

IAB-Kurzbericht

30/2009

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt schränkte die Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes für Ältere ab Februar 2006 – je nach Altersgruppe – um bis zu 14 Monate ein.

■ Bei den betroffenen Altersgruppen stiegen die Übergangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in den drei Monaten vor der Reform deutlich an: Bei einem durchschnittlichen 57- bis 64-jährigen Arbeitnehmer war die monatliche Übergangswahrscheinlichkeit sogar mehr als doppelt so hoch, als ohne Reform zu erwarten gewesen wäre.

■ Bis Ende 2007 waren die monatlichen Eintrittsraten Älterer in Arbeitslosigkeit wieder deutlich geringer; sie lagen bei den 57- bis 64-Jährigen um gut 20 Prozent niedriger als ohne Reform.

■ Ein beträchtlicher Teil dieses Rückgangs dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Übergänge in die Monate vor der Reform vorgezogen wurden. Da die Bezugshöchstdauern bereits Anfang 2008 teils wieder verlängert wurden, lässt sich der langfristige Reformeffekt nicht genau identifizieren.

■ Wäre die Reform längerfristig in Kraft geblieben, hätte die Arbeitslosenversicherung bei den über 55-Jährigen etwa 3,7 bis 4,2 Mrd. Euro jährlich eingespart. Dies entspricht ungefähr 13 bis 15 Prozent der Aufwendungen für Arbeitslosengeld im Jahr 2004.

Verkürzte Bezugsdauern für Arbeitslosengeld

Deutliche Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit

von Stephan Dlugosz, Gesine Stephan und Ralf A. Wilke

Ab Februar 2006 veränderte der Gesetzgeber die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere von zuvor 32 Monaten auf 18 Monate. Kurz vor der Reform wurden relativ viele Ältere arbeitslos; nach dem Inkrafttreten waren es hingegen deutlich weniger als vorher.

Das ZEW, das IAB und die Nottingham School of Economics haben die Effekte dieser Arbeitsmarktreform auf die Eintrittsraten der betroffenen Personengruppen in Arbeitslosigkeit genauer untersucht.

Die Arbeitslosenversicherung dient primär dem Zweck, das Einkommen arbeitsloser Personen während der Arbeitsuche zu sichern. In Deutschland umfasst sie als Pflichtversicherung alle abhängig beschäftigten Arbeiter, Angestellten und Auszubildenden, die einer mehr als geringfügigen Tätigkeit nachgehen. Die Versicherungsbeiträge tragen jeweils hälftig Arbeitnehmer und Arbeitgeber, dazu kommen Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen.

Wie die Versicherung konkret ausgestaltet ist, wie hoch also Prämien und Unterstützungsleistungen sind, hängt von politi-

schen Entscheidungen ab. Die ökonomische Literatur weist darauf hin, dass mit zunehmender Großzügigkeit der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitsanreize allgemein sinken. Ältere Arbeitnehmer nutzen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit teils auch als „Brücke“ zum Übergang in den Ruhestand. So können sie sich bewusst dafür entscheiden, Einkommenseinbußen in Kauf zu nehmen, um eher aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Und Unternehmen können älteren Arbeitnehmern Abfindungen anbieten, um Beschäftigungsverhältnisse in gegenseitigem Einverständnis aufzulösen. Um den Arbeitnehmer für seine Einkommensverluste zu entschädigen, müssen diese umso höher ausfallen, je geringer die erwarteten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind.

■ Ab Februar 2006 kürzere Bezugshöchstdauern

In den Jahren 2002 bis 2004 verabschiedete die damalige rot-grüne Regierungskoalition tief greifende Arbeitsmarktreformen. Unter anderem verkürzte sie die Bezugshöchst-

dauern des Arbeitslosengeldes für Ältere deutlich.¹ Die Änderung betraf alle Personen, die nach dem 31. Januar 2006 arbeitslos wurden und mindestens 45 Jahre alt waren. Besonders stark – um 14 Monate – sanken die Bezugshöchstdauern für 52- bis 54-Jährige und für Personen ab 57 Jahren (vgl. Tabelle 1). Damit konnten Arbeitnehmer eine Periode der Arbeitslosigkeit erst ab einem höheren Alter als zuvor als finanziell abgesicherte Brücke in den Ruhestand nutzen. Schon ab Januar 2008 wurde die Bezugsdauer durch die große Koalition aus CDU und SPD allerdings wieder auf bis zu 24 Monate verlängert (vgl. Tabelle 1).

Auch Reformen der Rentenversicherung sowie weitere institutionelle Regelungen soll(t)en einen Übergang aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit erschweren (vgl. Infokästen „Reformen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung“ auf Seite 6 und „Institutionelle Hürden für Kündigungen und Entlassungen“, Seite 7). Sie dürften die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung jedoch kaum beeinflusst haben.

