

Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A.

Article

Kürzere Bezugshöchstdauern von ALG und Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit

ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Dlugosz, Stephan; Stephan, Gesine; Wilke, Ralf A. (2011) : Kürzere Bezugshöchstdauern von ALG und Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Vol. 14, Iss. 2, pp. 8-9

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126034>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kürzere Bezugshöchstdauern von ALG und Effekte auf die Eintritte in Arbeitslosigkeit

Im Februar 2006 verkürzte der Gesetzgeber die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer von zuvor bis zu 32 Monaten auf 18 Monate. Kurz vor der Reform wurden relativ viele ältere Arbeitnehmer arbeitslos; nach dem Inkrafttreten waren es hingegen deutlich weniger als vor der Reform. Das ZEW, das IAB und die Nottingham School of Economics haben die Effekte dieser Reform auf die Eintrittsraten der betroffenen Personengruppen in Arbeitslosigkeit genauer untersucht.

In den Jahren 2002 bis 2004 wurden tiefgreifende Arbeitsmarktreformen verabschiedet. Unter anderem wurde die Bezugshöchstdauern des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitnehmer deutlich verkürzt (Tabelle 1).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 Per-

sonen der Arbeitssuchenden unter 45 Jahren können entsprechend als Kontrollgruppe dafür dienen, was ohne Reform geschehen wäre. Dem zugrunde liegt die Annahme, dass sich die Übergangsraten in die Arbeitslosigkeit ohne Arbeitsmarktreform bei allen Gruppen in den Folgejahren gleich entwickelt hätten. Haben sich die Übergangsraten bei den Gruppen der Personen über 45 Jahren nach der Reform anders entwickelt als

Tabelle 1: Maximale Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes

Vor und nach der 2006er Reform			
Altersgruppe	Bis 1/2006	2/2006 bis 12/2007	Verkürzung in Monaten
bis 45	12	12	0
45-46	18	12	6
47-51	22	12	10
52-54	26	12	14
55-56	26	18	8
ab 57	32	18	14

§ 127 Abs. 2 SGB III in der Fassung des Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I, S. 3004.

sonen ab 57 Jahren. Eine finanziell abgesicherte Brücke in den Ruhestand durch eine Periode der Arbeitslosigkeit konnte für ältere Arbeitnehmer nunmehr erst ab einem höheren Alter errichtet werden (Tabelle 1). Schon ab Januar 2008 wurde die Bezugsdauer allerdings wieder auf bis zu 24 Monate verlängert.

Die Reform als „natürliches Experiment“

Die Reform der Bezugshöchstdauern stellt ein „natürliches Experiment“ dar, da sie nur bestimmte Altersgruppen betraf. Für Personen unter 45 Jahren haben sich die Bezugsdauern nicht verändert. Die Entwicklung der Arbeitsmarktchan-

bei Arbeitnehmern unter 45 Jahren, so lässt sich dies auf die im Zuge der Reform veränderten Anreizstrukturen zurückführen.

Bei diesen Verhaltenswirkungen ist zwischen Antizipationseffekten – zeitlich vorgelagerten Wirkungen der Reform – und Nachreform-Effekten zu trennen. Zeitlich vorgelagerte Wirkungen treten auf, wenn Unternehmen oder Arbeitnehmer ein Beschäftigungsverhältnis vorzeitig lösen, um die längeren Bezugshöchstdauern vor der Reform noch „mitzunehmen“. Die Nachreform-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. Sie können insbesondere in der ersten Zeit nach der Reform noch durch Antizipationseffekte beeinflusst sein.

Graphische Evidenz für Verhaltenswirkungen

Die Untersuchung basiert auf administrativen Daten für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Alter von 40 bis 64 Jahren, die nicht in der Baubranche beschäftigt waren. Alle im Folgenden präsentierten Auswertungen beschränken sich dabei auf Personen, die nach den Vor-Reform-Regelungen einen Anspruch für die Bezugshöchstdauer gehabt hätten.

Abbildung 1 zeigt jährliche Übergangsraten nach Kalenderjahr und Alter aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit. Insgesamt liegt das Arbeitslosigkeitsrisiko nach der Reform unterhalb dem der Jahre vor 2005. In den Jahren vor der Reform (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, nimmt das Risiko Spitzenwerte an. In den Jahren nach der Reform (2006 und 2007), stieg das Arbeitslosigkeitsrisiko hingegen erst in der Altersgruppe 59 bis 63 Jahre gemäßigt an.

Die ökonometrische Analyse basiert auf Logit-Schätzungen der Wahrscheinlichkeit des Zugangs in die Arbeitslosigkeit mit Arbeitslosengeldbezug in jedem Monat des Untersuchungszeitraums 2003 bis 2007. Erklärende Variablen sind zunächst eine Vielzahl von Merkmalen des Arbeitnehmers und des Ar-

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

² Diese Annahme, lässt sich 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.

