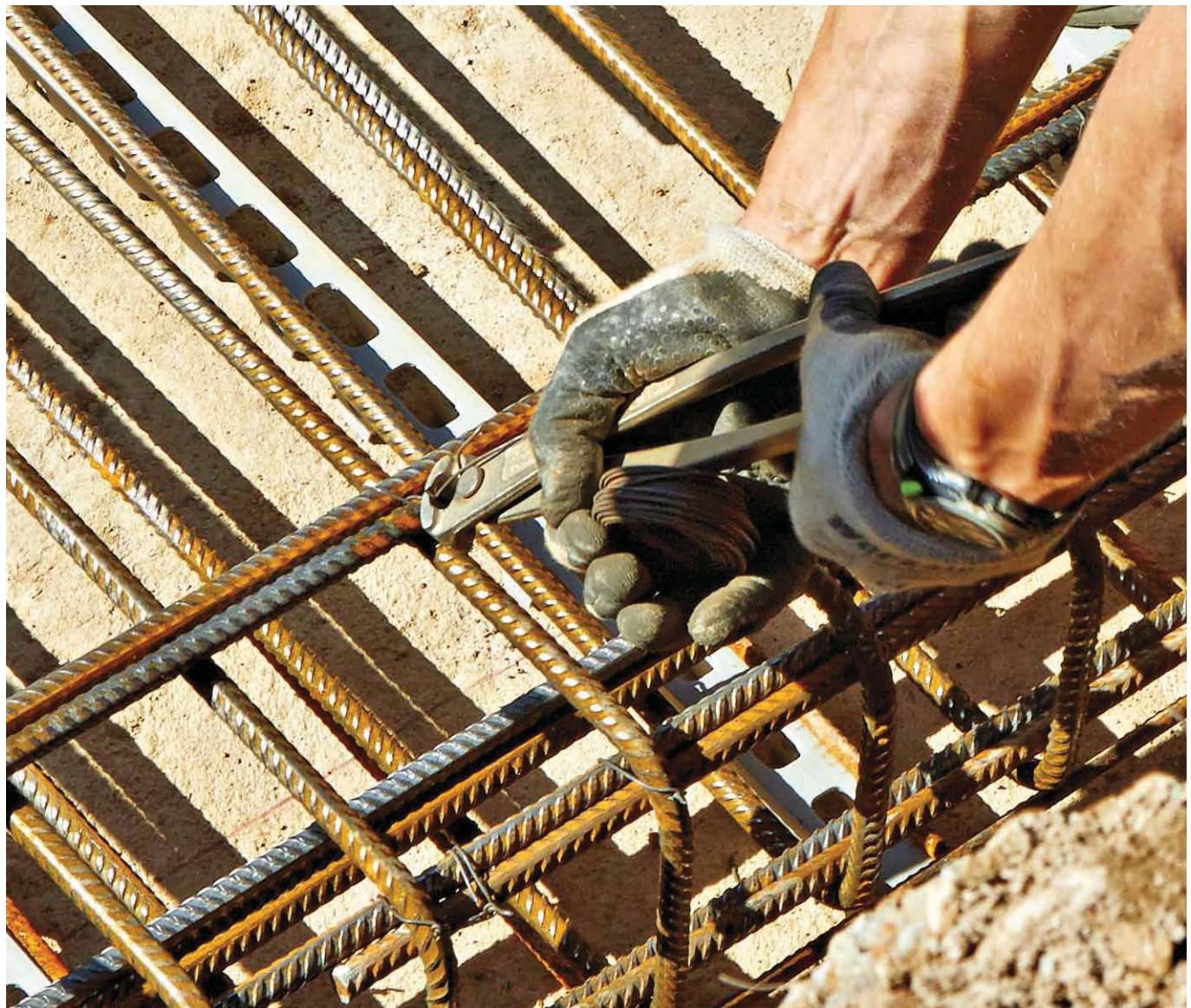


Stellschraube Arbeitslosengeld Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung

Im Jahr 2006 wurde die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere deutlich verkürzt. Empirische Analysen zeigen für die Gruppe der Männer: Die Reform hat dazu geführt, dass vor allem Arbeitslose, die zuvor außerhalb des Niedriglohnbereichs tätig waren, schneller eine neue Beschäftigung aufgenommen haben. Häufiger als vor der Reform war diese neue Tätigkeit dabei im Niedriglohnbereich angesiedelt.