■ Die Reform als „natürliches Experiment“

Die Reform der Bezugshöchstdauern stellt ein „natürliches Experiment“ dar, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf – am stärksten die 52- bis 54-Jährigen und die über 57-Jährigen. Für Personen unter 45 Jahren haben sich im Februar 2006 die Bezugsdauern nicht verändert. Die Entwicklung der Arbeitsmarktchancen der knapp unter 45-Jährigen können entsprechend als Maßstab bzw. „Kontrollgruppe“ dafür dienen, was ohne Reform geschehen wäre. Zugrunde liegt die Annahme, dass sich die Übergangsraten in Arbeitslosigkeit ohne Arbeitsmarktreformen bei allen Gruppen in den Folgejahren gleich entwickelt hätten – also im selben Ausmaß gestiegen oder gesunken wären. Haben sich die Übergangsraten bei den Älteren nach der Reform anders entwickelt als bei Arbeitnehmern unter 45 Jahren, lässt sich dies auf die veränderten Anreizstrukturen durch die Reform zurückführen.

Die Forscher nutzten dieses „natürliche Experiment“, um die Verhaltenseffekte der 2006er Reform auf die Übergangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit abzuschätzen (Dlugosz et al. 2009). Die „Kontrollgruppe“ dazu besteht aus Arbeitnehmern im Alter von 40 bis 44 Jahren.

Tabelle 1

Maximale Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes vor und nach den Reformen von 2006 und 2008, in Monaten

2006er Reform			
Altersgruppe	bis 1/2006	2/2006 bis 12/2007	Verkürzung
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
2008er Reform			
Altersgruppe	2/2006 bis 12/2007	seit 1/2008	Verlängerung
bis 49 Jahre	12	12	0
50 bis 54 Jahre	12	15	3
55 bis 57 Jahre	18	18	0
ab 58 Jahre	18	24	6

Quelle: SGB III, § 127.

© IAB

Bei den Verhaltenseffekten sind Antizipationseffekte – zeitlich vorgelagerte Wirkungen der Reform – von Nach-Reform-Effekten zu trennen. Zeitlich vorgelagerte Wirkungen treten auf, wenn Unternehmen oder Arbeitnehmer ein Beschäftigungsverhältnis vorzeitig lösen, um die längeren Bezugshöchstdauern vor der Reform „mitzunehmen“. Die Nach-Reform-Effekte spiegeln wider, was in den zwei Jahren nach der Reform geschehen ist – sie müssen aber nicht den Effekten entsprechen, die sich ergeben hätten, wenn die Reform langfristig in Kraft gewesen wäre. Denn sie könnten insbesondere in der ersten Zeit nach der Reform noch durch Antizipationseffekte beeinflusst sein, wenn Eintritte in Arbeitslosigkeit durch die Reform vorgezogen wurden. Anfang 2008 wurde die Reform – nach weniger als zwei Jahren – bereits teilweise wieder zurückgenommen.

¹ Mit Arbeitslosengeld sind hier und im Folgenden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung gemeint, gelegentlich auch als Arbeitslosengeld I bezeichnet.

■ Grafische Evidenz für Verhaltenseffekte

Die Untersuchung basiert auf administrativen Daten für Beschäftigte im Alter von 40 bis 64 Jahren, die nicht in der Baubranche beschäftigt waren (vgl. Infokasten „Daten und Methoden“, Seite 7). Alle im Folgenden präsentierten Auswertungen beschränken sich dabei auf Personen, die vor der Reform einen Anspruch auf die Bezugshöchstdauer (in der jeweiligen Altersgruppe) gehabt hätten.

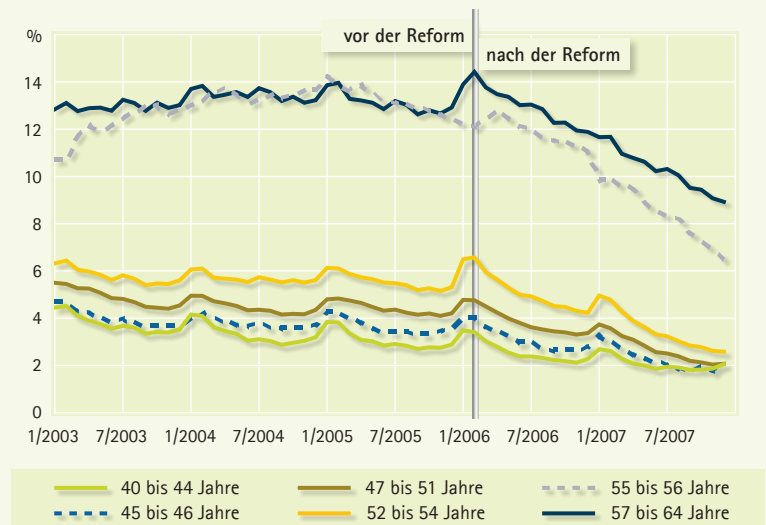
Abbildung 1 zeigt zunächst – getrennt nach Altersgruppen – die Entwicklung des Anteils der Arbeitslosengeldempfänger an den grundsätzlich anspruchsberechtigten Beschäftigten und Arbeitslosen.² Bis Anfang 2005 waren diese Leistungsempfängerquoten – abgesehen von saisonalen Schwankungen – relativ stabil und stiegen nur bei den 55- bis 56-Jährigen merklich an. Anfang 2006 zeigt sich dann insbesondere bei den 52- bis 54-Jährigen sowie bei den 57- bis 64-Jährigen ein „Ausschlag“ der Empfängerquoten nach oben – dies ist ein erster Hinweis auf Antizipationseffekte der Reform. Im Zeitraum nach der Reform verbesserte sich die konjunkturelle Lage, und die Leistungsempfängerquoten sanken in allen Altersgruppen. Besonders deutlich gingen die Quoten allerdings bei den Älteren zurück. Die Abbildung gibt jedoch noch keinerlei Auskunft darüber, inwieweit die stärker gesunkenen Quoten der Älteren allein aus einem im Schnitt kürzeren Arbeitslosengeldbezug resultierten, oder ob die Reform auch Verhaltenseffekte auf die Zugänge und den Verbleib in Arbeitslosigkeit hatte.

