

# Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

## Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz

Viktor Steiner  
vsteiner@diw.de

*Für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die im internationalen Vergleich hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland wird von Wissenschaft und Politik unter anderem auch die Arbeitslosenversicherung verantwortlich gemacht. Insbesondere ältere Arbeitslose haben hierzulande eine sehr lange Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld; die Arbeitslosenhilfe wird im Prinzip unbefristet gewährt. Mit der Agenda 2010 hat die Bundesregierung eine Reform des Arbeitslosengeldes angekündigt: Die Bezugsdauer soll für jüngere Arbeitslose auf zwölf Monate, für ältere auf 18 Monate beschränkt werden. Außerdem steht eine Reform der Arbeitslosenhilfe auf der wirtschaftspolitischen Agenda. Die Arbeitslosenhilfe soll mit der Sozialhilfe zusammengelegt werden, für arbeitsfähige Hilfebezieher soll mit dem „Arbeitslosengeld II“ ein neuer Leistungsanspruch eingeführt werden.*

*Im Folgenden wird gezeigt, wie sich die Arbeitslosenunterstützung in Deutschland auf die Dauer und Betroffenheit von Arbeitslosigkeit auswirkt. Die empirischen Ergebnisse weisen auf ausgeprägte Mitnahmeeffekte beim Arbeitslosengeld hin. Die starke Ausweitung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld hat bei den Männern die Arbeitslosigkeit erheblich steigen lassen; auch die Arbeitslosenhilfe hat hierzu beigetragen. Hingegen beeinflusst die Höhe der Arbeitslosenunterstützung die Langzeitarbeitslosigkeit nur in relativ geringem Maße.*

*In Deutschland besteht somit ein erheblicher Reformbedarf beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe. Die in der Agenda 2010 vorgesehenen Reformen lassen daher nicht nur eine Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit, sondern auch eine effizientere Arbeitslosenversicherung erwarten.*

Die Arbeitslosenunterstützung in Deutschland ist durch im internationalen Vergleich durchschnittliche Einkommensersatzquoten (dem Verhältnis vom Arbeitslosengeld zum früheren Nettoerwerbseinkommen) und überdurchschnittliche Anspruchsdauern gekennzeichnet. Letzteres ergibt sich vor allem durch die langen Anspruchsdauern, insbesondere für Ältere, und den zeitlich unbefristeten Anspruch auf Arbeitslosenhilfe für „bedürftige“ Leistungsbezieher (Kasten 1). Folge ist eine höhere Langzeitarbeitslosigkeit als bei kürzeren Anspruchsdauern. Neben der Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer setzt dies auch Anreize, dass Arbeitnehmer freiwillig kündigen oder zumindest wenig unternehmen, um eine drohende Kündigung zu verhindern. Die Unternehmen auf der anderen Seite haben stärkere Anreize, ihren Mitarbeitern zu kündigen, wenn die damit verbundenen Kosten ihnen nicht direkt zugerechnet werden, sondern

Königin-Luise-Straße 5  
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de  
postmaster@diw.de

**DIW** Berlin

**Nr. 25/2003**

70. Jahrgang / 19. Juni 2003

### Inhalt

Senkung der Arbeitslosenunterstützung: Weniger Arbeitslosigkeit, mehr Effizienz Seite 401

### Zahlenbeilage

**Unkorrigiert!**

SENDESPERRFRIST:

Mittwoch, 18. Juni 2003, 17 Uhr

A 22127 C

Kasten 1

## Arbeitslosenunterstützung in Deutschland

Die Arbeitslosenunterstützung in Deutschland besteht aus dem Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe. Das Arbeitslosengeld ist eine Versicherungsleistung und wird aus Sozialbeiträgen finanziert, die zu gleichen Teilen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebracht werden. Im Gegensatz dazu ist die Arbeitslosenhilfe steuerfinanziert und wird gewährt, solange der Lebensunterhalt nicht aus anderen Quellen bestritten werden kann. Die Anrechnung von Einkommen und Vermögen ist bei der Arbeitslosenhilfe aber etwas großzügiger geregelt als bei der Sozialhilfe.

Voraussetzung für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe sind erstens die Registrierung beim Arbeitsamt als arbeitssuchend, zweitens die Arbeitsbereitschaft, drittens die Erfüllung bestimmter Anwartschaftszeiten und viertens die Unterschreitung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren in der gesetzlichen Rentenversicherung. Von Arbeitsbereitschaft wird dann ausgegangen, wenn der Arbeitssuchende zur Aufnahme einer „zumutbaren“ Beschäftigung fähig, bereit und kurzfristig verfügbar ist. Falls eine vom Arbeitsamt angebotene zumutbare Stelle (oder auch Weiterbildungsmaßnahme) vom Arbeitslosen abgelehnt wird, kann der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zu zwölf Wochen ausgesetzt werden. Die verbleibende Anspruchsdauer wird entsprechend gekürzt. Falls ein zumutbares Jobangebot ein zweites Mal abgelehnt wird, kann die Zahlung von Arbeitslosengeld oder -hilfe ausgesetzt werden.