Die Arbeitslosenversicherung soll das Einkommen von Arbeitslosen während der Arbeitsuche absichern. In Deutschland umfasst sie als Pflichtversicherung alle abhängig beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden, die einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachgehen. Über die konkrete Ausgestaltung, etwa die Höhe der Beiträge und der Unterstützungsleistungen, wird politisch entschieden. Aus ökonomischer Sicht sinkt der Anreiz, eine Beschäftigung aufzunehmen, mit Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung. Eine großzügigere Regelung gibt Arbeitslosen allerdings auch mehr Zeit, nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen.

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Bundesregierung tief greifende Arbeitsmarktreformen. So verkürzte sie die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere auf zwölf beziehungsweise 18 Monate (vgl. Tabelle 1). Dies betraf alle Personen ab 45 Jahren, die seit Februar 2006 arbeitslos wurden. Schon ab Januar 2008 verlängerte die Große Koalition aus Union und SPD die Bezugsdauer allerdings wieder auf bis zu 24 Monate.

In einem IAB-Kurzbericht aus dem Jahr 2009 haben Stephan Dlugosz, Gesine Stephan und Ralf Wilke den Einfluss dieser Reform auf die Zugänge Älterer in Arbeitslosigkeit untersucht. Für ältere Arbeitnehmer schränkte die Reform die Möglichkeit deutlich ein, das Arbeitslosengeld für den Übergang in den Vorruhestand zu nutzen. In den drei Monaten vor der Reform kam es zunächst zu einem massiven Vorzieheffekt: Die Übergangsquoten von älteren Beschäftigten in Arbeitslosigkeit stiegen auf mehr als das Doppelte. Nach Inkrafttreten der Reform fielen die Eintrittsquoten Älterer in Arbeitslosigkeit dann deutlich geringer aus. Dabei war ein Teil des Rückgangs vermutlich auf den Vorzieheffekt zurückzuführen.

Die Reform als „natürliches Experiment“

Wie hat sich die Reform auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ausgewirkt? Haben mehr Ältere den Sprung aus der Arbeitslosigkeit geschafft als vor der Reform?

Bevor die empirischen Befunde einer Studie der Autoren dieses Beitrags präsentiert werden, bedarf es einer

kurzen methodischen Erläuterung: Die Reform der Bezugsdauern ist ein natürliches Experiment, da sie nur bestimmte Altersgruppen traf, andere jedoch nicht. Diesen Umstand macht sich die Untersuchung zunutze. Verglichen werden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit von Männern im Alter zwischen 45 und 46 Jahren und von Männern zwischen 40 und 44 Jahren. Bei Ersteren wurde die maximale Bezugsdauer um sechs Monate verkürzt, bei Letzteren blieb sie unverändert. Sie können daher als Maßstab beziehungsweise Kontrollgruppe dafür dienen, was in der Gruppe der Älteren ohne Reform geschehen wäre.

Tests weisen darauf hin, dass sich die Abgänge aus Arbeitslosigkeit ohne Reform bei beiden Gruppen gleich entwickelt hätten – also in demselben Ausmaß gestiegen oder gesunken wären. Wenn die Abgangsraten der 45- und 46-jährigen Männer nach Inkrafttreten der Reform also stärker steigen als die der nicht von der Reform betroffenen 40- bis 44-Jährigen, so spricht dies für die Wirksamkeit der Reform.

In der Studie wurde danach unterschieden, ob die Betroffenen vorher mehr oder weniger als einen Niedriglohn, also zwei Drittel des Durchschnittslohns, erzielten.