Abbildung 2 (rechts) und Abbildung 3 (Seite 4) zeigen jährliche und monatliche Übergangsraten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Die Übergangsraten berechnen sich als Anteil arbeitslos gewordener Personen an allen Beschäftigten der jeweiligen Altersgruppe. Die jährlichen Übergangsraten nach Kalenderjahr und Alter in Abbildung 2 zeigen zunächst: Insgesamt lag das Arbeitslosigkeitsrisiko nach der Reform unter dem der Jahre vor 2005. In den Jahren vor der Reform, also 2003 bis 2005, nahm das Arbeitslosigkeitsrisiko ab einem Alter von 56 bis 60 Jahren deutlich zu, um dann wieder zurückzugehen. Im Jahr 2005, also direkt vor der Reform, nahm das Risiko dabei Spitzenwerte an. In den Jahren nach der Reform, also 2006 und 2007, stieg das Arbeitslosigkeitsrisiko hingegen erst in der Altersgruppe 59 bis 63 Jahre gemäßigt an.

Abbildung 1

Entwicklung der Leistungsempfängerquoten 2003 bis 2007

Monatswerte nach Altersgruppen, in Prozent



Anmerkung: Die Leistungsempfängerquoten berechnen sich als Anteil der Arbeitslosengeldempfänger an grundsätzlich anspruchsberechtigten Beschäftigten und Arbeitslosen der jeweiligen Altersgruppe (nur Personen mit maximaler Anspruchsdauer).

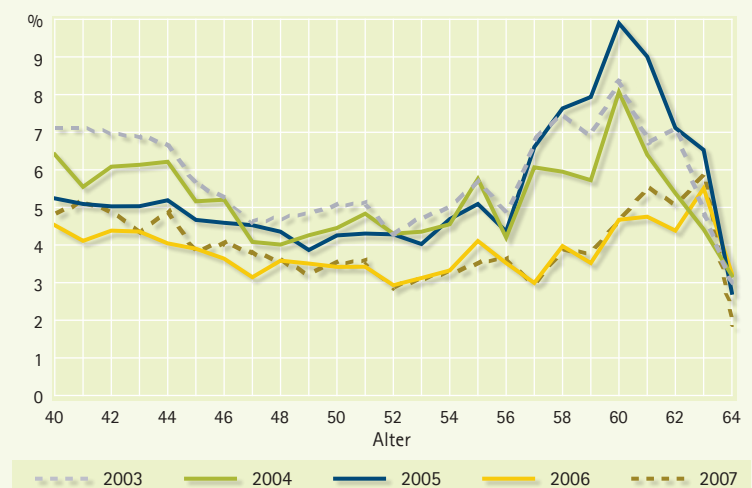
Quelle: IEB; eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 2

Übergangsraten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit

nach Kalenderjahr und Alter, in Prozent



Anmerkung: Die Übergangsraten berechnen sich als Anteil der während eines Jahres arbeitslos gewordenen Personen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der jeweiligen Altersgruppe (nur Personen mit maximaler Anspruchsdauer).

Quelle: IEB; eigene Berechnungen.

© IAB

² Die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit nach Altersgruppen ist wenig aussagekräftig: Bis Ende 2007 hatten ältere Arbeitslose ab 58 Jahren die Möglichkeit zum Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen (§ 428 SGB III), also ohne aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen. Sie galten dann auch nicht mehr als arbeitslos.

Die monatlichen Übergangsraten nach Altersgruppen und Kalendermonat in **Abbildung 3** weisen allgemein am Jahresende eine Spitze auf. Besonders auffällig ist diese am Jahresende 2005 für die Altersgruppe der über 57-Jährigen – ein weiterer Hinweis auf Antizipationseffekte der Reform, die sich auf den Zeitraum November 2005 bis Januar 2006 konzentrieren. Schließlich gehen die Übergangsraten in Arbeitslosigkeit in der Nach-Reform-Periode in allen Altersgruppen zurück – besonders deutlich bei der von der Reform mit am stärksten betroffenen Gruppe der über 58-Jährigen. Während die Abbildungen bereits vermuten lassen, dass die Reform Verhaltens-effekte hatte, könnten die Veränderungen der Übergangsraten aber teils auch auf Änderungen in der Zusammensetzung der Gruppen (z. B. nach Qualifikation) zurückzuführen sein.