Die für den Bezug von Arbeitslosengeld notwendige Anwartschaftszeit beträgt mindestens 360 Kalendertage sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb einer bestimmten Zeitperiode. Die Einkommensersatzquote (= Arbeitslosengeld/früheres Nettoerwerbseinkommen) beträgt 60 % bzw. 67 % für Bezieher von Arbeitslosengeld ohne bzw. mit Kind(ern), für Bezieher von Arbeitslosenhilfe beträgt sie 53 % bzw. 57 %.

Für bestimmte Altersgruppen ist die Anspruchsdauer zwischen 1985 und 1987 erheblich ausgeweitet worden, seither aber weitgehend unverändert geblieben. Seit Juli 1987 variiert die Anspruchsdauer von sechs Monaten für Arbeitslose unter 42 Jahren, die nur die Mindestanwartschaftszeit von zwölf Monaten erfüllen, bis zu 32 Monate für früher langfristig beschäftigte Arbeitslose über 53 Jahren.<sup>1</sup>

In der Agenda 2010 wird vorgeschlagen, die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab 55 Jahren auf 18 Monate, für alle anderen Arbeitslosen auf zwölf Monate zu beschränken. Außerdem soll die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammengelegt werden, arbeitsfähige Anspruchsberechtigte sollen ein so genanntes „Arbeitslosengeld II“ erhalten, das geringfügig über dem bisherigen Sozialhilfeniveau liegen soll. Dadurch und durch intensivere Vermittlungsbemühungen durch die Arbeitsämter erhofft man sich verbesserte Arbeitsanreize und Beschäftigungschancen auch für die durch die Sozialämter betreuten Hilfeempfänger.

<sup>1</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der institutionellen Regelungen und deren Änderungen über die Zeit vgl. V. Steiner, a. a. O., Kap. 2.2.2.

durch die Gesamtheit der Beitragszahler getragen werden.<sup>1</sup>

### Dauer der Arbeitslosigkeit

Die Effekte der Arbeitslosenunterstützung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit wurden für Deutschland in mehreren mikroökonomischen Studien untersucht (Kasten 2). Im Folgenden wird gezeigt, dass die sukzessive Ausweitung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld die Arbeitslosigkeitsdauer deutlich erhöht hat. Der unbefristete Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hat zur hohen Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland beigetragen.<sup>2</sup>

Die Abbildung zeigt, wie sich der längerfristige Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung auf die

Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit auswirkt. Für Frauen wird dabei zwischen dem Abgang in Beschäftigung und in Nichterwerbstätigkeit unterschieden. Die Abgangsrate gibt die – hinsichtlich der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit – bedingte Wahrscheinlichkeit an, die Arbeitslosigkeit in einer bestimmten Periode zu beenden. Die Abgangsrate hängt von den individuellen Kosten der Arbeitssuche und damit auch von der Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung ab: Je großzü-

<sup>1</sup> In den USA werden die Beitragssätze entsprechend den durch das Kündigungsverhalten der Unternehmen in der Vergangenheit für die Arbeitslosenversicherung entstandenen Kosten diesen teilweise individuell zugerechnet („experience rating“). In Deutschland erfolgt bei der Arbeitslosenversicherung keine derartige Differenzierung der Beitragssätze nach der verursachten Schadenshöhe.

<sup>2</sup> Vgl. V. Steiner: Benefit-Entitlement Effects on the Duration and Incidence of Unemployment, [www.fu-berlin.de/wifo/forschung/unemployment\\_benefits.pdf](http://www.fu-berlin.de/wifo/forschung/unemployment_benefits.pdf).

## Empirische Evaluation der Effekte der Arbeitslosenunterstützung

Empirische Evaluationsstudien zum Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenunterstützung basieren auf Abgangsratenmodellen. Um die Effekte auf die Dauer bzw. Inzidenz der Arbeitslosigkeit schätzen zu können, muss die Arbeitslosenunterstützung unabhängig vom Verhalten des einzelnen Arbeitslosen im Schätzzeitraum variieren. Derartige exogene Änderungen beim Arbeitslosengeld ergeben sich aufgrund der institutionellen Änderungen beim Arbeitslosengeld, die in den 80er Jahren in mehreren Stufen eingeführt wurden (Kasten 1). Durch dieses natürliche Experiment werden die Arbeitslosen im Prinzip in zwei Gruppen aufgeteilt: die von der Änderung der maximalen Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld zu einem bestimmten Zeitpunkt Betroffenen („Treatment“-Gruppe) und die Kontrollgruppe, die davon nicht betroffen ist. Der Effekt der Reform ist die Differenz in der Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen diesen beiden Gruppen bevor und nachdem die Änderung in Kraft getreten ist. Diese so genannte *Differenzen-von-Differenzen*-Methode lässt sich relativ einfach auf die Schätzung von Abgangsratenmodellen übertragen.<sup>1</sup>

Die meisten empirischen Untersuchungen basieren auf dem Sozio-oekonomischen Panel des DIW Berlin und beschränken sich auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Arbeitslosenunterstützung und Dauer der Arbeitslosigkeit. Auch beziehen sich die meisten Studien aus methodischen Gründen nur auf Westdeutschland. Insgesamt weisen diese Studien darauf hin, dass eine Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosengeld und/oder -hilfe die Dauer der Arbeitslosigkeit mehr oder weniger deutlich erhöht, während marginale Änderungen der Einkommensersatzquote keine quantitativ bedeutsamen Effekte haben.<sup>2</sup> Die Effekte der Arbeitslosenunterstützung auf den Zugang in die Arbeitslosigkeit wurde für Deutschland mit Ausnahme der im Text präsentierten Studie noch nicht untersucht.