Tabelle 1
Maximale Bezugsdauern von Arbeitslosengeld I vor und nach der Reform 2006
in Monaten

Altersgruppe	Bis Januar 2006	Februar 2006 bis Dezember 2007	Verkürzung in Monaten
bis 45 Jahre	12	12	0
45 bis 46 Jahre	18	12	6
47 bis 51 Jahre	22	12	10
52 bis 54 Jahre	26	12	14
55 bis 56 Jahre	26	18	8
ab 57 Jahre	32	18	14

Tabelle 2

Abgänge von Männern aus Arbeitslosigkeit

in Prozent

Abgangarten	zuvor beschäftigt ...	
	... im Niedriglohn- bereich	... außerhalb des Niedriglohnbereichs
1. Rückkehr zum früheren Arbeitgeber	17	9
2. Vollzeittätigkeit im Niedriglohnbereich	33	12
3. Vollzeittätigkeit außerhalb des Niedriglohnbereichs	12	39
4. Geförderte Selbständigkeit	8	16
5. Sonstiges	19	18
Kein Abgang in 1. bis 5. beobachtet	11	6
	100	100

Anmerkung: Erster Abgang aus Arbeitslosigkeit von Männern im Alter von 40 bis 46 Jahren, die in den Jahren 2004 bis 2007 in Arbeitslosigkeit eintraten und vor der Reform einen Anspruch auf die maximale Bezugsdauer gehabt hätten, innerhalb eines Zeitraums von bis zu zwei Jahren nach Beginn der Arbeitslosigkeit (siehe Kasten „Daten und Methoden“).

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB (IEB), eigene Auswertungen.

©IAB

Es ist zu erwarten, dass sich die Reform im Niedriglohnbereich weniger stark ausgewirkt hat: Für Geringverdiener änderte die Reform an der finanziellen Situation bei Arbeitslosigkeit wenig, falls das Arbeitslosengeld I bereits vor der Reform durch Arbeitslosengeld II aufgestockt werden musste.

Fünf verschiedene Wege aus der Arbeitslosigkeit

Die Untersuchung befasste sich zunächst mit der Frage, auf welche Weise die Betroffenen ihre Arbeitslosigkeit beendet hatten. Denn für die Einschätzung der Reformeffekte macht es einen erheblichen Unterschied, ob jemand beispielsweise eine angemessen entlohnte Vollzeitstelle antritt oder eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Daher wurden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit nach fünf Zielzuständen klassifiziert, die aus gesellschaftlicher und individueller Sicht unterschiedlich wünschenswert sind:

- Rückkehr zum alten Arbeitgeber
- Aufnahme einer Vollzeittätigkeit bei einem neuen Arbeitgeber im Niedriglohnbereich (diese kann mit einem Eingliederungszuschuss gefördert sein)
- Aufnahme einer Vollzeittätigkeit bei einem neuen Arbeitgeber außerhalb des Niedriglohnbereichs (diese kann ebenfalls mit einem Eingliederungszuschuss gefördert sein)
- Eintritt in eine geförderte Selbständigkeit (bis August 2006 durch Existenzgründungszuschuss oder Überbrückungsgeld, danach durch den Gründungszuschuss)
- Sonstiges, darunter Abgang in einen unbekannten Status (zum Beispiel Rückzug aus dem Arbeitsmarkt) oder in den zweiten Arbeitsmarkt (zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), Aufnahme einer Teilzeittätigkeit oder einer geförderten Qualifizierung von mindestens drei Monaten.

Besonders positiv sind dabei vor allem schnellere Abgänge in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs zu bewerten. Zugleich war es durchaus ein erklärtes Ziel der Reformen, auch die Anreize dafür zu erhöhen, eine Tätigkeit im Niedriglohnsektor aufzunehmen. Schnellere Übergänge in eine geförderte Selbständigkeit können gesellschaftlich ebenfalls sinnvoll sein: So weisen Befunde von Marco Caliendo, Steffen Künn und Frank Wießner darauf hin, dass der Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmer verbesserten.