■ Starke Antizipationseffekte, deutliche Nach-Reform-Effekte

Die **Abbildungen 2 und 3** vermitteln einen ersten Eindruck davon, wie die 2006er Reform der Bezugshöchstdauern die Arbeitslosigkeitsrisiken älterer Arbeitnehmer beeinflusst hat. Ökonometrische Schätzungen berücksichtigen zudem eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren (vgl. Infokasten „Daten und Methoden“, Seite 7). Die Analyse ermittelt die Reformeffekte dabei getrennt für den in den Grafiken identifizierten Antizipationszeitraum (11/2005 bis 1/2006) und für den Nach-Reform-Zeitraum (von 2/2006 bis 12/2007).

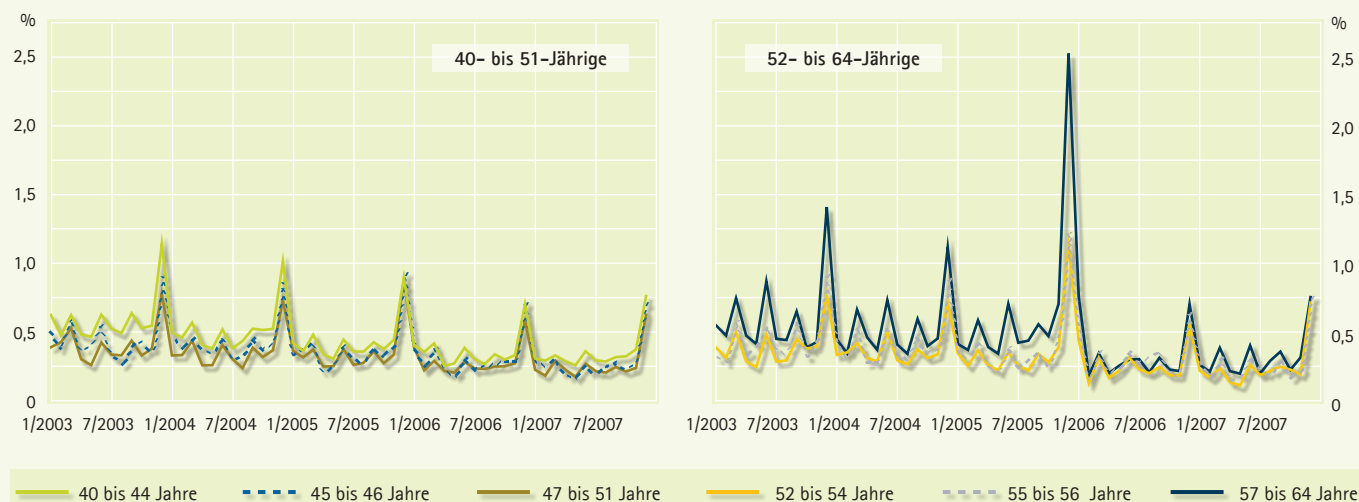
Auch bei Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren bestätigt sich: In den Monaten unmittelbar vor der Reform traten zunächst beträchtliche Antizipationseffekte auf, es wurden also mehr Arbeitsverhältnisse als üblich aufgelöst. Nach der Reform gingen die Übergangswahrscheinlichkeiten in Arbeitslosigkeit hingegen bei den älteren, besonders betroffenen Altersgruppen signifikant zurück. Zudem lässt sich wie erwartet feststellen, dass in der Aufschwungphase die Eintritte in Arbeitslosigkeit insgesamt – bei allen Altersgruppen – gesunken sind. Eine ausführliche Darstellung der zugrunde liegenden Schätzungen wie auch Schätzungen unterschiedlicher Modelle finden sich bei Dlugosz et al. (2009).³

³ Zwar lässt sich die Annahme, dass sich die Zugänge in Arbeitslosigkeit in den unterschiedlichen Altersgruppen ohne Reform ähnlich entwickelt hätten, nicht direkt testen. Zusätzliche Schätzungen weisen aber darauf hin, dass die präsentierten Ergebnisse sehr stabil sind. Weiterhin zeigen Sensitivitätsanalysen, dass Ende 2007 kein weiterer Antizipationseffekt (sei es durch die Verlängerung der Bezugsdauern, sei es durch das Auslaufen der sogenannten 58er Regelung) auftrat.

Abbildung 3

Monatliche Übergangsraten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit 2003 bis 2007

nach Altersgruppen und Kalendermonat, in Prozent



Anmerkung: Die Übergangsraten berechnen sich als Anteil der während eines Monats arbeitslos gewordenen Personen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der jeweiligen Altersgruppe (nur Personen mit maximaler Anspruchsdauer).