Tabelle 2: Geschätzte Reformeffekte auf die Eintrittswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit

Antizipationsphase (11/2005 bis 1/2006)		Nachreform-Zeitraum (seit 2/2006)	
Basiseffekt	0,2 v.H.	Basiseffekt	-25,4 v.H. **
Altersgruppe 45-46	16,3 v.H. **	Altersgruppe 45-46	-2,1 v.H.
Altersgruppe 47-51	19,9 v.H. **	Altersgruppe 47-51	-1,1 v.H.
Altersgruppe 52-54	52,4 v.H. **	Altersgruppe 52-54	-11,9 v.H. **
Altersgruppe 55-56	53,1 v.H. **	Altersgruppe 55-56	-9,4 v.H. **
Altersgruppe 57-64	117,7 v.H. **	Altersgruppe 57-64	-22,3 v.H. **

** Signifikant bei $\alpha = 0.01$. * Signifikant bei $\alpha = 0.05$
 Anmerkung: Ausgewiesen ist der Nachreform-Effekte nach Altersgruppen, relativ zu einem ansonsten durchschnittlichen Arbeitnehmer mit maximaler Anspruchs-dauer im Vorreform-Zeitraum.
 Quelle: IEB, Eigene Berechnungen

beitgebers sowie das jeweilige Kalenderjahr. Weiterhin enthalten die Schätzungen zwei Variablen, die den Antizipationszeitraum (11/2005 bis 1/2006) und den Zeitraum nach der Reform (also seit 2/2006) kennzeichnen. Beide Variablen werden schließlich mit Variablen für die – durch die Reform unterschiedlich stark betroffenen – Altersgruppen interagiert.

Starke Antizipationseffekte, deutliche Nachreform-Effekte

Der somit implizit konstruierte „difference-in-difference“-Schätzer aus Übergangsraten vor und nach der Reform (erste Differenz) und zwischen zwei Altersgruppen (zweite Differenz) erlaubt die Messung der Antizipations- und Reformeffekte. Eine ausführliche Darstellung der zugrundeliegenden Methodik wie auch zusätzliche Schätzungen unterschiedlicher Modelle finden sich in Dlugosz et al. (2009).³ Tabelle 2 zeigt, wie sich die Übergangswahrscheinlichkeit in die Arbeitslosigkeit im

Antizipations- und Nachreform-Zeitraum bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmer (mit maximaler Anspruchs-dauer) prozentual verändert hat. Die Basis-effekte für den Nachreform-Zeitraum spiegeln die Veränderungen wider, die bei Arbeitnehmern aller Altersgruppen gleichermaßen zu beobachten waren. Nach der Reform bis zum Ende 2007 gingen die monatlichen Eintrittsraten in Arbeitslosigkeit demnach generell um 25 v.H. zurück.

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 die Arbeitslosigkeit erhöhte sich in den drei Monaten vor der Reform bei einem ansonsten gleichen Arbeitnehmer der Altersgruppe der 52- bis 56-Jährigen – im Vergleich zu einer Situation ohne Reform – um mehr als 50 v.H., bei einem 56- bis 64-Jährigen sogar um fast 120 v.H.

Aber auch im Nachreform-Zeitraum bis Ende 2007 sind beachtliche Effekte festzustellen. Verglichen mit einer Situation ohne Reform waren die Übergangswahrscheinlichkeiten eines 52- bis 56-Jährigen in die Arbeitslosigkeit um etwa 10 v.H. niedriger. Bei den 56- bis 64-Jährigen sank die Wahrscheinlichkeit um mehr als 20 v.H. 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.

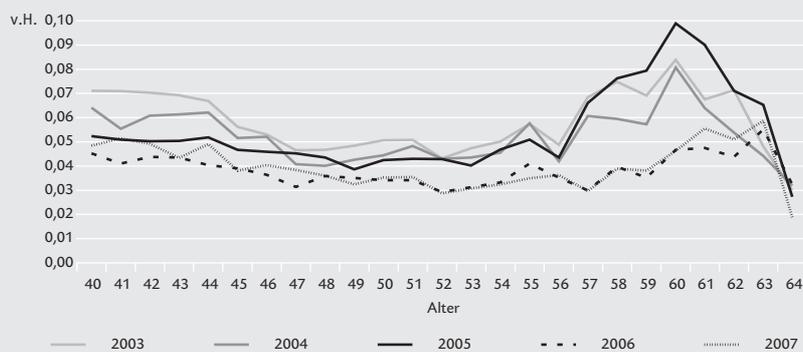
Da die Ergebnisse für den Nachreform-Zeitraum von nur zwei Jahren durch Antizipationseffekte der Reform beeinflusst worden sein dürften, lassen sich die geschätzten Nachreform-Effekte nicht als längerfristige Reformwirkung interpretieren. Die vorgelegten Ergebnisse stimmen jedoch mit anderen Studien über ähnliche Gesetzesänderungen im In- und Ausland überein (siehe z.B. Müller et al. 2007 und Kyrrä und Wilke 2007). Die geringeren Zugangsraten älterer Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren sind also tatsächlich nicht zufällig oder rein konjunkturell und demografisch bedingt gewesen, sondern sind auch auf die Arbeitsmarkt-reformen der letzten Jahre zurückzuführen.

*Stephan Dlugosz (ZEW),
 Gesine Stephan (IAB),
 Ralf A. Wilke (University of Nottingham)*

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:
 Dlugosz, Stephan, Gesine Stephan und Ralf A. Wilke (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 09-2009.
 Kyrrä, Tomi und Ralf A. Wilke, (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, Ralf A. Wilke und Philipp Zahn (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.

Abbildung 1: Monatliche Übergangsraten aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Arbeitslosigkeit nach Kalenderjahr und Alter



Anmerkung: Die Übergangsraten berechnen sich als Anteil der während eines Jahres arbeitslos gewordener Personen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der jeweiligen Altersgruppe (nur Personen mit maximaler Anspruchs-dauer).
 Quelle: IEB, Eigene Berechnungen