Was nach der Arbeitslosigkeit kommt

Die Auswertungen zeigen, dass die relative Häufigkeit der verschiedenen Übergänge in eine Beschäftigung sehr stark davon abhängt, ob die betreffenden Arbeitslosen vorher im Niedriglohnsektor tätig waren oder nicht (vgl. Tabelle 2): Während 17 Prozent der vormaligen Geringverdiener zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten, waren es bei denjenigen, die außerhalb des Niedriglohnsektors tätig waren, nur neun Prozent. Ein Drittel der früheren Niedriglohnbezieher nahm innerhalb von zwei Jahren wieder einen Niedriglohnjob bei einem anderen Arbeitgeber an; 39 Prozent der zuvor besser entlohnten Männer nahmen dagegen wieder eine Tätigkeit außerhalb des Niedriglohnbereichs auf. Jeweils zwölf Prozent wechselten aus dem

Niedriglohnsektor in eine besser bezahlte Beschäftigung und umgekehrt. Eine geförderte Selbständigkeit wählten acht Prozent der früheren Geringverdiener, aber 16 Prozent derjenigen, die zuvor eine besser bezahlte Arbeit hatten. In einen sonstigen Status gingen jeweils knapp 20 Prozent ab.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwie weit die Betroffenen ihr Verhalten ändern, wenn ihre Ansprüche auf Arbeitslosengeld auslaufen. Tatsächlich zeigen sich beim Zugang in geförderte Selbständigkeit insbesondere bei Männern, die vormals außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet haben, deutliche Verhaltenseffekte: Die beobachtete Wahrscheinlichkeit hierfür springt bei einem Fünftel aller Gründungen aus der Arbeitslosigkeit unmittelbar vor dem letztmöglichen Zugangstermin um zwei bis drei Prozentpunkte nach oben.

Auffällig ist insbesondere, dass sich dieser Sprung mit der Einführung des Gründungszuschusses nach vorne verschoben hat. Zuvor konnte der Anspruch auf Gründungsförderung in Form von Überbrückungsgeld oder Existenzgründungszuschuss auch dann geltend gemacht werden, wenn kein Restanspruch mehr auf Arbeitslosengeld

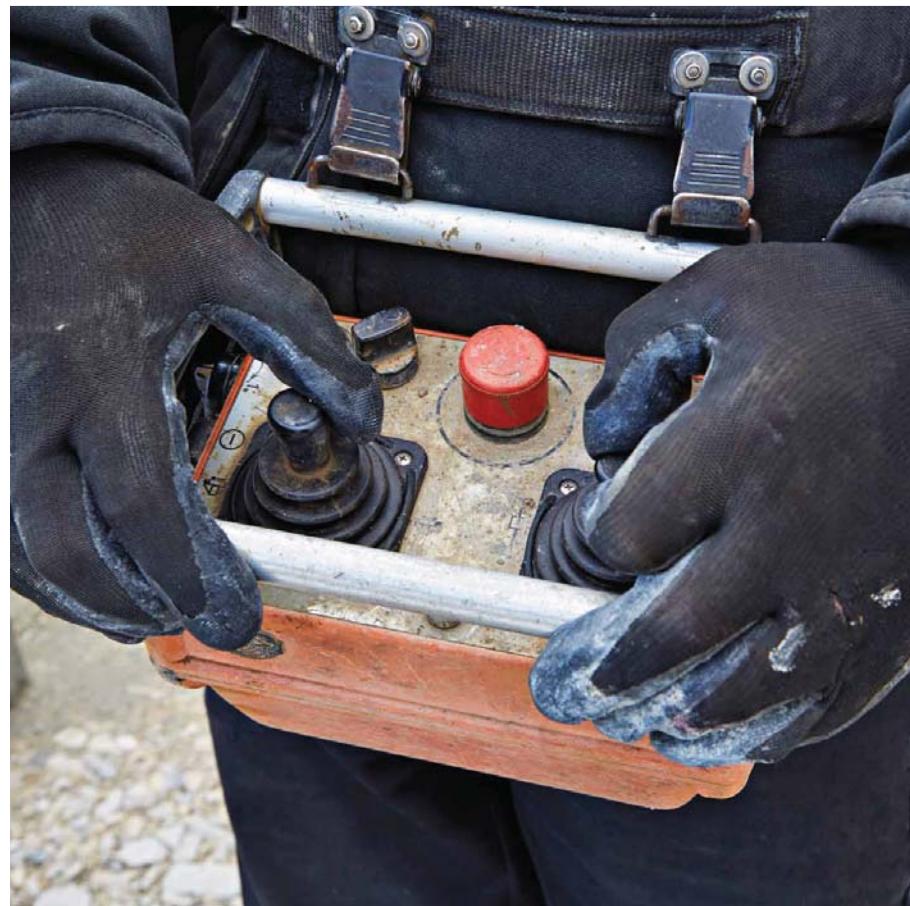
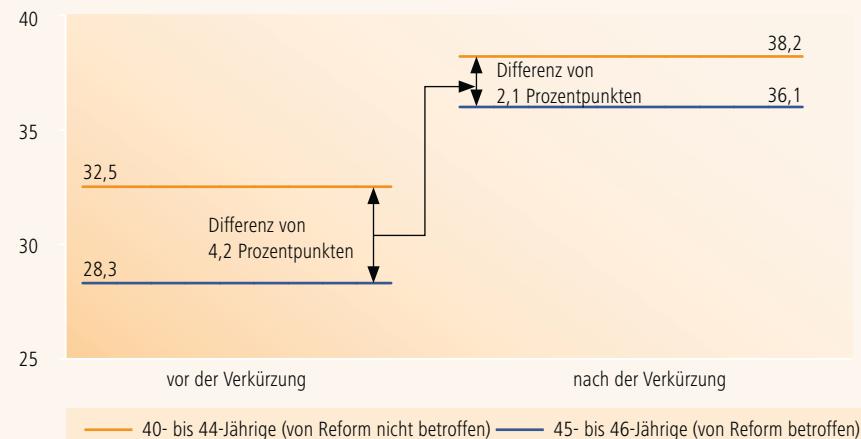


Abbildung 1

Kumulierte Häufigkeit des Austritts aus Arbeitslosigkeit nach 360 Tagen

in Prozent



Anmerkung: Beispieldiagramm der Reformeffekte für Männer, die zuvor nicht im Niedriglohnsektor tätig waren, auf die beobachtete Abgangswahrscheinlichkeit in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs innerhalb von 360 Tagen nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

©IAB

Abbildung 2

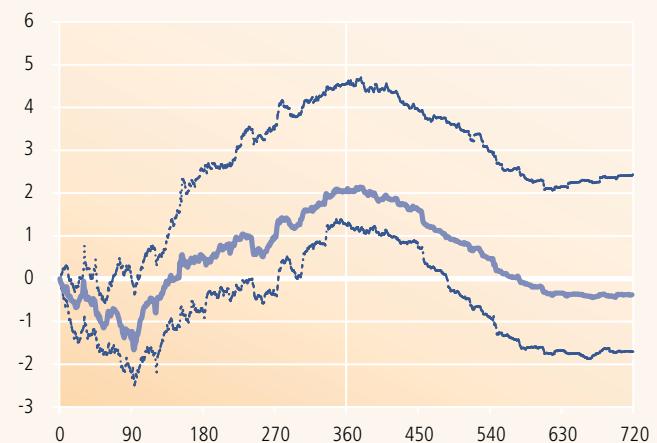
Geschätzte Reformeffekte auf ausgewählte beobachtete Abgangswahrscheinlichkeiten für Arbeitslose, die zuvor keinen Niedriglohn bezogen haben

in Prozent

Abgänge in eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich



Abgänge in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs



Lesehilfe: 360 Tage nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit lag die beobachtete Wahrscheinlichkeit, bis dahin eine Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnsektor aufgenommen zu haben, bei 45- bis 46-jährigen Arbeitslosen, die zuvor keinen Niedriglohn bezogen, nach der Reform um etwa 2 Prozentpunkte höher als vor der Reform.

bestand. Der Sprung beim Zugang in geförderte Selbständigkeit erfolgte seinerzeit also kurz vor dem Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld.

Mit der Einführung des Gründungszuschusses im August 2006 änderte sich dies: Er wurde anders als zuvor nur dann bewilligt, wenn die Betroffenen einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen hatten. Durch diese Reform verschob sich also der Sprung bei den Zugangszahlen um drei Monate nach vorne. Allerdings lassen sich diese Effekte nur bei der geförderten Selbständigkeit beobachten. Ähnliche Sprünge sind bei den Abgangswahrscheinlichkeiten in eine abhängige Beschäftigung nicht festzustellen.

Die Wirkungen der Reform

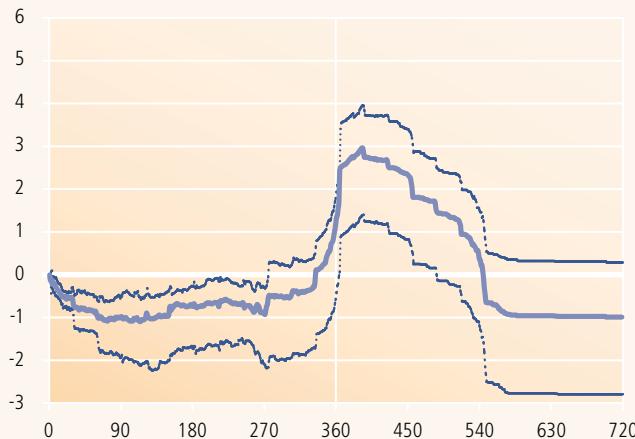
Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für 45- und 46-Jährige

im Jahr 2006 von 18 auf zwölf Monate verkürzt wurde, während sie für die 40- bis 44-Jährigen unverändert bei zwölf Monaten blieb. Beide Altersgruppen waren also von der Reform unterschiedlich betroffen. Haben sich demnach auch die Abgänge aus Arbeitslosigkeit für beide Altersgruppen unterschiedlich entwickelt?

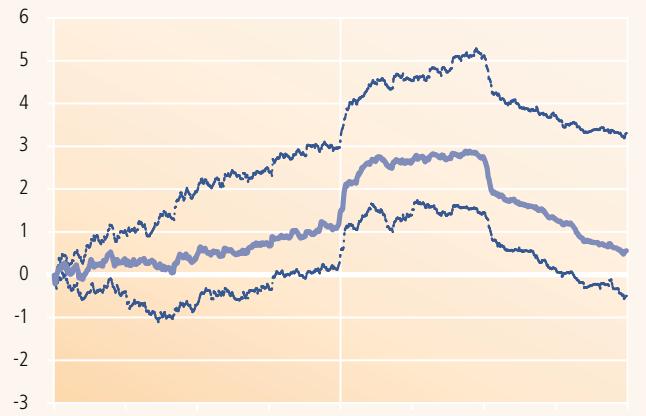
Empirisch zeigen sich für die Gruppe der vormaligen Niedriglohnbezieher – wie theoretisch zu erwarten war – kaum statistisch zuverlässige Reformeffekte. Es gibt nur leichte Hinweise darauf, dass sie seltener als vor der Reform in eine Beschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs wechselten. Auch deutet wenig darauf hin, dass die Reform dazu geführt hätte, dass die Betroffenen schneller wieder zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehrten als zuvor.