<sup>1</sup> Vgl. dazu allgemein T. Hagen und V. Steiner: Von der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Baden-Baden 2000, Kap. 2.3; zur Anwendung auf Abgangsratenmodelle, V. Steiner, a. a. O., Kap. 2.4.

<sup>2</sup> Vgl. V. Steiner, a. a. O., Kap. 2.5.3.1.

giger die Arbeitslosenunterstützung hinsichtlich Höhe und Anspruchsdauer ausgestaltet ist, desto geringer wird unter ansonsten gleichen Bedingungen die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit sein. Da zwischen der Abgangsrate und der erwarteten abgeschlossenen Dauer der Arbeitslosigkeit ein inverser Zusammenhang besteht, wird die Dauer umso länger sein, je großzügiger die Arbeitslosenunterstützung ausgestaltet ist. Die Abgangsraten werden hier nur für Anspruchsdauern von zwölf und 18 Monaten und eine bestimmte Altersgruppe mit bestimmten Merkmalen gezeigt. Für andere Altersgruppen und andere Merkmalsausprägungen unterscheidet sich zwar das Niveau, nicht aber der Verlauf der Abgangsraten. Für einen besseren Vergleich sind auch die entsprechenden Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit der jeweiligen Kontrollgruppe, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wiedergegeben.

Für arbeitslose Männer ohne Anspruch auf anschließende Arbeitslosenhilfe springt die Abgangsrate in Beschäftigung zum Zeitpunkt des Auslaufens ihres jeweiligen Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach zwölf bzw. 18 Monaten auf einen deutlich höheren Wert. Dies zeigt, dass das Arbeitslosengeld von den Arbeitslosen bis zum Ende der Anspruchsdauer „mitgenommen“ wird (Mitnahme-

effekt). Besteht im Anschluss dann noch ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, bleibt die Abgangsrate mehr oder weniger konstant. Die Arbeitslosenhilfe erhöht daher die Langzeitarbeitslosigkeit. Bei den Frauen beeinflusst ein längerfristiger Anspruch auf Arbeitslosengeld die Abgangsrate in Beschäftigung nur geringfügig. Allerdings steigt die Abgangsrate in Nichterwerbstätigkeit am Ende der Anspruchsdauer für Arbeitslosigkeit sprunghaft an. Es kommt also auch hier zu Mitnahmeeffekten.

In welchem Ausmaß die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland durch diese Effekte erklärt werden kann, lässt sich am besten mittels des Konzepts der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit beantworten: Die Verbleibswahrscheinlichkeit gibt den Anteil der Arbeitslosen an, die nach einer bestimmten Dauer immer noch arbeitslos sind. Der Verbleibswert nach zwölf Monaten gibt daher den Anteil der Langzeitarbeitslosen nach der üblichen Definition an.<sup>3</sup> In Tabelle 1 sind Verbleibs-

<sup>3</sup> Zwischen der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit und der Verbleibswahrscheinlichkeit in diesem Monat,  $S(t)$ , besteht der folgende Zusammenhang:

$$S(t) = \prod_{\tau=1}^t (1 - h(\tau));$$

vgl. V. Steiner, a. a. O., Kap. 2.5.2.1.

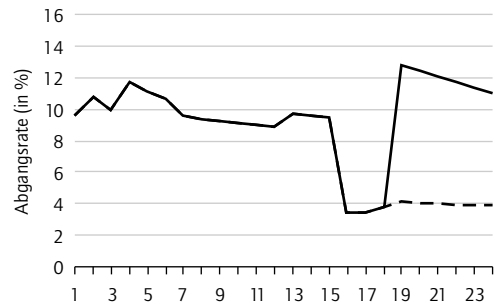
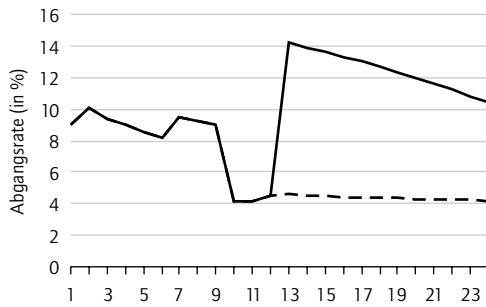
Abbildung

**Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit<sup>1</sup> bei unterschiedlichen Anspruchsdauern auf Arbeitslosengeld, mit/ohne Arbeitslosenhilfe**