Quelle: IEB; eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 4 zeigt, wie sich die Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit im Antizipations- und Nach-Reform-Zeitraum bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmer (mit maximaler Anspruchsdauer) prozentual verändert hat. Die Basiseffekte für den Nach-Reform-Zeitraum spiegeln die Veränderungen wider, die bei Arbeitnehmern aller Altersgruppen gleichermaßen zu beobachten waren, also nicht kausal auf die Reform zurückzuführen sind. Demnach gingen die monatlichen Eintrittsraten in Arbeitslosigkeit bei einem durchschnittlichen Beschäftigten nach der Reform bis Ende 2007 um 25 Prozent zurück. Dies ist nicht auf die Reform zurückzuführen, sondern auf Umstände, die alle Altersgruppen gleichermaßen betrafen, wie etwa die anziehende Konjunktur.

Die Effekte für die Altersgruppen ab 45 Jahren zeigen, wie sich die Übergangsraten bei den betroffenen Gruppen infolge der Reform entwickelt haben. Zunächst fällt das Ausmaß der Antizipationseffekte auf: Die monatliche Übergangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit erhöhte sich in den drei Monaten vor der Reform bei einem ansonsten gleichen 52- bis 56-jährigen Arbeitnehmer – im Vergleich zu einer Situation ohne Reform – um mehr als 50 Prozent, bei einem 56- bis 64-jährigen sogar um fast 120 Prozent.

Aber auch im Nach-Reform-Zeitraum bis Ende 2007 sind beachtliche Effekte festzustellen. Verglichen mit einer Situation ohne Reform waren die monatlichen Übergangswahrscheinlichkeiten eines ansonsten durchschnittlichen 52- bis 56-Jährigen um etwa 10 Prozent niedriger. Bei den 56- bis 64-Jährigen sank die Übergangswahrscheinlichkeit um mehr als 20 Prozent. Wie bereits erwähnt, können die geringeren Eintritte in Arbeitslosigkeit teilweise darauf zurückzuführen sein, dass Übergänge auf den Zeitraum vor der Reform vorgezogen wurden. Zusätzliche Berechnungen zeigen: Wenn die Antizipationseffekte vollständig auf vorgezogene Übergänge zurückzuführen wären, hätte es mindestens 15 Monate gedauert, diesen Vorzieheffekt in der Folge durch die geringeren Übergangsraten nach der Reform zu kompensieren.

Getrennte Schätzungen nach Betriebszugehörigkeitsdauer und Firmengröße verdeutlichen schließlich, dass die Übergangswahrscheinlichkeiten in Arbeitslosigkeit nach der Reform insbesondere bei Beschäftigten mit langer Beschäftigungsdauer in großen Unternehmen (mit mehr als 500 Beschäftigten) zurückgegangen sind.

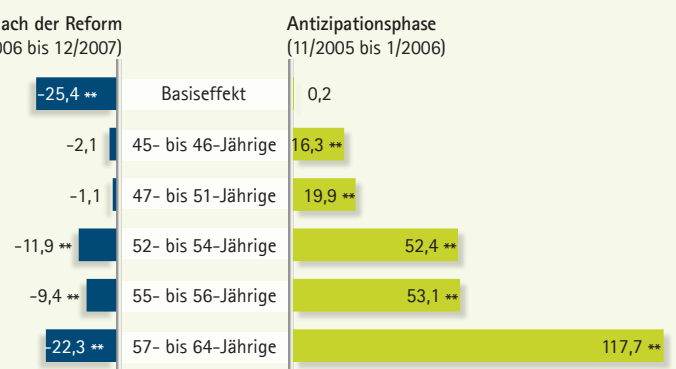
■ Wie die Reform langfristig auf den Haushalt der Arbeitslosenversicherung gewirkt hätte

Dlugosz et al. (2009) schätzen für ausgewählte Personengruppen finanzielle Einsparungen ab, die bei der Arbeitslosenversicherung angefallen wären, wenn die 2006er Reform längerfristig in Kraft geblieben wäre. Die Berechnungen beziehen sich ausschließlich auf die Arbeitslosenversicherung. Nicht berücksichtigt sind indirekte Effekte auf andere Komponenten des sozialen Sicherungssystems (z. B. Rente, Krankheit, Arbeitslosengeld II).

Diese Analysen basieren auf der Kohorte Älterer ab 55 Jahren, die im Oktober 2005 beschäftigt waren und einen Anspruch auf die Bezugshöchstdauer hatten. Die Kohorte umfasst hochgerechnet gut 900.000 Beschäftigte im Alter von 55 bis 56 Jahren und 1.600.000 Beschäftigte ab 57 Jahren. Da diese Personengruppe nach Arbeitslosigkeit fast immer das Erwerbsleben verlässt, wird vereinfachend angenommen, dass sie die maximale Bezugsdauer nach einem Übertritt in Arbeitslosigkeit auch tatsächlich ausgeschöpft hätte. Die individuellen Entlassungswahrscheinlichkeiten vor und nach der Reform lassen sich mit Hilfe der oben präsentierten ökonomischen Schätzungen berechnen (für eine ausführliche Darstellung vgl. Dlugosz et al. 2009).

Abbildung 4

Geschätzte Effekte der Reform auf die Eintrittswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit in Prozent



** signifikant bei $\alpha = 0,01$.

Interpretationshilfe: Während des Antizipationszeitraums war die Wahrscheinlichkeit, dass ein 45- bis 46-jähriger Arbeitnehmer mit ansonsten durchschnittlichen Merkmalen aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit wechselte, hochsignifikant um 16,3 Prozent höher als ohne Reform.