Hingegen lassen sich für arbeitslose Männer, die vorher außerhalb des Niedriglohnsektors gearbeitet hatten, signifikante Reformeffekte nachweisen. Ein Beispiel

Abgänge in eine geförderte Selbständigkeit



Abgänge in einen sonstigen Status



Anmerkung: Berechnet für einen durchschnittlichen Arbeitslosen, der zuvor im Nicht-Niedriglohnbereich beschäftigt war. Ausgewiesen sind der geschätzte Reformeffekt und ein 95-Prozent-Konfidenzintervall (berechnet mit Bootstrapping-Methoden). Nur dann, wenn beide Konfidenzintervalle unter oder über Null liegen, ist die ermittelte Differenz der Differenzen statistisch zuverlässig von Null verschieden.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien des IAB (IEB), eigene Auswertungen.

©IAB

dafür ist die Berechnung für die Abgangswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen, die zuvor nicht im Niedriglohnbereich arbeiteten, in eine Vollzeitbeschäftigung außerhalb des Niedriglohnbereichs (vgl. Abbildung 1 auf Seite 55): Vor der Reform betrug der Anteil der 45- und 46-Jährigen, die innerhalb eines Jahres in eine solche Beschäftigung wechselten, 28,3 Prozent. Nach der Reform lag er bei 36 Prozent – ein Zuwachs von 7,8 Prozentpunkten. Zum Vergleich: Bei den 40- bis 44-Jährigen betrug der Zuwachs nur 5,7 Prozentpunkte. Der Unterschied von 2,1 Prozentpunkten kann mithin auf die Reform zurückgeführt werden.

Auch für die Übergänge in einen Niedriglohnjob, in eine geförderte Selbständigkeit oder in einen sonstigen Status lassen sich solche Reformeffekte nachweisen (vgl. Abbildung 2). Die Effekte betrugen zu diesem Zeitpunkt, also ein Jahr nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, zwischen

zwei und drei Prozentpunkten, gingen im weiteren Zeitverlauf aber wieder zurück.

Die Reform führte also – wie intendiert – zu früheren Übergängen in Beschäftigung beziehungsweise in geförderte Selbständigkeit. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass sich die Beschäftigungsqualität (gemessen am Lohnniveau) teils verschlechtert haben könnte. Besonders ausgeprägt sind zudem die vorgezogenen Übergänge in einen sonstigen Status – etwa durch Rückzug aus dem Arbeitsmarkt oder Eintritt in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Diese erscheinen aus gesellschaftlicher Sicht weniger wünschenswert als Übergänge in eine Vollzeitbeschäftigung.

Fazit

Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung ist eine normative Frage, die politisch zu entscheiden ist. Empirisch zeigt sich indes, dass die Verkürzung der maxi-

Daten und Methoden

Die Auswertungen beruhen auf einer 25-Prozent-Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiografien des IAB. Dabei handelt es sich um Forschungsdaten, die aus prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit aufbereitet werden. Sie enthalten Informationen zu Zeiten der registrierten Arbeitsuche, des Leistungsbezugs, der Maßnahmeneinahme sowie der Beschäftigung.

Berücksichtigt werden Männer, die in den Jahren 2004 bis 2007 in Arbeitslosigkeit eingetreten sind (wobei die fünf Monate direkt vor der Reform ausgeschlossen wurden), im Vorreformzeitraum einen Anspruch auf die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I gehabt hätten, zuvor vollzeitbeschäftigt waren und nicht im Bausektor arbeiteten. Der Betrachtungszeitraum beträgt bis zu zwei Jahre nach Beginn der Arbeitslosigkeit, er endet Ende des Jahres 2008. Die Stichprobe umfasst etwa 60.000 Personen.

Unter Arbeitslosigkeit wird für den Zweck der Untersuchung verstanden: Zeiten des Leistungsbezugs, Zeiten der gemeldeten Arbeitsuche sowie Zeiten der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme mit Ausnahme geförderter Beschäftigung oder

Selbständigkeit sowie längerer Qualifizierungen (mindestens drei Monate). Lücken zwischen gemeldeten Zeiten von weniger als 30 Tagen werden überbrückt.

Die beobachtete Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitsloser bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in den jeweiligen Zustand gewechselt ist, wird als kumulative Inzidenzrate bezeichnet. Solche kumulativen Inzidenzraten wurden hier für alle Zielzustände berechnet, und zwar getrennt für durchschnittliche vorherige Niedriglohnbezieher und andere (durchschnittlich unter anderem in Bezug auf Ausbildung, Stellung im Beruf, Nationalität, Geschlecht und Erwerbshistorie).

Um den Reformeffekt zu schätzen, wird ein Differenzen-von-Differenzen-Schätzer genutzt. Dabei wird für jeden Zielzustand und für jede Arbeitslosigkeitsdauer geprüft, wie sich der Unterschied in den Abgangsraten betroffener und nicht betroffener Männer (1. Differenz) durch die Reform verändert hat (2. Differenz). Beispielsweise wird dies in Abbildung 1 auf Seite 55 gezeigt.

Weiterführende ökonometrische Analysen finden sich in einem IZA-Diskussionspapier der Autoren aus dem Jahr 2012.

malen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Jahr 2006 bei Männern im Alter von 45 bis 46 Jahren zu früheren Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung geführt hat. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die zuvor außerhalb des Niedriglohnsektors tätig waren.

Die Befunde lassen zudem erkennen, dass ein gewisser Anteil von Arbeitslosen die Gründungsförderung zum letztmöglichen Zeitpunkt in Anspruch genommen hat. Dies kann ein Hinweis auf strategisches Warten, eventuell auch auf Mitnahmeeffekte sein. Mit den gesetzlichen Änderungen im Jahr 2011 ist dies allerdings erschwert worden. Bei den Übergängen in Beschäftigung lässt sich hingegen keine oder nur schwache Evidenz für ein solches strategisches Warten finden.

Weitere Analysen zu den Effekten der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit haben kürzlich Joahnnes Schmieder, Till von Wachter und Stefan Bender vorgelegt. Ihre Befunde zeigen für Deutschland: An jeder Altersgrenze, oberhalb derer sich die Anspruchsdauer verlängert, verlängert sich auch die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Schmieder, von Wachter und Bender sprechen sich in ihrer Studie daher für eine flexible konjunkturabhängige Gestaltung der Anspruchsdauer nach dem Vorbild der USA aus und verweisen auf deren Vorteile gegenüber dem starren, altersabhängigen System der Arbeitslosenversicherung in Deutschland.

Literatur

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit – eine Bilanz nach fünf Jahren. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 42, Heft 4, S. 269-291.

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2009): Ich-AG und Überbrückungsgeld. Erfolgsgeschichte mit zu frühem Ende. IAB-Kurzbericht Nr. 3.

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2013): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany. German Economic Review. Online First.

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2009): Verkürzte Bezugsdauern für Arbeitslosengeld. Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht Nr. 30.

Dietz, Martin; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Stops, Michael; Walwei, Ulrich; Wolff, Joachim (2009): Arbeitslosengelddauer nach wirtschaftlicher Lage. Extended Benefits auf dem Prüfstand. In: IAB-Forum Nr. 2, S. 96-103.

Lo, Simon M. S.; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf (2012): Estimating the latent effect of unemployment benefits on unemployment duration. IZA discussion paper 6650.

Schmieder, Johannes F.; von Wachter, Till; Bender, Stefan (2012): The longterm effects of UI extensions on employment. In: The American Economic Review 102 (Papers and Proceedings), S. 514-519.

Schmieder, Johannes; von Wachter, Till; Bender, Stefan (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle – evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. In: The Quarterly Journal of Economics 127, S. 701-752.



Die Autoren



Simon M.S. Lo

ist Senior Research Assistant am Hong Kong Institute of Business Studies der Lingnan University in Hong Kong.

losimonms@yahoo.com.hk



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
gesine.stephan@iab.de



Prof. Dr. Ralf A. Wilke

ist Professor für Mikroökonomie an der University of York (Großbritannien) und Forschungsprofessor am IAB.
ralf.wilke@york.ac.uk