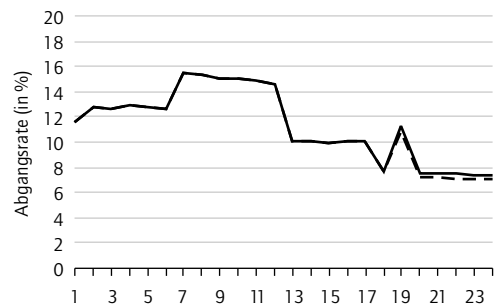
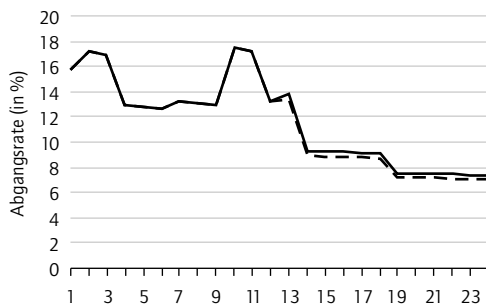
Anspruch auf Arbeitslosengeld = 12 Monate

Anspruch auf Arbeitslosengeld = 18 Monate

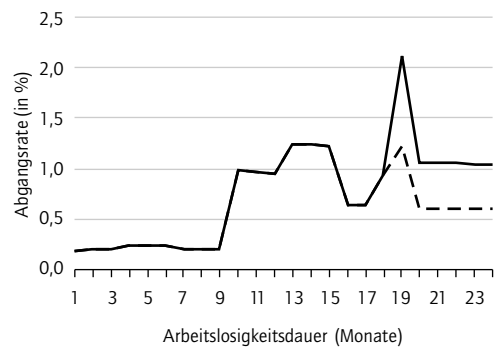
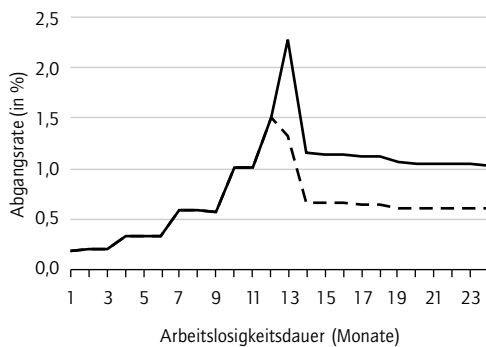
In Erwerbstätigkeit: Männer



In Erwerbstätigkeit: Frauen



In Nichterwerbstätigkeit: Frauen



— Ohne Arbeitslosenhilfe    - - - Mit Arbeitslosenhilfe

<sup>1</sup> Die Abgangsraten beziehen sich auf die in Tabelle 1 definierte Referenzgruppe.

Quelle: V. Steiner, a. a. O., Figures 2.14 bis 2.16.

wahrscheinlichkeiten für bestimmte Anspruchsdauern auf Arbeitslosengeld ausgewiesen. Die Verbleibswerte beziehen sich auf die Altersgruppe der 44- bis 48-Jährigen, die in einem bestimmten Zeitraum arbeitslos geworden sind. Für andere Altersgruppen und Zeitperioden würden sich die Simulationsergebnisse im Niveau, nicht aber im Verlauf unterscheiden.

Falls kein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe besteht (Simulation A), sind nach sechs Mo-

naten Arbeitslosigkeit noch 43,5% der Männer und 36,9% der Frauen arbeitslos. Besteht dagegen ein Leistungsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung (Simulation B und C), erhöht sich dieser Wert bei den Männern deutlich auf 66%, bei den Frauen hat dies keine merklichen Auswirkungen. Bei den Simulationen B und D besteht im Anschluss an das Arbeitslosengeld ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Bei den Simulationen C und E endet der Leistungsbezug. Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe (Simulation A),

Tabelle 1

## Auswirkungen der Arbeitslosenunterstützung auf die Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit<sup>1</sup>

In Prozent

Simulation	Männer Verbleibswert nach ... Monaten				Frauen Verbleibswert nach ... Monaten			
	6	12	18	24	6	12	18	24
<b>Anspruchsdauer = 0 Monate</b>								
A	43,5	18,3	8,3	4,7	36,9	13,6	7,0	4,1
<b>Anspruchsdauer = 6 Monate</b>								
B	66,0	48,9	36,7	28,0	38,7	14,4	7,9	4,8
C	66,0	26,2	11,5	5,9	38,7	13,3	6,9	4,0
D	65,6	48,5	36,4	27,7	42,3	17,0	9,7	6,2
E	65,6	26,1	11,5	5,9	42,3	14,4	7,4	4,4
<b>Anspruchsdauer = 12 Monate</b>								
B	56,7	37,2	28,3	21,8	37,9	13,9	7,2	4,4
C	56,7	37,2	15,6	7,5	37,9	13,9	6,7	3,9
D	56,3	36,7	27,9	21,4	41,5	16,6	9,0	5,8
E	56,3	36,7	15,4	7,5	41,5	16,6	8,0	4,7
<b>Anspruchsdauer = 18 Monate</b>								
B	50,9	28,5	18,9	14,8	44,2	15,9	8,1	4,8
C	50,9	28,5	18,9	8,8	44,2	15,9	8,1	4,5
D	50,5	28,0	18,5	14,5	47,8	18,8	10,2	6,2
E	50,5	28,0	18,5	8,7	47,8	18,8	10,2	5,6

