

Vortrag auf der IZA-Fachtagung
„Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik“
Bonn, 21.-22. März 2007

**Vermindern Eingliederungszuschüsse
Arbeitslosigkeit unter älteren Erwerbsfähigen?
Empirische Evidenz aus zwei natürlichen Experimenten**

*PD Dr. Bernhard Boockmann
PD Dr. Thomas Zwick
Andreas Ammermüller
Michael Maier*

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
Postfach 10 34 43
D-68034 Mannheim

Zusammenfassung:

Ältere Arbeitnehmer haben oft schlechte Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt. Ein arbeitsmarktpolitisches Instrument für diese Zielgruppe sind die Eingliederungszuschüsse (EGZ) für ältere Arbeitnehmer, die 1998 eingeführt und 2004 im Zuge der Hartz-Reformen mit den allgemeinen Eingliederungszuschüssen zusammengeführt wurden. Verglichen mit ähnlichen Subventionsprogrammen in anderen Ländern sind die EGZ ein großzügig ausgestattetes Programm. Über einen Zeitraum von maximal 24 Monaten werden dem Arbeitgeber bis zu 50 Prozent der Arbeitskosten ersetzt, bei besonderen Voraussetzungen ist die Förderung sogar noch umfangreicher.

Diese Studie enthält die wichtigsten Ergebnisse eines Projektes, das im Rahmen der Evaluation der “Hartz-Gesetze” im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt wurde. Es wird untersucht, ob die Berechtigung, den EGZ für Ältere in Anspruch zu nehmen, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt bzw. die Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung erhöht. Im Gegensatz zu den Effekten der tatsächlichen Förderung mit Einstellungssubventionen ist die Wirkung der Förderberechtigung weitaus seltener untersucht worden. Sie ist jedoch grundlegender, weil man von der tatsächlichen Förderung

eines einzelnen Beschäftigungsverhältnisses keine Effekte auf den weiteren Erwerbsverlauf erwarten würde, wenn sich zeigt, dass das Subventionsprogramm das Einstellungsverhalten der Arbeitgeber nicht ändert.

Um den Effekt der Verfügbarkeit von EGZ zu schätzen, nutzen wir zwei gesetzliche Änderungen in den Förderbedingungen als natürliche Experimente. Zum einen geht es um den Effekt der Ausdehnung der Förderberechtigung auf Personen, die nicht langzeitarbeitslos sind, die zum 1. Januar 2002 vorgenommen wurde. Das zweite natürliche Experiment entsteht durch die Verschmelzung des EGZ für Ältere mit dem allgemeinen EGZ, die die Förderbedingungen der über und unter 50-Jährigen einander anglich, zum 1. Januar 2004. Durch die Analyse der beiden Änderungen können die Ergebnisse gegenseitig validiert werden. Als Daten werden die Integrierten Erwerbsbiographien für die Grundgesamtheit der Arbeitslosen in Deutschland in den entsprechenden Altersgruppen verwendet.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Erweiterung der Fördermöglichkeiten in den meisten Bevölkerungsgruppen nicht zu einer erhöhten Zahl von Übergängen in Beschäftigung geführt hat. Umgekehrt hat die Angleichung der Förderbedingungen nicht bewirkt, dass sich die Chancen älterer Arbeitsloser relativ zu jüngeren verschlechtert haben. In beiden Fällen ist der Grund, dass die Unternehmen die Zahl der ungeförderten Einstellungen vermindern, wenn sie Subventionen für die Einstellung Arbeitsloser erhalten können.

Die Änderung durch das Hartz-III-Gesetz hat beispielsweise dazu geführt, dass die Förderwahrscheinlichkeit in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit bei den über 50-Jährigen um etwa 1,5 Prozentpunkte gesunken ist. Die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit sind aber im gleichen Zeitraum nur um ca. 0,5 Prozentpunkte gefallen. Die Differenz erklärt sich daraus, dass sich die Wahrscheinlichkeit einer ungeförderten Einstellung infolge der Änderung um einen Prozentpunkt erhöht hat. Die Unternehmen haben also zuvor Subventionen für Einstellungen erhalten, die sie auch ohne finanzielle Förderung der Arbeitsagentur vorgenommen hätten.

Lediglich bei den Frauen ab 50 Jahren in Ostdeutschland ergibt sich ein anderes Bild. Sie haben von der Ausweitung der Fördermöglichkeiten im Jahr 2002 profitiert. Umgekehrt verschlechterten sich ihre Beschäftigungschancen infolge des Hartz-III-Gesetzes: Die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit innerhalb von sechs Monaten zu verlassen, verringerte sich um zwei Prozentpunkte.