Anmerkung: Ausgewiesen sind die Effekte nach Altersgruppen, relativ zu einem ansonsten durchschnittlichen Arbeitnehmer mit maximaler Anspruchsdauer im Vor-Reform-Zeitraum. Bei der Schätzung der Effekte wurde der Einfluss einer Vielzahl weiterer Variablen berücksichtigt.

Quelle: IEB; eigene Berechnungen.

© IAB

Die potenziellen Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung im Nach-Reform-Zeitraum setzen sich aus zwei Bestandteilen zusammen: Erstens führt die kürzere Bezugsdauer dazu, dass sich die Leistungsströme für arbeitslos gewordene Personen vermindern (Verkürzungseffekt). Dieser wirkte sich im Wesentlichen ab August 2007 aus. Zweitens wurden zwischen Februar 2006 und Dezember 2007 weniger Ältere arbeitslos, als ohne Reform erwartet worden wäre (Nach-Reform-Effekt). Wie oben erläutert, lässt sich der langfristige Nach-Reform-Effekt aufgrund der Antizipationseffekte sowie des kurzen Zeitraums bis zur nächsten Reform allerdings nicht eindeutig bestimmen: Er liegt zwischen Null und den oben geschätzten Effekten.⁴

Der Großteil der Ersparnisse entfällt aber ohnehin auf den Verkürzungseffekt und nicht auf die Verhal-

tenseffekte. Wäre die Reform längerfristig in Kraft geblieben, hätte die Arbeitslosenversicherung für die über 55-Jährigen jährlich 3,66 Mrd. Euro durch den Verkürzungseffekt und bis zu maximal 0,95 Mrd. Euro durch den Nach-Reform-Effekt eingespart. Insgesamt hätten die Ersparnisse bis zu 4,22 Mrd. Euro betragen (was von der Summe der Einzeleffekte abweicht, da die verkürzten Zahlungen für weniger Personen anfallen, wenn Verhaltenseffekte auftreten). Dies entspricht etwa 13 bis 15 Prozent der Aufwendungen für Arbeitslosengeld im Jahr 2004.⁵ Durch die 2008er Reform dürften sich diese Beträge aber wieder deutlich vermindert haben; für eine Schätzung der Effekte dieser Reform ist es derzeit allerdings noch zu früh.

Demgegenüber stehen anfänglich höhere Kosten durch den Antizipationseffekt. Auch für diese lässt sich nur eine untere und obere Grenze ermitteln: Wenn die Reform lediglich vorgezogene Eintritte in Arbeitslosigkeit bewirkt hat, gehen die Antizipationskosten – im Vergleich zu einer Situation ohne Reform – gegen Null; lediglich die Sozialversicherungseinnahmen fallen für einen begrenzten Zeitraum etwas geringer aus. Wenn die Übergänge in Arbeitslosigkeit hingegen zusätzlich waren – in dem Sinne, dass sie sonst erst nach Ende des Beobachtungszeitraums erfolgt wären – wären durch

⁴ Die Untergrenze entspricht einer Situation, in der der gesamte Nach-Reform-Effekt aus vorgezogenen Auflösungen von Beschäftigungsverhältnissen resultiert – sie wird hier mit Null konservativ niedrig angesetzt. Eine obere Grenze wäre erreicht, wenn der Antizipationseffekt ausschließlich zu zusätzlichen Entlassungen geführt hätte und die kurzfristigen Effekte für den Nach-Reform-Zeitraum den langfristigen Effekten entsprechen.

⁵ Diese betragen 29,06 Mrd. Euro (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2005). Als Referenz wird hier das Jahr 2004 herangezogen, da sich im Jahr 2005 bereits die Antizipation der Reform finanziell ausgewirkt haben kann.

i

Reformen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung

Die bis 2006 gültigen Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes von bis zu 32 Monaten gingen noch auf politische Entscheidungen in den 80er Jahren zurück. Ältere konnten nach einem Jahr Arbeitslosigkeit ohne Rentenabzüge mit einem Alter von 60 Jahren in den Ruhestand eintreten. Daher bestand ein Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse im Alter von 57 Jahren und fünf Monaten aufzulösen und die Zeit bis zum Rentenbezug durch Arbeitslosengeld „zwischenzufinanzieren“.

Das Arbeitsförderungsreformgesetz erhöhte 1997 die maßgeblichen Altersgrenzen für die Bezugsdauern bereits um einige Jahre. Im selben Jahr hob das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz die Altersgrenze für Altersrente wegen Arbeitslosigkeit von 63 auf 65 Jahre an. Ein Renteneintritt mit 60 Jahren war zwar weiterhin möglich, aber nun – abhängig von der Geburtskohorte – mit dauerhaften Rentenabschlägen von bis zu 18 Prozent verbunden.

Im Jahr 2004 nahm das Gesetz für Reformen am Arbeitsmarkt – mit Wirkung vom Februar 2006 – die Änderungen der 80er Jahre im Wesentlichen zurück. Außerdem wurde die Rahmenfrist für den Erwerb von Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung – innerhalb derer die Anspruchsberechtigten vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zwölf Monate erwerbstätig gewesen sein müssen – von drei auf zwei Jahre verringert.

Bereits seit 2005 erhalten hilfebedürftige Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist, zudem die neuen Grundsicherungsleistungen („Arbeitslosengeld II“). Deren Höhe ist – anders als die frühere Arbeitslosenhilfe – vom zuvor erzielten Arbeitseinkommen weitestgehend unabhängig.

Im selben Zeitraum hob das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz ab dem Jahr 2006 den frühest möglichen Renteneintrittszeitpunkt nach Arbeitslosigkeit von 60 auf 63 Jahre an. Da sich die Umsetzung die-

ser Reform – je nach monatlicher Geburtskohorte – bis ins Jahr 2012 hinzieht, dürfte sie die Ergebnisse der vorliegenden Analyse kaum beeinflussen.

Bereits Anfang des Jahres 2008 wurde die Bezugshöchstdauer des Arbeitslosengeldes wieder auf 24 Monate ausgeweitet. Die Neuregelung betraf sowohl Neuzugänge in Arbeitslosigkeit als auch den Arbeitslosenbestand zu Beginn des Jahres 2008 (so dass keine Antizipationseffekte auftreten sollten). Gleichzeitig wurde die Ende 2007 auslaufende sogenannte 58er Regelung nicht mehr verlängert. Diese sah vor, dass ältere Arbeitslose ab 58 Jahren Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen – ohne aktive Arbeitsplatzsuche – beziehen konnten. Sie galt nur noch für Personen, die bis Ende 2007 arbeitslos geworden waren.

den Verhaltenseffekt für die Arbeitslosenversicherung zusätzliche Kosten in Höhe von bis zu 1,23 Mrd. Euro entstanden.⁶

■ Fazit

Wie die konkreten Konditionen der Arbeitslosenversicherung ausgestaltet sein sollen, ist eine normative Frage und politisch zu entscheiden. Mögliche Effekte auf die Arbeitsanreize sprechen eher für kurze Bezugsdauern bei Sozialleistungen – dem steht jedoch das Interesse an einer sozialen Absicherung arbeitsloser Personen entgegen. Der zweite Aspekt scheint in Deutschland hohes Gewicht zu haben: Heinemann et al. (2009) zeigten erst kürzlich auf Basis von 2006er Befragungsdaten, dass lediglich 18 Prozent der deutschen Bevölkerung eine Kürzung des Arbeitslosengeldes befürworteten.

Die vorliegende Studie macht deutlich, dass die 2006er Kürzung der Bezugshöchstdauern in Deutschland erhebliche Verhaltenseffekte auf die Übergänge in Arbeitslosigkeit hatte. Ob diese vor allem auf das Verhalten von Betrieben oder aber von Beschäftigten zurückzuführen sind, kann diese Analyse jedoch nicht beantworten. Am deutlichsten sind die Auswirkungen bei der Gruppe der über 57-jährigen Arbeitnehmer zu erkennen. Bei ihnen stiegen die Zugangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit in den Monaten vor der Reform um mehr als 120 Prozent; in den Monaten nach der Reform sanken sie hingegen um gute 20 Prozent.

Da die Ergebnisse für den Nach-Reform-Zeitraum von nur zwei Jahren durch Antizipationseffekte der Reform beeinflusst worden sein dürften, lassen sich die geschätzten Nach-Reform-Effekte zwar nicht als längerfristige Reformwirkung interpretieren. Die Ergebnisse stimmen jedoch mit anderen Studien über ähnliche Gesetzesänderungen im In- und Ausland überein (z. B. Müller et al. 2007 sowie Kyrrä und Wilke 2007). Die Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren (Arlt et al. 2009) ist also tatsächlich nicht zufällig oder rein konjunkturell und demografisch bedingt gewesen – sie war auch auf die vorangegangenen Arbeitsmarktreformen zurückzuführen.

⁶ Teilweise dürften diese Kosten nach § 147a SGB III durch die früheren Arbeitgeber erstattet worden sein (vgl. Infokasten „Institutionelle Hürden für Kündigungen und Entlassungen“).

i

Institutionelle Hürden für Kündigungen und Entlassungen

Verschiedene institutionelle Regelungen sollen dazu beitragen, dass einerseits Arbeitnehmer nur dann kündigen, wenn sie einen neuen Arbeitsplatz in Aussicht haben, und andererseits Unternehmen ihre Beschäftigten nicht ohne wichtigen Grund entlassen.

Erstens müssen Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz ohne wichtigen Grund kündigen, eine Sperrzeit von 12 Wochen in Kauf nehmen (§ 144 SGB III), die die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs vermindert (§ 128 SGB III). Abfindungen führen bei nicht eingehaltener Kündigungsfrist grundsätzlich dazu, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld für längstens ein Jahr ruht (§ 143a SGB III).

Zweitens setzt der Kündigungsschutz hohe Hürden, wenn Unternehmen insbesondere ältere Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeitsdauer entlassen wollen. Unternehmen müssen bei diesen im Regelfall durch Abfindungszahlungen eine einvernehmliche Trennung „erkaufen“. Die Abfindungshöhe steigt, wenn die erwarteten Bezüge von Lohnersatzleistungen sinken. Damit verteuerte die 2006er Reform der Bezugshöchstdauern einvernehmliche Trennungen für die Unternehmen. Im Jahr 2006 wurde zudem der bis dahin gewährte steuerliche Freibetrag für Abfindungen in Höhe von 11.000 Euro gestrichen.

Drittens waren Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten bis zum Inkrafttreten der 2006er Reform der Arbeitslosenversicherung verpflichtet, das Arbeitslosengeld für von ihnen entlassene ältere Arbeitnehmer mit längerer Betriebszugehörigkeitsdauer teilweise bis vollständig zu erstatten (§ 147a SGB III). Die 2004 verschärfte Regelung sollte das Vorziehen von Entlassungen vor den Reformzeitpunkt verhindern. Allerdings sah das Gesetz zahlreiche Ausnahmen vor. Wie hoch der „Abschreckungseffekt“ war, kann die hier vorlegte Analyse zwar nicht beantworten. Die Auswertungen zeigen jedoch, dass trotz dieser Regelung beträchtliche Antizipationseffekte der Reform auftraten.

i

Daten und Methoden

Die empirische Auswertung basiert auf einer 2 %-Stichprobe aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die vor 1970 geboren wurden, aus den integrierten Erwerbsbiografien (IEB). Das IAB fügt in den IEB auf Individualebene administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit zusammen. Diese Daten liefern Informationen zu Zeiten a) des Leistungsbezugs, b) der Arbeitsplatzsuche, c) der Förderung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie d) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der hier verwendete Datensatz umfasst die Jahre 2000 bis 2007. Die Daten wurden für die Untersuchung als monatliches Panel aufbereitet. Die IEB enthalten keinerlei Information darüber, ob ein beobachteter Übergang das Ergebnis einer Kündigung des Arbeitnehmers, einer Entlassung durch den Arbeitgeber oder aber einer einvernehmlichen Trennung war.

Die ökonometrische Analyse basiert auf Logit-Schätzungen der Wahrscheinlichkeit des Zugangs in Arbeitslosigkeit in jedem Monat des Untersuchungszeitraums 2003 bis 2007. Die zu erklärende Variable ist der Übergang aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit mit Arbeitslosengeldbezug. Erklärende Variablen sind zunächst eine Vielzahl von Merkmalen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers sowie das jeweilige Kalenderjahr. Weiterhin enthalten die Schätzungen zwei Variablen, die den Antizipationszeitraum (11/2005 bis 1/2006) und den Zeitraum nach der Reform (2/2006 bis 12/2007) kennzeichnen. Beide Variablen werden schließlich mit Variablen für die – durch die Reform unterschiedlich stark betroffenen – Altersgruppen interagiert. So lässt sich feststellen, ob sich die Eintrittsraten der Altersgruppen infolge der Reform wie auch im Antizipationszeitraum unterschiedlich entwickelt haben. Weil dabei im Prinzip die Differenzen der Übergangsraten vor und nach der Reform (1. Differenz) zwischen zwei Altersgruppen verglichen werden (2. Differenz), wird dieser Ansatz auch als „Differenz-von-Differenzen-Schätzer“ bezeichnet.

Die Autoren



Dr. Stephan Dlugosz

ist Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.
dlugosz@zew.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

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



PD Dr. Ralf A. Wilke

forscht und lehrt an der Nottingham School of Economics.
ralf.wilke@nottingham.ac.uk

Die Autoren danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und dem Economic and Social Research Council (ESRC), die die Studie durch die Projekte „Statistical Modelling of Errors in Administrative Labour Market Data“ und „Bounds for Competing Risks Duration Models using Administrative Unemployment Duration Data“ (RES-061-25-0059) finanziell unterstützt haben.

Literatur

- Arlt, Andrea; Dietz, Martin; Walwei, Ulrich (2009): Besserung für Ältere am Arbeitsmarkt: Nicht alles ist Konjunktur, [IAB-Kurzbericht 16/2009](#), Nürnberg.
- Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2009): Fixing the leak: Unemployment incidence before and after the 2006 reform of unemployment benefits in Germany, [IAB-Discussion Paper 25/2009](#), Nottingham University Discussion Paper 09/10 und ZEW Discussion Paper 09-079.
- Heinemann, Friedrich; Bischoff, Ivo; Hennighausen, Tanja (2009): Choosing from the reform menu card – Individual determinants of labour market policy preferences, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 229, 180–197.
- Kyyrä, Tomi; Wilke, Ralf A. (2007): Reduction in the long-term unemployment of the elderly – A success story from Finland, *Journal of the European Economic Association* 5, 154–182.
- Müller, Eva; Wilke, Ralf A.; Zahn, Philipp (2007): Beschäftigung und Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer: Eine mikroökonomische Evaluation der Arbeitslosengeldreform von 1997, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 227, 65–86.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2005): *Arbeitsmarkt 2004*, Nürnberg.