<sup>1</sup> Die Simulationen beziehen sich auf die Referenzgruppe der 44- bis 48-Jährigen, die im Zeitraum Juli 1987 bis Dezember 1992 arbeitslos wurde. Außerdem sind diese nicht verheiratet, deutscher Nationalität und nicht gesundheitlich eingeschränkt und haben kein Kind, das sechs Jahre alt ist oder jünger. Bei den Simulationen wurden für die jeweils angenommene Dauer des Leistungsanspruchs die Variablen zur Beschreibung der Arbeitslosenunterstützung ceteris paribus variiert, wobei:

- A: kein Anspruch auf Arbeitslosengeld (ALG) oder Arbeitslosenhilfe (ALH)
- B: Einkommensersatzquote (EQ) während der Anspruchsdauer auf ALG 63 %, anschließend Anspruch auf ALH, EQ = 56 %
- C: wie B, aber nach Auslaufen des ALG-Anspruchs kein ALH-Anspruch
- D: wie B, aber EQ der ALG = 50 %
- E: wie D, aber keinerlei ALH-Anspruch.

Quelle: V. Steiner, a. a. O., Table 2.8.

DIW Berlin 2003

sind 18,3 % der Männer und 13,6 % der Frauen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (Verbleibswerte nach zwölf Monaten). Besteht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer von sechs Monaten und im Anschluss daran auf Arbeitslosenhilfe (Simulation B), beträgt der Anteil langzeitarbeitsloser Männer fast 50 %, bei den Frauen zeigt sich kein statistisch signifikanter Effekt. Dies hängt damit zusammen, dass bei ihnen zwar die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Nichterwerbstätigkeit signifikant beeinflusst wird (Abbildung), aufgrund des geringen Niveaus dieser Wechsel damit aber kein größerer Effekt auf die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer verbunden ist.

Die Simulationsergebnisse zeigen auch, dass eine Reduktion der Einkommensersatzquote um fast 20 % die Verbleibswahrscheinlichkeiten in Arbeitslosigkeit nur in geringem Maße reduzieren würde, d. h. die Arbeitslosigkeitsdauer reagiert nur gering auf eine Änderung der Ersatzquote.

### Zugang in die Arbeitslosigkeit

Im Folgenden werden Auswirkungen der Arbeitslosenunterstützung auf Arbeitslosigkeit gezeigt.<sup>4</sup> Dabei wurde die Zugangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit von der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld und anderen erklärenden Variablen geschätzt.

Die in Tabelle 2 ausgewiesenen Werte sind durchschnittliche jährliche Zugangsraten (in Prozent) aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit. Die Kontrollgruppe unterscheidet sich von der Gruppe der Berechtigten nur dadurch, dass für sie im Beobachtungszeitraum die Dauer des Anspruchs nicht ausgeweitet wurde. Für beide Gruppen unterscheiden sich die geschätzten Zugangsraten je nach Alter und der betrachteten Periode.

Bei den Männern beträgt die jährliche Zugangsraten in die Arbeitslosigkeit ca. 7 %, für die Frauen nur etwas über 2 %. Dieser Unterschied ist vor allem

<sup>4</sup> Vgl. V. Steiner, a. a. O., Kap. 2.2.2.

Tabelle 2

**Auswirkungen der Arbeitslosenunterstützung auf den Zugang in Arbeitslosigkeit<sup>1</sup>**

	Männer		Frauen	
	Kontrollgruppe	Berechtigte	Kontrollgruppe	Berechtigte
Referenzgruppe	7,07		2,14	
Periode 1 × Alter 49 bis 53 Jahre	–	–	0,25	0,79
Periode 1 × Alter ≥ 54 Jahre	–	–	0,27	0,86
Periode 2 × Alter 49 bis 53 Jahre	–	–	0,27	1,26
Periode 2 × Alter ≥ 54 Jahre	2,50	12,90	0,28	1,43
Periode 3 × Alter ≥ 54 Jahre	1,67	5,88	0,17	0,97
Periode 4 × Alter ≥ 54 Jahre	4,00	13,40	0,39	2,11

Die Werte sind jährliche Zugangsraten in Prozent. Die Referenzgruppe ist wie folgt definiert: 25 ≥ Alter < 42 Jahre, Zeitperiode = Januar bis Dezember 1984. Die übrigen Modellvariablen sind bei Dummy-Variablen bezüglich der jeweiligen Basis-

kategorie definiert, bei metrischen Variablen bei den Mittelwerten gemessen.

Die Abgrenzung der Zeitperioden ist:

- Periode 1 = Januar 1984 bis Dezember 1985
- Periode 2 = Januar 1986 bis Juni 1987
- Periode 3 = Juli 1987 bis Dezember 1992
- Periode 4 = Januar 1993 bis Dezember 1994.

<sup>1</sup> Die Schätzungen basieren auf durchschnittlichen Anspruchsdauern, die von der jeweiligen Altersgruppe und Zeitperiode abhängen.

Quelle: V. Steiner, a. a. O., Table 2.12.

