich geworden, dass nur relativ wenige Personen die Entgeltsicherung nutzen. Auch die Aussagekraft zu den Effekten der Entgeltsicherung auf die Wiederbeschäftigungschancen wird durch die niedrigen Nutzerzahlen berührt. Möglicherweise würden die Effekte anders ausfallen, wenn die Inanspruchnahme besser wäre; zumindest wären die Schätzergebnisse eindeutiger. Daher wird in diesem Abschnitt über die Einführung und Handhabung durch die Arbeitsagenturen (Implementation), aber auch die Wahrnehmung der Entgeltsicherung durch Nutzer berichtet.¹⁴ Für die geringe Inanspruchnahme und die ausbleibende Wirkung der Entgeltsicherung lassen sich drei Gründe anführen.

Die Entgeltsicherung wird von den Arbeitsvermittlern nicht aktiv eingesetzt

Die Entgeltsicherung war zum Zeitpunkt ihrer Einführung ein neues Instrument, für das es in der deutschen Arbeitsmarktpolitik keinen Vorläufer gibt. Obwohl das Konzept einer Lohnversicherung leicht nachvollziehbar ist, sind die Ausführungsbestimmungen in einigen Details kompliziert. Kaum ein Vermittler kann selbständig die Höhe der Entgeltsicherung sicher bestimmen; praktisch immer ist die Hilfe von „Leistungsbearbeitern“ innerhalb der Arbeitsagenturen nötig, die ihrerseits keinen persönli-

chen Kontakt zu Arbeitgebern oder Stellensuchenden haben und damit nicht in die Beratung oder Vermittlung eingreifen. Darüber hinaus war die Entgeltsicherung auf zunächst drei Jahre befristet, was sicherlich zu ihrer Marginalisierung beitrug.

Wie die Fallstudien in den Agenturen zeigten, setzen stellenorientierte Vermittler – also jene, die im Kontakt mit Arbeitgebern stehen und ihnen Vorschläge zu passenden Bewerbern unterbreiten oder versuchen, durch ihre Betriebskenntnis unbesetzte Stellen ausfindig zu machen – gegenüber Arbeitgebern typischerweise Eingliederungszuschüsse oder betriebliche Trainingsmaßnahmen ein, um ihr Einstellungsverhalten zu beeinflussen. Diese Instrumente sind vergleichsweise attraktiv für Arbeitgeber. Die Entgeltsicherung hingegen ist eine Leistung für Arbeitnehmer, von der allenfalls indirekt Arbeitgeber profitieren. Arbeitgeber speziell zur Einstellung einer mit Entgeltsicherung geförderten Person zu motivieren, würde eine detaillierte Information durch stellenorientierte Vermittler oder zumindest anderweitig erworbene Kenntnis der Arbeitgeber von der Entgeltsicherung voraussetzen. Jedoch spielt die Entgeltsicherung in den Stellenbesetzungsvorschlägen der stellenorientierten Vermittler überhaupt keine Rolle. Bewerberorientierte Vermittler wiederum informieren Stellensuchende meist nur in allgemeiner Art über ihre Rechte und Pflichten. Die Entgeltsicherung wird dort, wenn überhaupt, nur als ein Instrument unter mehreren genannt. Als typischen Fall, zu dem sie auf die Entgeltsicherung hinweisen, beschrieben bewerberorientierte Vermittler eine Situation, in der ältere Arbeitslose zögern, ein Stellenangebot zu akzeptieren, weil sie damit ein niedrigeres Entgelt erzielen würden, und in dieser Situation Beratung bei den Vermittlern suchen. Eine solche Situation tritt in der Praxis aber kaum auf. Zwar kommen Einkommenseinbußen häufig vor, aber in der Regel werden die Arbeitsvermittler nicht in die Abwägungen der Stellensuchenden einbezogen. Die Information durch die bewerberorientierten Vermittler erfolgt nicht „aktivierend“ in dem Sinne, dass bewerberorientierte Vermittler von vornherein ältere Arbeitslose dazu ermutigen würden, auch schlechter bezahlte Angebote zu erwägen, weil mit der Entgeltsicherung eine Möglichkeit bestünde, den Einkommensrückgang vorübergehend zu kompensieren und darüber hinaus die gesetzliche Altersvorsorge fast auf dem bisherigen Niveau weiter zu betreiben. Die Entgeltsicherung ist damit zwar ein Instrument, das einem Leitgedanken der Hartz-Reformen entspricht, nämlich die Aktivierung der Arbeitslosen und die Förderung der Eigeninitiative. Doch für die stellenorientierten Vermittler entsteht keine Gelegenheit, auf die Entgeltsicherung hinzuweisen, und die bewerberorientierten

¹⁴ Grundlage sind Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen zur Implementation der Entgeltsicherung. Die Fallstudien umfassen leitfadengestützte Gespräche mit Führungskräften, Vermittlern und Leistungssachbearbeitern sowie Einsichtnahme in Förderakten. Es wurden insgesamt 61 Interviews geführt, allerdings umfassten die Gespräche nicht nur die Entgeltsicherung. In diesen Fallstudien wurde außerdem der Umgang mit Eingliederungszuschüssen untersucht (vgl. Fußnote 4) und in diesem Zusammenhang die Organisation von Stellenbesetzungsprozessen unter Mithilfe der Arbeitsagenturen analysiert. Die Auswahl der Arbeitsagenturen orientierte sich an der regionalen Typisierung der Agenturbezirke (vgl. Blien u. a. 2004). Die Nutzerbefragung umfasst standardisierte Telefoninterviews mit 300 Nutzern. Ergänzt wurde die Nutzerbefragung durch zehn Gruppendiskussionen mit insgesamt 45 Teilnehmern; die Teilnehmer wurden zufällig unter den CATI-Befragten, die zu einer Teilnahme an der Gruppendiskussion bereit waren, rekrutiert. Die offenen Erhebungen – leitfadengestützte Gespräche mit Agenturmitarbeitern und Gruppendiskussionen – wurden aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Vermittler reservieren sie für eine Situation, die praktisch nicht eintritt.

In den Gruppendiskussionen wurde von den Nutzern der Entgeltsicherung übereinstimmend die Erfahrung wiedergegeben, dass sie als Ältere von den Vermittlern hinsichtlich ihrer Vermittlungschancen eher entmutigt als unterstützt wurden. Hierbei, so ist zu vermuten, haben sich die Vermittler auf ihre Erfahrungen zu offenen Stellen und den nachgefragten Eigenschaften von Arbeitnehmern gestützt, und vor diesem Hintergrund schneiden Ältere oft schlecht ab. Die Vermittler haben dabei aber außer Acht gelassen, dass Ältere – wie alle anderen – neue Stellen oft eigeninitiativ und über Netzwerke finden. Eine offensive Information über die Entgeltsicherung könnte daher „aktivierend“ wirken.

Die Förderbedingungen sind unklar ausgestaltet und werden widersprüchlich gehandhabt

Die Entgeltsicherung ist eine Anspruchsleistung und keine Ermessensleistung. Sie unterliegt keiner dezentralen Ausgestaltung durch die regionalen Arbeitsagenturen. Dennoch waren widersprüchliche Auslegungen der Förderbedingungen zu beobachten. Dies betraf insbesondere die verspätete Antragstellung und die Förderung von Arbeitsverhältnissen in nicht tarifgebundenen Betrieben.

Sowohl die gesetzliche Vorschrift zur Entgeltsicherung (§ 421j SGB III) als auch die Informationsblätter der Arbeitsagenturen lassen nicht klar erkennen, bis wann der Antrag auf Entgeltsicherung gestellt sein muss. Lediglich die Informationsbroschüre der BA zur Entgeltsicherung enthält einen Hinweis: „In der Regel müssen Sie die Entgeltsicherungsleistungen beantragen, bevor Sie Ihre neue Beschäftigung aufnehmen“ (BA 2003: 10). Verspätete Antragstellungen kommen nicht nur in Einzelfällen vor. Angesichts des Stellenwertes von Entgeltsicherung im Vermittlungsprozess erscheint dies auch nicht verwunderlich: Typischerweise finden Arbeitslose zuerst eigeninitiativ ihre neue Arbeit und wenden sich anschließend an den Vermittler, um den Antrag auf Entgeltsicherung zu stellen. Wenn zwischen dem Arbeitsangebot und der geforderten Arbeitsaufnahme nur wenige Tage liegen, ist eine rechtzeitige formale Antragstellung mitunter nicht möglich; dass ein formloser Antrag genügt, ist oft nicht bekannt.

Die Reaktion der Mitarbeiter in den Arbeitsagenturen auf einen Antrag nach Arbeitsaufnahme ist nicht einheitlich. Einzelne Agenturen haben auch dann die Entgeltsicherung zur Vermeidung unbilliger Härten bewilligt (§ 324 Abs. 1 Satz 2 SGB III),

andere jedoch nicht. Zur Begründung wurde dort darauf verwiesen, dass das Beschäftigungsverhältnis auch ohne Entgeltsicherung zustande gekommen ist, und nach ablehnendem Bescheid auch nicht aufgelöst wurde.

Auch eine weitere Fördervoraussetzung ist in der konkreten Umsetzung problematisch. Vermutlich um zu vermeiden, dass mit der Entgeltsicherung geltende Entlohnungsstandards unterlaufen werden, wird gefordert, dass Arbeitnehmer „ein Arbeitsentgelt beanspruchen können, das den tariflichen oder, wenn eine tarifliche Regelung nicht besteht, ortsüblichen Bedingungen entspricht“ (§ 421j Abs. 1 Satz 2 SGB III).¹⁵ Diese Regelung bewirkt, dass auch in nicht tarifgebundenen Betrieben ein tarifliches Entgelt gezahlt werden muss, damit der Arbeitnehmer Entgeltsicherung beanspruchen kann, sofern ein Tarifvertrag existiert, dem sich der Betrieb anschließen könnte. Allein dort, wo es keinen Tarifvertrag gibt, gilt als Maßstab für die angemessene Entlohnung die Ortsüblichkeit. Diese Regelung berührt in besonderem Maße Ostdeutschland. Denn dort werden ebenso wie in Westdeutschland Flächentarifverträge abgeschlossen, aber die Tarifbindung der Betriebe ist seit langem deutlich geringer als im Westen (Ellguth/Kohaut 2004). Damit kann auch bei ortsüblicher, aber nicht-tariflicher Entlohnung die Förderung mit Entgeltsicherung verweigert werden.

Jedoch wird auch hier das Förderrecht in der Praxis unterschiedlich gehandhabt. Den Leistungsbearbeitern ist die Regelung nicht durchgängig bekannt, und entsprechend wird häufig nur geprüft, ob ortsüblich entlohnt wird. Eine der Agenturen in Ostdeutschland, die im Rahmen der Fallstudien besucht wurden, hatte jedoch überdurchschnittlich viele Ablehnungen aufzuweisen, die in erster Linie auf die fehlende Tarifbindung der Betriebe zurückzuführen war. Insgesamt dürfte die strenge Anbindung der Förderung mit Entgeltsicherung an das tarifliche Lohnniveau – in den Fällen, in denen das Förderrecht strikt befolgt wird – zu einem nicht beabsichtigten Ausschluss von Personen in Betrieben ohne Tarifbindung führen.

Die Entgeltsicherung beseitigt Akzeptanzprobleme nur bei einigen Geförderten

Auch wenn vor allem fehlende Informationen bei den Anspruchsberechtigten ausschlaggebend für die

¹⁵ Diese Formulierung ist nur scheinbar parallel zu einer ähnlichen Bestimmung zu Eingliederungszuschüssen (§ 220 Abs. 1 Satz 1 SGB III), denn dort geht es beim „Bestehen“ einer tariflichen Regelung um die Obergrenze des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts mit der Absicht, dass übertarifliche Entgeltbestandteile nicht bezuschusst werden sollen.

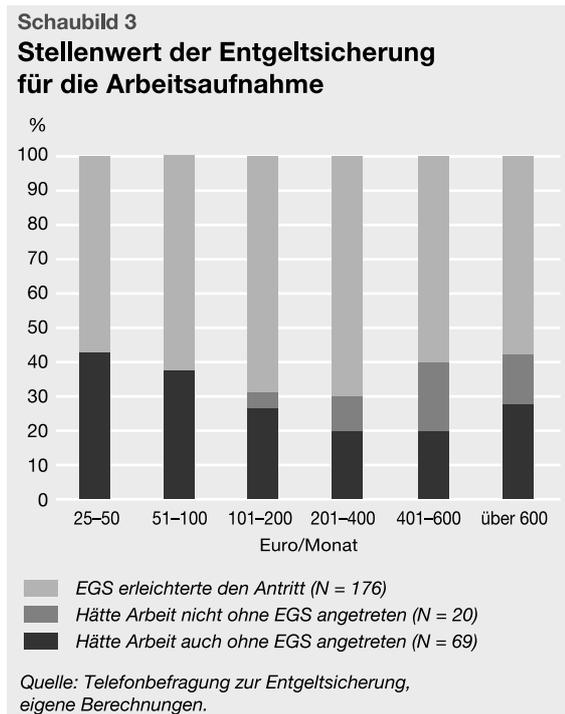
geringe Inanspruchnahme der Entgeltsicherung sein dürften, ist von Bedeutung, ob das Instrument bei einem aktivierenden Einsatz durch die Vermittler und nach Beseitigung unklarer und widersprüchlicher Fördervoraussetzungen zu einer deutlich stärkeren Nutzung des Instruments führen würde. Hierfür können die Einschätzungen der aktuellen Nutzer und Nutzerinnen Anhaltspunkte geben.

In der Telefonbefragung (vgl. Fußnote 14) wurden die Bezieher von Entgeltsicherung befragt, inwieweit sie schon zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit eine schlechter entlohnte Tätigkeit akzeptiert hätten. Fast die Hälfte (48 %) der Befragten gab an, dass eine schlechter bezahlte Arbeit zunächst für sie nicht in Frage kam und erst der ausbleibende Erfolg bei der Arbeitssuche zu einer entsprechenden Konzessionsbereitschaft führte. Weniger die Entgeltsicherung, sondern viel mehr Zeit, die zur Neubewertung der individuellen Arbeitsmarktchancen und zum Herbeiführen einer entsprechenden Verhaltensänderung individuell erforderlich war, hat das Suchverhalten verändert.

Die Anbindung der Entgeltsicherung an die Dauer des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld kann hier restriktiv wirken, wenn nämlich die Akzeptanzschwelle erst sinkt, nachdem die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld weniger als die erforderlichen 180 Tage beträgt. Ein höherer Bekanntheitsgrad der Entgeltsicherung würde wahrscheinlich dazu beitragen, dass die Aufnahme einer Beschäftigung mit relativ niedrigerer Entlohnung bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit häufiger erwogen wird.

Der Einfluss, den die befragten Nutzer und Nutzerinnen selbst der Entgeltsicherung auf die Arbeitsaufnahme zuschreiben, ist insgesamt nicht groß. Etwa ein Viertel (26 %) der telefonisch befragten Nutzer gab an, dass sie die Arbeit auch ohne Entgeltsicherung angetreten hätten. Nicht einmal jeder zehnte Befragte gab hingegen an, dass ohne Entgeltsicherung die Arbeitsaufnahme unterblieben wäre (8 %). Für die übrigen, fast zwei Drittel (65 %), erleichterte die Entgeltsicherung die Entscheidung, aber sie gab nicht den Ausschlag. Deutlich ist aber ein Zusammenhang zwischen dem Stellenwert, der der Entgeltsicherung für die Akzeptanz der neuen Beschäftigung beigemessen wird, und der Höhe der Leistung. Je höher die Entgeltsicherung (und damit die Entgeltdifferenz), desto häufiger wird der Entgeltsicherung eine Rolle bei der Arbeitsaufnahme zugeschrieben (vgl. Schaubild 3).

In den Gruppendiskussionen wurde gerade von Personen mit starken Verdienstrückgängen eine nachvollziehbare Erklärung über den Einfluss der Ent-



geltsicherung angegeben. Starke Verdienstrückgänge mit einer monatlichen Entgeltsicherung von mehreren Hundert Euro implizieren oft einen Neueinstieg unterhalb ihres individuellen Arbeitslosengeldes. Die Entgeltsicherung erlaubt, den Zeitraum zu strecken, in dem sich die Ausgabenstruktur des Haushaltes an die neue Einkommenssituation anpassen muss, ohne dass eigene Ersparnisse angegriffen werden müssen. In vielen anderen Fällen wurde in den Gruppendiskussionen die Entgeltsicherung aber nicht mit einem spezifischen Zweck verbunden, sondern eher als Prämie für die schnelle Aufnahme einer schlechter bezahlten Arbeit betrachtet.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Unsere Evaluierung zeigt, dass die Inanspruchnahme seit der Einführung der Entgeltsicherung Anfang 2003 gering geblieben ist. Wesentliche Gründe hierfür sind, dass die Entgeltsicherung von den Vermittlern nicht offensiv eingesetzt und von den Führungskräften nicht aktiv nach innen und außen kommuniziert wird sowie unklare bzw. widersprüchliche Förderbedingungen im Detail. Möglicherweise hat zu dem geringen Stellenwert der Entgeltsicherung in der Praxis der Arbeitsagenturen auch die zunächst befristete Gültigkeit von drei Jahren beigetragen. Schon wegen der geringen Inan-

spruchnahme konnte kein Effekt auf die Beschäftigungschancen der Zielgruppe der über 50-jährigen Arbeitslosen festgestellt werden. Eine Implementationsanalyse hat darüber hinaus ergeben, dass die Entgeltsicherung nicht als starker Anreiz für die Aufnahme einer neuen Arbeit empfunden wurde. Allerdings erleichterte die Entgeltsicherung die Akzeptanz gerade von sehr starken Einkommensrückgängen. Auch die mikroökonomische Untersuchung mit Hilfe eines Differenz-in-Differenzen-Ansatzes zeigte keine positiven Beschäftigungswirkungen.

Das Beispiel der Entgeltsicherung zeigt, dass bei neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sowohl hinsichtlich der Ausgestaltung als auch hinsichtlich der Umsetzung Sorgfalt geboten ist, um wirkungsvoll zu sein. Die Anreizgestaltung sollte erstens ein verbreitetes und/oder starkes Hindernis für die Arbeitsaufnahme oder Einstellung beseitigen. Hierbei ist zwar einerseits darauf zu achten, dass Missbrauchsmöglichkeiten gering gehalten werden. Andererseits müssen die neu geschaffenen Anreize stark genug sein, um tatsächliche Verhaltensänderungen zu bewirken. Die Handhabbarkeit des Instruments lässt sich zweitens durch eine möglichst einfache Formulierung der förderrechtlichen Regelungen steigern. Das Instrument sollte drittens eine verbindliche politische Unterstützung durch den Gesetzgeber erfahren. In der bislang praktizierten Fassung hat die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer nach § 421j SGB III diese Bedingungen nicht hinreichend erfüllt.

Literatur

- Bauer, T./Baumann, B./Künzi, K.* (1999): Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz, seco Publikation Arbeitsmarktpolitik 1, Bern.
- Bellmann, L./Leber, U.* (2005): Betriebliche Einstellung älterer Arbeitnehmer – Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2004. In: *Arbeit und Beruf* 56 (6), S. 169–170.
- Bender, S./Fahrmeier, L./Lang, S.* (2000): Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland. In: F. Büchel u. a. (Hrsg.): *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzungen in Deutschland*, Opladen, S. 79–94.
- Bispinck, R.* (2005): Altersbezogene Regelungen in Tarifverträgen – Bedingungen betrieblicher Personalpolitik. In: *WSI-Mitteilungen* 10/2005, S. 582–588.
- Blien, U./Hirschenauer, F./Arendt, M./Braun, H. J./Gunst, D.-M./Kilcioglu, S./Kleinschmidt, H./Musati, M./Roß, H./Vollkommer, D./Wein, J.* (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 37 (2), S. 146–175.
- Boockmann, B./Zwick, Th.* (2004): Betriebliche Determinanten der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 37, S. 53–63.
- Brix, U./Christensen, B.* (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen neuen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? Eine Strategie des Forderns würde nicht ins Leere laufen – vorausgesetzt es gäbe genügend Arbeitsplätze. IAB Kurzbericht Nr. 25/2002. <http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb2502.pdf>
- Brussig, M./Erlinghagen, M.* (2005): Entlassungen und Kündigungen in den neuen Bundesländern. In: *Berliner Debatte Initial*, 16 (2), S. 76–92.
- Bundesagentur für Arbeit* (2003): Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer – Fragen, Antworten, Tipps. Dienstleistungen der Agentur für Arbeit, Heft 19, Nürnberg.
- Christensen, B.* (2005a): Reservationslöhne und Arbeitslosigkeitsdauer. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 225, Heft 3, S. 303–324.
- Christensen, B.* (2005b): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser: Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, Berlin.
- Ellguth, P./Kohaut, S.* (2004): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003. In: *WSI-Mitteilungen*, 57 (8), S. 450–454.
- Grotheer, M./Struck, O.* (2003): Beschäftigungsstabilität: Entwicklung und Arbeitszufriedenheit. Ergebnisse aus der IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975–1997 und der BIBB/IAB-Erhebung. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 36 (3), S. 300–328.
- Hinz, T./Gartner, H.* (2005): Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Branchen, Berufen und Betrieben. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (1), S. 22–39.
- Hollederer, A./Rudolph, H.* (2003): Die bundesweite Umsetzung des Mainzer Modells im Jahr 2002. Forschungsverbund Evaluierung Mainzer Modell. Projektbrief Nr. 7. Bonn.
- Hummel, E./Jacobebbinghaus, P./Kohlmann, A./Oertel, M./Wübbecke, Ch./Ziegerer, M.* (2005): Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien * IEBS 1.0, Handbuch-Version 1.0.0. FDZ Datenreport Nr. 6/2005, Nürnberg.
- Kaltenborn, B.* (2001): Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht, IAB-Werkstattbericht Nr. 14, 5. Dezember 2001, Nürnberg.
- Kaltenborn, B./Knerr, P./Kurth-Laatsch, S.* (2004): Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 27, Berlin.
- Kaltenborn, B./Wielage, N.* (2005): Kombilöhne: Erfahrungen und Ausblick. *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft*, 4/2005, Berlin.

- Koller, B./Bach, H.-U./Brixy, U.* (2003): Ältere ab 55 Jahren – Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. IAB-Werkstattbericht 5.
- Meyer, B.* (1995): Natural and Quasi-Experiments. In: *Economics, Journal of Business & Economic Statistics*, 13, 151–161.
- OECD* (2005): Ageing and Employment Policies. Germany, Paris.
- Weber, A.* (2004): Regelungsänderungen für ältere Arbeitnehmer. In: T. Hagen und A. Spermann (Hrsg.): *Hartz-Gesetze: Methodische Ansätze zu einer Evaluierung*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 74, Baden-Baden.
- Winkler, W.* (2002): Zwischenverdienst in der Schweiz: Aktivierungsinstrument und Niedriglohnsubvention. In: *IAB-Materialien* 3/2002, Nürnberg, S. 12–13.
- Zwick, T./Brussig, M./Jaenichen, U./Ammermüller, A./Boockmann, B./Heinemann, S./Knuth, M./Maier, M./Schweer, O./Stephan, G.* (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschuss und Entgeltsicherung, Bericht 2005, Mannheim.