DIW Berlin 2003

auf die wesentlich höhere Abgangsrate aus Beschäftigung in Nichterwerbstätigkeit bei Frauen in der Altersgruppe von 25 bis 45 Jahren zurückzuführen.

Die Ausweitung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in den 80er Jahren führte bei einigen Gruppen zu einem starken Anstieg der Zugangsraten in die Arbeitslosigkeit. So zeigt der Vergleich in Tabelle 2, dass sich durch die Anhebung der Anspruchsdauer in den Jahren 1986 und 1987 die Zugangsraten in die Arbeitslosigkeit in der Gruppe der über 54-jährigen Arbeitslosen von 2,5 % auf 12,9 % verfünffachte. Infolge der Rezession 1992/1993 stieg die Zugangsraten in die Arbeitslosigkeit erneut deutlich an, der relative Effekt des Anspruchs auf Arbeitslosengeld blieb jedoch im Vergleich zur Vorperiode ungefähr gleich.

Auch bei den Frauen hat die Ausweitung des Leistungsanspruchs dazu geführt, dass es für sie wahrscheinlicher wurde, arbeitslos zu werden. In der ersten Periode hat sich sowohl für die Altersgruppe der 49- bis 53-Jährigen als auch der älteren Frauen die Zugangsraten in Arbeitslosigkeit gegenüber der Kontrollgruppe annähernd verdreifacht. Da in dieser Periode die maximale Dauer des Leistungsanspruchs bei beiden Altersgruppen 18 Monate betragen hat (gegenüber zwölf Monaten bei der Kontrollgruppe), war dies zu erwarten.

Allerdings scheinen diese Ergebnisse wesentlich von der Spezifikation des Leistungsanspruchs abzuhängen. Wird die individuell bestimmte Dauer des Leistungsanspruchs bei der Schätzung verwen-

det, kann nur für die Gruppe der älteren Männer (54 Jahre oder älter) ein signifikanter Effekt auf die Zugangsraten in die Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden. Für diese Gruppe wird die Zugangsraten fast doppelt so hoch geschätzt wie für die Kontrollgruppe.

**Effizienz der Arbeitslosenunterstützung**

Da die meisten Arbeitnehmer ein sicheres Erwerbseinkommen einem unsicheren in gleicher Höhe eindeutig vorziehen, d. h. ihr Verhalten durch „Risikoaversion“ gekennzeichnet ist, kann die gesellschaftliche Wohlfahrt durch eine staatliche Versicherungspflicht, die jedem Arbeitnehmer ein gewisses Einkommen auch bei Arbeitslosigkeit garantiert, erhöht werden.<sup>5</sup> In der aktuellen Diskussion zur Reform der Arbeitslosenversicherung werden zur Verbesserung der Effizienz Sperrzeiten, Selbstbehalte, Einmalzahlungen und von der Arbeitslosigkeitsdauer abhängige Einkommensersatzquoten vorgeschlagen. Dazu bietet die Theorie der Arbeitslosenversicherung einige Resultate an, die in Verbindung mit den oben dargestellten empirischen Befunden zur Versachlichung der aktuellen Diskussion beitragen können. Im Mittelpunkt steht dabei die ökonomische effiziente Absicherung der durch Arbeitslosigkeit verursachten Einkommenschwankungen.

Die ökonomisch effiziente Arbeitslosenversicherung hängt im Wesentlichen vom Ausmaß der Risikoaversion der Arbeitslosen auf Einkommenschwankungen und der Elastizität der Arbeitslosigkeitsdauer bezüglich der Einkommensersatzquote ab. Je geringer die Risikoaversion der Arbeitslosen ist, desto geringer ist die Einkommensersatzquote. Andererseits ist bei gegebener Risikoaversion die optimale Einkommensersatzquote umso geringer, je größer die Elastizität der Arbeitslosigkeitsdauer ist, da dann nur geringe Mitnahmeeffekte auftreten. Für eine relativ geringe Elastizität der Arbeitslosigkeitsdauer und mittlere Risikoaversion lässt sich eine optimale Einkommensersatzquote im Bereich zwischen 50 und 65 % ableiten, falls sich die Arbeitslosen verschulden können. Besteht für Arbeitslose aufgrund von Kreditmarktrestriktionen keine Möglichkeit der Verschuldung, liegt die optimale Einkommensersatzquote deutlich höher. Falls die Lohnersatzleistung unbefristet gewährt wird, kann sie bis auf 75 % steigen. Bei einer befristeten Anspruchsdauer kann die optimale Einkommensersatzquote sogar bis auf 100 % steigen.

<sup>5</sup> Eine Zusammenfassung der Literatur bietet R. Eisen: Reformüberlegungen zur Arbeitslosenversicherung. In: R. Hauser (Hrsg.): Reform des Sozialstaats I. Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 251/1. Berlin 1997, S. 45–75.

Der optimale Verlauf der Einkommensersatzquote während der gesamten Arbeitslosigkeit hängt neben den Annahmen über das individuelle Arbeitsverhalten auch von der Vermögensausstattung bzw. der Kreditfähigkeit von Arbeitslosen ab. Falls diese über kein Vermögen verfügen, sich nicht verschulden können und ihre individuelle Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nicht selbst beeinflussen können, ist eine in jeder Periode konstante Einkommensersatzquote optimal. Können die Arbeitslosen die Abgangsrate durch die Intensität der Arbeitssuche beeinflussen, hängt der optimale Verlauf der Ersatzquote davon ab, ob die Suchintensität durch das Arbeitsamt beobachtbar ist oder nicht. Ist dies der Fall, ist eine in jeder Periode konstante Einkommensersatzquote optimal. Anderenfalls ergibt sich ein monoton abnehmender Verlauf der Ersatzquote, die mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit gegen Null konvergiert.

Falls die Arbeitslosen über Vermögen verfügen oder sich verschulden können und die Abgangsrate durch individuelle Suchintensität nicht beeinflusst werden kann, gilt für den optimalen Verlauf der Einkommensersatzquote: Zu Beginn der Arbeitslosigkeit wird keine Unterstützung gezahlt, und die Einkommensersatzquote wird im Anschluss an eine Wartefrist auf einen konstanten Wert festgesetzt. Dabei ist die optimale Wartefrist umso länger, je größer das individuelle Vermögen zu Beginn der Arbeitslosigkeit ist.

Bewertet man die bestehenden Regelungen in der deutschen Arbeitslosenversicherung nach diesen Kriterien, dürfte die Höhe der Einkommensersatzquote bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit vermutlich nahe am optimalen Niveau liegen. Dabei wird aufgrund der präsentierten empirischen Evidenz davon ausgegangen, dass die Elastizität der Arbeitslosigkeitsdauer bezüglich der Einkommensersatzquote in Deutschland relativ gering ist. Dies weist darauf hin, dass Arbeitslose durch ihr Arbeitsverhalten die Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit beeinflussen können. Darüber hinaus wird angenommen, dass die Suchintensität der Arbeitslosen nur unzureichend durch die Arbeitsämter kontrolliert werden kann und Arbeitslose über wenig Vermögen verfügen bzw. sich kaum verschulden können.<sup>6</sup> Die präsentierten empirischen Ergebnisse weisen aber auch auf erhebliche Mitnahmeeffekte beim Bezug von Arbeitslosengeld hin. Dies spricht für eine mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer abnehmende Einkommensersatzquote und gegen langfristige Anspruchsdauern beim Arbeitslosengeld sowie die im Prinzip unbefristete Arbeitslosenhilfe.

## Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Relativ lange Anspruchsdauern beim Arbeitslosengeld und die im Prinzip zeitlich unbefristet gewährte Arbeitslosenhilfe sind wesentliche Faktoren für die hohe Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland. Darüber hinaus setzt die Arbeitslosenunterstützung in der derzeitigen Form auch Anreize zur Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen. Dies betrifft vor allem ältere Arbeitnehmer: Die in den 80er Jahren in mehreren Stufen drastisch verlängerte maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes hat die effektive Frühverrentung bereits vor dem 60. Lebensjahr bei den Männern begünstigt. Darüber hinaus weisen die empirischen Ergebnisse für Deutschland auf ausgeprägte Mitnahmeeffekte beim Arbeitslosengeld hin: Die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit zu beenden, steigt unmittelbar nach dem Auslaufen des Leistungsanspruchs deutlich an. Besteht im Anschluss an das Arbeitslosengeld ein Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, ist dies mit einer deutlich höheren Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit verbunden. Gerade bei den Männern trägt dies zur Langzeitarbeitslosigkeit bei.

Betrachtet man den Abbau der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit, als vorrangliches wirtschaftspolitisches Ziel, weisen die in der Agenda 2010 vorgesehene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Kürzung der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld auf zwölf bzw. 18 Monate in die richtige Richtung. Da die Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung darstellt, stehen einer raschen Umsetzung der Integration mit der Sozialhilfe keine rechtlichen Gründe entgegen. Will man dadurch merkliche Beschäftigungseffekte erzielen und die fiskalischen Kosten begrenzen, sollte das geplante „Arbeitslosengeld II“ für arbeitsfähige Hilfeempfänger aber nicht über dem bisherigen Sozialhilfeniveau angesetzt werden.<sup>7</sup>

Das Arbeitslosengeld sollte mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer merklich reduziert werden. Bei einer ausreichend bemessenen Übergangsfrist zur Wahrung des Vertrauensschutzes erscheint auch eine generelle Beschränkung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld auf maximal zwölf Monate vertretbar, wie dies bereits früher der Fall war und in den meisten OECD-Ländern auch die

<sup>6</sup> Allerdings zeigen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) für 1998, dass das durchschnittliche Vermögen von Haushalten mit arbeitslosem Vorstand knapp 70 000 Euro betragen hat. Im Vergleich dazu hat das Vermögen aller Haushalte in diesem Jahr ca. 120 000 Euro betragen.

<sup>7</sup> Ein Vorschlag zur Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, der mit merklichen Beschäftigungseffekten verbunden wäre, wurde kürzlich auch vom DIW Berlin vorgelegt; vgl.: Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung? Bearb.: Viktor Steiner. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 19/2003, S. 309–315.

Regel ist. Um für Firmen die Anreize zur Kündigung älterer und relativ teurer Mitarbeiter zu reduzieren, könnten die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung stärker nach den von einzelnen Unter-

nehmen durch ihr Kündigungsverhalten verursachten Kosten für die Arbeitslosenversicherung im Sinne eines „experience rating“ differenziert werden, wie es auch in den USA praktiziert wird.



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin  
**Diskussionspapiere**

Erscheinen seit 1989

Nr. 344

**Home Market and Traditional Effects on Comparative Advantage in a Gravity Approach**

Von Dieter Schumacher  
April 2003

Nr. 345

**Estimation of Generalized Entropy and Atkinson Inequality Indices from Complex Survey Data**

Von Martin Biewen und Stephen P. Jenkins  
Mai 2003

Nr. 346

**Analyzing E-Learning Adoption via Recursive Partitioning**

Von Philipp Köllinger und Christian Schade  
Mai 2003

Nr. 347

**Improving the Institutional Structures for Disseminating Energy Efficiency in Emerging Nations: Energy Agencies in South Africa**

Von Barbara Praetorius und Jan W. Bleyl  
Mai 2003

Nr. 348

**The Argentinean Currency Crisis: A Markov-Switching Model Estimation**

Von Patricia Alvarez-Plata und Mechthild Schrotten  
Mai 2003

Nr. 349

**Energy Taxation and Competitiveness –Special Provisions for Business in Germany's Environmental Tax Reform**

Von Michael Kohlhaas  
Mai 2003

Nr. 350

**Who are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany**

Von Martin Biewen  
Mai 2003

Nr. 351

**Time-Varying Nairu and Real Interest Rates in the Euro Area**

Von Camille Logeay und Silke Tober  
Juni 2003

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere)).



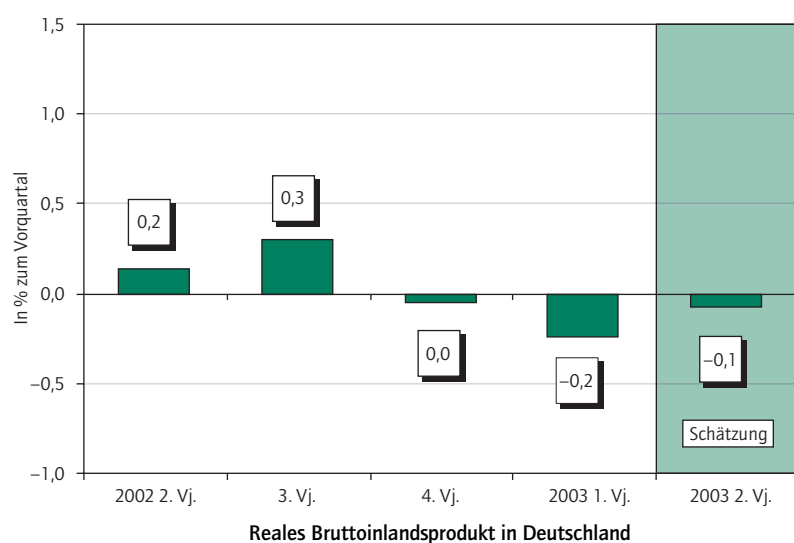
## Das DIW-Konjunkturbarometer

Stand: 12. Juni 2003

### Keine Erholung in Sicht

Erste Ergebnisse des DIW Berlin für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im zweiten Quartal dieses Jahres weisen einen weiteren Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,1 % aus. Sowohl Produktionsindizes als auch Umsatzindizes im Handel (Datenstand April 2003) deuten nicht auf eine Festigung der konjunkturellen Entwicklung hin. Auch vor dem Hintergrund des anhaltenden Beschäftigungsabbaus wird die rückläufige Tendenz von den Dienstleistungsbereichen kaum kompensiert werden können.

Das DIW-Konjunkturbarometer



DIW Berlin 2003

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) präsentiert monatlich das DIW-Konjunkturbarometer als einen Indikator für die aktuelle Konjunktur tendenz in Deutschland. Die Schätzung für das jüngste Quartal basiert auf monatlichen Indikatoren, die – abhängig vom Zeitpunkt der Berechnungen – mehr oder weniger Schätzelemente enthält. Dem hier vorgestellten Konjunkturbarometer liegen für die Mehrzahl der verwendeten Indikatoren für alle Monate des ersten Quartals 2003 offizielle Werte des Statistischen Bundesamtes zugrunde. Das DIW-Konjunkturbarometer wird regelmäßig auch auf der Homepage des DIW Berlin veröffentlicht ([www.diw.de/konjunkturbarometer](http://www.diw.de/konjunkturbarometer)).

### Impressum

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Dr. Tilman Brück (kommissarisch)  
PD Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

#### Redaktion

Dörte Höppner  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt

#### Pressestelle

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
presse@diw.de

#### Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9  
12165 Berlin  
Tel. +49-30-790 00 60

#### Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)  
Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-  
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-  
Zuzüglich Versandkosten  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin