

Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung – eine empirische Analyse regionaler
Verteilungs- und Einkommensstabilisierungswirkungen

Zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften

(Dr. rer. pol.)

von der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT)

genehmigte

DISSERTATION

von

Dipl.-Vw. Kerstin Bruckmeier

Tag der mündlichen Prüfung: 1.02.2012

Referent: Prof. Dr. B. U. Wigger

Korreferent: Prof. Dr. U. Blien

Karlsruhe, 3.07.2012

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| Abbildungsverzeichnis | IV |
| Tabellenverzeichnis | V |
| Kartenverzeichnis | VII |
| 1 Einführung und Aufbau der Arbeit | 1 |
| 2 Grundlagen der Arbeitslosenversicherung | 8 |
| 2.1 Institutionelle Grundlagen | 8 |
| 2.1.1 Einordnung, Ziele, Organisation und Finanzierung | 8 |
| 2.1.2 Passive Arbeitsmarktpolitik | 13 |
| 2.1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik | 14 |
| 2.1.4 Fiskalische Entwicklung | 22 |
| 2.2 Ökonomische Grundlagen | 26 |
| 2.2.1 Begründung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung | 26 |
| 2.2.2 Automatische Stabilisierungswirkungen | 28 |
| 2.2.3 Arbeitslosenversicherung im suchtheoretischen Grundmodell | 34 |
| 3 Grundlagen der empirischen Analyse | 37 |
| 3.1 Datenbasis | 38 |
| 3.1.1 Datengrundlagen | 38 |
| 3.1.2 Regionale Bezugseinheit | 39 |
| 3.1.3 Regionalisierung der Zahlungsströme | 42 |
| 3.2 Grundlagen der Inzidenzanalyse | 50 |
| 3.2.1 Fiskalische Inzidenzanalyse | 50 |
| 3.2.2 Regionale Inzidenzanalyse | 53 |
| 3.2.3 Effektive Inzidenz der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung | 55 |
| 3.3 Das hier verwendete Inzidenzkonzept | 61 |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.3.1 | Untersuchte Einnahmen und Ausgaben | 61 |
| 3.3.2 | Absolute Inzidenz | 63 |
| 3.3.3 | Relative Inzidenz | 66 |
| 3.3.4 | Überwälzungsannahmen der formalen Inzidenz | 67 |
| 4 | Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt | 69 |
| 4.1 | Erwartete Verteilungswirkungen | 69 |
| 4.1.1 | Interpersonale Verteilungswirkungen | 69 |
| 4.1.2 | Regionale Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt | 73 |
| 4.1.3 | Zur Empirie der regionalen Inzidenz | 78 |
| 4.2 | Inzidenz der Einnahmen | 82 |
| 4.2.1 | Absolute Inzidenz | 82 |
| 4.2.2 | Relative Inzidenz | 90 |
| 4.3 | Inzidenz der Ausgaben | 92 |
| 4.3.1 | Absolute Inzidenz | 92 |
| 4.3.2 | Relative Inzidenz | 102 |
| 4.4 | Budgetinzidenz | 104 |
| 4.4.1 | Absolute Inzidenz | 104 |
| 4.4.2 | Relative Inzidenz | 110 |
| 4.5 | Zusammenfassung | 113 |
| 5 | Regionale Einkommensstabilisierung 2000 bis 2007 | 117 |
| 5.1 | Regionale Einkommensstabilisierung | 117 |
| 5.2 | Ergebnisse empirischer Analysen | 121 |
| 5.3 | Schätzansatz | 128 |
| 5.4 | Ergebnisse | 135 |
| 5.4.1 | Umverteilung | 135 |
| 5.4.2 | Stabilisierung | 138 |
| 5.4.3 | Zusammenfassung | 140 |
| 6 | Bewertung der Ergebnisse unter Anreizaspekten | 143 |
| 6.1 | Innerdeutsche Arbeitskräftemobilität | 143 |
| 6.2 | Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung | 148 |
| 6.3 | Politökonomische Überlegungen | 151 |
| 7 | Zusammenfassung | 157 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.1 | Entwicklung von BIP und BA-Ausgaben 2001-2009 | 31 |
| 3.1 | Dimensionen der regionalen Inzidenz | 54 |
| 4.1 | Entwicklung von BIP, Arbeitslosenquote und Haushaltssaldo der BA 1995-2007 | 76 |
| 4.2 | Arbeitnehmereinkommen und Beitragsaufkommen (am Arbeitsort) in den Kreisen und kreisfreien Städten | 91 |
| 4.3 | Primäreinkommen und Beitragsaufkommen (am Wohnort) in den Kreisen und kreisfreien Städten | 92 |
| 4.4 | Primäreinkommen und Arbeitslosengeld in den Kreisen und kreisfreien Städten | 103 |
| 4.5 | Primäreinkommen und Eingliederungstitel in den Kreisen und kreisfreien Städten | 104 |
| 4.6 | Primäreinkommen und Budgetinzidenz in den Kreisen und kreisfreien Städten | 112 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----|---|-----|
| 2.1 | Parameter des Arbeitslosengeldes (Rechtsstand 1.07.2010) | 14 |
| 2.2 | Entwicklung des Teilnehmerbestandes in wichtigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2000 bis 2009 (in Tsd.) | 16 |
| 2.3 | Teilindikatoren des Mittelverteilungsschlüssels des Eingliederungstitels 2004 | 20 |
| 2.4 | Entwicklung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung 2000 bis 2009 . . | 23 |
| 2.5 | Entwicklung der Einnahmen der Arbeitslosenversicherung 2000 bis 2009 | 25 |
| 3.1 | Ausgaben der Arbeitslosenversicherung 2000-2007 je Einwohner - Deskriptive Statistiken basierend auf den 16 Bundesländern | 49 |
| 3.2 | Beschreibung der Einnahmepositionen | 61 |
| 3.3 | Beschreibung der Ausgabepositionen | 64 |
| 4.1 | Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Mio. Euro) | 83 |
| 4.2 | Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Euro je Einwohner) | 84 |
| 4.3 | Ergebnisse der Zerlegung des Aufkommens je Einwohner | 86 |
| 4.4 | Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Mio. Euro) . . | 93 |
| 4.5 | Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Euro je Einwohner) | 95 |
| 4.6 | Ergebnisse der Zerlegung des Arbeitslosengeldes je Einwohner | 96 |
| 4.7 | Ergebnisse der Zerlegung der Ausgaben aus dem Eingliederungstitel . . . | 98 |
| 4.8 | Regionale Budgetinzidenz 2003 und 2007 (Länder) | 105 |
| 4.9 | Zahlungen im Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen 2003 und 2007 | 107 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----|--|-----|
| 5.1 | Analysen zu regionalen Stabilisierungswirkungen fiskalischer Systeme in Deutschland | 124 |
| 5.2 | Ergebnisse des LLC-Stationaritätstests | 132 |
| 5.3 | Regionale Einkommensumverteilung 2000-2007, Primäreinkommen (Gleichung 5.15) | 136 |
| 5.4 | Regionale Einkommensumverteilung 2000-2007, Arbeitnehmereinkommen (Gleichung 5.15) | 137 |
| 5.5 | Regionale Einkommensstabilisierung 2000-2007, Primäreinkommen (Gleichung 5.16) | 139 |
| 5.6 | Regionale Einkommensstabilisierung 2000-2007, Arbeitnehmereinkommen (Gleichung 5.16) | 140 |

Kartenverzeichnis

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Regionale Gliederung der Kreise und Arbeitsagenturbezirke in Deutschland 2007 | 47 |
| 2 | Regionale Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen der Kreise und kreisfreien Städte in 2003 | 75 |
| 3 | Beitragsaufkommen am Wohnort je Einwohner 2003 (Kreisebene) | 88 |
| 4 | Beitragsaufkommen am Wohnort je Einwohner 2007 (Kreisebene) | 89 |
| 5 | Ausgaben für Arbeitslosengeld je Einwohner 2003 (Kreisebene) | 99 |
| 6 | Ausgaben des Eingliederungstitels je Einwohner 2003 (Kreisebene) | 102 |
| 7 | Budgetinzidenz je Einwohner 2003 (Kreisebene) | 110 |
| 8 | Budgetinzidenz je Einwohner 2007 (Kreisebene) | 111 |

1 Einführung und Aufbau der Arbeit

Einführung

Die internationale Finanzkrise ab Herbst 2008 und der darauf folgende Einbruch der Weltwirtschaft haben die Aufmerksamkeit auf fiskalpolitische Stabilisierungspolitik gelenkt. Weltweit versuchten die führenden Industrienationen durch den Einsatz von umfassenden fiskalpolitischen Maßnahmen im Rahmen von Konjunkturpaketen dem weltweiten Nachfrageeinbruch zu begegnen. Der Einsatz von diskretionären Maßnahmen verhält sich in den Ländern umgekehrt zum Umfang von Politiken, die als automatische Stabilisatoren wirken (OECD (Hrsg.), 2009). In verschiedenen empirischen Studien hat sich sowohl für die aktuelle Krise als auch für die Vergangenheit gezeigt, dass von automatischen Stabilisatoren, wie z. B. der Sozialversicherung und darunter insbesondere von der Arbeitslosenversicherung, große Stabilisierungseffekte ausgehen und sie im Vergleich zu diskretionären Maßnahmen effizienter sind (Schaltegger und Weder, 2010; OECD (Hrsg.), 2009; Sørensen und Yosha, 1999).

Die Arbeitslosenversicherung in Deutschland war in ihrer Eigenschaft als automatischer Stabilisator im Konjunkturzyklus während der Wirtschaftskrise besonders gefordert. Nach deutlichen Haushaltsüberschüssen in den Jahren 2006 und 2007 fiel in den Jahren 2008 und 2009 ein Defizit von ca. 1,1 Mrd. bzw. 13,8 Mrd. Euro an, das jeweils aus den Rücklagen finanziert wurde. Insbesondere der Kurzarbeiterregelung kam eine herausragende Rolle zu. Die Ausgaben für Leistungen bei konjunkturell bedingter Kurzarbeit stiegen von 110 Mio. Euro im Jahr 2008 auf ca. 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2009. Kurzarbeit wurde vor allem vom exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe beansprucht. Durch die massive Inanspruchnahme der Kurzarbeit kam es zu einer Quersubventionierung zwischen Arbeitnehmern und -gebern verschiedener Branchen. Während die kurzfristige Stabilisierung des Arbeitsmarktes durch Kurzarbeit tendenziell positiv bewertet wurde, warnten Wissenschaftler jedoch auch vor möglichen negativen Folgen. Insbesondere die mehrmalige Verlängerung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld wird kritisch gesehen (Brenke et al., 2010; Eichhorst und Marx, 2009). Mittelfristig kann dies dazu führen,

dass notwendige personelle Anpassungen in den profitierenden Betrieben verhindert oder verzögert werden. Zudem sind hohe Mitnahmeeffekte zu befürchten.

Die Entwicklung der Kurzarbeit in den Krisenjahren verdeutlicht zwei Aspekte intertemporaler Stabilisierung, die auch in der regionalen Betrachtung Gehalt haben. Zum einen zeigt sie, dass von kurzfristiger Einkommensstabilisierung alle Regionen, unabhängig von ihrer bestehenden wirtschaftlichen Lage, profitieren können. Im Fall der konjunkturellen Kurzarbeit liegt die regionale Inzidenz sowohl in prosperierenden Regionen Mittel- und Süddeutschlands, z. B. in den Agglomerationsräumen in Baden-Württemberg oder um Frankfurt a. M., als auch in peripheren Regionen Ostbayerns (Schwengler und Loibl, 2010). Zum anderen zeigen die Befürchtungen, die mit der Ausweitung der Kurzarbeiterregelung verbunden sind, dass aufgrund politischen Handelns die Gefahr besteht, dass regelgebundene, automatisch stabilisierende Leistungen der Arbeitslosenversicherung durch Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik zur diskretionären Politik werden. Selbst wenn die einzelnen Maßnahmen primär auf Stabilisierung zielen, besteht häufig die Gefahr, dass es zu längerfristigen Verteilungsströmen und negativen Anreizwirkungen kommt.

Neben der geschilderten intertemporalen Stabilisierung treten die interregionale Stabilisierung und Umverteilung als weitere Eigenschaften einer zentral organisierten und geregelten Arbeitslosenversicherung hinzu. Mit ihnen beschäftigt sich die vorliegende Arbeit. Dabei steht die empirische Untersuchung der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung im Vordergrund, worunter zunächst ganz allgemein die monetären Vor- und Nachteile aus der Arbeitslosenversicherung für die Regionen verstanden werden. Diese führen zu einem finanziellen Ausgleich zwischen den Regionen. Der regionale Ausgleich zwischen Regionen mit unterschiedlicher Arbeitsmarktlage und -entwicklung ist keine gesetzlich formulierte Aufgabe der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Eine offizielle Berichterstattung über den Umfang des regionalen Ausgleichs gibt es somit nicht. Die regionalpolitische Ausgleichsfunktion der Arbeitslosenversicherung betrifft mehrere Aspekte. Erstens trägt sie zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte bei, indem sie in der Regel dem System der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das sich primär an Langzeitarbeitslose richtet, vorgeschaltet ist. Da die Finanzierung der Kosten der Unterkunft von Langzeitarbeitslosen weitgehend dezentral erfolgt, kommt es zu einer interregionalen Stabilisierung der kommunalen Budgets. Zweitens ermöglicht es die Arbeitslosenversicherung den Regionen, sich gegenseitig gegen regional asymmetrisch auftretende Beschäftigungsschocks abzusichern. Regional konzentrierte Nachfrageausfälle

werden so abgemildert. Diese Eigenschaft wird häufig im Zusammenhang mit integrierten Wirtschafts- und Währungsräumen wie der Europäischen Union diskutiert, denen die Möglichkeit fehlt, mit Währungsanpassungen auf asymmetrische Schocks zu reagieren (Bayoumi und Masson, 1995). In diesem Zusammenhang wird auch die Etablierung einer europäischen Arbeitslosenversicherung genannt (Dullien und Schwarzer, 2009; Deinzer, 2004). Um Fehlanreize für teilnehmende Mitgliedsländer vorzubeugen, wird es als optimal erachtet, wenn sich das gemeinsame fiskalische System auf die kurzfristige Stabilisierung makroökonomischer Schocks beschränkt und keine langfristige, systematische Einkommensumverteilung beinhaltet. Empirische Analysen bestehender Systeme greifen daher häufig auf Ansätze zurück, mit denen versucht wird, Verteilungs- von Stabilisierungswirkungen zu isolieren.

Zweifellos hat die deutsche Arbeitslosenversicherung seit der Wiedervereinigung neben interregionaler Stabilisierung auch zu interregionaler Einkommensumverteilung, das heißt zu permanenten Zahlungsströmen, zwischen den ost- und westdeutschen Regionen geführt. Für die ehemals westdeutschen Bundesländer scheint es hingegen so, dass im Zeitraum von 1975 bis 1997 keine permanente regionale Einkommensumverteilung stattgefunden hat (Kurz, 2002). Obwohl die „Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit“ (Mackscheidt, 1993) im Zuge der Wiedervereinigung und der späteren Debatte um die „West-Ost-Transfers“ verstärkt in das wissenschaftliche und politische Interesse gerückt ist, ist das Ausmaß und die Struktur der regionalen Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen für die Zeit nach der Wiedervereinigung relativ unerforscht. Ursachen bilden zum einen die mangelhaften Datengrundlagen und zum anderen die Anforderung an die Datenbasis für die empirische Bestimmung der Stabilisierungsfunktion. Diese benötigt Zeitreihen über einen längeren Zeitraum, wobei die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung aufgrund der Umbruchsituation ausscheiden. Das Arbeitslosengeld hat bereits auf der individuellen Ebene die Einkommensstabilisierung zum Ziel und wirkt auf der Makroebene stabilisierend auf Nachfrageausfälle. Viele andere Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie z. B. Weiterbildungsmaßnahmen oder die Gründungsförderung, verfolgen jedoch primär andere Ziele als die vorübergehende Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit. Im Fokus der Verteilungswirkungen sowie der Anpassungsleistung der Arbeitslosenversicherung im Einheitsprozess stehen daher besonders die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, bei denen sich besonders der dritte Aspekt des regionalen Ausgleichs durch die Arbeitslosenversicherung zeigt: Da sich die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in ökonomisch benachteiligten Regionen konzentrieren, flankieren sie

die auf den ökonomischen Ausgleich zielenden Maßnahmen der deutschen und europäischen Regionalpolitik.

Aus Sicht der Regionalpolitik gibt es aber noch weitere Gründe für das Interesse an der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung. Eine wichtige Bedeutung haben bundesweit einheitliche soziale Standards für das aus der Verfassung abgeleitete Ziel der Raumentwicklung von Bund und Ländern, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands herzustellen. Durch nahezu bundeseinheitliche Standards bei der Finanzierung und den Leistungen trägt die Arbeitslosenversicherung zu diesem Ziel bei. Aus dem Gleichwertigkeitsziel lässt sich eine Strategie der Raumentwicklung, die auf die Nivellierung regionaler Disparitäten zielt, ableiten. Auf der vorsorgenden Ebene trägt die Arbeitslosenversicherung durch eine Stärkung der regionalen Kaufkraft, die zum Entwicklungspotential einer Region gehört, bei (Krugman, 1991). Die im Vorfeld der Verabschiedung neuer Leitbilder für die Raumentwicklung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2006 geführte Diskussion offenbarte jedoch eine Neuorientierung von der Nivellierung regionaler Disparitäten hin zu der Gewährung einheitlicher Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Regionen Deutschlands (Sinz, 2006). Auch auf der nachsorgenden Ebene erfüllt die Arbeitslosenversicherung damit regionalpolitische Ziele. Durch die gewinnen insbesondere die nicht regionalpolitisch motivierten Fachpolitiken und ihre regionale Inzidenz für das Erreichen des Gleichwertigkeitsziels an Bedeutung. Die Neuorientierung in der regionalpolitischen Debatte ist keine spezifische, mit der Wiedervereinigung und den daraus resultierenden massiven regional asymmetrischen Zahlungsströmen innerhalb verschiedener Fachpolitiken verbundene Entwicklung in Deutschland. In der europäischen Regionalforschung und -politik existiert länderübergreifend eine Debatte über die regionale Dimension nicht-regionaler Politiken (Blažek und Macešková, 2010; Morgenroth, 2010; Hamnett, 2009). Die Frage der regionalen Inzidenz dieser Politikbereiche stellt sich im Rahmen einer Diskussion um Ausgestaltung, Wirkung und Effizienz regionalpolitischer Instrumente gegen regionale Ungleichgewichte. Es wird untersucht, ob die regionale Mittelverteilung konform zu den Zielen und Maßnahmen der Regionalpolitik ist oder ob es zu Zielkonflikten kommt.

Die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik geht über die öffentliche Daseinsvorsorge durch einheitliche sozialpolitische Standards hinaus. Sie bildet zwar ebenfalls ein Element der Daseinsvorsorge, jedoch kommt ihr aus der regionalen Perspektive noch eine weitergehende Bedeutung zu, da sie neben den individuellen Effekten auf Einkommen und Beschäftigungschancen auch auf den regionalen Arbeitsmarkt wirkt. Maßnah-

1 Einführung und Aufbau der Arbeit

men der aktiven Arbeitsmarktpolitik beeinflussen auch die regionale Beschäftigung, den Matching-Prozess sowie die Lohnbildung. Die regionale Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik orientiert sich seit dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuches sowohl am Ausgleichs- als auch am Wachstumsziel (Blien, 1998). Sie flankiert damit auch die auf den Abbau wirtschaftlicher Disparitäten gerichtete Maßnahmen der Regionalpolitik. Neben der Wiedervereinigung stellen die mit der Umsetzung der Hartz-Reformen bisher umfangreichsten und tiefgreifendsten Reformen am Arbeitsmarkt in Deutschland eine weitere Zäsur in der Entwicklung der Arbeitslosenversicherung dar. Dies betrifft im besonderen die aktive Arbeitsmarktpolitik. Der bereits im Jahr 2002 eingeleitete und mit dem in Kraft treten der dritten Stufe der Hartz-Reform im Jahr 2004 forcierte organisatorische Umbau der Bundesagentur für Arbeit hatte u. a. eine konsequentere Ausrichtung des Mitteleinsatzes an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zum Ziel. Es ist zu erwarten, dass diese Neuorientierung im regionalen Verteilungsmuster eindeutige Spuren hinterlassen wird.

Aufbau der Arbeit

Die bisherigen Ausführungen haben die Bedeutung der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung in verschiedener Hinsicht herausgestellt und einige wesentliche Entwicklungsschritte in der jüngsten Vergangenheit der Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt. Ziel dieser Arbeit ist es, die regionalen Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen der Arbeitslosenversicherung in Deutschland empirisch darzustellen. Betrachtet wird der Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2007. Dabei handelt es sich um einen Zeitraum, in dem die regionalen Disparitäten am Arbeitsmarkt von dem Gefälle zwischen west- und ostdeutschen Regionen dominiert werden. Im Unterschied zu bisherigen Analysen werden alle Regionen Deutschlands mit einbezogen. Die für diese Analyse erschlossene Datenbasis erlaubt es zudem, die regionale Inzidenz auf kleinräumiger Ebene unterhalb der Bundesländer zu ermitteln. Damit werden auch die Disparitäten innerhalb Westdeutschlands sichtbar. Der Untersuchungszeitraum umfasst zudem mit der bis Ende 2004 anhaltenden Rezession und dem darauf folgenden Aufschwung annähernd einen Konjunkturzyklus. Auf die Aufnahme aktuellerer Jahre wurde aufgrund der außergewöhnlichen Entwicklungen durch den weltweiten Konjunkturereinbruch verzichtet. Eine Erweiterung der Datenbasis um die Jahre vor 2000 ist aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit nicht möglich.

Der Untersuchungszeitraum beinhaltet Perioden vor und nach dem in Kraft treten der Hartz-Reformen. Änderungen an den institutionellen Grundlagen der Arbeitslosenver-

sicherung, als Ausdruck kurzfristiger notwendiger Anpassungen an ökonomische oder soziale Realitäten oder als grundlegende Richtungsänderung in der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, beeinflussen direkt die regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung. Aus den einleitenden Überlegungen lässt sich zudem bereits erkennen, dass ein möglichst hohes Ausmaß an regionaler Stabilisierung oder regionaler Umverteilung nicht per se als positiv bewertet werden kann, sondern dass theoretisch abgeleitete Anreizwirkungen in die Bewertung einfließen müssen. Deshalb beginnt die vorliegende Arbeit mit einer Übersicht über die institutionellen und ökonomischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung in Kapitel 2. Anschließend werden die Datengrundlagen der empirischen Analyse und die methodischen Grundlagen beschrieben (Kapitel 3). Da es sich um Daten handelt, die speziell für diese Arbeit aufbereitet wurden, werden Quellen und Regionalisierungsmethode ausführlich beschrieben. Als analytischer Rahmen wird die fiskalische Inzidenzanalyse gewählt. Abschnitt 3.2 liefert daher zunächst eine Übersicht über das Konzept der fiskalischen Inzidenzanalyse und fasst die Erkenntnisse zur Inzidenz der Arbeitslosenversicherung zusammen. Darauf aufbauend wird das der empirischen Analyse zugrunde liegende Inzidenzkonzept beschrieben (Abschnitt 3.3). Im ersten Teil der empirischen Arbeit, der den Schwerpunkt bildet, wird die regionale Inzidenz im Querschnitt für die Jahre 2003 und 2007 dargestellt (Kapitel 4). Einführend werden zunächst die erwarteten Verteilungswirkungen dargestellt und ein Überblick über die Literatur zur regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung gegeben (Abschnitt 4.1). Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt getrennt für die Inzidenz der Einnahmen (Abschnitt 4.2), der Ausgaben (Abschnitt 4.3) sowie die Budgetinzidenz (Abschnitt 4.4). Ausgewiesen werden zum einen absolute monetären Größen, die dann das finanzielle Ausgleichsvolumen bestimmen. Zum anderen werden die Finanzströme in ihrer Wirkung auf die regionale Einkommensverteilung untersucht. Die Ergebnisse werden für die Bundesländer und die Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland ausgewiesen. Die deskriptive Analyse gibt Aufschluss über die wesentlichen ökonomischen und institutionellen Bestimmungsfaktoren des regionalen Verteilungsmusters. Da die Querschnittsanalyse keine Aussagen zu Stabilisierungswirkungen zulässt, wird die Datenbasis im zweiten Teil der empirischen Arbeit (Kapitel 5) auf den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2007 ausgedehnt. Der Begriff Stabilisierung bezieht sich dabei immer auf die Einkommensstabilisierung. Zunächst werden die Eigenschaften regionaler Stabilisierung und die empirische Literatur zusammengefasst (Abschnitte 5.1 und 5.2). Abschnitt 5.3 beschreibt den verwendeten Schätzansatz. Die Ergebnisse werden in Abschnitt 5.4 präsentiert. Es werden Stabilisierungswirkungen zwischen den Bundesländern und den Raumordnungsregionen sowie

längerfristige Verteilungswirkungen über den gesamten Zeitraum bestimmt. In Kapitel 6 wird ein Literaturüberblick über ausgewählte Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung gegeben, die besonders im Hinblick auf die regionale Inzidenz relevant sind. Dazu gehören potenzielle Auswirkungen auf die innerdeutsche Arbeitskräftemobilität (Abschnitt 6.1, unterschiedliche Effekte auf Löhne, Beschäftigung und Migration einer zentral und einer regional organisierten Arbeitslosenversicherung (Abschnitt 6.2) sowie zuletzt einige politökonomische Überlegungen (Abschnitt 6.3). Die bis dahin gefundenen empirischen Ergebnisse können vor diesem Hintergrund bewertet werden. Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in Kapitel 7.

2 Grundlagen der Arbeitslosenversicherung

2.1 Institutionelle Grundlagen

Dieser Abschnitt beschreibt ausgewählte institutionelle Grundlagen der Arbeitslosenversicherung, die für die empirische Arbeit von Bedeutung sind. Der erste Unterabschnitt 2.1.1 gibt einen kurzen allgemeinen Überblick über die Arbeitslosenversicherung in Deutschland und legt wichtige begriffliche Grundlagen fest. In den beiden folgenden Unterabschnitten 2.1.2 und 2.1.3 werden die rechtlichen Grundlagen der Leistungsausgaben der Arbeitslosenversicherung beschrieben. Daraus ergeben sich bereits Hinweise auf die Verteilungs- und Stabilisierungseigenschaften der Finanzströme. Der letzte Unterabschnitt 2.1.4 zeigt die fiskalische Entwicklung in den letzten Jahren auf. Dies lässt eine Einschätzung über das potenzielle Ausmaß und die relative Bedeutung der Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen zu.

2.1.1 Einordnung, Ziele, Organisation und Finanzierung

Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik umfasst alle Maßnahmen und Instrumente, die auf die Gestaltung und Beeinflussung des Geschehens auf dem Arbeitsmarkt zielen. Dazu gehören insbesondere die Beeinflussung von Angebot und Nachfrage zur Förderung des Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt und der Stabilisierung von Beschäftigung sowie die Förderung benachteiligter Personengruppen (Bäcker et al., 2008). Ihre Instrumente sind sowohl ordnungs- als auch prozesspolitischer Art. Arbeitsmarktpolitik ist in enger Verknüpfung zu anderen Politikbereichen und Institutionen zu sehen, welche die Angebots- bzw. Nachfrageseite

des Arbeitsmarktes beeinflussen. Dazu gehören insbesondere alle Beschäftigung fördernden Politikfelder wie die Struktur- und Regionalpolitik, Wachstums- oder Fiskalpolitik. Anknüpfungspunkte gibt es auch zu anderen Bereichen der Sozialpolitik, der Bildungs- oder der Familienpolitik. Die Tarifvertragsparteien wirken ebenfalls durch die Gestaltung arbeitsrechtlicher Grundlagen auf die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes ein. Als Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn können alle Maßnahmen bezeichnet werden, die unmittelbar auf den Arbeitsmarkt zielen und ihre rechtliche Grundlage im zweiten und dritten Buch des Sozialgesetzbuches haben, während die Beschäftigungspolitik allgemein alle Maßnahmen zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus umfasst (Kleinhenz et al., 2008).

Die staatliche Arbeitsmarktpolitik in Deutschland kann zunächst durch zwei grundsätzliche Ziele im Rahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik beschrieben werden. Die vielfältigen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben allgemein die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sowie die Vermeidung und Entstehung von Arbeitslosigkeit zur Aufgabe. Sie bestehen aus Leistungen an Arbeitgeber, Arbeitnehmer und freie Träger der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Einrichtungen der passiven Arbeitsmarktpolitik haben die soziale Absicherung bzw. die Sicherstellung des Lebensunterhalts bei Arbeitslosigkeit zur Aufgabe. Dies wird hauptsächlich durch den teilweisen Ersatz des Lohnausfalls in Form des Arbeitslosengeldes als einer Leistung der Arbeitslosenversicherung umgesetzt.

Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten für die Arbeitsmarktpolitik verteilen sich auf alle föderalen Ebenen. Der größte Teil der Arbeitsmarktpolitik wird vom Bund verantwortet. Er gibt die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen vor und überwacht die Umsetzung. Zentrale rechtliche Grundlage ist das dritte Buch des Sozialgesetzbuches. Neben dem Bund sind auch die Bundesländer arbeitsmarktpolitisch aktiv. Die Landesarbeitsmarktpolitik wird häufig durch den Europäischen Sozialfond kofinanziert und erfolgt in enger Abstimmung mit den Regionaldirektionen (ehemals Landesarbeitsämter) oder eigenen organisatorischen Einheiten der Länder. Landesspezifische Programme bestehen zumeist aus zeitlich befristeten Sonderprogrammen für spezifische Zielgruppen.¹ Die Kommunen sind mit kommunalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Strategien

¹Ein Beispiel hierfür ist der Modellversuch Bürgerarbeit des Landes Sachsen-Anhalt. Zusammen mit der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt-Thüringen der Bundesagentur für Arbeit wurde ein umfassendes mehrstufiges Konzept zur Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt entwickelt, das u. a. ein Profiling, Fördermaßnahmen und Bürgerarbeit für nicht vermittelbare Arbeitslose enthielt. Es wurde ab dem Jahr 2006 regional umgesetzt (Heinz et al., 2007).

ebenfalls an der Arbeitsmarktpolitik beteiligt. Zudem wirken sie als Träger nationaler Maßnahmen an deren Umsetzung mit. Dabei kommt es häufig zu einer Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen wie den Industrie- und Handelskammern oder den Wohlfahrtsverbänden.² Die Europäische Union beteiligt sich durch die finanzielle Förderung nationaler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rahmen ihrer Strukturfonds ebenfalls an der Arbeitsmarktpolitik (Bäcker et al., 2008, S. 534 f.).

Zielsetzung, Strategie und Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik unterliegen einem beständigen Wandel. Gleiches gilt für die als beschäftigungspolitisch einzustufenden Politikbereiche. Anpassungen und Reformen der Arbeitsmarktpolitik sind dabei vor dem Hintergrund der sich verändernden ökonomischen und gesellschaftlichen Probleme sowie deren Ursachen und Bewältigungsstrategien zu sehen. Insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktpolitik stellt die deutsche Wiedervereinigung und der damit verbundene massive Beschäftigungsabbau in den neuen Ländern einen entscheidenden Einschnitt dar. Weitere wichtige Determinanten der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung sind Budgetzwänge sowie die Bewältigung struktureller Anpassungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitsmarktpolitik in den Jahren nach der Wiedervereinigung war durch eine Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und vor allem dem Ausbau von Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung geprägt.

Eine strategische Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik leitete die Neufassung des Arbeitsförderungsrechts und die durch das Dritte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III) im Jahr 1998 umgesetzte Integration des bis dahin geltenden Arbeitsförderungsgesetzes in das Sozialgesetzbuch ein. Während die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes sowohl Niveau als auch Struktur der Beschäftigung beeinflussen sollten, beschränkt das SGB III die Rolle der Arbeitsmarktpolitik auf die Unterstützung des Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt. Als notwendiges Instrument gehört dazu eine moderne und zielgenaue Arbeitsvermittlung. Gleichzeitig wird die Bedeutung einer aktivierenden Funktion der Arbeitsmarktpolitik betont. Dazu gehört die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer und -geber, die von der Arbeitsmarktpolitik gefordert und gestärkt werden soll. Die Reformschritte der folgenden Jahre entsprachen weitgehend dem eingeleiteten Paradigmenwechsel (Bäcker et al., 2008, S. 540 f.).

In den in dieser Arbeit betrachteten Zeitraum fallen mit den in den Jahren 2003 bis 2005 umgesetzten vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz

²Im Bereich der lokalen Arbeitsmarktpolitik sind insbesondere kommunale Integrationsfirmen sowie Weiterbildungs- und Qualifizierungseinrichtungen zu nennen.

Gesetze“) die umfangreichsten arbeitsmarkt- und sozialrechtlichen Reformen seit der Wiedervereinigung. Mit den Hartz Gesetzen wurde der Aktivierungsansatz weiter verstärkt. Sie beinhalteten eine Reform der Arbeitsvermittlung, die Institutionalisierung und Verstärkung des Forderns, eine intensivere Betreuung der Stellensuchenden sowie eine Erprobung neuer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Feil et al., 2008). Auf der Seite der passiven Leistungen wurde mit dem vierten Hartz Gesetz die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II), die ebenfalls mit zahlreichen Instrumenten und einer intensiven Betreuung dem Aktivierungsansatz folgt, umgesetzt.³

Ziele der Arbeitslosenversicherung

Als staatlich organisiertes Versicherungssystem sichert die Arbeitslosenversicherung ihre Mitglieder gegen den Einkommensausfall bei Verlust des Arbeitsplatzes ab. Neben der materiellen Existenzsicherung beeinflusst die Arbeitslosenversicherung jedoch auch den Arbeitsmarkt, woraus sich über die Existenzsicherung hinaus weitere Ziele im Sinne der Arbeitsförderung ableiten. Das SGB III nennt als Ziele der Arbeitsförderung in §1 die Unterstützung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, die zügige Besetzung offener Stellen, die Förderung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, die Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur sowie den Abbau von unterwertiger Beschäftigung. Damit erfüllt die Arbeitslosenversicherung mit ihren Leistungen neben der sozialpolitischen noch eine Reihe weiterer Funktionen⁴. In ihrer arbeitsmarktpolitischen Funktion soll sie das qualitative Matching auf dem Arbeitsmarkt durch die Ermöglichung einer längeren Suchphase erhöhen. Als automatischer, antizyklischer Einkommensstabilisator erfüllt sie eine konjunkturpolitische Funktion. Die materielle Absicherung kann gleichsam die Risikobereitschaft bei Weiterbildungsentscheidungen erhöhen, worin eine wachstums- und strukturpolitische Aufgabe gesehen werden kann. Von großer Bedeutung ist die regionalpolitische Ausgleichsfunktion der Arbeitslosenversicherung, die in dieser Arbeit im Vordergrund steht. Durch die regional ungleiche Verteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeit kommt es durch die Arbeitslosenversicherung zu einer regionalen Umverteilung von Einkommen, was neben dem regionalen Einkommensniveau auch die kommunalen Haushalte stabilisiert. Da sich die Berechnung des Versicherungsbeitrages und der Leis-

³Für einen Überblick über Hartz-Reformen siehe Jacobi und Kluve (2007).

⁴Die folgende Gliederung der Ziel der Arbeitslosenversicherung basiert auf Bäcker et al. (2008, S. 519 ff.).

tung bei Arbeitslosigkeit nicht an risikospezifischen Faktoren orientiert, besteht eine andere verteilungspolitische Funktion der Arbeitslosenversicherung in der Einkommensumverteilung von Beschäftigten mit günstigen Beschäftigungsrisiken zu Beschäftigten mit einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko.

Organisation und Finanzierung

Träger der Arbeitslosenversicherung ist die Bundesagentur für Arbeit (BA). Sie ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie teilt sich organisatorisch in eine Zentrale auf der oberen Verwaltungsebene, Regionaldirektionen auf der mittleren Ebene und den Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene auf. Zu den vorrangigen Aufgaben der BA gehört die Vermittlung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Dazu stehen ihr zahlreiche Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung, wie z. B. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen oder die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen (Kleinhenz et al., 2008). Ihre Aufgabenerfüllung steht unter Aufsicht der Bundesregierung, die auch den Haushalt, Satzung und Anordnungen der Bundesagentur genehmigt. Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich überwiegend aus Beiträgen. Diese werden jeweils zur Hälfte von versicherungspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern geleistet. Sie berechnen sich aus dem allgemeinen Beitragssatz und dem Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer. Dieses geht bis zur Beitragsbemessungsgrenze in die Berechnung ein. Im Jahr 2007 betrug die monatliche Beitragsbemessungsgrenze 5.500 Euro in Westdeutschland und 4.650 Euro in Ostdeutschland.

Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2006 wurde die Beitragssatzsenkung zum Januar 2007 beschlossen. Er beträgt seitdem 2,8 Prozent. Im Gegenzug fließt dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit das Aufkommen aus einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer zu (Deutscher Bundestag, 2006). Der Mehrwertsteuersatz wurde zum 1. Januar 2007 von 16 auf 19 Prozent angehoben. Die Beteiligung regelt §363 Abs. (1) SGB III. Danach war ein Zuschuss aus Bundesmitteln in Höhe von jeweils 6,5, 7,6 und 7,8 Mrd. Euro in den Jahren 2007 bis 2009 fällig. Gleichzeitig gibt es seit dem Jahr 2007 keinen Zuschuss mehr zur Defizitdeckung bei der Arbeitslosenversicherung. Defizite können nur noch durch Bundesmittel in Form eines auch überjährig zurückzuzahlenden Darlehens oder durch Rücklagen ausgeglichen werden. Die Bundesagentur für Arbeit ist zur Bildung von Rücklagen verpflichtet, wenn die Einnahmen eines Haushaltsjahres die Ausgaben übersteigen (§366 SGB III). Weitere Einnahmequellen mit deutlich geringerer Bedeutung sind die Umlagen für Leistungen in der Bauwirtschaft und für das

Insolvenzgeld. Zusätzlich stehen der Bundesagentur Bundesmittel, z. B. in Form von Zuschüssen oder Verwaltungskostenerstattungen für Aufgaben mit denen der Bund die Bundesagentur beauftragt hat, zur Verfügung.

Versicherungsprinzip und Umverteilung

Das Fürsorge- und das Versorgungsprinzip sowie das Versicherungsprinzip bzw. das Äquivalenzprinzip bilden die grundlegenden Gestaltungsprinzipien der Sozialpolitik in Deutschland (Breyer und Buchholz, 2007, S. 2 ff.). Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip, wie z. B. die Leistungen der Grundsicherung im Alter, werden aufgrund individueller Notlagen nach einer Überprüfung der Bedürftigkeit gewährt. Auf Leistungen nach dem Versorgungsprinzip besteht beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ein Rechtsanspruch. Ein Beispiel ist das Kindergeld. Bei beiden Leistungsarten sind keine Vorleistungen in Form von Beitragszahlungen notwendig. In der Regel werden sie aus Steuermitteln finanziert.

Das Versicherungsprinzip besagt, dass ein Leistungsanspruch im Schadensfall durch vorherige Beitragszahlung erworben wird und die Beitragsleistung dem Erwartungswert der Leistung an den Versicherungsnehmer entspricht. Das Versicherungsprinzip ist ein wesentliches Merkmal der Sozialversicherung in Deutschland. Allerdings ist die Sozialversicherung durch eine Verbindung aus Versicherungs- und Solidarprinzip gekennzeichnet, so dass man von einem modifiziertem Äquivalenzprinzip sprechen kann (Bäcker et al., 2008, S. 297 ff.). Bei der Arbeitslosenversicherung drückt sich das Äquivalenzprinzip z. B. dadurch aus, dass der größte Teil der Leistungen nur an Versicherte gewährt wird und die Leistungshöhe bei den passiven Leistungen stark von der Höhe der eingezahlten Beiträge abhängt. Hingegen sind die unterschiedlichen Lohnersatzraten für Arbeitslose mit und ohne Kinder ein sozial ausgleichendes Element. Dies führt in der Arbeitslosenversicherung wie auch in den anderen Versicherungszweigen zu zahlreichen interpersonellen Umverteilungswirkungen, die im Rahmen der empirischen Analyse in Kapitel 4 genauer untersucht werden.

2.1.2 Passive Arbeitsmarktpolitik

Passive Arbeitsmarktpolitik hat im Gegensatz zur aktiven vorrangig die Überbrückung von Einkommensverlusten bei Arbeitslosigkeit zum Ziel. Die passiven Leistungen zählen zu den Pflichtleistungen, das heißt, ihre Art, Höhe, Dauer sowie der Empfängerkreis

sind durch die gesetzlichen Regelungen des SGB III festgelegt. Die wichtigste passive Leistung ist das Arbeitslosengeld. Es zielt auf eine temporäre Lebensstandardsicherung und seine Höhe hängt von dem zuletzt erzielten Arbeitsentgelt ab. Tabelle 2.1 zeigt die wichtigsten Parameter des Arbeitslosengeldes.

Tabelle 2.1: Parameter des Arbeitslosengeldes (Rechtsstand 1.07.2010)

| | |
|--------------------------|--|
| Anspruchsvoraussetzungen | Arbeitslos gemeldet und Anwartschaftszeit erfüllt. |
| Anwartschaftszeit | 12 Monate versicherungspflichtige Beschäftigung innerhalb der letzten beiden Jahre vor Eintritt der Arbeitslosigkeit. |
| Lohnersatzrate | 60 bzw. 67 Prozent des letzten Nettoarbeitsentgelts für Arbeitslose ohne bzw. mit Kinder. |
| Anspruchsdauer | 6-24 Monate in Abhängigkeit von der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung innerhalb der letzten 5 Jahre vor Beginn der Arbeitslosigkeit und des Alters des Versicherten. |

Quelle: Eigene Darstellung nach §§117-134 SGB III.

Weitere wichtige passive Leistungen sind das Teilarbeitslosengeld und das Insolvenzgeld. Das Teilarbeitslosengeld erhalten Personen, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung, welche neben einer weiteren versicherungspflichtigen Beschäftigung ausgeübt wurde, verloren haben, und die zusätzlich eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen. Insolvenzgeld können Arbeitnehmer nach §183 SGB III bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers zur Bestreitung des Lebensunterhalts erhalten. Die genannten passiven Leistungen sind alle im vierten Haushaltskapitel der Bundesagentur zusammengefasst.

2.1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Hauptziel der Arbeitsförderung ist die „Verhinderung von Arbeitslosigkeit sowie, wenn diese bereits eingetreten ist, ihre schnellstmögliche Beendigung (...). Der Verwirklichung dieser Zielsetzung dienen die Beratung und die Vermittlung sowie die sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung.“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006, S. 45). Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind definiert in §3 Abs. 4 SGB III: „Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind alle Leistungen der Arbeitsförderung mit Ausnahme von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit, Teilarbeitslosengeld und

Insolvenzgeld.“ Die aktive Arbeitsmarktpolitik versucht durch ihre Instrumente die Eingliederungschancen der Arbeitslosen und -suchenden zu verbessern.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung lassen sich unterteilen in Leistungen zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit, Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen und Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Auch die von der Bundesagentur für Arbeit erbrachten Beratungs- und Vermittlungsleistungen bilden einen Kernbereich der aktiven Arbeitsförderung. Die Inanspruchnahme der zugehörigen Leistungen, wie z. B. die Berufsberatung, steht allen Rat- und Vermittlungssuchenden offen und ist nicht auf Versicherte beschränkt. Andere Leistungen stehen nur den Versicherten zu Verfügung. Beratung und Vermittlungsleistungen richten sich sowohl an Arbeitgeber als auch an Arbeitnehmer. Grundsätzlich können die direkten Empfänger der Leistungen Arbeitnehmer (z. B. bei Mobilitätshilfen), Arbeitgeber (z. B. bei Zuschüssen zur Vergütung bei einer Einstiegsqualifizierung) oder Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen (z. B. bei Zuschüssen zum Arbeitsentgelt) sein. Diese werden anerkannten Trägern der Maßnahmen gewährt und ermöglichen es, Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen. Beispielsweise zählten die im Jahr 2004 in die reformierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen integrierten Strukturanpassungsmaßnahmen bzw. die Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen zu solchen Fördermaßnahmen. Dabei erhielten Träger von Infrastrukturmaßnahmen einen Zuschuss zu den Kosten und diese verpflichteten sich im Gegenzug zur Einstellung von Arbeitslosen zur Durchführung der Maßnahme. Tabelle 2.2 zeigt die Entwicklung der Teilnahme an den wichtigsten Maßnahmentearten der Jahre 2000 bis 2009.

Hinter der Entwicklung der Intensität des Mitteleinsatzes lässt sich der Wandel in der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik erkennen. So zeigt Tabelle 2.2 klar die Veränderung in der Förderausrichtung zwischen den Jahren 2000 und 2009. Ausgehend von einem hohen Teilnahmeniveau nimmt die Bedeutung der Förderung der beruflichen Weiterbildung bis zum Jahr 2007 kontinuierlich ab. Nahmen im Jahresdurchschnitt 2000 noch ca. 343 Tsd. Personen an den Angeboten der beruflichen Weiterbildung teil, fielen die Förderzahlen in den kommenden Jahren drastisch bis auf etwa 65 Tsd. im Jahr 2007. Zum einen folgt die Entwicklung der Förderzahlen dem reformbedingten Trend zur Verringerung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im SGB III. Zum anderen lässt sich jedoch auch ein leichter Anstieg der Förderung in den letzten Jahren erkennen, so dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung somit ein zentrales Ele-

2 Grundlagen der Arbeitslosenversicherung

Tabelle 2.2: Entwicklung des Teilnehmerbestandes in wichtigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2000 bis 2009 (in Tsd.)

| Jahr | Berufliche Weiterbildung | Arbeitsbeschaffung | Struktur- anpassung | Über- brückungs- geld | Existenz- gründungs- zuschuss | Gründungs- zuschüsse | Einglie- derungs- zuschüsse |
|------|--------------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| 2000 | 343 | 225 | 64 | 41 | | | 110 |
| 2001 | 352 | 176 | 57 | 46 | | | 120 |
| 2002 | 340 | 130 | 56 | 56 | | | 140 |
| 2003 | 260 | 88 | 47 | 73 | 40 | | 157 |
| 2004 | 184 | 88 | 30 | 84 | 151 | | 113 |
| 2005 | 96 | 15 | 12 | 83 | 234 | | 37 |
| 2006 | 72 | 10 | 6 | 63 | 210 | 8 | 42 |
| 2007 | 65 | 10 | 2 | 3 | 122 | 92 | 55 |
| 2008 | 72 | 5 | 1 | | 41 | 123 | 64 |
| 2009 | 106 | 4 | | | 7 | 126 | 78 |

Teilnehmerbestand in Tsd. im Jahresdurchschnitt. Ab dem Jahr 2005 ohne Teilnehmer aus dem Rechtskreis SGB II.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsstatistik - Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge, eigene Darstellung.

ment der aktiven Arbeitsförderung bleibt. Anders sieht es bei Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen aus. Sie erreichten im Jahr 1996 ihren Höchststand und nahmen im Zeitraum danach kontinuierlich ab. Strukturanpassungsmaßnahmen wurden im Jahr 2004 in die reformierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen integriert. Auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die ab dem Jahr 2009 nur noch für den Rechtskreis SGB III verfügbar sind, wurden rasch zu einem Nischeninstrument. Durch die im Rahmen der Hartz-Reformen geschaffenen Arbeitsgelegenheiten des SGB II treten Beschäftigung schaffende Maßnahmen in den letzten Jahren beschränkt auf Langzeitarbeitslose wieder in den Vordergrund. Deutlich zugenommen haben Maßnahmen zur Förderung der Selbstständigkeit. Im Jahr 2005 wurde der maximale Förderbestand mit ca. 234 Tsd. Förderfällen beim Existenzgründungszuschuss und 83 Tsd. beim Überbrückungsgeld erreicht. Zurückzuführen ist die Zunahme der Gründungsförderung v. a. auf die Schaffung und den darauf folgenden massiven Anstieg der Inanspruchnahme des Existenzgründungszuschusses („Ich-AG“) seit dem Jahr 2003.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der Förderzahlen den in Abschnitt 2.1.1 beschriebenen Wandel in der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. So ist die Abnahme der Förderung beruflicher Weiterbildung auf den Vorrang der schnellen Vermittlung von Arbeitslosen unter Verwertung der vorhandenen Qualifikationen zurückzuführen. Die stärkere Beachtung der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes hat zur Rückführung von Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Schaffung von Infrastruktur beigetragen. Zu erwähnen ist noch, dass im Rahmen der Hartz Gesetze seit dem Jahr 2003 weitere neue Instrumente, wie z. B. die Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer, eingeführt wurden, die bisher keine Erwähnung fanden. Diese Instrumente folgen im Wesentlichen dem durch die Hartz Gesetze fortgeführten Aktivierungsansatz.⁵

Aus der regionalen Perspektive ist die sich im Bedeutungsverlust der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausdrückende Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik interessant, da dieses Instrument in der Vergangenheit durch den Einsatz zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur eine infrastrukturpolitische Bedeutung, v. a. für die neuen Länder, hatte. Die reformierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und auch die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II haben ihren Zielschwerpunkt auf der Beschäftigungsfähigkeit der Leistungsempfänger. Das SGB III trennt innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen Ermessens- und Pflichtleistungen, die im Folgenden beschrieben werden.

⁵Die Strategie der „Aktivierung“ gehört seit dem „Job-AQTIV-Gesetz“ aus dem Jahr 2001 zur Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Es knüpft den Leistungsbezug an Aktivitäten des Arbeitslosen wie z. B. eine aktive Arbeitssuche („Fordern“) und zielt gleichzeitig auf eine Verbesserung der Erwerbchancen durch Qualifizierungsangebote („Fördern“).

Ermessensleistungen

Eine Legaldefinition der Ermessensleistungen liefert §3 Abs. 5 SGB III.⁶ Bei den Ermessensleistungen besteht seitens der Arbeitsverwaltung ein Spielraum bezüglich der Gewährung, Dauer und Höhe der Leistung. Die für die Ermessensleistungen eingeplanten Mittel sind mit einigen Ausnahmen in einem gesonderten Haushaltskapitel, dem Eingliederungstitel, einzustellen.⁷ Das bedeutet auch, dass für die Verteilung der Mittel aus dem Budget der Arbeitslosenversicherung ein Verteilungsverfahren notwendig ist. Die Reform des Arbeitsförderungsgesetzes und das SGB III brachten eine Neuordnung des Verteilungsverfahrens und der Steuerung des Mitteleinsatzes mit sich. Um den bis dahin eingeschränkten Handlungsspielraum der lokalen Arbeitsämter hinsichtlich des Umfangs und der Zuteilung von Maßnahmen zu erweitern und die Eigenverantwortung der lokalen Arbeitsämter zu stärken, wurde der Eingliederungstitel und die Eingliederungsbilanz geschaffen.

Der Eingliederungstitel enthält die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ist das zweite Haushaltskapitel der Bundesagentur für Arbeit. Aus ihm erhalten die lokalen Arbeitsagenturen ein globales Budget, aus dem sie den Mitteleinsatz bedienen. Die Auswahl der Mittel und der Umfang der Förderung wird dabei von den Agenturen selbst bestimmt. In den vergangenen Jahren erfolgte die Mittelverteilung auf die regionalen Einheiten nach Instrumenten getrennt. Durch das neue Verfahren soll der Instrumenteneinsatz den Gegebenheiten der lokalen Arbeitsmärkte entsprechen und eine Verbindung mit der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik ermöglicht werden. Letztlich

⁶„Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung sind alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung mit Ausnahme des Anspruchs auf Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sechs Monate nach Eintritt der Arbeitslosigkeit, Gründungszuschuss, Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer nach §223 Abs. 1 Satz 2, Berufsausbildungsbeihilfe während einer erstmaligen beruflichen Ausbildung oder einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme, Vorbereitung auf den nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses im Rahmen einer berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahme nach §61a, Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses oder eines gleichwertigen Schulabschlusses, besondere Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, Kurzarbeitergeld, Wintergeld und Leistungen zur Förderung der Teilnahme an Transfermaßnahmen.“

⁷§71b Abs. 1 SGB IV bestimmt, dass „Die für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung veranschlagten Mittel mit Ausnahme der Mittel für 1. den Gründungszuschuss nach §58 Absatz 2 des Dritten Buches, 2. die Berufsausbildungsbeihilfe nach §60 Absatz 2 Satz 2 des Dritten Buches, 3. die allgemeinen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach §98 Absatz 1 Nummer 1 des Dritten Buches, 4. Leistungen nach den §§219 und 235a des Dritten Buches, 5. Leistungen der Trägerförderung nach §434s Absatz 5 des Dritten Buches, 6. den als Folge des Eingliederungsgutscheins für ältere Arbeitnehmer nach §223 Absatz 1 Satz 1 des Dritten Buches gewährten Eingliederungszuschuss und 7. der Ausbildungsbonus nach §421r Absatz 1 Satz 3 des Dritten Buches (...) im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in einen Eingliederungstitel einzustellen (...)“ sind.

soll die Effektivität und die Effizienz der Arbeitsförderung gesteigert werden. Um Transparenz zu gewährleisten, erstellen die Arbeitsämter „über ihre Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung und Leistungen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit nach Abschluß eines Haushaltsjahres eine Eingliederungsbilanz.“⁸ In ihr berichten sie anhand ausgewählter Daten und Indikatoren über den Mitteleinsatz, die geförderten Personengruppen und die Wirksamkeit der Förderung. Zur Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels auf die lokalen Agenturen gibt der Gesetzgeber in §71b(2) SGB IV feste Kriterien vor. Danach sind die regionale Entwicklung der Beschäftigung, die Nachfrage nach Arbeitskräften sowie Art und Umfang der Arbeitslosigkeit bei der Mittelzuweisung zu berücksichtigen. Bis zum Jahr 2005 wurden diese Vorgaben operationalisiert, indem anhand von Teilindikatoren, die die regionale Arbeitsmarktsituation und die Erfolgchancen der Arbeitsmarktpolitik abbilden sollen, ein einheitlicher Verteilungsschlüssel ermittelt wurde.⁹ Auf der ersten Stufe wurde die Mittelzuweisung auf der Ebene der Regionaldirektionen bzw. Landesarbeitsämter bestimmt. Tabelle 2.3 zeigt die Werte der in den Gesamtindikator eingehenden Teilindikatoren im Durchschnitt des Jahres 2004.

Der Nenner der Unterbeschäftigungsquote besteht aus den abhängigen Erwerbspersonen und den Teilnehmern an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Der Zähler aus den Arbeitslosen und den Teilnehmern an ABM, Struktur Anpassungsmaßnahmen, Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Rehabilitationsmaßnahmen, Deutsch-Sprachlehrgängen, Kurzarbeit-Vollzeitäquivalente, Altersteilzeit und Leistungsempfänger nach §428 SGB III. Den Zähler der Quote besonderer Personengruppen bilden Langzeitarbeitslose, Arbeitslose über 50 Jahre oder ohne formalen Abschluss, Schwerbehinderte und Berufsrückkehrer. Der Nenner ist die Bezugsgröße. Die Bezugsgröße ist die Summe aus den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Teilnehmern an Weiterbildungsmaßnahmen. Die Regionaldirektionen bzw. Landesarbeitsämter waren anschließend für die Verteilung auf die lokalen Organisationseinheiten zuständig, wobei sie sich am Verteilungsverfahren für den Bund orientierten. Während der Teilindikator „Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung“ auf konjunkturelle Änderungen reagiert, bilden die Indikatoren „Unterbeschäftigungsquote“ und die „Quote besonderer Personengruppen“ verstärkt auch strukturelle Probleme auf dem Arbeitsmarkt ab. Der letzte Indikator zielt auf die Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes. Beim ersten Teilindikator steht eine relativ negative Entwicklung

⁸§11 Abs. 1 S. 1 SGB III.

⁹Beschrieben wird das Verteilungsverfahren in Blien (1998) und Blien und Hirschenauer (2006).

2 Grundlagen der Arbeitslosenversicherung

Tabelle 2.3: Teilindikatoren des Mittelverteilungsschlüssels des Eingliederungstitels 2004

| Regionaldirektion | Veränderung der sozialversicherungs-pflichtigen Beschäftigung (2 Jahre) | Unterbeschäftigungsquote | Quote besonderer Personengruppen | Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung (Quote) | Bezugsgröße |
|--------------------------------------|---|--------------------------|----------------------------------|--|-------------|
| | | in Prozent | | | in Tsd. |
| Schleswig-Holstein-Hamburg | 0,02 | 12,06 | 7,00 | 8,12 | 2.027 |
| Niedersachsen-Bremen | -0,43 | 11,77 | 7,42 | 7,65 | 3.886 |
| Nordrhein-Westfalen | -0,15 | 11,57 | 7,69 | 5,9 | 8.101 |
| Hessen | -0,41 | 9,59 | 5,66 | 5,59 | 2.768 |
| Rheinland-Pfalz-Saarland | 0,05 | 9,51 | 5,96 | 6,42 | 2.284 |
| Baden-Wuerttemberg | 0,64 | 7,35 | 4,37 | 5,23 | 4.936 |
| Bayern | 0,64 | 8,55 | 4,76 | 7,08 | 5.718 |
| Westberlin | -2,25 | 21,51 | 13,94 | 8,16 | 935 |
| Mecklenburg-Vorpommern | -3,6 | 25,14 | 12,88 | 14,1 | 844 |
| Berlin Brandenburg (ohne Westberlin) | -2,25 | 23,28 | 12,97 | 11,88 | 1.850 |
| Sachsen-Anhalt-Thüringen | -3,22 | 22,02 | 12,39 | 13,01 | 2.425 |
| Sachsen | -3,51 | 23,16 | 12,52 | 12,13 | 2.100 |

Quellen: Blien und Hirschenauer (2006), Blos (2006a).

der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für eine höhere Mittelzuweisung. Bei den drei verbleibenden Indikatoren steigt die Mittelzuweisung mit einem relativ hohen Wert. Die standardisierten Teilindikatoren wurden anschließend zum Gesamtindikator kombiniert. Dieser bestimmt zusammen mit der Größe einer Region (Bezugsgröße) die Mittelverteilung. Das Berechnungsverfahren wurde für Ost- und Westdeutschland getrennt durchgeführt. Dabei wurde die geschäftspolitische Entscheidung getroffen, den Eingliederungstitel jeweils zur Hälfte auf die ost- und westdeutschen Regionen vorweg aufzuteilen.

Die Ergebnisse für die Teilindikatoren im Jahr 2004 lassen für die spätere empirische Analyse erwarten, dass sich die Mittel auf ost- und norddeutsche Regionen konzentrieren. Weiter ist davon auszugehen, dass sich die regionale Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels sowie ihre Entwicklung weniger an kurzfristigen Entwicklungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt als an strukturellen Problemen orientiert. Allerdings ist auch

damit zu rechnen, dass sich im Zuge der Reformen am Arbeitsmarkt ab dem Jahr 2004 bzw. 2005 die zu erwartenden regionalen Verteilungseffekte des Eingliederungstitels geändert haben. Zum einen verändert die Auslagerung der Leistungen an Langzeitarbeitslose aus dem SGB III und damit dem Haushalt der Bundesagentur die Budgetinzidenz der Leistungen, da diese nun aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zum anderen galt das oben beschriebene Mittelverteilungsverfahren nur bis einschließlich 2004. Ab dem Jahr 2005 erfolgt die Mittelverteilung auf der Basis von Zielvereinbarungen zwischen der zentralen und den lokalen Einheiten über die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Es ist davon auszugehen, dass diese Neuerung mit dem Ziel, die Effizienz des Mitteleinsatzes zu steigern, tendenziell zu Lasten von Regionen mit besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage geht. In der empirischen Analyse ist daher die Umstellung des Verfahrens ab dem Jahr 2005 zu beachten.

Die finanzpolitische Bedeutung der Ermessensleistungen ergibt sich aus der Möglichkeit durch ihre Anpassung während des Haushaltsjahres einen Budgetausgleich herbeizuführen. Damit besteht die Gefahr, dass die Entwicklung der Ausgaben haushalts- bzw. finanzpolitischen Zwängen folgt. Nimmt man an, dass die Bundesagentur für Arbeit über keine Rücklagen zur Defizitdeckung verfügt, dann kann neben dem Zugriff auf Bundesmittel durch eine Beeinflussung des Eingliederungstitels das Budget an die laufenden Einnahmen angepasst werden. Insbesondere bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik und darunter bei den Ermessensleistungen sieht sich die Arbeitslosenversicherung mit dem Problem einer im Konjunkturverlauf prozyklischen Ausgabenentwicklung konfrontiert. Zerche et al. (2000) stellen fest, dass sich die Ausgabenpolitik der Bundesagentur für Arbeit häufig prozyklisch gestaltete und auf einen Anstieg der Lohnersatzleistungen Leistungskürzungen folgten (Zerche et al., 2000, S. 127 ff.).

Pflichtleistungen

Im Gegensatz zu Ermessensleistungen besteht auf Pflichtleistungen der Arbeitsförderung ein Rechtsanspruch, wenn die dazu notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Leistungen entziehen sich ebenso wie die passiven Leistungen der Regelungskompetenz der Bundesagentur für Arbeit. Die Pflichtleistungen sind überwiegend im dritten Haushaltskapitel der Bundesagentur zusammengefasst. Zu den wichtigsten Leistungen, gemessen an ihrem Anteil am Gesamtbudget der aktiven Leistungen, zählten im Jahr 2009 in absteigender Reihenfolge Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit, Leistungen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben, der Gründungszuschuss

sowie Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz. Bis auf die zuletzt genannte Leistung gehören alle Leistungen zu den Pflichtleistungen. Sie haben also gegenüber den im Wesentlichen im Eingliederungstitel zusammengefassten Ermessensleistungen eine deutlich stärkere Bedeutung. Dieser Zusammenhang gilt jedoch nicht über den gesamten in dieser Arbeit betrachteten Zeitraum. Zum einen kann eine in einem Jahr als Pflichtleistung gewährte Maßnahme im nächsten Jahr nur noch als Ermessensleistung verfügbar sein und umgekehrt. Zum anderen werden Leistungen zusammen-, stillgelegt oder neu eingeführt. Beispielsweise gehört der Gründungszuschuss erst seit dem Jahr 2006 zur Gründungsförderung. Er ist aus den bis dahin verfügbaren Überbrückungsgeld und dem Existenzgründungszuschuss hervorgegangen.

2.1.4 Fiskalische Entwicklung

Die Arbeitslosenversicherung hat unter den Systemen der sozialen Sicherung neben der Renten- und der gesetzlichen Krankenversicherung eine quantitativ große Bedeutung. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung entsprachen im Jahr 2008 mit ca. 39 Mrd. Euro etwa 1,6 Prozent des Bruttoinlandproduktes, 12,4 Prozent der Ausgaben des Bundes oder 5,5 Prozent aller im Sozialbudget zusammengefassten Ausgaben (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009).

Tabelle 2.4 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben sowie der größten Einzelpositionen von 2000 bis 2009 sowie für den mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Zusammenhang stehenden Aussteuerungs- bzw. Eingliederungsbeitrag ab dem Jahr 2004.

Den größten Anteil an der Mittelverwendung haben durchgehend die Ausgaben für Arbeitslosengeld. In der Phase des konjunkturellen Abschwungs bis Ende 2005 sind die Ausgaben stetig gestiegen, bis im Jahr 2004 mit ca. 29 Mrd. Euro der Höhepunkt erreicht war. Danach machte sich der Rückgang der Leistungsempfängerzahlen als Folge der starken konjunkturellen Erholungsphase und der Reformen am Arbeitsmarkt bemerkbar und die Ausgaben fielen auf ca. 14 Mrd. im Jahr 2008. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld entwickeln sich also auf den ersten Blick antizyklisch zur wirtschaftlichen Entwicklung.¹⁰ Dafür spricht auch, dass ihr Anteil an den Gesamtausgaben in der Rezessionsphase bis

¹⁰Der starke Anstieg der Arbeitslosenquote von 2004 auf 2005 und die gleichzeitig abnehmenden Ausgaben für Arbeitslosengeld sprechen dem nicht entgegen. Die Zunahme des Bestandes an Arbeitslosen in 2005 geht zu ca. 80 Prozent auf den so genannten statistischen Hartz-IV-Effekt zurück. Bis

2 Grundlagen der Arbeitslosenversicherung

Tabelle 2.4: Entwicklung der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung 2000 bis 2009

| Jahr | Gesamt- ausgaben | Arbeits- losengeld | Aktive | Aktive | Aussteuerungs-/ | Arbeits- losenquote |
|------|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|
| | | | Ermessens- leistungen | Pflicht- leistungen | Eingliederungs- beitrag | |
| | | | in Mio. Euro | | | in Prozent |
| 2000 | 50.483 | 23.611 | 13.984 | 7.251 | 0 | 10,7 |
| 2001 | 52.613 | 24.621 | 13.937 | 7.995 | 0 | 10,3 |
| 2002 | 55.492 | 27.007 | 13.500 | 8.645 | 0 | 10,8 |
| 2003 | 56.850 | 29.047 | 12.092 | 8.804 | 0 | 11,6 |
| 2004 | 54.490 | 29.072 | 9.105 | 9.616 | 0 | 11,7 |
| 2005 | 53.089 | 27.019 | 3.560 | 10.016 | 4.560 | 13,0 |
| 2006 | 44.469 | 22.899 | 2.483 | 8.638 | 3.282 | 12,0 |
| 2007 | 36.196 | 16.934 | 2.507 | 7.916 | 1.945 | 10,1 |
| 2008 | 39.407 | 14.038 | 2.889 | 7.852 | 5.000 | 8,7 |
| 2009 | 48.057 | 17.462 | 3.631 | 13.180 | 4.866 | 9,1 |

Arbeitslosenquote: Jahresdurchschnitt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2000-2009.

2004 zu- und anschließend wieder bis 2008 abnahm. Bei den Ausgaben für Ermessensleistungen geht dies aus der Betrachtung von Tabelle 2.4 nicht so offensichtlich hervor. Von 2000 bis 2002 sind keine wesentlichen Änderungen im Gesamtvolumen erkennbar. Im Jahr 2003 fallen die Ausgaben um gut 10 Prozent niedriger aus, während die Ausgaben für Arbeitslosengeld noch leicht gestiegen sind. Im Jahr 2005 ist ein deutlicher Bruch bei den Ausgaben erkennbar. Dies hat mehrere Ursachen (Blos und Schwengler, 2007). Zum einen werden Maßnahmekosten für ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger, die seit 2005 Arbeitslosengeld II erhalten, nun vom Bund finanziert. Zum anderen hat die stärkere Wirkungsorientierung beim Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als eine Folge der Hartz-Reformen tendenziell ebenfalls zu einer Reduktion der Ausgaben in diesem Bereich beigetragen. Dies gilt sicher auch für die Folgejahre. Als weitere Konsequenz der Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik kam es zu einer stärkeren Konzentration auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen wie den Existenzgründungszuschuss. Da diese überwiegend als Pflichtleistungen gewährt werden und im Gegenzug

her bei der Bundesagentur für Arbeit nicht-registrierte Arbeitslose wurden erstmals erfasst, siehe Bundesagentur für Arbeit (2006, S. 15)

bei Ermessensleistungen wie der Förderung der beruflichen Weiterbildung ein Rückgang einsetzte, kommt es so zu Verschiebungen zwischen den Budgets. So haben die Ausgaben für Pflichtleistungen im gleichen Jahr leicht zugenommen und übersteigen seit dem Jahr 2005 die Ermessensleistungen deutlich. Besonders auffällig ist der starke Anstieg im Krisenjahr 2009, der hauptsächlich auf die gestiegenen Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld zurückgeht, das als Pflichtleistung gewährt wird. Betrachtet man allerdings die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt, so zeigt sich auch dann, dass sie sich erst seit dem Jahr 2005 gleichförmig mit dem Arbeitslosengeld entwickeln. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde im Jahr 2005 erstmals ein Aussteuerungsbeitrag fällig. Dabei handelte es sich um Zahlungen der BA an den Bundeshaushalt, die für jeden Arbeitslosen, der aus dem System der Arbeitslosenversicherung bei erfolgloser Vermittlung in die überwiegend vom Bund finanzierte Grundsicherung für Arbeitssuchende wechselte, zu leisten waren. Der Aussteuerungsbeitrag stellt unter den nicht den Transferausgaben zuzurechnenden Ausgaben im Jahr 2005 den größten Posten im Haushalt dar. Da diese Regelung zu Fehlanreizen bei der Förderung und Vermittlung zum Nachteil schwer zu vermittelnder Arbeitsloser führte, wurde sie im Jahr 2008 durch den Eingliederungsbeitrag ersetzt. Mit dem Eingliederungsbeitrag beteiligt sich die BA zur Hälfte an der Finanzierung der Verwaltungskosten und den Kosten für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Bereich der Grundsicherung. Der Eingliederungsbeitrag hängt damit nicht mehr von den Übergängen aus der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung, sondern von dem Leistungsempfängerbestand ab. Beide Regelungen werden als Verstoß gegen das Versicherungsprinzip heftig kritisiert (Fichte und Schemmel, 2009).

Die Einnahmenentwicklung der Arbeitslosenversicherung gibt Tabelle 2.5 wieder. Die Arbeitslosenversicherung erzielt den größten Teil ihrer Einnahmen durch die Beiträge der Arbeitnehmer und -geber. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen liegt über den Zeitraum von 2000 bis 2006 zwischen 83 und 92 Prozent.

Der Rückgang des Beitragsaufkommens ab dem Jahr 2007 spiegelt die Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wieder. Dieser wurde von 6,5 Prozent auf zunächst 4,2 Prozent im Jahr 2007 und dann auf 3,3 und 2,8 Prozent in den Jahren 2008 und 2009 gesenkt. Gleichzeitig beteiligt sich der Bund an den Kosten der Arbeitsförderung mit Mitteln aus dem Mehrwertsteueraufkommen (vgl. Abschnitt 2.1.1).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass von der Arbeitslosenversicherung aufgrund ihres Finanzvolumens substantielle Effekte auf die regionalen Einkommen ausgehen. Die Aus-

Tabelle 2.5: Entwicklung der Einnahmen der Arbeitslosenversicherung
2000 bis 2009

| Jahr | Gesamteinnahmen | Beiträge | Bundeszuschuss | Bundesmittel |
|------|-----------------|----------|----------------|--------------|
| | | | | in Mio. Euro |
| 2000 | 50.473 | 46.359 | 867 | 0 |
| 2001 | 52.613 | 47.337 | 1.931 | 0 |
| 2002 | 56.508 | 47.405 | 5.623 | 0 |
| 2003 | 56.850 | 47.337 | 6.215 | 0 |
| 2004 | 54.490 | 47.211 | 4.175 | 0 |
| 2005 | 53.089 | 46.989 | 397 | 0 |
| 2006 | 55.384 | 51.176 | 0 | 0 |
| 2007 | 42.838 | 32.263 | 0 | 6.468 |
| 2008 | 39.407 | 26.452 | 0 | 7.583 |
| 2009 | 34.254 | 22.046 | 0 | 7.777 |

Die Spalte Bundesmittel beinhaltet die 2007 eingeführte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung nach §363 Abs. (1) SGB III.

Quelle: *Ämliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2000-2009.*

gabenentwicklung bestätigt die Erwartungen, dass die Stabilisierungsfunktion v. a. auf die passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zutrifft. Zudem hat die Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik innerhalb des hier kurzen Beobachtungszeitraums zu einer Stärkung der Zyklizität der aktiven Leistungen beigetragen. Wesentlich für diese Entwicklung ist auch die Finanzierung der Maßnahmen von Langzeitarbeitslosen durch Steuermittel. Insbesondere die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit reagiert weniger stark auf den Konjunkturverlauf (Klinger und Rothe, 2010). Dies dürfte dazu führen, dass die regionalen Umverteilungswirkungen durch die Arbeitslosenversicherung in jüngster Vergangenheit eher zurückgegangen sind. Allerdings ist zu beachten, dass sich die Ausgaben in den einzelnen Budgettiteln nicht unabhängig voneinander entwickeln und Mehrausgaben bei aktiven Leistungen auch zur Entlastung der passiven Leistungen beitragen. Zugleich hat die Darstellung der wichtigsten Budgetpositionen erkennen lassen, dass die Finanzverflechtungen zwischen dem Bund und der BA auch nach den Hartz-Reformen noch bestehen.

2.2 Ökonomische Grundlagen

Dieser Abschnitt fasst ausgewählte ökonomischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung zusammen. Zunächst wird auf die Begründung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung eingegangen. Es wird gezeigt, dass die staatlich organisierte Arbeitslosenversicherung überwiegend verteilungspolitisch motiviert ist. Danach werden zwei Aspekte der ökonomischen Wirkungen der Arbeitslosenversicherung beschrieben: Interessant für die Analyse der regionalen Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen ist die ökonomische Funktion der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator, dessen Eigenschaften beschrieben werden. Zudem werden die Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung im suchtheoretischen Modell dargestellt, die am Ende der Arbeit bei der Bewertung der Ergebnisse wieder im regionalen Kontext aufgegriffen werden.

2.2.1 Begründung einer staatlichen Arbeitslosenversicherung

Die staatliche Bereitstellung einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit kann aus ökonomischer Perspektive gerechtfertigt sein, wenn dadurch eine effizientere Lösung als ohne staatliches Handeln erreicht wird.¹¹ Voraussetzung ist dann, dass die Lösung auf dem freien Markt aufgrund von Marktversagen nicht pareto-effizient ist. Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive können eine Reihe von Gründen angeführt werden, die zu Marktversagen auf einem privaten Versicherungsmarkt führen und kein Angebot an Versicherungsschutz in ausreichendem Maße gewährleisten. Das staatliche Eingreifen kann angebracht sein, da am Versicherungsmarkt unvollständige Informationen über die individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken herrschen. Den Versicherungsanbietern ist es damit nicht möglich, dem Schadensrisiko entsprechende Prämien zu ermitteln und ausreichend genau zwischen verschiedenen Risikogruppen zu differenzieren. Informationsasymmetrien auf dem Versicherungsmarkt treten auf, da Versicherte ihr individuelles Risiko unter Umständen besser einschätzen können als Versicherungsgeber. Bietet der Versicherungsgeber in einer Mischkalkulation Durchschnittsprämien an, liegen diese für gute Risiken innerhalb einer Gruppe über der aktuarisch exakt ermittelten Prämie. Dies führt zur adversen Selektion zwischen guten und schlechten Risiken. Gute Risiken werden keine Verträge abschließen, woraufhin die Prämie für die verbleibenden Gruppenmitglieder

¹¹Zu den folgenden Ausführungen siehe Schulze (2004), Kapitel 4 und Breyer und Buchholz (2007) Kapitel 3.2 und 4.

erhöht werden muss. Der Selektionsprozess setzt sich so lange fort, bis nur die schlechtesten Risiken mit einheitlichem Schadensrisiko übrig bleiben. Ein weiteres Problem asymmetrisch verteilter Informationen ist das Verhaltensrisiko der Versicherten (moral hazard). Arbeitgeber könnten sich schneller für Entlassungen entscheiden, wenn eine Arbeitslosenversicherung existiert. Davon ist z. B. bei vorübergehenden Entlassungen mit Wiederbeschäftigung auf dem alten Arbeitsplatz auszugehen. Bei Arbeitnehmern besteht ein Verhaltensrisiko bezüglich der Beeinflussung der Entlassungswahrscheinlichkeit sowie der Arbeitssuche. Der Einfluss auf die Entscheidung des Arbeitnehmers, das Beschäftigungsverhältnis aufzukündigen wird aufgrund der damit verbundene Sperrzeit beim Leistungsbezug eher gering sein. Möglich wäre jedoch, dass Arbeitnehmer ihr Verhalten dahingehend anpassen, dass sie weniger Vorsorge zur Vermeidung einer Kündigung treffen. Moral hazard kann so zu einer Schadensverteilung führen, die ex ante nicht vorhersehbar war und damit auch nicht in den Prämien einkalkuliert ist.

Die Versicherbarkeit des Arbeitslosigkeitsrisikos kann auch unter weiteren versicherungstheoretischen Aspekten diskutiert werden. Die fehlende Unabhängigkeit der individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken, insbesondere bei konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit, ist ein Beispiel. Auf diese Aspekte wird nicht näher eingegangen (vgl. Lutz, 2006). Zusammenfassend lässt sich aus versicherungstheoretischer Perspektive festhalten, dass das private Angebot einer Arbeitslosenversicherung möglich ist, da zahlreiche versicherungstechnische Instrumente existieren, um die genannten Probleme zu mindern. Versicherungstechnische Möglichkeiten sind z. B. eine Prämiendifferenzierung, bei der sich Versicherungsnehmer selbst in Verträge mit unterschiedlicher Schadensabdeckung hineinselektieren, eine Selbstbehaltgrenze oder eine Wartezeit vor Inanspruchnahme der Leistung, die dem moral hazard Problem entgegenwirkt. Dabei sind die mit der privaten Bereitstellung verbundenen Umstände jedoch zum Teil nicht konform mit sozialpolitischen Zielen. So widerspricht die Wartezeit und der Selbstbehalt der Einkommenssicherungsfunktion, und in der Praxis müsste das Einkommen beim Fehlen sonstiger Einkommensquellen während der Wartezeit aus anderen Sozialtransfers, wie der Grundsicherung, bestritten werden.

Dies führt zur Begründung einer staatlichen Bereitstellung der Arbeitslosenversicherung und der Pflichtmitgliedschaft aus sozialpolitisch motivierten Zielen (vgl. Schulze, 2004, Kapitel 2.1). Die Absicherung gegen existentielle Risiken, wie Arbeitslosigkeit, ist ein zentrales sozialpolitisches Ziel, das im Wesentlichen durch die Sozialversicherungen in Deutschland erreicht wird. Bei fehlendem Versicherungszwang und privatem Angebot werden Personen mit hohen Arbeitslosigkeitsrisiken tendenziell eine zu geringe Nachfra-

ge nach dem Versicherungsschutz aufweisen. Gründe können eine zu geringe Bewertung des eigenen Arbeitslosigkeitsrisikos oder bei Prämiendifferenzierung eine zu hohe Prämie sein, die sich der potenzielle Versicherungsnehmer nicht leisten kann. Letzteres wird dadurch verstärkt, dass sich Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko eher am unteren Ende der Lohnverteilung befinden. Dadurch fällt auch der Abstand zwischen einer potenziellen Lohnersatzleistung aus der Arbeitslosenversicherung und der steuerfinanzierten Grundsicherung geringer aus, was ebenfalls den Anreiz zum Abschluss einer Versicherung schmälert. Durch die staatliche Pflichtversicherung sind alle Arbeitnehmer gezwungen, einen Versicherungsschutz in gesetzlich definierten Umfang in Anspruch zu nehmen. Aufgrund der für alle Risikogruppen nahezu einheitlichen Bestimmungen kommt es innerhalb des Systems zur Einkommensumverteilung von guten Risiken zu schlechten Risiken. Da Personen mit geringer Qualifikation und geringem Einkommen ein überproportionales Arbeitslosigkeitsrisiko haben, trägt die Arbeitslosenversicherung zu einer Angleichung sozialer Teilhabe bei. Im Unterschied zur Armutsvermeidung durch ein gesetzlich festgelegtes Existenzminimum orientiert sich das Arbeitslosengeld durch die Bemessung am zuletzt bezogenen Arbeitsentgelt an einer temporären Lebensstandardsicherung.

Neben der sozialpolitischen Begründung für Umverteilung gibt es auch nutzentheoretische Begründungsansätze. Risikoaverse Individuen bevorzugen bei Unsicherheit über das Auftreten von Arbeitslosigkeit ex ante Umverteilungsmaßnahmen für die ex post realisierten Einkommen und erreichen dadurch einen höheren Erwartungsnutzen.¹² Dieser Versicherungseffekt kann auch zu positiven Anreizwirkungen auf die individuelle Entscheidung, in Humankapital zu investieren, führen. Humankapitalinvestitionen sind aufgrund berufsspezifischer Fertigkeiten und Fähigkeiten mit Unsicherheiten über den zukünftigen Marktwert oder Ertrag verbunden. Durch eine Beteiligung des Staates sowohl an den Verlusten als auch an den Gewinnen, wird die Bereitschaft in riskantere Humankapitalprojekte zu investieren, erhöht, da das Investitionsrisiko gemindert wird.

2.2.2 Automatische Stabilisierungswirkungen

Aus ihrer Funktion, den individuellen Einkommensausfall bei Arbeitslosigkeit abzusichern, ergibt sich auf der makroökonomischen Ebene die einkommens- und konsumstabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung. In der finanzwissenschaftlichen Literatur gilt die Arbeitslosenversicherung als das idealtypische Beispiel eines automa-

¹²Für eine Herleitung dieses Ergebnisses siehe Breyer und Buchholz (2007, S. 68 ff.).

tischen Stabilisators (Brümmerhoff, 2007). Automatische Stabilisierungswirkungen entfalten sich dann, wenn sich die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben aufgrund der zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen automatisch antizyklisch verhält. Bei der Arbeitslosenversicherung stellt sich dies so dar, dass in konjunkturellen Aufschwungphasen, die von einem Beschäftigungsaufbau und fallender Arbeitslosigkeit begleitet werden, die Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung steigen und die Ausgaben abnehmen. In Abschwungphasen und Zeiten sinkender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit verhält es sich umgekehrt. Der kompensatorische Effekt ergibt sich im Abschwung aus dem Einkommensverlust, der aufgrund der Arbeitslosenversicherung nicht realisiert wird und umgekehrt.

Das Konzept der automatischen Stabilisierung beruht auf einigen grundlegenden Bedingungen, die am Beispiel der Arbeitslosenversicherung beschrieben werden.¹³ Von großer Bedeutung für die stabilisierende Wirkung fiskalpolitischer Maßnahmen im Konjunkturverlauf ist ihre Zeitabhängigkeit. Als Vorteil der automatischen Stabilisierungspolitik im Gegensatz zur diskretionären Politik wird das Fehlen von Zeitverzögerungen (lags) gesehen. Zeitverzögerungen können auf der politischen Ebene im Entscheidungsprozess, auf der administrativen Ebene bei der Durchführung der Maßnahme, sowie bei den Adressaten durch verzögerte Reaktionen oder Hindernisse bei der Durchsetzung oder Inanspruchnahme auftreten.¹⁴ Bei der Arbeitslosenversicherung ist eine klare Trennung zwischen Ausgaben mit eher automatischem, regelgebundenem oder diskretionärem Charakter zum Teil schwierig. Um die einzelnen Budgetpositionen beurteilen zu können, ist es notwendig, die zum Teil komplexen politischen und administrativen Prozesse dahinter nachzuvollziehen. Relativ einfach ist die Wertung so genannter antragsgesteuerter Leistungen. Liegt ein gültiger Rechtsanspruch vor, werden die Leistungen dem Antragsteller gewährt. Sowohl die Höhe der Ausgaben als auch deren regionale Verteilung sind dadurch im Prinzip durch die Inanspruchnahme bestimmt. Verzögerungen, die z. B. durch die Bearbeitungszeit oder das Beschaffen der für die Antragstellung notwendigen Informationen auftreten können, sind als gering einzuschätzen. Nach der in Abschnitt 2.1 getroffenen Einteilung in Ermessens- und Pflichtleistungen können die Pflichtleistungen als überwiegend antragsgesteuerte Leistungen bezeichnet werden. Beispiele aus dem

¹³Dieser Abschnitt beschreibt nur die Grundlagen der automatisch einkommenstabilisierenden Wirkung der Arbeitslosenversicherung aus Sicht der theoretischen Wirtschaftspolitik. Für einen Überblick über die modelltheoretische Behandlung der weitergehenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen fiskalpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen siehe Hemming et al. (2002).

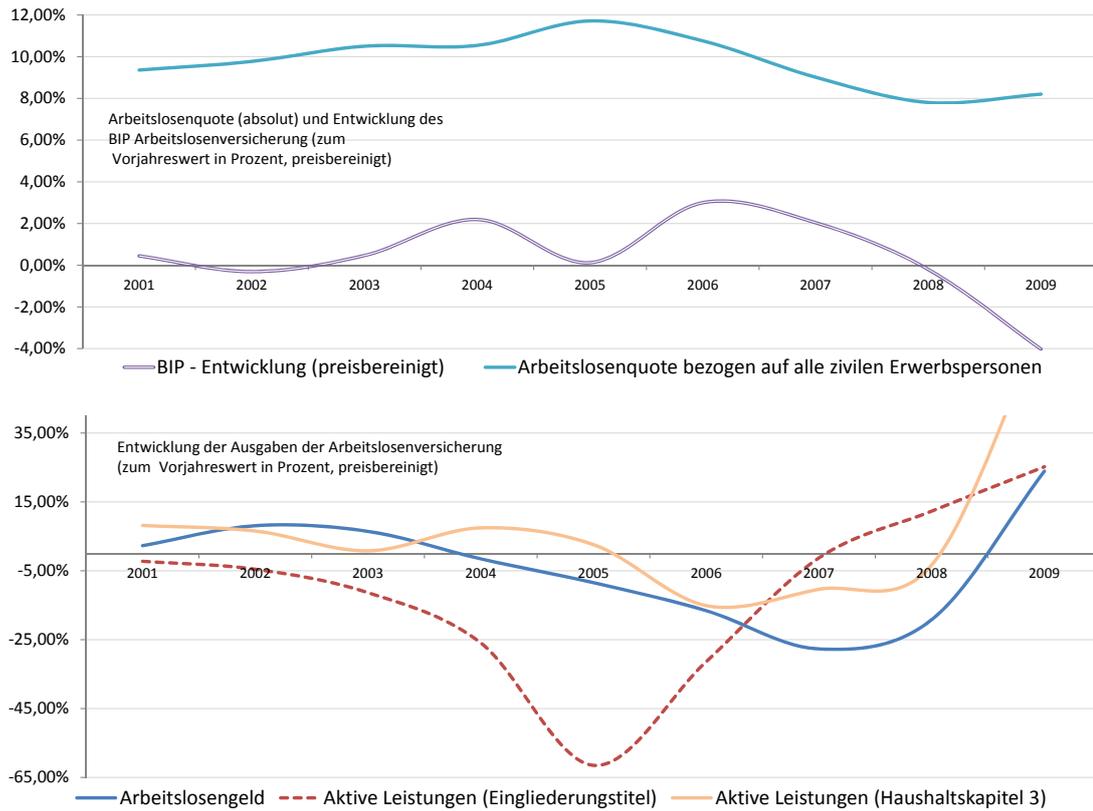
¹⁴Die Einteilung der Wirkungsverzögerungen folgt Brümmerhoff (2007, S. 376) bzw. Berg et al. (2007, S. 335).

Jahr 2010 sind das Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld oder Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz. Die letzten beiden Leistungen zählen bereits zu den aktiven Leistungen. Bei den aktiven Leistungen der Arbeitsförderung ist die Beurteilung im Hinblick auf die Wirkung als automatischer Stabilisator insofern problematisch, als diese Leistungen häufig nicht auf die Stabilisierung des Einkommensausfalls bei Arbeitslosigkeit, sondern auf die Beeinflussung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, z. B. durch Weiterbildungsmaßnahmen, zielen. Da dies jedoch häufig mit einem Einkommenstransfer an den Leistungsempfänger und seine Region verbunden ist, tragen auch sie zur individuellen und regionalen Einkommensstabilisierung bei. Die in Kapitel 2.1.3 dargestellte Entwicklung der Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie das dort beschriebene Verfahren zur regionalen Mittelverteilung machen deutlich, dass insbesondere die Ausgaben für Ermessensleistungen sowohl in ihrer Höhe als auch in der regionalen Verteilung von vielen Faktoren abhängig sind. Mögliche Einflussfaktoren sind z. B. die politische Ausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik, die Organisationsstruktur und -ausrichtung in der Arbeitsverwaltung, die Verfügbarkeit und politische Bewertung von Evaluationsergebnissen oder die allgemeine Haushaltslage. Zusammengenommen führen diese Einflüsse dazu, dass es zu Verzögerungen bei der Ursachenanalyse, der Planung und dem Einsatz von Leistungen kommen kann. Entscheidend für die Zuteilung von Leistungen ist häufig das Niveau und nicht die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Bei den Ermessensleistungen ist also davon auszugehen, dass diese teilweise mit einer zeitlichen Verzögerung oder nur gering auf die Veränderungen am (lokalen) Arbeitsmarkt reagieren.

An die Überlegungen zur Wirkungsverzögerung schließt sich die Frage an, mit welcher Verzögerung die Arbeitslosenversicherung auf exogene Nachfrage- und Outputschocks reagiert. Bei der Darstellung der institutionellen Grundlagen wurde bereits deutlich, dass die verschiedenen Ausgaben eine unterschiedliche Konjunkturabhängigkeit aufweisen. Auch hier sind wieder die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik hervorzuheben, deren Verteilung und Entwicklung sich zum Teil an langfristigen, strukturellen Problemen auf den regionalen Arbeitsmärkten orientieren. Bei den Beitragseinnahmen ist anzunehmen, dass diese ähnlich wie die Lohnsteuer schnell auf Veränderungen des Bruttoinlandsproduktes reagieren ((Brümmerhoff, 2007, S. 375)). Abbildung 2.1 zeigt im oberen Teil die Entwicklung von Arbeitslosenquote und Bruttoinlandsprodukt und im unteren Teil die Entwicklung der Ausgaben für die Pflichtleistungen des dritten Haushaltskapitels, die Ermessensleistungen des Eingliederungstitels und des Arbeitslosengeldes. Im oberen Teil ist die Entwicklung des BIP sowie die Arbeitslosenquote abgetragen. Während für den hier dargestellten kurzen Zeitraum bei den Ausgaben für aktive Pflichtleistungen aus

dem dritten Haushaltskapitel und vor allem beim Arbeitslosengeld eine rasche Reaktion auf die Veränderung des BIP zu erkennen ist, wird die Entwicklung bei den Ausgaben aus dem Eingliederungstitel von dem Strukturbruch in 2005 dominiert. Vor dem Jahr 2005 entwickelten sich die Gesamtausgaben ausschließlich negativ, danach positiv. Beim Arbeitslosengeld sind in 2008 und 2009 sprunghafte Ausgabensteigerungen zu erkennen, die u. a. auf die Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes zurückgehen.

Abbildung 2.1: Entwicklung von BIP und BA-Ausgaben 2001-2009



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

Eine weitere Bedingung für das Erreichen einer Stabilisierungswirkung ist ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichenes Budget, die konjunkturbereinigten Einnahmen entsprechen den konjunkturbereinigten Ausgaben und kein strukturelles Defizit entsteht (Brümmerhoff, 2007, S. 373). In der Praxis ist die Ermittlung der konjunkturneutralen Ausgaben und Einnahmen mit vielen methodischen und datentechnischen Schwierigkeiten verbunden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2007a). Das Budget der Arbeitslosenversicherung war – wie in Ab-

schnitt 2.1.4 dargestellt – im Zeitraum von 1990 bis 2005 nie ausgeglichen sondern stets defizitär. Hauptursache dafür waren die enormen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen in Folge der deutschen Wiedervereinigung, die zu deutlichen Mehrausgaben, v. a. bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik, führten. Ohne eine ständige periodische Anpassung des Beitragssatzes oder grundlegende Änderungen auf der Ausgabenseite wurde dies möglich, da der Haushalt mit Zuschüssen aus Bundesmitteln ausgeglichen wurde. Prinzipiell wurden bis zum Jahr 2006 die Bundesmittel zunächst als Darlehen gewährt und in einen Zuschuss umgewandelt, wenn die Rückzahlung zum Ende des Haushaltsjahrs nicht möglich war. Da der Beobachtungszeitraum seit den einschneidenden Reformen in den Jahren 2004 und 2005 bislang zu kurz ist, kann die Nachhaltigkeit des Budgets der Arbeitslosenversicherung für spätere Jahre noch nicht beurteilt werden. Insgesamt ist der fehlende Budgetausgleich negativ im Hinblick auf die Stabilisierungswirkungen zu bewerten, allerdings lässt sich auch innerhalb des Defizitbereichs eine zyklische Entwicklung feststellen. Es ist zu vermuten, dass diese überwiegend auf die Pflichtleistungen der Arbeitslosenversicherung zurückgeht. Die Zyklizität des Budgets kann auch durch die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen im Konjunkturverlauf gestärkt oder vermindert werden. Durch eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen kann insbesondere auch das zyklische Verhalten der Pflichtleistungen verändert werden. Als Beispiel sei auf die Debatte um die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes in der letzten Krise verwiesen. Von einer kontrazyklischen Ausgestaltung der institutionellen Regelungen spricht man dann, wenn diese bei konjunkturellen Schwächephasen mit ungünstiger Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt an Großzügigkeit im Sinne der Leistungsempfänger zunehmen. Unter Umständen kann dies den Stabilisierungseffekt verstärken. In einer theoretischen Analyse zeigen Moyon und Stähler (2009), dass bei einer Ausweitung der Anspruchsdauer der aggregierte Konsum konstant bleiben oder sogar steigen kann, wenn die damit verbundenen negativen Beschäftigungseffekte gering sind. Allerdings können solche Anpassungen über den Konjunkturzyklus hinweg auch prozyklische Effekte nach sich ziehen. Einer Ausweitung in Krisenzeiten muss eine Leistungskürzung in ökonomisch günstigen Zeiten folgen. Eine großzügigere Ausgestaltung der Versicherungsleistungen ist politisch jedoch leichter umzusetzen als eine Leistungskürzung, so dass die Stabilisierungswirkung verfehlt wird, wenn diese etwa durch eine prozyklische Beitragssatzerhöhung in Krisenzeiten finanziert werden muss. Schulze (2004) untersucht die Entwicklung der wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen zu Erwerb, Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes. Viele

Parameter ändern sich nur selten oder langsam.¹⁵ Hervorzuheben sind Änderungen bei der Qualifikationsperiode und der Bezugsdauer. Bei beiden hat es in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Änderungen gegeben. Glismann und Schrader (2000) sprechen bei der Bezugsdauer von einer im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitslosenquote prozyklischen Erhöhung zwischen den Jahren 1985 und 1990 und verstehen darunter eine schrittweise Ausweitung der Bezugsdauer. Schulze schließt aus seiner Analyse auf eine zunehmend großzügigere Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung zwischen 1986 und 2000 (Schulze, 2004, S. 260 ff.). Dabei bezieht er sich auf die Entwicklung von Indexwerten, in die Lohnersatzrate, Bezugsdauer, Qualifikationsperiode, Sperrfristquote und Bewilligungsquote eingehen. Insgesamt liefern die Studien keine starken Hinweise darauf, dass die institutionellen Regelungen prozyklischen Entwicklungen folgen. Vielmehr zeigen sich längerfristige Trends zur Leistungsausweitung und eine gegenläufige Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit.

Eine weitere Bedingung für erfolgreiche Stabilisierung ist, dass Beiträge und Transfers auch konsumwirksam werden, das heißt, dass die Einkommensstabilisierung auch zur Konsumstabilisierung führt. Dazu muss die Konsumnachfrage zumindest in Teilen vom laufenden, verfügbaren Einkommen abhängig sein und nicht ausschließlich vom permanenten Einkommen bestimmt werden. Es ist davon auszugehen, dass Teile des Konsums sowohl vom verfügbaren als auch vom permanenten Einkommen abhängen und die Einkommensstabilisierung zumindest in Teilen auch mit einer Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Konsums einhergeht. Gruber (1997a) analysiert anhand von Mikrodaten für die USA für den Zeitraum zwischen 1968 bis 1987 den konsumstabilisierenden Effekt der Arbeitslosenunterstützung. Er untersucht die Entwicklung der Konsumausgaben zwischen zwei Zeitpunkten in Abhängigkeit von der Lohnersatzrate, die zeitlich und regional variieren kann. Seine Ergebnisse deuten auf einen signifikanten konsumstabilisierenden Effekt der Arbeitslosenversicherung hin. Geht man zugleich davon aus, dass die marginale Konsumneigung von Arbeitslosen höher ist als von Erwerbstätigen,

¹⁵Für die Lohnersatzrate kann festgehalten werden, dass diese sich seit ihrer gesetzlichen Einführung im Jahr 1976 aufgrund von sozialpolitischen Überlegungen nur selten und dann auch nur geringfügig geändert hat. Im Jahr 1984 wurde die Differenzierung in der Lohnersatzrate zwischen Arbeitslosen mit und ohne Kinder eingeführt. Ebenso selten sind in der zeitlichen Entwicklung Änderungen bei anderen Parametern wie der Bemessungsgrundlage oder der minimalen Dauer einer der Arbeitslosigkeit vorangegangenen Beschäftigung um einen Anspruch zu erwerben. Der für die Berechnung des Arbeitslosengeldes relevante Bemessungszeitraum hat sich seit 1960 von einem Monat auf 12 Monate erhöht. Tendenziell führt eine Ausweitung des Bemessungszeitraums zu einer Verringerung des Arbeitslosengeldes, wenn das Lohneinkommen über die Zeit zunimmt.

kann die Bedingung bei den Einkommensersatzleistungen als erfüllt angesehen werden (Zerche et al., 2000, S. 129).

Letzte Voraussetzung für eine bedeutende Stabilisierungswirkung ist es, dass das Finanzvolumen der Politikmaßnahme im Vergleich zur Gesamtwirtschaft von Bedeutung ist. Diese Bedingung scheint bei der Arbeitslosenversicherung mit einem Anteil der Gesamtausgaben von 1,4 Prozent am BIP im Krisenjahr 2009 erfüllt. Allerdings ist zu beachten, dass nicht alle Ausgaben konjunkturbedingt sind. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das System der Arbeitslosenversicherung zahlreiche Eigenschaften besitzt, die für eine starke Rolle als automatischer Stabilisator sprechen, aber eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Ausgabenkomponenten und der hinter ihnen stehenden Regelmechanismen und Entscheidungsprozesse angebracht ist.

2.2.3 Arbeitslosenversicherung im suchtheoretischen Grundmodell

Zentrale Grundlage der Suchtheorie ist die Vorstellung, dass es auf dem Arbeitsmarkt aufgrund unvollständiger Informationen Friktionen gibt und der Arbeitsuchende eine optimale Suchstrategie unter Unsicherheit wählt. Im einfachen Suchmodell maximiert der Suchende den Gegenwartswert seines Einkommens.¹⁶ Der Gegenwartswert entspricht dem Wert einer Annahme eines Jobangebotes oder – im Fall einer Ablehnung des Angebotes – dem Einkommen bei Arbeitslosigkeit abzüglich der in der nächsten Periode anfallenden Suchkosten sowie dem abdiskontierten Gegenwartswert eines Jobangebotes in der nächsten Periode. Wird ein Angebot angenommen, so wird die Beschäftigung bei unendlichem Zeithorizont in unveränderter Weise stets ausgeübt. Die optimale Strategie ergibt sich in der Marginalbetrachtung durch den Ausgleich der Kosten einer zusätzlichen Suche mit dem erwarteten Nutzen einer zusätzlichen Suche. Die Kosten einer weiteren Suche vermindern sich bei einem Anspruch auf Arbeitslosengeld um die Lohnersatzleistung. Arbeitslose sind durch die Existenz der Arbeitslosenversicherung nicht gezwungen jedes Angebot anzunehmen, sondern können auf ein ihrer Qualifikation angemessenes Beschäftigungsangebot warten (Bäcker et al., 2008, S. 520). Dadurch kann eine höhere Passgenauigkeit bei der Aufnahme einer Beschäftigung erreicht werden und die Qualität der Vermittlung erhöht sich. In der empirischen Literatur wird die Qualität einer neu aufgenommenen Beschäftigung zumeist mit dem Lohn oder der Stabilität der Beschäf-

¹⁶Die Beschreibung des einfachen suchtheoretischen Grundmodells ist dem Überblicksartikel von Rogerson et al. (2005) entnommen.

tigung gemessen. In einer auf den Daten des Sozio-ökonomischen Panels basierenden Analyse zeigt Gangl (2002), dass der Bezug von Arbeitslosengeld einen positiven Effekt auf die Entlohnung einer nach Arbeitslosigkeit aufgenommenen Beschäftigung hat. In dieser arbeitsmarktpolitischen Funktion führt die Arbeitslosenversicherung zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen. Zum einen kann die Produktivität des Suchenden in der dem Qualifikationsniveau angemessenen Beschäftigung voll genutzt werden. Zum anderen verringert sich der Umschlag von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt durch einen besseren Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Aus der Perspektive der Suchtheorie können die Effekte der Arbeitslosenversicherung aber auch kritisch gesehen werden. Die oben beschriebenen positiven Wirkungen der Arbeitslosenversicherung beruhen auf der grundlegenden Annahme, dass die Lohnersatzleistungen nicht zu ineffizient hohen Lohnansprüchen führen und dadurch den positiven Effekten negative Auswirkungen entgegenstehen, da sich die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit erhöht. Im einfachen suchtheoretischen Grundmodell bestimmt das Arbeitslosengeld, bereinigt um die direkten Kosten der Arbeitsuche, den Reservationslohn. Es versetzt den Suchenden in die Lage, bei der Annahme von Angeboten wählerischer zu sein. Je höher der Reservationslohn ist, desto mehr Angebote werden c. p. abgelehnt und die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert sich. Ebenso wirkt eine Verlängerung der Bezugsdauer über die Suchkosten auf den Reservationslohn und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Verringern Leistungsbezieher ihre Suchanstrengungen, kommt es zu einem negativen so genannten „lock-in-effect“. Weiterentwicklungen des einfachen Grundmodells beinhalten v. a. eine zeitliche Variation des Reservationslohns oder eine Variation der Suchintensität. Schulze (2004) zeigt, dass die Begrenzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu einem im Zeitablauf sinkenden Reservationslohn führt, der stets unterhalb des Reservationslohns bei unbegrenzter Bezugsdauer liegt. Eine Wartezeit vor Bezug des Arbeitslosengeldes hat zur Folge, dass der Reservationslohn zu Beginn der Warteperiode unterhalb des langfristigen Reservationslohns liegt und stetig auf dessen Niveau bis zum Ende der Warteperiode steigt. Von einer Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld, wie sie im Zuge der Hartz-Reformen umgesetzt wurde, sind daher positive Effekte auf den Arbeitsmarkt zu erwarten.

Dem in diesem theoretischen Rahmen eindeutig negativen Effekt des Reservationslohns auf die Dauer der Arbeitslosigkeit stehen auch einige positive Wirkungen entgegen. Beispielsweise kann - insbesondere bei Arbeitslosen, die noch keine Ansprüche erworben haben - ein Anreiz bestehen, möglichst schnell eine Beschäftigung aufzunehmen um Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung zu erwerben. Die Weiterentwicklungen des

einfachen suchtheoretischen Grundmodells machen deutlich, dass der negative Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug nicht eindeutig ist. Empirische Studien für Deutschland bestätigen die negativen Auswirkungen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit nur zum Teil (Fitzenberger und Wilke, 2009; Schmieder et al., 2010). Die Ergebnisse von Fitzenberger und Wilke weisen darauf hin, dass die Ausdehnung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose zwischen 1985 und 1987 nahezu keinen Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit von Älteren hatte, wenn die Dauer als Periode des Leistungsbezuges zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen gemessen wird. Ein deutlicher Effekt ist hingegen auf die Dauer einer Nicht-Beschäftigung festzustellen. Dies kann so interpretiert werden, dass die Ausdehnung der Bezugsdauer für Ältere überwiegend als Übergang in den Ruhestand genutzt wurde.

3 Grundlagen der empirischen Analyse

In diesem Kapitel werden die Grundlagen für die folgende empirische Analyse der regionalen Inzidenz beschrieben. Zunächst werden in Abschnitt 3.1.1 die Datengrundlagen für die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung dargestellt. Anschließend wird die Wahl der regionalen Bezugseinheit sowohl für die Darstellung der regionalen Inzidenz im Querschnitt der Jahre 2003 und 2007 in Kapitel 4 als auch für die Analyse der regionalen Verteilungs- und Einkommensstabilisierungswirkungen für die Jahre 2000 bis 2007 in Kapitel 5 in Abschnitt 3.1.2 begründet. Im letzten Abschnitt 3.1.3 wird die Regionalisierung der Zahlungsströme, aufbauend auf den Eigenschaften der Datenquellen und der gewählten regionalen Bezugseinheiten, beschrieben.

Abschnitt 3.2 beschreibt die methodischen Grundlagen der Inzidenzanalyse. Dazu wird zunächst ein Überblick über das Konzept der fiskalische Inzidenzanalyse und Ansätze der regionalen Inzidenzanalyse gegeben. Anschließend wird in Abschnitt 3.3 das hier verwendete Inzidenzkonzept sowie die in die Analyse eingehenden Zahlungsströme vorgestellt.

3.1 Datenbasis

3.1.1 Datengrundlagen

Datenbasis Einnahmen

Datenbasis für die Berechnung der Beitragseinnahmen auf regionaler Ebene bildet die Beschäftigtenhistorik (BeH) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).¹⁷ Sie basiert auf den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger. Gesetzliche Grundlagen für das integrierte Meldeverfahren zur Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sind §28a SGB IV, die Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung vom 10.02.1998 (DEÜV) sowie die „Gemeinsamen Grundsätze für die Datenerfassung und Datenermittlung zur Sozialversicherung nach §28b Abs. 2 SGB IV“. Die Beschäftigtenhistorik enthält Daten über alle sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland für den Zeitraum von 1975 bis 2008. Die Daten aus dem Meldeverfahren werden von der Bundesagentur für Arbeit gesammelt und vom IAB in der BeH aufbereitet und archiviert. Die vollständige Aktualisierung erfolgt aufgrund von Verzögerungen im Meldeverfahren zeitlich verzögert. Damit soll sichergestellt werden, dass ein möglichst großer Teil der Arbeitgebermeldungen des entsprechenden Jahres bis zum Erstellungszeitpunkt eingegangen ist. Üblicherweise wird eine Version nach 18 Monaten und gegebenenfalls eine Version nach 36 Monaten erstellt. Existiert für eine Person in einem Jahr ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, ist mindestens ein Meldesatz vorhanden. Er enthält die für den Zeitraum der Meldung gültigen Daten. Mehrere Beschäftigungsverhältnisse oder melderelevante Änderungen, wie z. B. ein Umzug des Arbeitnehmers, werden durch entsprechend neue Meldesätze abgebildet. Seit 1999 werden auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erfasst. Die BeH enthält Merkmale der Beschäftigten, der Beschäftigung und des Betriebes. Auf der Personenebene werden Merkmale wie Alter, Geschlecht, Wohnort oder Nationalität erhoben. Bezogen auf das Beschäftigungsverhältnis sind Merkmale wie das Entgelt, der Wirtschaftszweig oder die Berufsklassifizierung enthalten. Die Entgeltvariable bezieht sich auf das Bruttoarbeitsentgelt inklusive Einmal- und Sonderzahlungen. Die Variable ist an der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung zensiert. Die Regeln zum Meldeverfahren

¹⁷Die Beschäftigtenhistorik bildet Grundlage für viele Datenprodukte des IABs. Zur BEH siehe z. B. Kapitel 2.1 in Hethy-Maier und Seth (2010).

bestimmen, dass Arbeitgeber bei Beschäftigten mit Verdiensten über der Beitragsbemessungsgrenze nur den Wert der Beitragsbemessungsgrenze angeben. Betriebsbezogen ist die Betriebsnummer, der Arbeitsort und der Wirtschaftszweig erfasst. Sowohl Wohn- als auch Arbeitsort sind auf der Gemeindeebene erfasst und können auf dieser regionalen Ebene ausgewertet werden.

Datenbasis Ausgaben

Um die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit zu regionalisieren, wird auf das interne Finanzauswertungsverfahren zurückgegriffen. Dieses bietet einen Zugriff auf alle Finanzdaten der BA. Die Daten können nach den drei Dimensionen Region, Zeitraum und Buchungsstelle ausgewertet werden. Buchungsstellen sind auf der kleinsten räumlichen Ebene die Arbeitsagenturbezirke. In der vorliegenden Arbeit werden Auszüge verwendet, die Monatsausgaben der BA für die aktiven Leistungen (zweites und drittes Haushaltskapitel) sowie für das Arbeitslosengeld, Teilarbeitslosengeld und Insolvenzgeld (viertes Haushaltskapitel) enthalten. Die ausgewerteten Zahlbeträge je Region enthalten die Bruttozahlungen, das heißt inklusive der Beitragszahlungen an andere Versicherungsträger.

Die verwendeten Daten für die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung entstammen keiner für die Forschung allgemein zugänglichen Datenquelle. Sie dienen der Bundesagentur zur Rechnungslegung und zum internen Controlling. Die Verfügbarkeit und Verwertung dieser Daten stellt damit eine Besonderheit der vorliegenden Arbeit dar.

3.1.2 Regionale Bezugseinheit

Im Folgenden wird die Auswahl der regionalen Bezugseinheiten für die empirische Analyse in den Kapiteln 4 und 5 begründet. Der Begriff Region beschreibt zunächst ganz allgemein eine von einem staatlichen Hoheitsgebiet abweichende Gebietseinheit (Maier et al., 2006, S. 13). Die räumliche Gliederung in Regionen kann als variables Konzept verstanden werden, das sich aus der spezifischen Fragestellung ableitet. Für die Abgrenzung von Regionen stehen zwei Kriterien zur Verfügung, das Homogenitätskriterium und das Funktionalitätskriterium (Maier et al., 2006). Nach dem Homogenitätskriterium werden Regionen so abgegrenzt, dass sie sich in bestimmten Indikatoren möglichst ähnlich sind. Die Anwendung des Funktionalitätskriteriums führt zu einer Abgrenzung von Regionen, deren Gebiete eine starke Verbindung miteinander teilen. Funktionale ökonomische

Regionen werden so abgegrenzt, dass sich wirtschaftliche Aktivitäten möglichst umfassend in ihnen konzentrieren. Das bekannteste Beispiel hierfür sind Arbeitsmarktregionen (Eckey et al., 2006). Zur Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen werden üblicherweise Pendlerverflechtungen herangezogen.

Eingeschränkt wird eine funktionale räumliche Abgrenzung häufig von der bereits bestehenden administrativen Gebietsabgrenzung in einem Land, die föderale Verwaltungsstrukturen widerspiegelt. Die zur Abgrenzung benötigten Informationen stehen häufig nur auf einer administrativen räumlichen Ebene zur Verfügung. Eine regionale Gliederung zur Abbildung der formalen Inzidenz sollte folgende Kriterien berücksichtigen:

- *Vergleichbarkeit.* Die Ergebnisse zur regionalen Inzidenz sollten einen Vergleich mit anderen, institutionalisierten fiskalischen Ausgleichssystemen zulassen. Dies betrifft hauptsächlich den Vergleich mit den Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Eine Bedingung an die regionale Gliederung ist somit die Abbildung von administrativen Grenzen auf der Ebene der Bundesländer und evtl. auf der kommunalen Ebene. Um die Vergleichbarkeit mit bisherigen empirischen Analysen zu den Verteilungs- und Stabilisierungseffekten der Arbeitslosenversicherung zu gewährleisten, sollte ebenfalls eine Aggregation auf Länderebene möglich sein.
- *Datenverfügbarkeit.* Da die verwendeten Daten aus dem Verwaltungsprozess stammen, sollte eine regionale Gliederung disaggregierbar bezüglich der zugrunde liegenden Einheiten aus dem Verwaltungsprozess sein. Dies sind bei den Beitragseinnahmen auf der kleinsten räumlichen Ebene Gemeinden und bei den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung die Arbeitsagenturbezirke. Um beides vergleichbar zu machen, können zum einen die Daten einer Quelle mittels geeigneter Indikatoren auf die regionale Ebene der jeweils anderen Datenquelle umgeschlüsselt werden, oder zum anderen beide Datensätze auf eine gemeinsame höhere Ebene, z. B. die der Bundesländer, aggregiert werden.
- *Zielstellung.* Entscheidend für die Abgrenzung der Regionen ist letztlich auch die konkrete Zielstellung der regionalen Analyse. Für ökonomische Fragestellungen ist häufig eine funktionale Abgrenzung von Regionen angebracht. Von hoher Relevanz ist dabei die Abgrenzung von Wirtschaftsräumen. Ziel der Analyse der formalen Inzidenz ist es, die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung auf die Regionen sowie die umverteilende Wirkung im Hinblick auf die regionalen Einkommen darzustellen. Bei der Analyse von Umverteilungswir-

kungen staatlicher Aktivitäten steht üblicherweise das verfügbare Einkommen der Haushalte nach Berücksichtigung des Steuer-/Abgaben- und Transfersystems im Mittelpunkt. Da für die Ermittlung der Zahlungsströme keine Individualdaten zur Verfügung stehen, können nur regionale Durchschnittswerte betrachtet werden. Die Analyse regionaler Durchschnittswerte kann mit der Annahme gleichgesetzt werden, dass die Individuen innerhalb der regionalen Bezugseinheiten über das gleiche durchschnittliche Einkommen verfügen. Die räumliche Abgrenzung sollte daher nicht zu großräumig gewählt werden, da sonst die Variation innerhalb der Einheiten, z. B. innerhalb der Bundesländer, verloren geht.

Bei der Analyse der Längsschnittdaten steht die stabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf regional konzentrierte, temporäre Einkommensausfälle im Blickpunkt. Letztlich zielt der Stabilisierungseffekt dabei auf die Stabilisierung des regionalen Konsumniveaus aus der regionalökonomischen Perspektive. Unter funktionalen Aspekten sollten daher regionale Konsumspillovers durch die gewählte regionale Abgrenzung möglichst gering gehalten werden.

Die ersten beiden Aspekte sprechen im Hinblick auf die Darstellung der regionalen Inzidenz für eine kleinräumige administrative Gliederung. Dies könnten die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands sein. Sie stellen autonome Verwaltungseinheiten dar und die Verteilungsergebnisse können auf Länderebene aggregiert werden. Für die Schätzung der Beitragseinnahmen können Daten originär für diese Bezugseinheit gewonnen werden. Die Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung lässt sich hingegen nur auf der Ebene der Arbeitsagenturen messen, so dass sie auf die Kreisebene umgeschlüsselt werden müssen. Für die Bewertung der Umverteilungswirkungen wäre auch die noch kleinräumigere Ebene der Gemeinden zu erwägen, allerdings spricht dagegen, dass es bei der Umschlüsselung der Agenturdaten auf die kleine Gemeindeebene zu größeren Ungenauigkeiten kommen kann.¹⁸ Unter Verteilungsaspekten ist es weniger wichtig zu wissen, ob das in einen Kreis umverteilte Einkommen auch dort ausgegeben wird. Entscheidend ist nur, wie sich die Einkommen der Bewohner verändern.

Unter der Annahme, dass das von den Arbeitnehmern erzielte Einkommen und die von den Leistungsempfängern erhaltenen Transfers überwiegend am Wohnort konsumwirksam werden, kann auch die einkommens- und letztlich konsumstabilisierende Funktion der Arbeitslosenversicherung auf der Kreisebene dargestellt werden. Zur Frage, ob die Kreise nicht nur als Verwaltungsraum, sondern auch als Funktionalraum gesehen wer-

¹⁸Zur Vorgehensweise bei der Umschlüsselung der Agenturdaten auf die Kreisebene siehe Kapitel 3.1.3.

den können, stellen Lange und Zischeck (2004) fest: „Allgemein lässt sich jedoch im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen zur Kreisgebietsreform feststellen, dass durch die Ausrichtung der Kreisgrenzen an mittelzentralen Verflechtungen die Kreise in einem sehr hohen Maße Lebensraum (Aktionsraum) für die darin wohnenden Menschen sind.“ (Lange und Zischeck, 2004, S. 106). Problematisch ist die Kreisebene jedoch bei kleinen Kreisen und insbesondere bei den kreisfreien Städten (Lange und Zischeck, 2004, S. 107). Sie weisen eine hohe Verflechtung mit den sie umgebenden Kreis(en) auf und unter funktionalen Aspekten ist ihre Trennung vom Umland nicht sinnvoll. Ein möglicher Ausweg ist die Zusammenfassung der kreisfreien Städte mit ihren umliegenden Kreisen bzw. dem sie umgebenden Kreis zu einer regionalen Einheit. Auch könnte man bei der Betrachtung der Stabilisierungswirkungen eine höhere räumliche Ebene unterhalb der Länderebene, wie z. B. die der Raumordnungsregionen, wählen.

Die Ergebnisse der Analyse der regionalen Inzidenz werden aufgrund der beschriebenen Vorteile und datentechnischen Notwendigkeiten für die Bundesländer und für die Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland ausgewiesen. Es wird Bezug genommen auf den zum 1.08.2008 gültigen Gebietsstand mit 413 Kreisen und kreisfreien Städten. Für die Analyse der Stabilisierungswirkungen werden sowohl Bundesländer als auch die 96 Raumordnungsregionen betrachtet. Der Bezug auf Bundesländer stellt die Vergleichbarkeit mit der vorhandenen empirischen Literatur sicher. Raumordnungsregionen werden zusätzlich betrachtet, da der Vorteil der vorliegenden Daten, eine kleinräumige Analyse zu ermöglichen, genutzt werden soll. Das Stabilisierungspotenzial der Arbeitslosenversicherung kann sich auf kleinräumigerer Ebene anders darstellen als auf Bundesländerebene. Raumordnungsregionen werden vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung für die laufende Raubeobachtung abgegrenzt. Sie werden funktional anhand von Pendlerverflechtungen, jedoch länderscharf, abgegrenzt. Raumordnungsregionen sind daher nicht ausschließlich funktional, sondern orientieren sich auch an den Verwaltungsgrenzen.

3.1.3 Regionalisierung der Zahlungsströme

Wohnort- und Arbeitsortkonzept

Das Beitragsaufkommen kann anhand der vorliegenden Daten sowohl am Ort der Beschäftigung (Arbeitsort) als auch am Ort des Arbeitnehmers (Wohnort) verortet werden.

Die Verteilung des regionalen Beitragsaufkommens am Arbeitsort spiegelt in stärkerem Maße die regionalen Disparitäten in der Beschäftigungs- und Lohnstruktur wider. Mit dem Wohnortkonzept findet die ausgleichende Wirkung durch Pendlerprozesse Berücksichtigung. Da die Effekte der Arbeitslosenversicherung auf die regionale Verteilung und Stabilisierung des Einkommens untersucht wird, sollte dem Wohnort der Vorzug gewährt werden.¹⁹ Allerdings werden mit der zusätzlichen Angabe der Ergebnisse nach dem Arbeitsort im Vergleich mit dem Aufkommen am Wohnort die starken kleinräumigen Verflechtungen zwischen den Regionen in der gewählten administrativen Gliederung ersichtlich. Alle Berechnungen der Beitragseinnahmen werden daher sowohl anhand des Wohnort- und des Arbeitsortkonzeptes vorgenommen, die vorwiegende Darstellungsform ist jedoch der Wohnort.

Regionalisierung der Zahlungsströme

Bei der Regionalisierung der Finanzdaten sind drei unterschiedliche Sachverhalte zu beachten (Blos, 2006a). Erstens können die interessierenden Informationen anhand von Daten gewonnen werden, die originär auf einer kleinräumigen Ebene erhoben werden. Dies sind bei den Einnahmen die Beitragseinnahmen (in 2003 ca. 83 Prozent aller Gesamteinnahmen) und bei den Ausgaben die Ausgaben der aktiven Arbeitsförderung und das Arbeitslosengeld (in 2003 ca. 88 Prozent aller Gesamtausgaben). Zweitens verbleiben Positionen im Haushalt, die nur anhand von Indikatoren regionalisiert werden können. Dies ist z. B. der Bundeszuschuss oder das Insolvenzgeld. Drittens gibt es Positionen im Haushalt, deren Regionalisierung nicht sinnvoll ist, wie beispielsweise Erstattungen des Bundes auf der Einnahmenseite oder der Aussteuerungsbetrag auf der Ausgabenseite. Bei beiden handelt es sich um Transfers zwischen dem Haushalt der BA und dem Bundeshaushalt.

In die regionale Darstellung werden nur die Beitragseinnahmen und bei den Ausgaben die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosengeld in die empirische Analyse einbezogen. Für diese Auswahl spricht zum einen, dass nur diese Haushaltspositionen mit hinreichender Genauigkeit regionalisierbar sind. Zudem stellen die untersuchten Ausgaben überwiegend Einkommenstransfers und die Beitragseinnahmen direkte Einkommensminderungen dar. In der Analyse der regionalen Umverteilungswirkungen kann

¹⁹Dafür spricht, dass das Einkommen als Wohlstandsindikator aus verteilungspolitischer Sicht am Wohnort relevanter ist und davon auszugehen ist, dass das Einkommen überwiegend am Wohnort konsumwirksam wird. Um die Ergebnisse zudem in der Budgetinzidenz den Ausgaben gegenüberstellen zu können, ist ebenfalls der Wohnort vorzuziehen, da auch die Transfers an den Wohnort der Leistungsempfänger fließen.

in der Saldierung mit einem üblichen Einkommenskonzept gearbeitet werden. Aus der Perspektive des fiskalischen Ausgleichsmechanismus gibt die Verrechnung von Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben den Transfer zwischen den Regionen an, der durch die Beitragsfinanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung entsteht.

Die einzigen Positionen, die nicht berücksichtigt werden und von ihrem Volumen von Bedeutung sind, sind die Zuschüsse des Bundes bis zum Jahr 2005, die Bundesmittel zur Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung sowie auf der Ausgabenseite der an den Bund gezahlte Aussteuerungs- bzw. Eingliederungsbeitrag. Der Anteil des Bundeszuschusses an den Gesamteinnahmen variiert stark mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und den institutionellen Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung. Im Jahr 2003 machte der Bundeszuschuss 11 Prozent der Gesamteinnahmen aus, im Jahr 2005 hingegen nur noch 0,7 Prozent. Wird ein Bundeszuschuss in einem Haushaltsjahr fällig, so übersteigen die Leistungsausgaben in der Regel die Beitragseinnahmen. Unterstellt man, dass sich der Bundeszuschuss entsprechend dem Beitragsaufkommen regional verteilt, unterschätzt das in der Saldierung ausgewiesenen Umverteilungsvolumen das tatsächliche Umverteilungsniveau. Ob sich auch die Struktur der Umverteilung ändert, hängt von der regionalen Verteilung des Bundessteueraufkommens ab. Zum einen könnte man argumentieren, dass im Unterschied zum Beitragsaufkommen auch Nichterwerbstätige, z. B. Empfänger von Transferleistungen, zu den Bundessteuern in Form indirekter Steuerzahlungen beitragen. Dies würde sich nivellierend auf die regionale Verteilung auswirken, da wirtschaftsschwache Regionen im Vergleich zu ihrem geringen Beitragsaufkommen stärker an der Finanzierung mitwirkten. In einer Aufschlüsselung der Bundesmittel zur Bundesagentur für Arbeit auf die Bundesländer nach dem Landesanteil am Bundessteueraufkommen stellt Deinzer allerdings fest: „Mit der Methode, die Bundesmittel über das Bundessteueraufkommen der Länder zu schlüsseln, kann man diesen Effekt, dass die Steuerzahler in den neuen Ländern faktisch keinen Beitrag zum Bundessteueraufkommen und damit zum Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit leisten, gut erfassen.“ (Deinzer, 2004, S. 281). Dieser Effekt resultiert daraus, dass das Gesamtsteueraufkommen der ostdeutschen Länder und Gemeinden nach der Verteilung auf die föderalen Ebenen höher ist als das originäre kassenmäßige Steueraufkommen vor der Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden. Vor diesem Hintergrund würde sich der Umverteilungseffekt unter Einbezug des Bundeszuschusses noch verstärken. Die Interpretation der regionalen Budgetinzidenz, die sich auf der Einnahmenseite ausschließlich auf den regionalen Anteil am gesamten Beitragsaufkommen beschränkt, unterliegt in

der Bewertung von Niveau und Struktur also keinen Einschränkungen. Für die anderen Bundesmittel gelten die gleichen Überlegungen.

Regionalisierung der Einnahmen

Das regionale Beitragsaufkommen wurde in der Vergangenheit von der Bundesagentur für Arbeit auf der Länderebene veröffentlicht. Allerdings scheitert der Versuch, das regionale Beitragsaufkommen direkt aus den Daten des Verwaltungsprozesses zu bestimmen, daran, dass zur Regionalisierung nur der Ort der Einzugsstelle (Sitz der Krankenkasse des Beschäftigten) zur Verfügung steht. Dies führte zu hohen Verzerrungen in der regionalen Zuordnung. Die BA stellte die Veröffentlichung von Angaben zum Beitragsaufkommen auf Länderebene zum Monatsbericht Oktober im Jahr 1997 ein (Bundesanstalt für Arbeit, 1997, S. 1678).

Zur Berechnung der Beitragseinnahmen wird in der vorliegenden Arbeit auf die Ergebnisse aus dem Meldeverfahren zur Sozialversicherung zurückgegriffen. Diese sind in der Beschäftigtenhistorik erfasst. Die individuellen, bis zur Beitragsbemessungsgrenze erfassten Bruttolohnsummen werden für jeden Kreis aggregiert betrachtet. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse werden ausgeschlossen, da für diese keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet werden.²⁰ Um die regionalen Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung zu berechnen, werden die so ermittelten regionalen Lohnsummen mit dem im jeweiligen Untersuchungsjahr gültigen Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung multipliziert. Die regionale Zuordnung erfolgt über den Wohnort des Beschäftigten bzw. den Arbeitsort des Beschäftigungsverhältnisses des Beschäftigten. Beschäftigte, die in Deutschland wohnen und im Ausland arbeiten (Auslandspendler), werden nicht erfasst. Hingegen werden jedoch Beschäftigte, die im Ausland wohnen und in Deutschland arbeiten, innerhalb der Beschäftigtenhistorik berücksichtigt. Der positive Saldo aus Einpendlern und Auspendlern in Deutschland führt zu einer höheren Bruttolohnsumme am Arbeitsort als am Wohnort.

Die Multiplikation der regionalen Lohnsumme in einem Jahr (BLS) mit dem in diesem Jahr gültigen Beitragssatz (τ_{ALV}) ergibt das Beitragsaufkommen (B) der Region i :

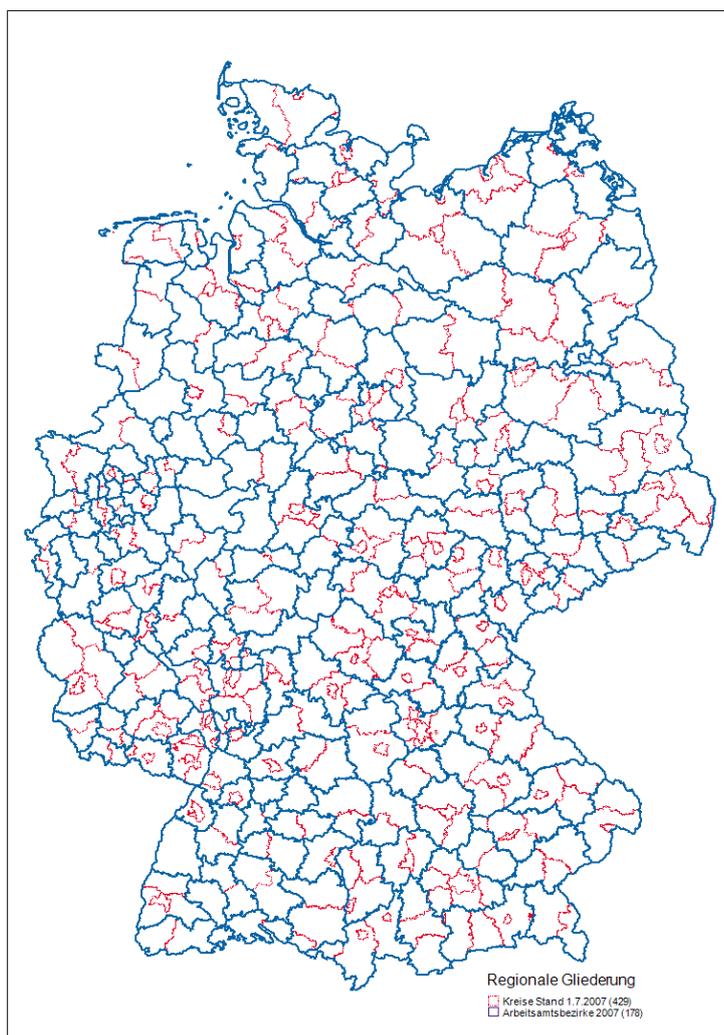
$$B_i = BLS_i * \tau_{ALV} \quad (3.1)$$

²⁰Beschäftigungsverhältnisse, die mehr als geringfügig sind, haben ein Arbeitsentgelt von mehr als 400 Euro im Monat bzw. sind keine kurzfristige berufsmäßige Beschäftigung. Geringfügige Beschäftigung kann anhand der gemeldeten Merkmale eindeutig identifiziert werden.

Regionalisierung der Ausgaben

Für die Regionalisierung der Ausgaben liegen Finanzdaten der Haushaltskapitel für die aktiven Leistungen und für Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts auf der räumlichen Ebene der Arbeitsagenturen vor. Diese sind im Vergleich zu den Kreisen großräumiger (vgl. Karte 1).

Karte 1: Regionale Gliederung der Kreise und Arbeitsagenturbezirke in Deutschland 2007



Quelle: Eigene Darstellung

Die Arbeitsagenturbezirke stimmen zum Teil mit den Grenzen eines Kreises überein, dies gilt z. B für flächenmäßig größere Kreise in Nordrhein-Westfalen. Daneben gibt es Agenturbezirke, die aus mehr als einem Kreis bestehen. Können sie als ganzzahliges Vielfaches von zwei oder mehr Kreisen dargestellt werden, handelt es sich um so genannte kreisscharfe Agenturbezirke. Bei kreisunscharfen Agenturen verläuft die Agenturgrenze durch mindestens einen Kreis. Um die Ausgaben mit den auf Kreisebene ermittelten Einnahmen vergleichen zu können, werden die Angaben von der Agenturebene anhand geeigneter Indikatoren auf die Kreisebene umgerechnet. Als Schlüsselvariablen für die Umrechnung der Ausgaben für Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts werden die Empfänger von Arbeitslosengeld, für die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung die Empfänger von Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld ausgewählt. Es wird

angenommen, dass deren regionale Verteilung der Verteilung der umzuschlüsselnden Daten annäherungsweise entspricht. Für alle Leistungsempfängerdaten werden Jahresdurchschnitte auf Agenturebene verwendet. Da sowohl Agenturen (AA) als auch Kreise gemeindescharf sind, werden die Daten (X) anhand der genannten Proxyvariablen (P) auf die Gemeindeebene (g) herunter gebrochen:

$$X_g = X_{AA} \frac{P_g}{\sum_{g \in AA} P_g} \quad (3.2)$$

Anschließend werden die so ermittelten Gemeindedaten wieder auf die höhere Kreisebene aggregiert.

Die Regionalisierung wird am Beispiel der Ausgaben für Entgeltersatzleistungen näher beschrieben. Diese sind in einem eigenen Haushaltskapitel (Kapitel vier) zusammengefasst und teilen sich nach den offiziellen Abrechnungsergebnissen der BA auf das Arbeitslosengeld (93,8 Prozent), das Insolvenzgeld (5,4 Prozent) und sonstige Ausgaben auf (Bundesagentur für Arbeit, 2003, S. 159). Die Summe dieser Ausgaben liegt für die 180 Arbeitsagenturbezirke vor, wobei Berlin als ein Bezirk gezählt wird.²¹ Zusätzlich sind Angaben für die Landesarbeitsämter und besondere Dienststellen, z. B. die Zentrale der BA oder die Führungsakademie, enthalten. Die Daten dieser Dienststellen sind entweder gleich oder kleiner als Null. Eine Ausnahme bildet die Zentrale, dort sind positive Buchungswerte in Höhe von 156 Millionen Euro angegeben. Dabei handelt es sich um Erstattungen an die Rentenversicherung für arbeitsmarktbedingte Renten. Negative Werte und die Ausgaben, die auf die Zentrale gebucht wurden, werden bei der Regionalisierung nicht berücksichtigt. In der Summe liegen die Ausgaben für Leistungen nach dem vierten Haushaltskapitel damit um 0,5 Prozent unter den offiziellen Abrechnungsergebnissen. Die anhand der Empfänger von Arbeitslosengeld auf die Kreisebene umgerechneten Daten können auf der Bundeslandebene ebenfalls mit den offiziellen Abrechnungsergebnissen verglichen werden. Während die Abweichungen v. a. für größere Länder rundungsbedingt nur bis zu 0,3 Prozent betragen, zeigt sich im Vergleich für Bremen eine Unterschätzung der Abrechnungsergebnisse von ca. 30 Prozent. Dies liegt daran, dass die von der BA ausgewiesenen Werte aus den Angaben zum Arbeitsagenturbezirk Bremen stammen, dieser jedoch nicht länderscharf ist. Einige Kreise Niedersachsens zählen zur Arbeitsagentur Bremen. Für Niedersachsen zeigt sich folglich im Vergleich mit den offiziellen Ergebnissen eine Überschätzung der Ausgaben. Sie beträgt ca. 3 Prozent. Einen Überblick über die nach obigen Verfahren regionalisierten Ausgaben für die Jahre 2000 bis 2007 zeigt Tabelle 3.1.

²¹Die Finanzdaten enthalten eine Aufteilung Berlins nach Ost-Berlin, West-Berlin, Nord-Berlin, Süd-West-Berlin und Berlin Mitte. Alle Angaben werden zu Berlin zusammengefasst.

Tabelle 3.1: Ausgaben der Arbeitslosenversicherung 2000-2007 je Einwohner - Deskriptive Statistiken basierend auf den 16 Bundesländern

| Jahr | Variable | Durchschnitt | Std. Abw. | Minimum | Maximum |
|------|------------|--------------|-----------|---------|---------|
| 2000 | ALG | 324 | 170 | 208 | 608 |
| | AAMP (EGT) | 183 | 187 | 85 | 592 |
| | AAMP (K3) | 95 | 77 | 58 | 257 |
| 2001 | ALG | 335 | 162 | 214 | 646 |
| | AAMP (EGT) | 178 | 178 | 77 | 562 |
| | AAMP (K3) | 102 | 71 | 68 | 245 |
| 2002 | ALG | 372 | 129 | 273 | 613 |
| | AAMP (EGT) | 170 | 165 | 72 | 522 |
| | AAMP (K3) | 109 | 66 | 75 | 249 |
| 2003 | ALG | 386 | 92 | 294 | 561 |
| | AAMP (EGT) | 151 | 149 | 60 | 476 |
| | AAMP (K3) | 110 | 35 | 89 | 182 |
| 2004 | ALG | 376 | 83 | 284 | 535 |
| | AAMP (EGT) | 112 | 108 | 44 | 328 |
| | AAMP (K3) | 118 | 29 | 101 | 184 |
| 2005 | ALG | 343 | 76 | 275 | 484 |
| | AAMP (EGT) | 43 | 43 | 18 | 143 |
| | AAMP (K3) | 121 | 25 | 104 | 184 |
| 2006 | ALG | 284 | 57 | 232 | 392 |
| | AAMP (EGT) | 36 | 32 | 19 | 116 |
| | AAMP (K3) | 103 | 20 | 87 | 156 |
| 2007 | ALG | 210 | 39 | 173 | 280 |
| | AAMP (EGT) | 30 | 21 | 19 | 77 |
| | AAMP (K3) | 93 | 18 | 78 | 136 |

ALG: Ausgaben für Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld (Haushaltskapitel 4), AAMP (EGT): Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Eingliederungstitel, AAMP (K3): Sonstige Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf den regionalisierten Finanzdaten der BA.

3.2 Grundlagen der Inzidenzanalyse

3.2.1 Fiskalische Inzidenzanalyse

Ursprünglich beschränkte sich die Inzidenzanalyse auf die Inzidenz der Besteuerung. Um die Verteilungswirkungen einer Steuer abzuschätzen, beschäftigt sie sich mit der Frage, wer die Last einer Steuer tatsächlich trägt. Grundlage der Analyse bildet dabei die Erkenntnis, dass die endgültige Verteilung der Steuerlast von den Wirkungen abhängt, die sie bei den privaten Akteuren auslöst. Durch die Besteuerung ausgelöste Nachfrage- und Angebotsentscheidungen führen neben einer Änderung des relativen Preises des besteuerten Gutes auch zu Veränderungen der relativen Preise auf anderen Märkten.

Bei der Inzidenzanalyse ist zu berücksichtigen, wie das Steueraufkommen verwendet wird und ob durch die Steueränderung ausgelöste budgetäre Anpassungsprozesse in die Analyse einbezogen werden. Wird die absolute oder spezifische Inzidenz einer Steuer betrachtet, bleiben sowohl Änderungen bei anderen Steuern als auch bei den Staatsausgaben unbeachtet. Die Differentialinzidenz beschreibt die Verteilungswirkungen von Änderungen verschiedener Steuern bei konstantem Steueraufkommen und Staatsausgaben. Bei der Budgetinzidenz hingegen werden die Belastungs- bzw. Entlastungswirkungen von Steueränderungen untersucht, die mit einer entsprechenden Veränderung der Staatsausgaben einhergehen. Damit können Umverteilungswirkungen bestimmt werden.²²

Weitere konzeptionelle Unterschiede ergeben sich aus der Frage, wer die Last der Steuer tatsächlich trägt. Auf der ersten Stufe der Steuerzahlung steht die gesetzliche Inzidenz, die auf den Steuerzahler abzielt. Die formale Inzidenz hingegen bezieht sich z. B. auf den vom Gesetzgeber beabsichtigten Träger der Verteilungswirkungen. Bei den Verbrauchssteuern sind dies z. B. die Endverbraucher. Der formalen Inzidenz können jedoch auch andere Überwälzungsannahmen zu Grunde liegen (Brümmerhoff, 2007, S. 279). Auf der letzten Stufe steht die effektive oder ökonomische Inzidenz. Sie bestimmt, wer letztlich die Last einer Steuer trägt. Die ökonomische Last einer Steuer kann durch die äquivalente Variation beschrieben werden. Sie umfasst das Steueraufkommen und die Zusatzlast der Besteuerung. Häufig wird die Steuerlast auch durch das Steueraufkommen oder die Veränderung der gleichgewichtigen Preise nach Einführung oder Änderung einer Steuer definiert (Fullerton und Metcalf, 2002, S. 4). Zwischen den verschiedenen Inzidenzstufen stehen die durch die finanzpolitischen Maßnahmen ausgelösten Überwälzungsvorgänge. Die effektive Inzidenz versucht alle durch eine Maßnahme ausgelösten

²²Für einen Überblick zum Konzept der Steuerinzidenzanalyse vergleiche Fullerton und Metcalf (2002) und Wellisch (2000) sowie zur empirischen fiskalischen Inzidenzanalyse Boadway und Keen (2000).

Verhaltensänderungen zu berücksichtigen und stellt somit einen fiktiven Wirkungsendpunkt der Steuerinzidenz dar.

Üblicherweise werden die Verteilungssubjekte in fünf Gruppen eingeteilt (Atkinson und Stiglitz, 1980, S. 160 f.): Die sektorale Inzidenz beschreibt partialanalytisch die Verteilungswirkungen zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren. Die funktionale Inzidenz bezieht sich auf die Auswirkungen auf die funktionelle und die personale entsprechend auf die personale Einkommensverteilung. Bei letzterer werden die Verteilungssubjekte nach ihrem Periodeneinkommen (Piketty und Saez, 2007) oder ihrem Lebenseinkommen (Fullerton und Rogers, 1995) geschichtet. Die regionale Inzidenz zielt auf die regionalen Unterschiede innerhalb eines Landes oder zwischen Ländern ab. Im Sinne einer Generationenbilanzierung werden bei der intergenerationalen Inzidenz die Effekte auf verschiedenen Generationen untersucht.

Die theoretische Inzidenzanalyse besteht primär aus der Untersuchung der Überwälzungsvorgänge zwischen formaler und effektiver Inzidenz.²³ Um Aussagen über die empirische Inzidenz staatlicher Maßnahmen zu treffen, werden grundsätzlich zwei verschiedene Ansätze angewendet: Zum einen die auf Mikrodaten basierende fiskalische Inzidenzanalyse und zum anderen die modellbasierte Inzidenzanalyse (Boadway und Keen, 2000, S. 764). Die datenbasierte fiskalische Inzidenzanalyse greift auf Mikrodatsätze zurück, die eine detaillierte Analyse der Verteilungswirkungen des Steuersystems ermöglichen. Die Steuerlast wird auf die – üblicherweise nach Einkommensklassen geschichteten – Verteilungssubjekte verteilt. Dabei ist es nötig, Annahmen über die Steuerlastverteilung zu treffen. Die Erkenntnisse der modellbasierten Inzidenzanalyse bilden somit die Grundlage der fiskalischen Inzidenzanalyse. Die Analysen von Pechman und Okner (1974) und Musgrave et al. (1974) zählen zu den ersten, die diesen Ansatz verwenden. Pechman und Okner (1974) untersuchen die personalen Verteilungswirkungen des gesamten Steuersystems der Vereinigten Staaten. Musgrave et al. (1974) hingegen untersuchen die Budgetinzidenz des Steuer- und Transfersystems, indem sie neben dem gesamten Steuersystem auf allen föderalen Ebenen auch die Verteilung von staatlichen Transferleistungen einbeziehen. Das Konzept der Inzidenzanalyse beschränkt sich nicht mehr nur auf die Betrachtung von Steuern, sondern wird gleichermaßen auf Staatsausgaben und Realtransfers übertragen.

²³Dabei wird auf die Analyse im partiellen Gleichgewicht zurückgegriffen, sofern die Effekte, die vom besteuerten Sektor auf andere Märkte ausgehen, vernachlässigt werden können. Dies scheint nur für Steuern auf im Verhältnis zur gesamten Ökonomie relativ kleine wirtschaftliche Aktivitäten sinnvoll zu sein. Diese Erkenntnis führt zum Ansatz der allgemeinen Gleichgewichtsanalyse. Die Analyse der Steuerinzidenz im allgemeinen Gleichgewicht geht auf das 2-Faktoren-2-Güter-2-Sektoren-Modell von Harberger (1962) zurück, der die Inzidenz der Körperschaftssteuer untersuchte. Das Harberger-Modell gilt als Grundlage der weiteren Forschung zur Steuerinzidenz. Nachfolgende Entwicklungen stellen Erweiterungen und Verallgemeinerungen des Harberger-Modells dar (Fullerton und Metcalf, 2002).

Da die datenbasierte fiskalische Inzidenzanalyse auf umfangreiche Mikrodatensätze zurückgreift, können Verteilungswirkungen komplexer Steuersysteme differenziert dargestellt werden. Neben der Be- und Entlastung von Einkommensgruppen sind andere politikrelevante Klassifizierungen der Verteilungssubjekte, beispielsweise nach Regionen oder sozialem Status, möglich. Im Gegensatz zum modellbasierten Ansatz kann aufgrund der fehlenden theoretischen Fundierung auf eine Vielzahl an Annahmen, beispielsweise bei der Spezifizierung von Nutzen- und Produktionsfunktionen, verzichtet werden. Dies macht die Anwendung des Ansatzes relativ einfach und erhöht die Verständlichkeit der Ergebnisse. Aus diesen Gründen ist er in der Politikberatung im Gegensatz zu den modellbasierten Ansätzen weit verbreitet (Fullerton und Metcalf, 2002, S. 1821). Die beschriebenen Vorteile der fiskalischen Inzidenz können auch als Nachteil interpretiert werden. Die mangelnde theoretische Fundierung und der partialanalytische Charakter lassen keine Aussagen über ökonomische Rückkopplungen zu. Kritisiert werden kann auch der kurze Untersuchungszeitraum von meist einem Jahr, die Gleichsetzung der Steuerlast mit dem Steueraufkommen und die häufig partialanalytische Ableitung der Überwälzungshypothesen (Fullerton und Metcalf, 2002, S. 26).

Bei der modellbasierten Analyse wird auf ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell zurückgegriffen, das anhand verfügbarer makroökonomischer Rahmendaten auf ein Referenzjahr kalibriert wird. Modellbasierte Analysen bieten sich dann an, wenn die effektive Inzidenz untersucht wird, da das Steuersystem als Teil der Volkswirtschaft und Wechselwirkungen zwischen dem Steuersystem und den Marktakteuren modelliert werden. Durch die Besteuerung induzierte Verhaltensänderungen können berücksichtigt werden. Ein weiterer Vorteil des totalanalytischen Ansatzes ist es, dass die Ergebnisse einer Verteilungsanalyse auch unter Effizienzaspekten beurteilt werden können. Nachteil des modellbasierten Ansatzes ist es, dass aufgrund des hohen Aggregationsgrades eine detaillierte Abbildung und damit Analyse des zumeist komplexen Steuersystems nicht möglich ist. Zusammen mit der starken theoretischen Fundierung der Analyse, das ein grundlegendes theoretisches Wissen zum Verständnis und der Interpretation der Ergebnisse voraussetzt, führt dies dazu, dass dieser Modellansatz in der Politikberatung im Vergleich zur datenbasierten fiskalischen Inzidenzanalyse eine untergeordnete Rolle spielt (Bork, 2000, S. 66). Einen weiteren Kritikpunkt stellt die Vielzahl von Annahmen dar, die den Modellen zugrunde liegen. Dies kann dazu führen, dass die Ergebnisse sehr modellspezifisch sind. In den letzten Jahren wird bei der Wirkungsanalyse finanzpolitischer Reformen häufiger versucht, allgemeine Gleichgewichtsmodelle mit Mikrosimulationsmodellen zu verbinden, um die Vorteile beider Ansätze zu nutzen.

Sowohl der modellbasierte als auch der Ansatz der fiskalischen Inzidenzanalyse zielen darauf ab die Lastverteilung darzustellen bzw. zu berechnen. In ökonometrischen Analysen hingegen wird versucht, die theoretisch abgeleiteten Überwälzungsannahmen empirisch zu testen. Diese

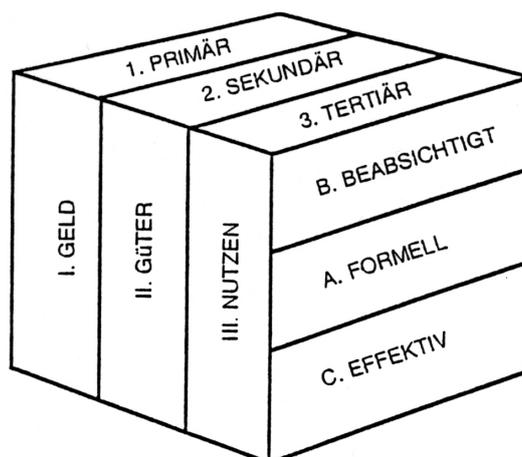
Vorgehensweise stellt für Fullerton und Metcalf eine Hauptaufgabe der zukünftigen Forschung zur Steuerinzidenz dar: „Many general equilibrium simulation studies “calculate” the incidence of each tax (...), and many data-intensive studies use these results to “assume” the incidence of each tax. But competing theories are rarely tested, and so econometric estimation remains fertile ground for new research.“ (Fullerton und Metcalf, 2002, S. 29).

Die Analyse der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung in der vorliegenden Arbeit orientiert sich am Ansatz der fiskalischen Inzidenzanalyse. Die fiskalische Inzidenzanalyse bietet sich für die positive Analyse von Verteilungswirkungen im Status Quo an. Sie lässt eine relativ detaillierte Analyse einzelner Finanzströme sowie der institutionellen Grundlagen zu. Aus diesen Gründen folgt die Analyse der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung in dieser Arbeit dem Konzept der fiskalischen Inzidenzanalyse. Welche Ansätze es auf dem Gebiet der regionalen Inzidenzanalyse gibt, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

3.2.2 Regionale Inzidenzanalyse

In das eben beschriebene finanzwissenschaftliche Inzidenzkonzept können auch die Ansätze der regionalen Inzidenzanalyse eingeordnet werden. Zur ökonomischen Analyse der Überwälzungsvorgänge kommt durch die regionale Dimension die Analyse regionalwirtschaftlicher Überwälzungsvorgänge hinzu. Die so genannte räumliche Inzidenzanalyse beschäftigt sich primär mit regionalen Spillovereffekten staatlicher Budgets. Wenn in die Analyse der Vorteile bzw. der Nachteile eines zu- bzw. abfließenden Finanzstroms für eine Region nicht nur die monetäre Dimension eingeht, ergeben sich insgesamt nach Frey (1984) die in Abbildung 3.1 dargestellten drei Dimensionen der räumlichen Inzidenzanalyse. Die Einteilung in beabsichtigte (gesetzliche), formelle (formale) und effektive Inzidenz ist im Wesentlichen mit der Gliederung im vorherigen Kapitel identisch. Die Unterscheidung zwischen Geld-, Güter- und Nutzeninzidenz ist in der räumlichen Inzidenzanalyse insofern von Bedeutung, als dort häufig die regionale Auswirkung von Infrastrukturprojekten untersucht wird und letztlich der Nutzen aus der Bereitstellung bestimmter Infrastruktur für die Region im Vordergrund steht. Die Gliederung in Primär-, Sekundär- und Tertiärinzidenz bezieht sich auf die zeitliche Dimension regionaler Überwälzungsvorgänge. Beispielsweise beschreibt die sekundäre Inzidenz eines Einkommenstransfers an private Haushalte in einer Region die Geldverwendung, also Nachfrageeffekte innerhalb und außerhalb der Region.

Abbildung 3.1: Dimensionen der regionalen Inzidenz



Quellen: Scherer und Schultz (1997, S. 11) und Frey (1984).

Eine Vielzahl von Analysen aus dem Bereich der Regionalwissenschaften und Regionalplanung greifen auf das Konzept der räumlichen Inzidenzanalyse von Frey zurück. Da die zur ausführlichen quantitativen Analyse regionaler Überwälzungsvorgänge notwendigen Daten, z. B. regionale Konsumquoten oder regionale Input-Output-Verflechtungen, üblicherweise nicht zur Verfügung stehen, handelt es sich häufig um Analysen einzelner staatlicher Maßnahmen mit einer regional selektiven Wirkung, die dann in Fallstudien für kleinräumig abgegrenzte Regionen analysiert werden. Dabei wird zum Teil auch auf qualitative Methoden zurückgegriffen. Im Übrigen geht auch Frey selbst nicht von einer empirischen Umsetzbarkeit aller Inzidenzstufen aus, sondern weist darauf hin, dass die von ihm vorgeschlagene Gliederung die Möglichkeit einer systematischen qualitativen Bewertung der empirischen Ergebnisse zur räumlichen Inzidenz bietet.

Für die vorliegende empirische Untersuchung der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung ist die Berücksichtigung von Primär-, Sekundär- und Tertiärinzidenz aus den erwähnten datentechnischen Gründen nicht möglich. Eine umfassende Analyse möglicher regionaler Folgewirkungen im Sinne von Frey erscheint auch nicht sinnvoll, wenn die regionale Inzidenz für das gesamte Bundesgebiet betrachtet wird. Da in der vorliegenden Arbeit die regionalen Verteilungswirkungen untersucht werden, wird auch nicht auf das Konzept der räumlichen Inzidenzanalyse von Frey zurückgegriffen. Die regionale Dimension wird vielmehr als Klassifizierungsmerkmal der personalen Inzidenz verstanden. Überwälzungsvorgänge sind daher auch nur auf der individuellen Ebene von Interesse. Die Methode der fiskalischen Inzidenzanalyse erfordert es Annahmen zu treffen, wer die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung trägt, und wer die Empfänger der Leistungen sind. Insbesondere bei der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sind Überwälzungsvorgänge relevant. Daher wird im nächsten Kapitel der theoretische

und empirische Forschungsstand zur Überwälzung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung wiedergegeben. Anschließend werden die daraus folgenden Implikationen für die Lastverteilung und die der empirischen Analyse zugrunde liegenden Inzidenzannahmen in Kapitel 3.3 zusammen mit dem verwendeten Inzidenzkonzept vorgestellt.

3.2.3 Effektive Inzidenz der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung

Anpassungsprozesse

Die durch eine Steueränderung ausgelöste Anpassungsprozesse werden in ihrer Gesamtheit als Steuerüberwälzung im weiteren Sinn bezeichnet. Nach einer von Zimmermann und Henke (2005) gewählten Systematik werden im Folgenden einige Beispiele für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung dargestellt (Zimmermann und Henke, 2005, S. 250 ff.). Eine Anpassung durch Steuervermeidung/-ausweitung liegt vor, wenn durch sachliche, zeitliche oder räumliche Anpassung der Steuertatbestand vermieden werden kann. Um Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung zu umgehen, können Arbeitnehmer in die Schattenwirtschaft oder in eine nicht mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausweichen. Ebenso können Arbeitgeber reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch andere Beschäftigungsformen oder illegale Beschäftigung ersetzen. Arbeitgeber könnten zusätzlich bestrebt sein, Arbeit durch Kapital zu substituieren. Eine (teilweise) Steuervermeidung wäre für Arbeitnehmer auch durch einen (partiellen) Rückzug aus dem Arbeitsmarkt möglich. Bei einer räumlichen Anpassung umgehen Arbeitnehmer die Besteuerung durch eine Abwanderung ins Ausland. Arbeitgeber umgehen die Besteuerung durch eine internationale Verlagerung des Unternehmens.

Kommt es schließlich zur Besteuerung und der Lastenverteilung, sind weitere Anpassungsmöglichkeiten denkbar. Bei der so genannten Steuereinhaltung erfolgt eine Anpassung an die Besteuerung durch den Versuch, die Steuerbelastung z. B. durch Mehrarbeit zu kompensieren (Zimmermann und Henke, 2005, S. 252 ff.). Für Arbeitgeber steigt der Druck, Kosten einzusparen, was z. B. zur Verstärkung von Rationalisierungsmaßnahmen führen kann.

Die Weitergabe der Zahllast - die Überwälzung im engeren Sinn - steht im Mittelpunkt der inzidenztheoretischen Analyse. Arbeitnehmern bietet sich theoretisch die Möglichkeit, ihren Beitragsanteil durch höhere Lohnforderungen auf die Arbeitgeberseite zu überwälzen. Umgekehrt könnten Arbeitgeber versuchen, ihren Anteil durch eine Lohnreduzierung auf die Arbeitnehmer zu überwälzen. Eine weitere Form der Rückwälzung wäre ein erhöhter Preisdruck auf Lieferanten oder die Weitergabe der Last an Kreditgeber. Die Vorwälzung der Steuerlast auf die Konsumenten erfolgt durch erhöhte Preise der produzierten Güter.

Überwälzung der Zahlungslast im engeren Sinn

Die Frage, von welchen Faktoren die Lastverteilung einer Steuer auf das Arbeitseinkommen abhängt, kann im einfachsten Fall in einem Partialmodell mit vollkommenem Wettbewerb beantwortet werden.²⁴ Es wird angenommen, dass die gesetzliche Inzidenz der Beitragszahlung τ beim Arbeitgeber liegt. Während sich die Arbeitsnachfrage der Arbeitgeber am Bruttolohn $w(1+\tau)$ orientiert, zählt für die Arbeitnehmer der Nettolohn w . Es wird untersucht, wie weit es Arbeitgebern gelingt, die Steuerlast durch eine Verringerung des Nettolohns auf die Arbeitnehmer zu überwälzen. Die Gleichgewichtsbedingung für Arbeitsangebot (S) und -nachfrage (D) lautet:

$$S(w) = D(w(1 + \tau)). \quad (3.3)$$

Die Auswirkung der Änderung des Beitragssatzes auf den gleichgewichtigen Lohn w ergibt sich aus dem totalen Differential von 3.3

$$\frac{dw}{d\tau} = w \frac{D'}{S' - D'(1 + \tau)}. \quad (3.4)$$

Unter Verwendung der Arbeitsangebotselastizität $\varepsilon^S = \frac{\partial S(w)}{\partial w} \frac{w}{S(w)}$ und der Arbeitsnachfrageelastizität $\varepsilon^D = \frac{\partial D(w)}{\partial w} \frac{w}{D(w)}$ erhält man für die Ausgangssituation vor Einführung der Steuer ($\tau = 0$):

$$\frac{dw}{d\tau} = w \frac{\varepsilon^D}{\varepsilon^S - \varepsilon^D}. \quad (3.5)$$

Gleichung 3.5 zeigt, dass der Grad der Überwälzung der beim Arbeitgeber erhobenen Steuer τ vom Verhältnis der Angebots- und Nachfrageelastizitäten abhängt. Bei einer völlig elastischen Arbeitsnachfrage und einer Preiselastizität des Arbeitsangebots von nahezu Null gelingt die Überwälzung der Steuerlast auf die Arbeitnehmer vollständig. Der Grad der Überwälzung hängt vom Verhältnis der Flexibilität, mit der sie auf Preisänderungen reagieren können, ab. Unterlegt von empirischen Untersuchungen des Arbeitsangebotes für die Bundesrepublik lässt sich ein eher starres Arbeitsangebot unterstellen (Riphahn et al., 1999, S. 24 ff.). Dies gilt v. a. für das Arbeitsangebot von Männern. Geht man davon aus, dass die Elastizität des Arbeitsangebotes mindestens deutlich geringer ist als die der Arbeitsnachfrage, könnte eine

²⁴Für die Analyse einer Lohneinkommensteuer im partiellen Gleichgewicht vergleiche exemplarisch Wellisch (2000).

weitgehende Überwälzung des Arbeitgeberbeitrages auf die Arbeitnehmer gefolgert werden. Tatsächlich ist dies auch eine übliche Annahme in der Analyse der formalen Inzidenz einer Lohnneinkommensteuer (Fullerton und Metcalf (2002), S.1821 f.) bzw. der Sozialabgaben (Bönke und Eichfelder (2010)).

Auf die Bedeutung der strukturellen Unterschiede zwischen verschiedenen lohnbezogenen Abgaben für den Grad der Überwälzung macht Summers (1989) in einer Diskussion der *tax/benefit linkages*, also der Beziehungen zwischen Leistung und Gegenleistung, aufmerksam. Im Gegensatz zu einer Steuer wird der Arbeitnehmer einer Beitragszahlung durch die Antizipation der damit erworbenen Ansprüche einen Wert beimessen. Dies gilt sowohl für den Arbeitnehmer- als auch den Arbeitgeberanteil. Im Vergleich zu einer Steuer bieten Arbeitnehmer ihre Arbeitsleistung zu einem geringeren (Netto-)Lohn an, da die Beiträge als Lohnbestandteil eingerechnet werden (Summers, 1989, S. 180). Berücksichtigt man diesen Zusammenhang und geht von dem Fall aus, dass die gesetzliche Inzidenz der Beiträge bei Arbeitgeber und -nehmer liegt, so gilt folgende Gleichgewichtsbedingung (Gruber, 1997b, S. 76):

$$S(w(1 - a\tau_s) + qw\tau_d) = D(w(1 + \tau_d)), \quad (3.6)$$

mit τ_s = Beitragssatz der Arbeitnehmer, τ_d = Beitragssatz der Arbeitgeber, a = Ausmaß, in dem Arbeitnehmer ihre eigene Beitragszahlung im Verhältnis zum Nettolohn abwerten mit $0 < a < 1$, q = Ausmaß, in dem Arbeitnehmer die Beitragszahlung des Arbeitgebers im Verhältnis zum Nettolohn bewerten mit $0 < q < 1$. Analog zu den obigen Ausführungen erhält man aus 3.6 für die Auswirkung auf den Gleichgewichtslohn:

$$\frac{dw}{d\tau_d} = w \frac{\varepsilon^S q - \varepsilon^D}{\varepsilon^D - \varepsilon^S (1 - a\tau_s)}. \quad (3.7)$$

Eine volle Überwälzung des Arbeitgeberbeitrages τ_d ist entsprechend zu 3.5 z. B. bei einem starren Arbeitsangebot oder einer nahezu vollkommen flexiblen Arbeitsnachfrage möglich. Eine vollständige Überwälzung gelingt auch dann, wenn Arbeitnehmer die Beitragszahlung, sowohl ihre eigene als auch den Teil des Arbeitgebers, in ihrer vollen Höhe als Lohnbestandteil bewerten, also wenn $a = 0$ und $q = 1$ sind.

Die beschriebenen Ergebnisse leiten sich aus einem wettbewerblich organisierten Arbeitsmarkt ohne unfreiwillige Arbeitslosigkeit ab. Um Marktunvollkommenheiten und unfreiwillige Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen, kann auf das in der Arbeitsmarktforschung weit verbreitete Arbeitsmarktmodell mit unvollkommenen Wettbewerb, das QUERU-Modell, zurückgegriffen

werden²⁵ In diesem Modell werden der gleichgewichtige Lohn und die gleichgewichtige Beschäftigung durch den Schnittpunkt einer fallenden Arbeitsnachfragekurve mit einer steigenden Lohnsetzungskurve in einem Produktlohn-Beschäftigungs-Raum bestimmt. Die Lohnsetzungskurve bildet die den Lohnbildungsprozess beeinflussenden Größen, wie z. B. institutionelle Regelungen, ab. Sie kann auch als kollektive Arbeitsangebotskurve interpretiert werden, so dass sie links von der Arbeitsangebotskurve liegt, wenn man unterstellt, dass kollektiv ausgehandelte Löhne höher sind als individuell ausgehandelte. Für die Arbeitsangebotskurve wird meist ein äußerst steiler oder vertikaler Verlauf unterstellt. Die Überwälzung der Steuer hängt nun davon ab, wie elastisch die Lohnsetzungskurve und die Arbeitsnachfragekurve reagieren. Unterstellt man, dass bei stärkeren Wettbewerbsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt die Lohnsetzungskurve eher der Arbeitsangebotskurve entspricht, folgt eine weitgehende Überwälzung auf die Arbeitnehmer. Allgemein verhindern Beschränkungen des Wettbewerbs, wie eine starke Verhandlungsmacht der Gewerkschaften oder Insiderverhalten der Beschäftigten, den Eintritt von arbeitslosen Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt zu niedrigeren Löhnen.

Marktunvollkommenheiten, die durch kollektive Lohnverhandlungen entstehen, sind besonders für die Wirkungsanalyse in gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmärkten wie in Deutschland relevant. Die Wirkung der Besteuerung wird im Folgenden kurz anhand eines Modells der Lohnverhandlungen zwischen einer repräsentativen Gewerkschaft und einem repräsentativen Unternehmen dargestellt (Sendlhofer, 2004, S. 45 ff.). Dabei wird von einem Verhandlungsmodell ausgegangen, in dem die Unternehmen ihre Gewinne und die Gewerkschaften den Nutzen ihrer Mitglieder maximieren und nur über den Lohn verhandelt wird. Es kann gezeigt werden, dass ein höherer Steuersatz ebenso wie eine höhere Verhandlungsmacht der Gewerkschaften oder eine höhere Lohnersatzleistung zu steigenden Arbeitskosten führen. Ein qualitativ ähnliches Ergebnis erhält man bei einem gewerkschaftlichen Monopolmodell oder einem Effizienzlohnmodell (Fuest, 2000, S. 18 ff.).

Die Bedeutung des Zentralisationsgrades der Lohnverhandlungen und des gewerkschaftlichen Organisationsgrades werden unter den Faktoren, die den Überwälzungsgrad beeinflussen, besonders herausgestellt (Alesina und Perotti, 1997). Für die Besteuerung des Lohneinkommens gilt, dass es bei zentralisierten Lohnverhandlungen wahrscheinlicher ist, dass Gewerkschaften die durch Steuereinnahmen finanzierten Leistungen an ihre Mitglieder bei den Verhandlungen berücksichtigen. Die Wirkung des tax/benefit-linkage in gewerkschaftlich organisierten Arbeitsmärkten untersuchen explizit Summers et al. (1993). Trägt eine kleine Gruppe die Verhandlungsmacht für eine große Zahl an Arbeitnehmern, so ist es im Vergleich zu Verhandlungen auf kleinerer Ebene, etwa der Betriebsebene, wahrscheinlicher, dass die durch eine Lohnbesteuerung finanzierten Leistungen den Arbeitnehmern für die verhandelt wird zukommen. Der

²⁵Siehe hierzu beispielsweise Franz (2006, S. 372 ff.) und Layard et al. (2005).

tax/benefit-linkage wird also in den Lohnverhandlungen (stärker) einbezogen. Dies gilt umso mehr, je höher der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen ist. Folglich wirken auf das Lohneinkommen erhobene Steuern weniger verzerrend in Volkswirtschaften mit weitgehend zentralisierten Lohnverhandlungsprozessen. Im Folgenden werden noch kurz einige Ergebnisse empirischer Untersuchungen vorgestellt.

Empirische Ergebnisse

Zahlreiche ökonometrische Studien versuchen die Frage nach der effektiven Inzidenz von Steuern bzw. Abgaben auf das Arbeitseinkommen zu beantworten. Innerhalb der Arbeitsmarktforschung werden meistens die Auswirkungen der Abgaben insgesamt auf die Arbeitskosten untersucht. In international vergleichenden Analysen werden anhand von Zeitreihendaten länderspezifische Lohnkurven geschätzt, wobei die Abgabenbelastung als erklärende Variable eingeht. Nickel und Layard (1999) geben einen Überblick über verschiedene empirische Analysen zur Wirkung der Steuerbelastung auf die Arbeitskosten (Nickel und Layard, 1999, S. 3058 ff.). Zwischen den verschiedenen untersuchten Ländern streuen die Ergebnisse für den Einfluss der Besteuerung stark. Dies wird durch das Zusammenwirken der Steuerbelastung mit anderen länderspezifischen Institutionen erklärt. Jedoch auch für die einzelnen Länder gibt es eine hohe Ergebnisvariation zwischen verschiedenen Studien. Für Westdeutschland erhält man für eine Erhöhung der Steuern und Abgaben um einen Prozentpunkt eine Veränderung der Arbeitskosten zwischen 0 und 1,0 Prozent. Nickel et al. fassen zusammen, dass die empirische Evidenz tendenziell für einen positiven Zusammenhang zwischen der Steuerbelastung und den Arbeitskosten spricht, dessen genaues Ausmaß jedoch unbestimmt ist.

Zu dieser Analysegruppe zählt auch die Untersuchung von Boockmann et al. (2003). Sie schätzen eine Lohngleichung für Westdeutschland und fünf weitere Länder, um den Grad der Reallohnresistenz zu bestimmen. Es werden der Effekt der Einkommensteuer und der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung getrennt betrachtet.²⁶ Sie finden für Deutschland ebenso wie für die meisten anderen untersuchten Länder eine positive Beziehung zwischen der Einkommensteuer und dem realen Verbraucherlohn. Für die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung stellen sie hingegen fest, dass diese zum Teil an Arbeitnehmer in Form geringerer Löhne weitergegeben werden.

Gruber (1997b) weist darauf hin, dass die zitierten Analysen mit einigen Schwierigkeiten verbunden sind. Am gravierendsten ist das Problem von Verzerrungen aufgrund der Vernachlässigung von relevanten Variablen. Beispielsweise können die länderspezifischen Institutionen-

²⁶Eine Aufnahme von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen in die Schätzgleichung verursacht aufgrund der hohen Korrelation Multikollinearitätsprobleme. Die Koeffizienten der Arbeitnehmerbeiträge werden daher auf Null restringiert.

gefüge als Ganzes mit der unterschiedlichen Abgabenbelastung korrelieren, dieses lässt sich jedoch in der empirischen Schätzung nur schwer vollständig abbilden (Gruber, 1997b, S. 73). Entsprechend seinen Einwänden hebt sich Grubers eigene Analyse von den bisher dargestellten Ansätzen ab, indem sie auf Mikrodaten zurückgreift. Gruber nutzt eine einschneidende Reform der sozialen Sicherung in Chile im Jahr 1981. Seine Analyse basiert auf Betriebsdaten aus den Jahren 1979 bis 1986. Gruber modelliert die Entwicklung der Löhne auf Betriebsebene jeweils für zwei Qualifikationsgruppen im Zeitraum vor und nach der Reform in Abhängigkeit von der Entwicklung betriebspezifischer Steuersätze. Letztere berechnet er aus den im Datensatz enthaltenen tatsächlich abgeführten Abgaben und den durchschnittlich gezahlten Löhnen in einem Betrieb. Seine Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die geringeren Arbeitskosten vollständig an die Arbeitnehmer in Form gestiegener Löhne weitergegeben wurden. Dies gilt für beide Qualifikationsgruppen gleichermaßen.

Unterstellt man eine höhere Flexibilität der Arbeitgeber und nimmt man empirisch gestützt ein eher preisunflexibles Arbeitsangebot an, deuten die theoretischen Überlegungen auf eine zumindest teilweise Überwälzung des Arbeitgeberbeitrages auf die Arbeitnehmer hin. Die Äquivalenzbeziehung zwischen den Beiträgen und den erworbenen Ansprüchen spielt sowohl bei der Berücksichtigung von Marktunvollkommenheiten als auch bei perfektem Wettbewerb eine besondere Rolle. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung bezieht sich zum einen auf die Exklusivität der Leistung, was im gewerkschaftlichen Verhandlungsmodell hervorgehoben wurde, als auch auf die konkrete Ausgestaltung von Beitragserhebung und Leistungen, so dass es auch auf individueller Ebene zu einer starken Äquivalenzbeziehung kommen kann. In der Beschreibung der institutionellen und ökonomischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung wurde verdeutlicht, dass sowohl das Äquivalenz- als auch das Solidarprinzip die zentralen Gestaltungsprinzipien der deutschen Sozialversicherung bilden. Vor allem für die gesetzliche Krankenversicherung ist der Zusammenhang zwischen den gezahlten Beiträgen und dem Leistungsanspruch gering. Für die Arbeitslosenversicherung kann ebenso wie bei der Rentenversicherung von einer stärkeren Äquivalenzbeziehung ausgegangen werden, was auch für eine stärkere Überwälzung bei der Arbeitslosenversicherung spricht. Zusammenfassend ergeben sich aus der Übersicht über die theoretische und empirische Literatur einige Argumente, die tendenziell für eine stärkere Überwälzung des Arbeitgeberbeitrages auf die Arbeitnehmer sprechen.

3.3 Das hier verwendete Inzidenzkonzept

3.3.1 Untersuchte Einnahmen und Ausgaben

Da die regionale Inzidenz in der vorliegende Analyse als Ergebnis der regionalen Ausprägung der personalen Verteilung verstanden wird (siehe Kapitel 3.2.2), wird zunächst untersucht, inwieweit die einzelnen Zahlungsströme mit entsprechenden Veränderungen der Einkommen der Bewohner oder Unternehmen einer Region korrespondieren. Dabei geht es im Folgenden noch nicht um die etwaige Überwälzung von Leistungen, sondern zunächst nur um die direkten, gesetzlich bestimmten Träger bzw. Empfänger der Finanzierung bzw. Leistungen. Diese Betrachtung ist notwendig, da insbesondere die Ausgabenstruktur der Arbeitslosenversicherung sehr komplex ist.

Tabelle 3.2: Beschreibung der Einnahmepositionen

| | 2003 | 2007 | Zahlungsstrom | |
|--|--------------|--------|-------------------|-------------|
| | in Mio. Euro | | private Haushalte | Unternehmen |
| Beiträge | 47.336 | 32.264 | x | x |
| Winterbau-Umlage* | 171 | 297 | x | x |
| Umlage für das Insolvenzgeld* | 171 | 297 | | x |
| Europäischer Sozialfond* | 1.909 | 674 | (x) | (x) |
| Verwaltungskostenerstattungen* | 206 | 237 | (x) | (x) |
| Mittel aus der Ausgleichsabgabe* | 214 | 116 | | x |
| Sonstige Einnahmen* | 489 | 588 | (x) | (x) |
| Bundeszuschuss* | 6.215 | 588 | (x) | (x) |
| Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung* | | 6.468 | (x) | (x) |
| Verwaltungskostenerstattungen SGB II* | | 2.196 | (x) | (x) |
| Insgesamt | 56.847 | 42.840 | | |

* Finanzstrom geht nicht in die Berechnung der regionalen Inzidenz ein, siehe Kapitel 3.1.3.
Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2003), Bundesagentur für Arbeit (2008), eigene Darstellung.

Tabelle 3.2 zeigt die gesetzlich zur Zahlung verpflichteten Gruppen für die verschiedenen Einnahmen der Arbeitslosenversicherung. Während bei der Finanzierung aus Beiträgen, Umlagen und der Ausgleichsabgabe direkte Beziehungen zwischen dem Träger der Arbeitslosenversicherung und dem privaten Sektor bestehen, erfolgt dies bei den übrigen Transfers auf dem Umweg über andere Gebietskörperschaften, vorwiegend dem Bund. Auch hier wird letztlich durch die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt das Einkommen der privaten Haushalte oder

der Unternehmen berührt. Insgesamt ist die Bewertung der kurzfristigen direkten monetären Verteilungswirkungen der Einnahmen unproblematisch, da die direkte Entlastungswirkung dem Zahlungsstrom im Haushalt entspricht.

Bei den Ausgaben ist die Bewertung hinsichtlich des Einkommenseffektes schwieriger. Tabelle 3.3 zeigt die dem Gesetz nach direkten bzw. überwiegenden Empfänger der wichtigsten Leistungen. Die größte quantitative Bedeutung haben die Lohnersatzleistungen wie z. B. das Arbeitslosengeld oder das Unterhaltsgeld, die direkt das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte erhöhen. Auch andere Zuschüsse, wie z. B. Mobilitätshilfen, können als direkter monetärer Einkommenstransfer gewertet werden. In diesen Fällen korrespondiert das im Haushalt angegebene Volumen direkt mit dem Einkommen der Empfänger. Daneben profitieren private Haushalte jedoch auch von Sachleistungen, z. B. durch Weiterbildungsmaßnahmen. Sachleistungen werden entweder von der Bundesagentur für Arbeit, z. B. in Form von Beratung und Vermittlung, oder von Maßnahmenträgern bereitgestellt. Dadurch sind mit vielen Sachleistungen auch direkte Zahlungen an die beauftragten Unternehmen verbunden. Die monetäre Bewertung der Realtransfers ist schwierig, da die tatsächliche Zahlungsbereitschaft der Empfänger unbekannt ist. Üblicherweise werden Realtransfers anhand ihrer Herstellungskosten monetarisiert (Smeeding und Weinberg, 2001; Ruggeri, 2005). Durch diese Vereinfachung können sie in einem umfassenden Einkommenskonzept berücksichtigt werden. Die Verrechnung mit monetären Transfers bleibt aber im Hinblick auf die unbekannte Bewertung der Leistung durch den Empfänger problematisch. Da allerdings auch keine praktikablen Alternativen verfügbar sind und die Sachleistungen nur einen kleinen Teil der Gesamtausgaben ausmachen, gehen sie in die Analyse der regionalen Inzidenz in Höhe der im Haushalt verbuchten Herstellungskosten ein.

Unternehmen erhalten Leistungen überwiegend in Form von Lohnkostenzuschüssen, z. B. bei Eingliederungszuschüssen, Strukturanpassungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zusätzlich gibt es auch auf der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung Positionen, die nicht direkt in den privaten Sektor fließen, sondern an andere Gebietskörperschaften. Der Aussteuerungsbetrag geht an den Bundeshaushalt, die Einzugsstellenvergütung an die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung. Auch diese Ausgaben könnten im Rahmen der personalen Einkommensverteilung letztlich bei den privaten Haushalten, z. B. in Form von Personalausgaben bei den Einzugsstellen, verbucht werden.

Die Bestimmung der regionalen Ausgleichswirkung durch die Arbeitslosenversicherung setzt voraus, dass alle durch sie finanzierten Leistungen in monetären Einheiten ausgedrückt den Regionen zugeordnet werden können. Wie in Abschnitt 3.1.3 dargestellt wurde, lassen sich nicht alle Positionen im Budget der Arbeitslosenversicherung sinnvoll regionalisieren. Betrachtet wird daher nur die regionale Inzidenz der regionalisierbaren Ausgaben und Einnahmen. Es

werden nur die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die Ausgaben für Arbeitslosengeld und aktive Arbeitsmarktpolitik betrachtet.²⁷ Diese Zahlungsströme werden in gleicher Höhe wie sie im Haushalt verbucht wurden als monetärer Zu- bzw. Abfluss bei den Verteilungssubjekten gewertet. Die wichtigsten Einzelmaßnahmen können Tabelle 3.3 entnommen werden. Vernachlässigte Haushaltspositionen von einer bedeutenden Größenordnung sind Zahlungen zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Bundeshaushalt. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Bundesmittel auf der Einnahmenseite auf die Regionen entsprechend deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilen. Es ist also mit einem ähnlichen Muster wie bei den Beitragseinnahmen zu rechnen. Letztlich wäre eine Einbeziehung von Bundesmitteln bei der Finanzierung daher verteilungsneutral, das heißt, dass nicht die Struktur der Verteilung sondern nur die Höhe verändert würde. Auf der Ausgabenseite werden im Wesentlichen die Komponenten vernachlässigt, die nicht oder nur mit sehr starken Annahmen zu regionalisieren sind. Auch hier wird unterstellt, dass sich die Ergebnisse der Inzidenzanalyse nicht wesentlich ändern würden.

3.3.2 Absolute Inzidenz

Üblicherweise gibt die absolute Inzidenz die monetären Verteilungswirkungen an. Bei der Interpretation der Verteilungswirkungen wird unterstellt, dass die einer Region zufließenden Finanzströme einen Vorteil für die Region darstellen, indem der Lebensstandard der in der Region lebenden Individuen steigt. Umgekehrt werden alle abfließenden Finanzströme als Nachteil interpretiert. Die Ermittlung der absoluten Inzidenz ist hilfreich, da sie die Verteilungswirkungen aufzeigt, ohne eine Auswahl über eine zur Relativierung der Finanzströme notwendiges Einkommenskonzept treffen zu müssen. Insbesondere bei der Analyse der regionalen Inzidenz hat die absolute Inzidenz den Vorteil, dass ihre Ergebnisse mit anderen institutionalisierten fiskalischen Ausgleichssystemen, wie dem Länderfinanzausgleich, im Umfang und im Verteilungsmuster verglichen werden können. Die bei der Berechnung der Budgetinzidenz ermittelten Salden aus Einnahmen und Ausgaben geben dann den Umverteilungseffekt oder regionalen Ausgleichseffekt wieder. Ein positiver Nettotransfer gibt beispielsweise das in einer Region zusätzlich zum Konsum zur Verfügung stehende Einkommen an.

Um Unterschiede in der Einwohnerzahl zwischen den Regionen zu berücksichtigen, werden sowohl Einnahmen als auch Ausgaben zusätzlich an der Einwohnerzahl der Regionen standardisiert. Die so berechneten Pro-Kopf-Werte können dann direkt miteinander in Bezug auf den

²⁷Der Anteil der Beitragseinnahmen an den Gesamteinnahmen beträgt im Jahr 2003 83 Prozent und im Jahr 2007 75 Prozent. Die Leistungsausgaben machen im Jahr 2003 88 Prozent und in 2007 76 Prozent der Gesamtausgaben aus.

Tabelle 3.3: Beschreibung der Ausgabepositionen

| | 2003 | 2007 | Direkter Transferempfänger | | Sach- transfer |
|--|--------------|--------|----------------------------|-------------|-------------------|
| | in Mio. Euro | | private Haushalte | Unternehmen | |
| Eingliederungstitel | 12.092 | 2.507 | | | |
| <i>davon:</i> | | | | | |
| <i>Unterhaltsgeld</i> | 2.971 | 14 | x | | |
| <i>Zuschüsse zu den Kosten der berufl. Weiterbildung</i> | 2.029 | 619 | | x | x |
| <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i> | 1.676 | 105 | | x | |
| <i>Eingliederungszuschüsse</i> | 1.349 | 415 | | x | |
| <i>Zuschüsse zur Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubil- dender</i> | 1.114 | 707 | | x | |
| <i>Strukturanpassungsmaßnahmen</i> | 598 | 27 | x | | |
| <i>Zuschüsse für Maßnahmen der Eig- nungsfeststellung/Trainingsmaßnahmen</i> | 578 | 142 | x | | x |
| Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung | 8.804 | 7.916 | | | |
| <i>davon:</i> | | | | | |
| <i>Pflichtleistungen der berufl. Rehabilitation behinderter Menschen</i> | 2.541 | 2.115 | x | x | x |
| <i>Förderung selbständiger Tätigkeit</i> | 1.413 | 1.818 | x | | |
| <i>Berufsausbildungsbeihilfe</i> | 1.093 | 14 | x | | |
| <i>Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit</i> | 924 | 2.115 | x | x | x |
| <i>Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz</i> | 864 | 1.379 | | x | |
| <i>Kurzarbeitergeld</i> | 687 | 239 | x | x | |
| <i>Vergütung für die Beauftragung Dritter mit Vermittlung</i> | 351 | 55 | | x | x |
| <i>Arbeitslosengeld bei berufl. Weiterbildung</i> | | 748 | x | | |
| Arbeitslosengeld | 29.048 | 16.934 | x | | |
| Insolvenzgeld* | 1.674 | 697 | x | | |
| Sonstige Leistungen zur Erstattung des Arbeitsentgeltes* | 239 | 190 | x | | |
| Einzugsstellenvergütung* | 572 | 481 | (x) | (x) | |
| Verwaltungsausgaben* | 4.421 | 5.527 | x | x | |
| Aussteuerungsbetrag* | | 1.945 | (x) | (x) | |
| Insgesamt | 56.850 | 36.197 | | | |

* Finanzstrom geht nicht in die Berechnung der regionalen Inzidenz ein, siehe Kapitel 3.1.3.
*Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2003), Bundesagentur für Arbeit (2008), eigene
Darstellung.*

monetären Vorteil oder die Belastung der Einwohner miteinander verglichen werden. Durch die Relativierung an der Einwohnerzahl wird die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung für die Region insgesamt verdeutlicht. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das selektive Versicherungssystem nur einen Teil der Bevölkerung direkt betrifft. Die regionale Variation des Beitragsaufkommens je Einwohner wird durch unterschiedliche Anteile an Beitragszahlern je Einwohner und der regional variierenden Höhe des Aufkommens je Beitragszahler beschrieben. Um diese Unterschiede zwischen den Ländern deutlich zu machen, wird das Beitragsaufkommen je Einwohner anhand einer Dekompositionsanalyse näher betrachtet (vgl. Stoffelsma und Oosterhaven, 1989). Ausgangspunkt bilden die Abweichung im Aufkommen je Einwohner vom nationalen Durchschnitt:

$$\left(\frac{A_i}{EW_i} - \frac{A_n}{EW_n} \right) \quad (3.8)$$

Die Abweichung wird in die folgenden drei Komponenten zerlegt:

$$\begin{aligned} \underbrace{\left(\frac{A_i}{EW_i} - \frac{A_n}{EW_n} \right)}_{\text{Aufkommen}} &= \underbrace{\left(\frac{B_i}{EW_i} - \frac{B_n}{EW_n} \right) * \frac{A_n}{B_n}}_{\text{Beschäftigung}} \\ &+ \underbrace{\left(\frac{A_i}{B_i} - \frac{A_n}{B_n} \right) * \frac{B_n}{EW_n}}_{\text{Lohn}} \\ &+ \underbrace{\left(\frac{B_i}{EW_i} - \frac{B_n}{EW_n} \right) * \left(\frac{A_i}{B_i} - \frac{A_n}{B_n} \right)}_{\text{Interaktion}} \end{aligned} \quad (3.9)$$

wobei A für das Beitragsaufkommen, EW für die Einwohner und B für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stehen.²⁸ i steht für einen Regionsindex und n für den Bundeswert. Die Bezeichnungen unter den Formeln werden später bei der Darstellung der Ergebnisse verwendet. Die erste Komponente der Gleichung gibt die Abweichung vom Bundesdurchschnitt wieder, die durch regionale Unterschiede in der Bevölkerungs- bzw. Erwerbsstruktur hervorgerufen wird. Da die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ihrem Wohnort zugerechnet werden, geht die Verteilung nach dem Ausgleich durch Pendlerverflechtungen ein. Die zweite Komponente bezieht sich auf Unterschiede im Aufkommen je Beitragszahler. In die Berechnung des Beitragsaufkommens geht das Arbeitsentgelt nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze ein, so dass neben

²⁸Einwohnerdaten basieren auf den Angaben der Bevölkerungsforschung des Statistischen Bundesamtes und Beschäftigtendaten auf den Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Lohnunterschieden auch die Unterschiede in den Beitragsbemessungsgrenzen zwischen West- und Ostdeutschland wiedergegeben werden. Die letzte Komponente gibt einen aggregierten Interaktionseffekt zwischen den beiden ersten Komponenten an.

Auch bei den Ausgaben wird die auf die Einwohnerzahl bezogene Selektion von Leistungsempfängern berücksichtigt, indem die Abweichung der Leistungsausgaben LA von den bundesdurchschnittlichen Leistungsausgaben in eine Komponente, die die regionale Variation von Leistungsempfängern je Einwohner, und eine, die die Variation in der Leistungshöhe je Empfänger beschreibt, zerlegt wird:

$$\begin{aligned}
 \underbrace{\left(\frac{LA_i}{EW_i} - \frac{LA_n}{EW_n}\right)}_{\text{Ausgaben}} &= \underbrace{\left(\frac{LE_i}{EW_i} - \frac{LE_n}{EW_n}\right) * \frac{LA_n}{LE_n}}_{\text{Empfänger}} \\
 &+ \underbrace{\left(\frac{LA_i}{LE_i} - \frac{LA_n}{LE_n}\right) * \frac{LE_n}{EW_n}}_{\text{Leistung}} \\
 &+ \underbrace{\left(\frac{LE_i}{EW_i} - \frac{LE_n}{EW_n}\right) * \left(\frac{LA_i}{LE_i} - \frac{LA_n}{LE_n}\right)}_{\text{Interaktion}}
 \end{aligned} \tag{3.10}$$

LE und LA stehen für Leistungsempfänger und -ausgaben. Die Bezeichnungen unter den Formeln werden später bei der Ergebnisdarstellung verwendet. Die anhand der Dekomposition gewonnenen Ergebnisse geben nun Hinweise auf die den Verteilungsergebnissen zugrunde liegenden regionalen Muster. Bei den Beitragseinnahmen wird beispielsweise deutlich, wie sich eine Änderung der Finanzierung der Leistungsausgaben, z. B. durch eine teilweise Umstellung auf einkommensunabhängige Finanzierung, auf die regionale Verteilung der Finanzierung auswirken würde. Bei den Leistungsausgaben wird nun untersucht, inwieweit sich die in bisherigen Analysen zur regionalen Inzidenz (vgl. Kapitel 4.1.3) als „wenig problemgerechte“ Mittelverteilung der Arbeitslosenversicherung bestätigt.²⁹

3.3.3 Relative Inzidenz

Bei der relativen Inzidenz werden die Zahlungsströme relativ zum Einkommen der Region dargestellt, um so die Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf die regionale Einkommensverteilung

²⁹Reissert spricht von einer nicht problemgerechten Mittelverteilung, da die Ausgaben relativiert an der regionalen Arbeitslosigkeit überproportional an Regionen mit überdurchschnittlich günstiger Arbeitsmarktlage fließen (vgl. Reissert, 1988).

lung aufzuzeigen. Durch die Finanzierung wird die primäre regionale Einkommensverteilung korrigiert und die Transfers verändern die regionale Verteilung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte. Die Umverteilungswirkungen staatlicher Steuer-/Abgaben- und Transfersysteme auf die personale Einkommensverteilung werden üblicherweise durch den Vergleich des Einkommens vor staatlichen Eingriffen, dem Markteinkommen, mit dem Einkommen nach allen Abzügen und Transferleistungen bestimmt (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2007b). Dabei handelt es sich um die Abschätzung kurzfristiger Verteilungswirkungen, da das Markteinkommen unter den spezifischen Bedingungen des untersuchten Steuer-/Abgaben- und Transfersystems zustande gekommen ist.

Um die Bedeutung der Einnahmen und Ausgaben für die regionalen Einkommen darzustellen, werden die Beiträge und die Ausgaben am Primäreinkommen der privaten Haushalte einer Region relativiert. Das Primäreinkommen gibt das Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen der privaten Haushalte am Wohnort und damit ein vollständigeres Bild vom tatsächlichen Wohlstand in einer Region wieder. Da es zudem nach dem Inländerkonzept ermittelt wird, sind Ausgleichswirkungen durch Pendlerverflechtungen berücksichtigt. Die Budgetinzidenz zeigt die gesamte umverteilende Wirkung der Arbeitslosenversicherung beim Übergang vom primären Markteinkommen zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte nach der Arbeitslosenversicherung in den Regionen. Alternativ könnte nur das Arbeitnehmereinkommen in den Regionen verwendet werden. Das umfassendere Primäreinkommen lässt jedoch eher eine Bewertung hinsichtlich der Veränderung des Lebensstandards zu, auch wenn dieser über die monetäre Dimension hinausgeht.

Der Umverteilungsbegriff bezieht sich auf die den Individuen oder Haushalten zukommenden bzw. abfließenden monetären Einkommenskomponenten, die zuletzt zur freien Konsumierung zur Verfügung stehen. Bei der Analyse der personalen Einkommensverteilung werden durch die Berechnung eines mit der Haushaltsgröße gewichteten Äquivalenzeinkommens Einsparungen bei den Lebenshaltungskosten in Mehrpersonenhaushalten berücksichtigt. Dies kann in der kleinräumigen regionalen Betrachtung nicht berücksichtigt werden, da die entsprechenden Daten nicht zur Verfügung stehen. Zur Gewichtung wird daher die Einwohnerzahl verwendet.

3.3.4 Überwälzungsannahmen der formalen Inzidenz

Die Analyse der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung beruht auf dem Konzept der fiskalischen Inzidenzanalyse. Um die formale Inzidenz zu bestimmen, müssen Annahmen über die Lastverteilung bei der Finanzierung sowie über eine mögliche Vorteilswegnahme bei den Ausgaben getroffen werden. Bei der Finanzierung bedeutet dies aus der regionalen Sicht,

dass zu entscheiden ist, ob die regionale Zuordnung der Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerbeiträge auf den Wohnort des Arbeitnehmers oder des Kapitaleigners, insofern man keine Weitergabe der Beiträge durch die Unternehmen unterstellt, erfolgt. Eine Zusammenfassung der theoretischen und empirischen Erkenntnisse zur Überwälzung des Arbeitgeberbeitrages zur Arbeitslosen- bzw. Sozialversicherung lieferte Abschnitt 3.2.3. Aus ihnen lässt sich die Annahme begründen, dass Arbeitnehmer ihren eigenen Beitragsanteil tragen und der Arbeitgeberbeitrag zumindest zu einem gewissen Grad auf die Arbeitnehmer überwälzt wird. Dafür spricht zum einen, dass empirische Analysen auf ein relativ starres Arbeitsangebot v. a. von Männern hindeuten und Arbeitgeber langfristig am Markt flexibler sind als Arbeitnehmer. Zum anderen ist die Beziehung von Leistung und Gegenleistung in der Arbeitslosenversicherung ebenfalls relativ stark ausgeprägt. So erhält zu den meisten Leistungen der Arbeitslosenversicherung nur Zugang, wer vorher in das System eingezahlt hat. Auch die Höhe vieler Leistungen, insbesondere des Arbeitslosengeldes, hängt von der Höhe des vor der Arbeitslosigkeit bezogenen Lohnes und damit auch von der Höhe der Beiträge ab. Arbeitnehmer werden daher die von ihnen entrichteten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zumindest zum Teil als Lohnbestandteil wahrnehmen, was ebenfalls für eine stärkere Überwälzung auf die Arbeitnehmer spricht. Für das Ausmaß an Überwälzung wird in der vorliegenden Analyse angenommen, dass Arbeitnehmer den vollen Arbeitgeberbeitrag zahlen. Das gesamte Beitragsaufkommen wird also am Wohnort des Beschäftigten verortet. Dies ist vor allem methodischen Aspekten geschuldet. Da das gesamte Beitragsaufkommen regionalisiert werden soll, müsste eine Verortung der Arbeitgeberbeiträge am Wohnort der Kapitaleigentümer erfolgen. Dazu wäre zu untersuchen, ob Kapitaleigentümer den Einkommensverlust erleiden oder ob eine Weitergabe an z. B. Kunden oder Lieferanten erfolgt. Dies würde eine differenzierte Analyse der Betriebsdaten voraussetzen und letztlich nur unter einer Vielzahl an Annahmen möglich. Die für diese Analyse getroffene Überwälzungsannahme hat zudem den Vorteil, dass die Vergleichbarkeit mit anderen Analysen zur regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung sichergestellt ist (vgl. Abschnitt 4.1.3).

Auch bei den Ausgaben sind theoretisch Überwälzungen bzw. Vorteilswegnahmen möglich. Bei Empfängern von Sozialtransfers, z. B. bei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, kann sich dies in erhöhten Preisen für Güter niederschlagen, die überwiegend von der Empfängergruppe, z. B. den Rentnern, konsumiert werden. Bei den monetären Leistungen sowie den sozialen Sachleistungen der Arbeitslosenversicherung ist jedoch davon auszugehen, dass die Empfänger der Leistungen auch den Nutzen daraus ziehen.

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

In diesem Kapitel wird die regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung für die Jahre 2003 und 2007 untersucht. Dazu werden zunächst einführend in Abschnitt 4.1 die zu erwartenden regionalen Verteilungswirkungen betrachtet. Die regionale Inzidenz der Finanzströme kann als Ergebnis der regionalen Schichtung der Verteilungssubjekte interpretiert werden, weshalb mit den interpersonalen Verteilungswirkungen begonnen wird. Danach werden das Ausmaß und die Struktur regionaler Disparitäten am Arbeitsmarkt, die das regionale Verteilungsmuster wesentlich bestimmen, sowie die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den beiden Jahren 2003 und 2007 dargestellt. Anschließend werden vorhandene empirische Analysen zur regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst.

In den Abschnitten 4.2 und 4.3 werden die Ergebnisse für die regionale Inzidenz der Einnahmen und Ausgaben präsentiert. Es folgt die Budgetinzidenz in Abschnitt 4.4. Dargestellt werden jeweils die absolute und relative Inzidenz für die Bundesländer und Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Das Kapitel schließt mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse in Abschnitt 4.5.

4.1 Erwartete Verteilungswirkungen

4.1.1 Interpersonale Verteilungswirkungen

Wie bei jeder Versicherung kommt es auch bei der Arbeitslosenversicherung zur Einkommensumverteilung innerhalb der Versichertengemeinschaft, da die vor dem Eintritt des Schadens anhand des individuell zu erwartenden Schadens berechnete Risikoprämie nicht der Auszahlung im Schadensfall entspricht. Die Arbeitslosenversicherung hat jedoch als Teil der Sozialversicherung darüber hinaus die Funktion einen sozialen Ausgleich zwischen ihren Mitgliedern herbeizuführen. Im Hinblick auf distributive Ziele werden Abweichungen vom versicherungstechni-

schen Äquivalenzprinzip vorgenommen, wodurch es zu einem Ausgleich zwischen Individuen mit hohen und geringen Arbeitslosigkeitsrisiken kommt. Diese Form der Umverteilung kann als sozialversicherungsimmanente Umverteilung bezeichnet werden. Hinzu kommt die so genannte versicherungsfremde bzw. nicht-versicherungskonforme Umverteilung. Sie findet sowohl innerhalb der Versichertengemeinschaft als auch zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern der Versicherung statt. Darunter sind Leistungen zu verstehen, die über den solidarischen Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken, ausgedrückt durch die unterschiedliche Wahrscheinlichkeit für den Eintritt des Versicherungsfalls, hinausgehen und nicht dem Zweck des Versicherungszweiges entsprechen. Zusätzlich sind grundsätzlich alle Leistungen als versicherungsfremd zu bezeichnen, die an Personen außerhalb der Versichertengemeinschaft gewährt werden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2005, S. 365 f.).

Eine allgemein gültige Definition der versicherungsfremden Leistungen existiert nicht. Zu ihrer Abgrenzung ist eine Identifikation des Versicherungszwecks notwendig. Folgt man einer Definition durch den Sachverständigenrat, dann geht der Versicherungszweck der Arbeitslosenversicherung über die zeitlich begrenzte Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit hinaus und schließt auch die Unterstützung bei der Aufnahme einer Beschäftigung mit ein (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2005). Das Arbeitslosengeld, das unter den Ausgaben die quantitativ größte Bedeutung hat, dient somit eindeutig dem Versicherungszweck. Allerdings kann argumentiert werden, dass eine höhere Lohnersatzrate für Arbeitslose mit Kindern und die Differenzierung der Leistungsdauer nach dem Alter familien- und sozialpolitischen Zielen dient. Gleiches gilt für einige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die überwiegend sozial- oder bildungspolitisch motiviert sind. Alle Ausgaben, mit denen sich die Arbeitslosenversicherung an den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit beteiligt, z. B. durch eine direkte Finanzierung der Maßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger oder durch eine indirekte Finanzierung über den Eingliederungsbeitrag, können ebenfalls zu den versicherungsfremden Leistungen gezählt werden, wenn die Förderung von Langzeitarbeitslosen nicht als spezifische Aufgabe der Arbeitslosenversicherung angesehen wird.

Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dem Haushalt der Arbeitslosenversicherung seit dem Jahr 2007 Bundesmittel aus dem Mehrwertsteueraufkommen zur Beteiligung des Bundes an versicherungsfremden Leistungen zufließen (vgl. Kapitel 2.1.4). Dieses Beispiel macht deutlich, dass die finanziellen Verflechtungen zwischen dem Bundeshaushalt und der Arbeitslosenversicherung eine Bewertung der Verteilungswirkungen teilweise erschweren. Andere versicherungsfremde Leistungen, die an Individuen außerhalb der Versichertengemeinschaft gewährt werden, sind Beratungs- und Vermittlungsleistungen an Berufsanfänger und Auszubildende,

Berufsvorbereitungsmaßnahmen für Jugendliche sowie Leistungen zur Ersteingliederung von Behinderten.

Innerhalb der Versichertengemeinschaft kann zwischen einkommens- und risikospezifischer Umverteilung unterschieden werden (Simon, 2001). Die risikospezifische Umverteilung findet zwischen Individuen mit geringem und hohem Arbeitslosigkeitsrisiko statt. Sie folgt aus der Vernachlässigung von individuellen risikorelevanten Merkmalen bei der Beitragsberechnung. Für Individuen mit gleichem durchschnittlichen Einkommen erfolgt eine Umverteilung von guten zu schlechten Risiken. Der einkommensspezifische Umverteilungseffekt ergibt sich aus der einkommensabhängigen Beitragsgestaltung. Während bei den Lohnersatzleistungen eine Äquivalenzbeziehung zu der Höhe der entrichteten Beiträge besteht, gilt dies für viele andere Leistungen der Arbeitsförderung oder die Vermittlungsleistungen nicht. Dies führt zwischen Individuen mit homogenen Risiken zu einer Umverteilung zwischen Mitgliedern mit unterschiedlichen Einkommen. Da das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko mit den Erwerbseinkommen negativ korreliert ist, verstärken sich beide Effekte gegenseitig. Da dem Solidaritätsgedanken auch ausschließlich durch eine risikounabhängige Beitragskalkulation Rechnung getragen würde, könnte die einkommensabhängige Beitragsberechnung ebenfalls als versicherungsfremd bezeichnet werden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.), 2005).

In zahlreichen empirischen Analysen werden die individuellen Determinanten von Arbeitslosigkeit untersucht.³⁰ Für die regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung ist das Risiko des Eintritts von Arbeitslosigkeit gegenüber dem Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit von größerer Bedeutung, da das Verbleibsrisiko auf die Erklärung von Langzeitarbeitslosigkeit zielt. Übereinstimmend zeigen verschiedene Studien, dass eine höhere Bildung sowie ein Berufsabschluss das individuelle Risiko des Eintritts von Arbeitslosigkeit reduzieren. Deutsche haben im Vergleich zu Ausländern eine höhere Wahrscheinlichkeit in Beschäftigung zu kommen. Negativ wirkt sich die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit aus (Bender et al., 2000). Für Altersgruppen zeigen sich negative Effekte für jüngere und ältere Altersgruppen im Vergleich zu Arbeitslosen mittleren Alters (Biewen und Steffes, 2008). Während Jüngere zwar ebenfalls ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko haben, ist die Dauer der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu anderen Altersgruppen geringer. Signifikante Effekte auf das Arbeitslosigkeitsrisiko zeigen sich auch für den regionalen Arbeitsmarkt, beispielsweise operationalisiert durch die Arbeitsmarktregion der letzten Beschäftigung. Auch für Ostdeutschland zeigt sich in empirischen Analysen ein starker negativer Einfluss auf das Arbeitslosigkeitsrisiko (Biewen und Steffes, 2008). Eine umfassende Untersuchung der Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung für die 80er Jahre stammt von Mavromaras und Rudolph (1998). Sie stellen Struktur und Umfang der Bei-

³⁰Für einen Überblick über die empirische Literatur vergleiche Lutz (2009, S. 89 ff.).

träge zur Arbeitslosenversicherung den Lohnersatzleistungen – jeweils geschätzt anhand der IAB-Beschäftigtenstichprobe – in den Dimensionen Alter, Wirtschaftszweig und Betriebsgröße gegenüber.³¹ Dabei treffen sie die Annahme, dass Arbeitnehmer neben ihrem Beitrag auch den vollen Arbeitgeberbeitrag tragen. Verglichen werden sowohl die absoluten Beträge von Beiträgen und Leistungen in den Merkmalsgruppen, als auch gruppenspezifische Anteile an den Gesamtbeiträgen und an den Gesamtausgaben je Leistungsart.³² Für die erste Hälfte der 1980er Jahre zeigen sich Umverteilungswirkungen von mittleren Altersgruppen zu jüngeren und älteren Arbeitslosen. Den größten Finanzierungsbeitrag leistet die Altersgruppe der 40 bis 47-jährigen. Während sich der Effekt für die jüngeren Altersgruppen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre abschwächt, verstärkt er sich für die älteren Arbeitslosen. Weitere Ergebnisse sind Umverteilungswirkungen zu Gunsten von saisonabhängigen Branchen mit hoher Fluktuation sowie zum Vorteil von Branchen, die von konjunkturellen Schwankungen oder strukturellen Umbrüchen betroffen sind.

Zusammenfassend machen die Ausführungen die Vielfältigkeit der interpersonalen Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung deutlich. Dennoch lassen sich einige Aussagen zu den erwarteten regionalen Verteilungswirkungen ableiten. Der sozialversicherungsimmanente Ausgleich zwischen guten und schlechten Arbeitslosigkeitsrisiken führt zur Einkommensumverteilung von Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit zu Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, da der regionale Arbeitsmarkt einen bedeutenden Einfluss auf das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko hat. Da das Äquivalenzprinzip nur eingeschränkt Beachtung findet, beeinflusst das Lohnniveau in einer Region ebenfalls die regionale Einkommensumverteilung. Unter der Annahme, dass der Durchschnittslohn unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegt, tragen Regionen mit überdurchschnittlichen Löhnen stärker zur Finanzierung von Leistungen bei, die unabhängig von der eigenen Beitragsleistung sind. Dieser einkommensspezifische Effekt gilt v. a. für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die von der Höhe der vorher eingezahlten Beiträge unabhängig sind. Die nicht-versicherungskonforme Umverteilung in der Arbeitslosenversicherung führt somit zu einer Begünstigung von Regionen, die überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit

³¹Zu den Lohnersatzleistungen werden Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld und Arbeitslosenhilfe gezählt. Da die Arbeitslosenhilfe aus Steuermitteln finanziert wurde, wird sie von den Autoren gesondert dargestellt. Die zitierten Ergebnisse beziehen sich nur auf Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld.

³²In der Betrachtung absoluter Beträge sprechen die Autoren von einem relativen Defizit einer Gruppe, wenn die Beitragsleistungen dieser Gruppe nicht ausreichen um die an diese Gruppe ausgezahlten Leistungen, inklusive der Beiträge, die für die Leistungsempfänger an die Kranken- und Rentenversicherung gezahlt werden, zu finanzieren. Ein relatives Defizit liegt vor, wenn der Anteil der Beitragseinnahmen einer Gruppe geringer ist als der Anteil an den Leistungsausgaben, der auf die Gruppe entfällt. Dabei wird angenommen, dass die jeweiligen Gruppen proportional zu ihren Beitragseinnahmen zur Finanzierung der einzelnen Ausgaben beitragen. Diese Annahme unterstellt, dass jede Gruppe auch proportional zu den Beitragsleistungen an den einzelnen Ausgaben profitiert.

betroffen sind. Dies gilt allerdings nur bis zum Jahr 2004, als sich die Arbeitslosenversicherung noch direkt an den Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit beteiligte.

Eine Umverteilung hin zu Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage findet jedoch auch weiterhin im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik statt, wenn Personen außerhalb der Versicherung gefördert werden. Ein Beispiel ist die in den letzten Jahren intensivierete frühe Förderung von Jugendlichen. Weiter ist für die Umverteilung zwischen Regionen im Rahmen der nicht-versicherungskonformen Umverteilung von Bedeutung, wie hoch der Anteil an erwerbsfähigen Personen an der Bevölkerung ist, die Leistungen der Versicherung in Anspruch nehmen und der Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die über die Beiträge die Leistungen finanzieren. Starke regionale Verteilungswirkungen sind also von allen Formen der Umverteilung zu erwarten.

4.1.2 Regionale Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt

Der vorherige Abschnitt hat deutlich gemacht, dass Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktlage die Einkommensumverteilung innerhalb der Arbeitslosenversicherung wesentlich bestimmen. Im Folgenden werden daher die regionalen Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt in den beiden untersuchten Jahren kurz beschrieben. Die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) betrug im Jahr 2003 11,2 Prozent. Karte 2 zeigt die Verteilung der regionalen Arbeitslosenquoten auf die Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2003. Die Arbeitslosenquoten weisen mit Werten von 4,1 Prozent im bayerischen Erding bis zu 27,4 Prozent im Landkreis Demmin in Mecklenburg-Vorpommern eine hohe Variation auf. Diese hohe regionale Streuung lässt auch eine starke regionale Streuung der Finanzströme und damit einen hohen Ausgleichseffekt erwarten. Dies gilt v. a. für Ausgabenkomponenten, die sich eher an der gegebenen regionalen Arbeitsmarktlage als an der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt orientieren, wie z. B. viele Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die höchsten Arbeitslosenquoten kennzeichnen die ostdeutschen Regionen, der ostdeutsche Durchschnitt liegt bei 19,8 Prozent. Innerhalb Ostdeutschlands nimmt der Landkreis Sonneberg in Thüringen die günstigste Position mit einer Quote von 11,9 Prozent ein. Eisenach, Jena, Stadt- und Landkreis Potsdam sowie Dresden weisen ebenfalls deutlich unterdurchschnittliche Quoten auf. Die ostdeutschen Regionen werden daher in besonderem Maße vom finanziellen Ausgleich profitieren.

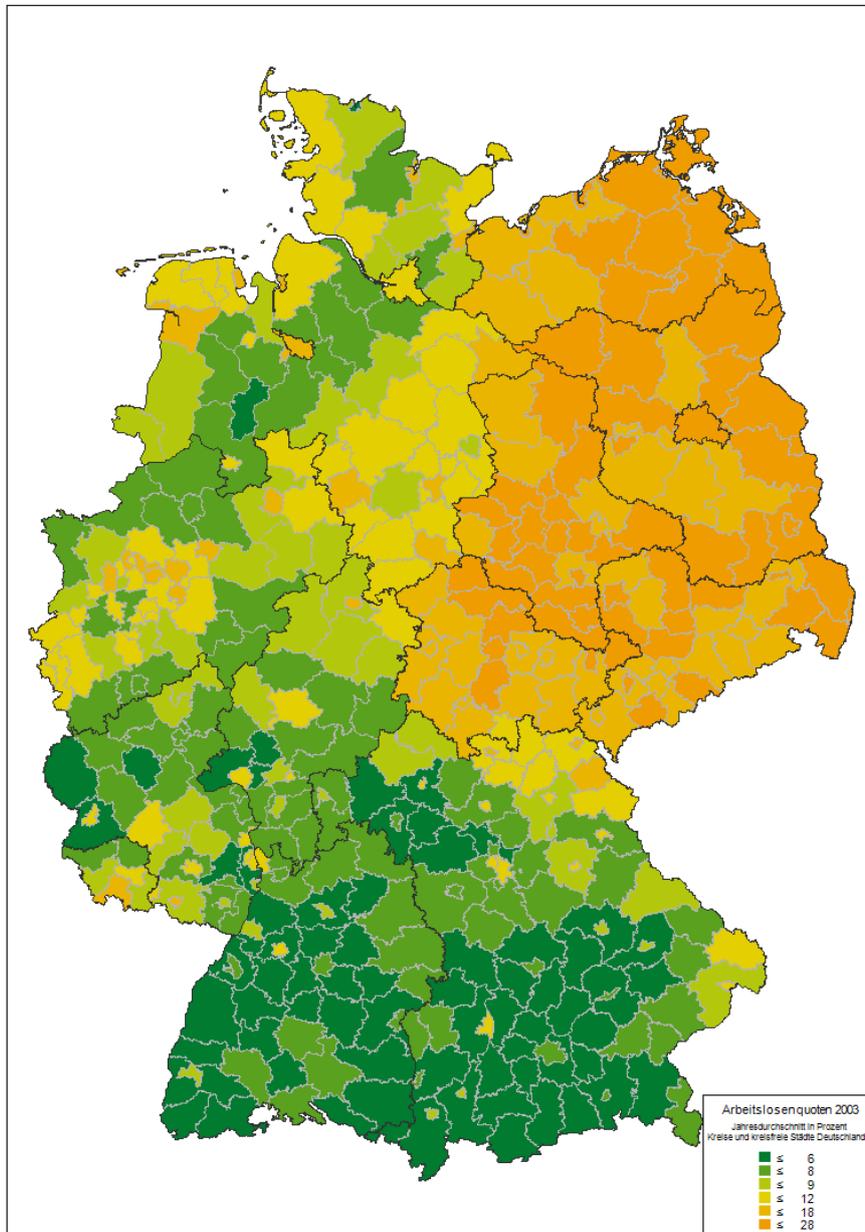
Innerhalb der westdeutschen Regionen streuen die Werte von unter vier Prozent in den Kreisen Südbayerns und Baden-Württembergs bis zu über 17 Prozent in Gelsenkirchen und Bremerhaven um den westdeutschen Durchschnitt von 8,8 Prozent. Regionen mit einer ungünstigen

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

Arbeitsmarktlage sind grenznahe Kreise Nord- und Ostbayerns, das Ruhrgebiet, das Saarland, die Küstenregionen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens sowie weite Teile Niedersachsens an der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Es ist zu erwarten, dass diese strukturschwachen Gebiete ebenfalls zu den Profiteuren des regionalen Ausgleichs durch die Arbeitslosenversicherung zählen.

Auffallend in Karte 2 ist das Hervortreten der Städte. Sowohl Großstädte wie Hamburg, Frankfurt oder München als auch kleinere Städte wie Osnabrück, Bielefeld, Wiesbaden und Augsburg unterscheiden sich von den sie umgebenden Kreisen durch höhere Arbeitslosenquoten. Dieses Muster gilt nahezu für Städte aus allen Regionen Deutschlands. Städte zeichnen sich also nicht nur als Arbeitsplatzanbieter aus, sie sind auch in hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen.

Karte 2: Regionale Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen der Kreise und kreisfreien Städte in 2003



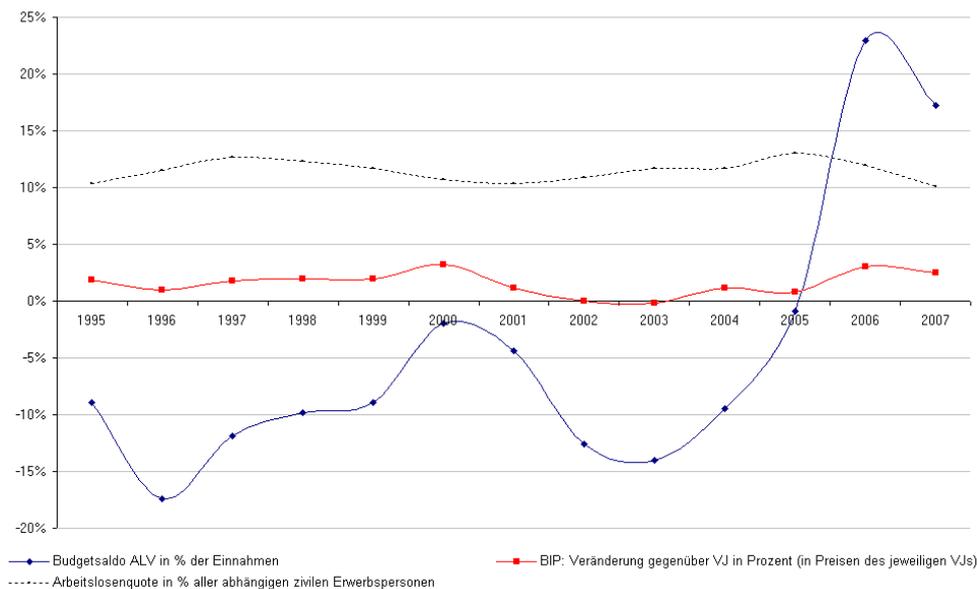
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigenen Darstellung

Bevor auf die regionalen Disparitäten im Jahr 2007 eingegangen wird, werden zunächst die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beider Jahre dargestellt. Die Jahre 2003 und 2007 wurden für die empirische Analyse ausgewählt, da sie bezüglich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung sehr unterschiedlich sind. Eine Berücksichtigung aktuellerer Daten scheint zudem aufgrund der außergewöhnlichen Umstände im Zusammen-

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

hang mit dem starken konjunkturellen Einbruch ab dem Jahr 2008 nicht sinnvoll. Abbildung 4.1 zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes, der Arbeitslosenquote und des Bundeszuschusses zwischen 1995 und 2007. Das Jahr 2003 folgte auf Jahre wirtschaftlicher Stagnation und zeichnet sich durch eine schwache wirtschaftliche Entwicklung aus. Ungünstig war ebenfalls die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.

Abbildung 4.1: Entwicklung von BIP, Arbeitslosenquote und Haushaltssaldo der BA 1995-2007



Quelle: Eigene Darstellung

Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer reduzierte sich ebenso wie die Arbeitslosigkeit stieg. Der Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit erreichte eine Höhe von 6,2 Milliarden Euro nach 5,6 und 1,9 Milliarden Euro in den Jahren 2002 und 2001.

Das Jahr 2007 hingegen folgte auf ein Jahr mit kräftigem Wirtschaftswachstum und zeichnet sich durch eine positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt aus. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm gegenüber 2006 um 2,5 Prozent zu. Die Beschäftigung stieg und die offizielle Arbeitslosenquote ging zurück: Die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse stiegen von 26,6 Millionen im Dezember 2006 auf 27,2 Millionen im Dezember 2007. Umgekehrt ging die Zahl der Arbeitslosen von ca. 4 Millionen (Dezember 2006) auf ca. 3,4 Millionen (Dezember 2007) zurück.

Dass die Arbeitslosenquote im Jahr 2005 trotzdem ein sehr hohes Niveau erreichte (siehe Abbildung 4.1) liegt v. a. an dem hohen Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit im Jahr 2005 im Zuge der Hartz-IV-Reform, durch die viele bisher nicht registrierte arbeitslose Sozialhilfeempfänger erstmalig in der offiziellen Statistik erfasst wurden. Zwischen den beiden Jahren 2003 und 2007 wurden bedeutende Reformen in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt. Im Jahr 2003 waren bereits die ersten Reformen im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes und die ersten beiden Hartz Gesetze zur Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik in Kraft getreten (vgl. Kapitel 2.1.1 und 2.1.3). Das dritte Hartz Gesetz, das den Umbau der Bundesagentur für Arbeit zum Inhalt hatte, folgte im Jahr 2003 und der wohl bedeutendste Reformschritt, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende durch das vierte Hartz Gesetz, trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Neben der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt trug auch die Reform der Arbeitslosenhilfe dazu bei, dass sich das Finanzvolumen der Arbeitslosenversicherung gegenüber 2003 deutlich verringerte (vgl. Kapitel 2.1.4). In 2007 wurde ein Einnahmeüberschuss von 6,6 Milliarden Euro erzielt und zum Januar 2007 konnten die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,2 Prozent gesenkt werden.

Die Jahre 2003 und 2007 sind durch ihre unterschiedliche Lage im Konjunkturzyklus attraktiv für die empirische Analyse der regionalen Inzidenz. Durch den Vergleich von zwei Zeitpunkten können allerdings nicht ohne weiteres Aussagen zur Dynamik und Stabilität der Verteilungs- bzw. Stabilisierungswirkungen getroffen werden. Schlussfolgerungen aus der Entwicklung von 2003 zu 2007 unterstellen einen linearen Verlauf zwischen diesen Jahren. Die Inzidenzergebnisse können jedoch vor dem Hintergrund unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen bewertet werden. Zudem werden die Verteilungsergebnisse auch von der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik beeinflusst, so dass auch diesbezüglich die Auswahl der beiden Jahre plausibel ist.

Der von Ende 2004 bis zum Jahr 2008 zu beobachtende Aufschwung hat sich auf den Arbeitsmärkten in allen Regionen positiv, jedoch in unterschiedlich starkem Ausmaß, niedergeschlagen. Im Zeitraum von 2006 bis 2008 fiel der Beschäftigungszuwachs am stärksten in den Kreisen Brandenburgs, in Berlin, im Westen Niedersachsens und im Norden Nordrhein-Westfalens aus, was den überdurchschnittlichen Beschäftigungsgewinnen im Dienstleistungsbereich geschuldet ist (Schwengler und Loibl, 2010). Der Rückgang der regionalen Arbeitslosenquoten war absolut in den ostdeutschen Kreisen aufgrund des dort höheren Ausgangsniveaus am größten. An den großen Unterschieden zwischen den west- und ostdeutschen Kreisen ändert dies jedoch nichts (Schwengler und Loibl, 2010). Die regionalen Disparitäten im Jahr 2007 sind immer noch enorm. Bei einer Arbeitslosenquote von 9,6 Prozent auf Bundesebene streuen die regionalen Quoten von 2,6 Prozent in Eichstätt bis 24,1 Prozent in dem erneuten Schlusslicht Demmin. Regionale Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt gelten in ihrer zeitlichen Entwicklung als sehr

persistent. So weist Kunz (2009) in einer Analyse der Entwicklung der Arbeitslosenquoten der Kreise und kreisfreien Städte zwischen den Jahren 1996 und 2004 eine hohe Persistenz der regionalen Verteilung der Arbeitslosenquoten nach. Die relative Position der Kreise ändert sich zwischen den Jahren kaum. Auch wenn sich der konjunkturelle Aufschwung und der damit verbundene Abbau der Arbeitslosigkeit regional asymmetrisch niedergeschlagen hat, ist aufgrund der weiterhin bestehenden hohen Unterschiede kaum mit deutlichen Veränderungen im regionalen Verteilungsmuster zwischen 2003 und 2007 aufgrund konjunktureller Ursachen zu rechnen. Allerdings wird sich das Ausgleichsvolumen deutlich verringert haben.

4.1.3 Zur Empirie der regionalen Inzidenz

Eine der ersten Analysen zur regionalen Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland stammt von Reissert (1988). Reissert untersucht die regionale Verteilung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik sowie die Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe und aktive Arbeitsmarktpolitik auf der regionalen Ebene der damaligen Landesarbeitsämter. Zudem regionalisiert er das Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung und schätzt den Finanzierungsanteil der Länder an den Bundesausgaben um die Budgetinzidenz zu bestimmen. Reissert betrachtet den Zeitraum von 1983 bis 1986. Hintergrund seiner Untersuchung bilden ein nahezu kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren sowie zunehmende regionale Unterschiede innerhalb Westdeutschlands. Die zunehmende Belastung der kommunalen Haushalte durch die dezentral finanzierten Sozialhilfeausgaben und die daraus folgende eingeschränkte finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen mit besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage haben zu Initiativen geführt, um eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfeausgaben durchzusetzen. Reisserts Analyse der regionalen Stabilisierungswirkungen dient als Referenz dafür, wie viel regionale Stabilisierung durch ein zentral finanziertes System der sozialen Sicherung erreicht werden kann.

Ergebnis seiner Untersuchung ist, dass die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und zum Teil auch für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik relativiert an der regionalen Arbeitslosigkeit überproportional an Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage fließen. Reissert spricht in diesem Zusammenhang von einer nicht problemgerechten Ausgabenverteilung. Trotz dieser Tatsache findet eine erhebliche regionale Mittelumverteilung statt, wenn man das regionale Beitragsaufkommen und die Ausgaben insgesamt betrachtet. Die Umverteilung übertrifft das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs und das Verteilungsmuster ähnelt zudem auch der Konstellation von Geber- und Nehmerländern im Länderfinanzausgleich, das heißt, Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit profitieren von dem System. Für die Arbeitslosenversi-

cherung berechnet Reissert ein Umverteilungsvolumen zwischen den Landesarbeitsämtern in Höhe von 2,5 Milliarden D-Mark. Für die Arbeitslosenhilfe zeigt sich trotz eines insgesamt niedrigeren Ausgabevolumens ein Umverteilungseffekt in gleicher Größenordnung. Reissert erklärt dies dadurch, dass die Leistungen der Arbeitslosenhilfe regional stärker streuen, da sie nicht auf Anspruchsberechtigte der Arbeitslosenversicherung begrenzt sind, sondern auch an Langzeitarbeitslose gehen, die in Problemregionen überproportional vertreten sind. Schlussfolgerung seiner Analyse ist demnach auch, dass der regionale Stabilisierungseffekt innerhalb der Arbeitslosenversicherung gestärkt werden könnte, indem das Äquivalenzprinzip bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgelöst würde und die Mittel auch für Personen außerhalb der Versicherung verfügbar sind. Im Gegenzug könnte die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zumindest teilweise aus Bundesmitteln erfolgen.

Weitere Untersuchungen zum regionalen Verteilungs- bzw. Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenversicherung in Deutschland folgten erst nach der Wiedervereinigung. Dabei ging es zunächst häufig um die mit dem enormen Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Leistungen entstandene Ausweitung des Budgets der Arbeitslosenversicherung und die als Anpassungsleistung interpretierten finanziellen Transfers von West- nach Ostdeutschland. Dem Ansatz von Reissert folgend bestimmt Mackscheidt (1993) die Höhe des finanziellen Transfers von West- nach Ostdeutschland für die Jahre 1991 und 1992. Dabei greift er auf Sonderauswertungen der Bundesanstalt für Arbeit zurück, um auch das Beitragsaufkommen in den neuen Ländern zu berücksichtigen. Er stellt fest, dass nur ca. 16 Prozent der an die ostdeutschen Länder gehenden Ausgaben dort finanziert werden. Die über die Arbeitslosenversicherung von West- nach Ostdeutschland umverteilten Mittel sind im Vergleich zu anderen Institutionen neben dem „Fond Deutsche Einheit“ am größten. Anschließend betrachtet er die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen ostdeutschen Bundesländer, relativiert an der jeweiligen Zahl der Erwerbspersonen, da nur von diesen Ansprüche zu erwarten sind. Es zeigt sich, dass die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung an die ostdeutschen Bundesländer doppelt so hoch sind, als ihnen gemessen am Anteil der Erwerbsbevölkerung zustehen würde. Die Modellrechnung beruht auf der Annahme, dass ohne regionale Umverteilung alle Länder die gleiche durchschnittliche Leistung erhalten würden. Über die Aufteilung des Beitragsaufkommens auf die Länder liegen ihm keine Informationen vor, so dass die Budgetinzidenz letztlich nicht berechnet werden kann. Mackscheidt nähert sich ihr durch eine Abschätzung des regionalen Aufkommens anhand der Verteilung der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der Arbeitnehmer über die Bundesländer und hält fest, dass das Umverteilungsvolumen nochmals deutlich zunehmen würde. Mackscheidt möchte mit seinem Beitrag zum einen die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung im Einigungsprozess hervorheben, zum anderen diskutiert er die Ergebnisse unter Effizienzaspekten. Er wirft die Frage auf, ob die massive Ausweitung der aktiven zu Lasten der passiven Arbeitsmarktpolitik gegangen ist. Dafür findet er zwar keine Hinweise, allerdings bezweifelt er,

dass bei dem notwendigen schnellen Auf- und Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik – v. a. von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung – Qualitätsstandards immer eingehalten werden konnten. In diesem Zusammenhang fordert er die Evaluationsforschung in der Arbeitsmarktforschung voran zu treiben.

Einen starken Fokus auf das Transfervolumen von West- nach Ostdeutschland hat auch die Analyse von Koller et al. (2003). Sie greifen für die Schätzung des regionalen Beitragsaufkommens auf Individualdaten zu den Arbeitnehmerverdiensten aus dem Jahr 2001 zurück und können so auch die Inzidenz der Beitragseinnahmen kleinräumig darstellen. Das Verhältnis von Ausgaben zu Einnahmen beträgt in Ostdeutschland 3:1 und in Westdeutschland 0,7:1. In der Budgetinzidenz ergibt sich ein Transfervolumen von den westdeutschen Regionen nach Ostdeutschland in Höhe von 12,5 Mrd. Euro. Bei kleinräumiger Betrachtung zeigt sich auch innerhalb Westdeutschlands ein deutliches Verteilungsmuster. Interessant an der Bewertung der Ergebnisse durch die Autoren ist, dass sie den von anderen Autoren hervorgehobenen politischen Vorteil des regionalen Ausgleichs über die Arbeitslosenversicherung auch kritisch sehen. Während beispielsweise Reissert den Vorteil betont, dass der regionale Ausgleich über die Arbeitslosenversicherung im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich weniger sichtbar ist und „geräuschlos“ abläuft, sehen Koller und Stichter-Werner (2003) bzw. Koller et al. (2003) in der Intransparenz des finanziellen Ausgleichs auch die Gefahr mangelnder Kontrolle über den Einsatz und die Wirksamkeit der verausgabten Mittel.

In einer neuen Analyse geht Reissert (2003) der Frage nach den unterschiedlichen Wirkungen zentral und dezentral finanzierter Arbeitslosenunterstützungssysteme im Kontext der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Grundsicherungssystem nach. Anhand der bisherigen Erkenntnisse zum regionalen Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenversicherung plädiert Reissert für ein zentral finanziertes Nachfolgesystem von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Ein dezentral finanziertes System führe zu keiner regionalen Stabilisierung und überfordere viele Kommunen. Ein Ausgleich könne allerdings durch einen neu zu schaffenden Belastungsausgleich, z. B. zwischen dem Bund und den Kommunen, herbeigeführt werden. Als zentralen Vorteil eines zentral finanzierten Systems sieht er wieder den politischen Vorteil, dass über Verteilungsvolumen und -muster nicht immer wieder erneut verhandelt werden muss. Die Arbeitslosenversicherung wird in diesem Beitrag als Referenz für das damals neu zu installierende System für Langzeitarbeitslose herangezogen. Reissert bezieht sich dabei auf seine früheren Analysen zum regionalen Umverteilungseffekt der Arbeitslosenversicherung und den Ergebnissen aus den Jahren 1983 bis 1987.

Auch Deinzer (2004) dient das deutsche System der Arbeitslosenversicherung als Referenz für eine Analyse potenzieller Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung. Er berechnet die Budgetinzidenz der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversiche-

rung für den Zeitraum 1991 bis 2001 auf der Bundesländerebene. Da er im Unterschied zu Koller et al. (2003) nicht direkt auf die individuellen Arbeitnehmerverdienste zurückgreift, versucht er anhand verschiedener Verteilungsschlüssel die Einnahmen inklusive der Bundesmittel zu regionalisieren. Dabei widmet er sich besonders der Regionalisierung des Beitragsaufkommens und verwendet verschiedene Schlüsselvariablen. Seine Berechnungen zeigen, dass auf Länderebene das regionale Verteilungsmuster relativ stabil ist. In dem angegebenen Zeitraum waren die ostdeutschen Bundesländer sowie Berlin ständige Empfänger, Bremen und das Saarland mit Ausnahme von einem Jahr ebenfalls Empfängerland und alle anderen Länder durchgehend Nettozahler. Eine weitere Untersuchung oder Bewertung des regionalen Ausgleichs in Deutschland nimmt Deinzer nicht vor, ihm dient das Ergebnis dazu, seine Argumentation für eine europäische Arbeitslosenversicherung empirisch anzureichern.

An den Arbeiten von Koller und Stichter-Werner (2003) anknüpfend beschäftigt sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zusammen mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in den letzten Jahren mit dem regionalen Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung sowie der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung. In einer umfangreichen Analyse wurde das Regionalisierungsverfahren von Koller und Stichter-Werner (2003) geprüft und erweitert. An diesen Arbeiten war die Autorin dieser Arbeit wesentlich beteiligt. Sie bilden die datentechnischen Grundlagen für die Analyse der regionalen Inzidenz in dieser Arbeit (Blos, 2006a). Ergebnisse für das Jahr 2003 wurden für die Renten- und Arbeitslosenversicherung veröffentlicht (Blos, 2006b). Die Budgetinzidenz für die Bundesländer ergibt, dass mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Bremen alle westdeutschen Länder mehr Beitragsaufkommen erwirtschaften als sie Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten. Aus Sicht der Raumforschung besteht ein Interesse daran, neben den raumordnungs- und entwicklungspolitischen Maßnahmen auch Fachpolitiken, die nur indirekt raumwirksam werden, in einer umfassenden strategischen Raumplanung zu berücksichtigen. Daher strebt das BBSR an, auch den regionalen Ausgleich über die Sozialversicherung in ihre Raumordnungsberichte aufzunehmen.³³

Alle in diesem Überblick dargestellten Analysen betrachten ausnahmslos die regionale Verteilung der Mittel ohne auf regionale Folgewirkungen bzw. spillovers durch die überregionale Einkommensverwendung oder regionale Produktionsverflechtungen einzugehen. Bezieht man sich auf ein finanzwissenschaftliches Inzidenzkonzept, könnte man diese Analysen somit als formale Inzidenzanalysen bezeichnen. Darauf wird im nächsten Kapitel zum Inzidenzkonzept näher eingegangen. Neben dieser Gemeinsamkeit verbindet alle Studien, dass so gut wie gar nicht zwischen Umverteilung und Stabilisierung unterschieden wird. Die regionale Mittelvertei-

³³§21 des Raumordnungsgesetzes des Bundes sieht vor, dass das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in regelmäßigen Abständen gegenüber dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium Raumordnungsberichte erstellt.

lung wird ausnahmslos im Querschnitt oder in der Aneinanderreihung mehrerer Querschnitte betrachtet. Zwei empirische Analysen bilden eine Ausnahme. In ihnen werden mit Regressionsanalysen sowohl Umverteilungs- als auch Stabilisierungswirkungen untersucht (Büttner, 2002; Kurz, 2002). Beide Untersuchungen werden in Kapitel 5.2 vorgestellt. Im Unterschied zu diesen regressionsanalytischen Ansätzen besteht der Vorteil in der kleinräumigen formalen Inzidenzanalyse, dass regionale Verteilungsmuster in deskriptiver Weise detaillierter untersucht und beschrieben werden können. Dadurch kann ein enger Bezug zu den zugrunde liegenden institutionellen Bedingungen hergestellt werden. Zudem kann das finanzielle Ausgleichsvolumen bestimmt und in Relation zur regionalen Einkommensverteilung gesetzt werden. In dieser Arbeit werden beide Ansätze verfolgt, also sowohl die deskriptive Analyse der formalen Inzidenz in diesem Kapitel, als auch die Untersuchung von Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen in Kapitel 5.

Unabhängig davon, ob eine differenzierte Betrachtung von Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen erfolgt, nimmt die Bewertung des regionalen Umverteilungseffektes der Arbeitslosenversicherung der im Literaturüberblick aufgeführten Studien nur einen geringen Stellenwert ein. Überwiegend wird dabei eine politische oder politökonomische Sicht eingenommen, beispielsweise wenn die Vorteile des „verdeckten“ regionalen Ausgleichssystems gegenüber dem Länderfinanzausgleich betrachtet werden. Der Schwerpunkt der Studien liegt eindeutig in der empirischen Bestimmung der Höhe des finanziellen Ausgleichs. Angesichts der aufgrund der schwierigen Datengrundlagen wenigen Informationen, die über die regionale Verteilung der Ausgaben und Einnahmen verfügbar sind, ist diese Schwerpunktbildung verständlich. Auch dieses Defizit wird in der hier vorliegenden Arbeit aufgegriffen, indem in Kapitel 6 die Ergebnisse unter Anreizaspekten bewertet werden. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt jedoch ebenfalls in der empirischen Analyse.

4.2 Inzidenz der Einnahmen

4.2.1 Absolute Inzidenz

Bundesländer

Tabelle 4.1 zeigt die Verteilung des Beitragsaufkommens auf die Bundesländer am Wohn- und Arbeitsort. Bestimmt durch Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl der Bundesländer weisen die höchsten Beitragsaufkommen Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg auf. Dort

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

werden ca. 53 Prozent (Wohnort) bzw. 54 Prozent (Arbeitsort) des gesamten Aufkommens erwirtschaftet.

Tabelle 4.1: Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Mio. Euro)

| Bundesland | 2003 | | 2007 | |
|------------------------|---------|------------|---------|------------|
| | Wohnort | Arbeitsort | Wohnort | Arbeitsort |
| Schleswig-Holstein | 1.517 | 1.305 | 1.010 | 866 |
| Hamburg | 1.046 | 1.506 | 716 | 1.043 |
| Niedersachsen | 4.377 | 4.033 | 2.906 | 2.667 |
| Bremen | 347 | 526 | 228 | 350 |
| Nordrhein-Westfalen | 10.428 | 10.628 | 6.941 | 7.069 |
| Hessen | 3.896 | 4.204 | 2.572 | 2.779 |
| Rheinland-Pfalz | 2.320 | 2.022 | 1.561 | 1.362 |
| Baden-Württemberg | 6.919 | 7.229 | 4.713 | 4.921 |
| Bayern | 7.827 | 7.906 | 5.389 | 5.457 |
| Saarland | 571 | 619 | 381 | 412 |
| Berlin | 1.663 | 1.817 | 1.059 | 1.174 |
| Brandenburg | 1.266 | 1.034 | 854 | 684 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 792 | 712 | 521 | 462 |
| Sachsen | 2.030 | 1.944 | 1.352 | 1.293 |
| Sachsen-Anhalt | 1.188 | 1.066 | 771 | 681 |
| Thüringen | 1.140 | 1.009 | 756 | 666 |
| Bund | 47.329 | 47.561 | 31.731 | 31.887 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Den kleinsten Beitrag leistet der Stadtstaat Bremen gefolgt von dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Im Vergleich zwischen den Ergebnissen für Wohn- und Arbeitsort zeigen sich besonders für die Stadtstaaten Bremen und Hamburg große Unterschiede. Dort übersteigt das Aufkommen gemessen am Arbeitsort das Aufkommen am Wohnort in beiden Jahren um ca. 50 Prozent (Bremen) bzw. 44 Prozent (Hamburg). Dies spiegelt den Einpendlerüberschuss in diese Städte wider und wird in der Literatur zur Verteilung der Lohnsteuer auch als „Stadtstaatenproblematik“ bezeichnet, da den Stadtstaaten die Möglichkeit zum landesinternen Ausgleich zwischen Regionen mit hohem und geringem Arbeitsplatzangebot fehlt. In ab-

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

geschwächter Form weisen Hessen, Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und das Saarland einen Einpendlerüberschuss auf. Für alle verbleibenden westdeutschen Bundesländer sowie die ostdeutschen Flächenländer hingegen zeigt sich ein Auspendlerüberschuss, da das Aufkommen am Wohnort das Aufkommen gemessen am Arbeitsort übersteigt. Bereits in der Betrachtung der absoluten Ergebnisse auf der Länderebene wird die ausgleichende Wirkung der Pendlerverflechtungen auf regionale Einkommensunterschiede insbesondere bei den Stadtstaaten sichtbar. So wohnten z. B. im Stadtstaat Bremen im Jahr 2004 nur ca. 60 Prozent der dort sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. In Hamburg betrug der Anteil ca. 67 Prozent und in Berlin noch 80 Prozent (Brenke, 2006, S. 147).

Tabelle 4.2: Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Euro je Einwohner)

| Bundesland | 2003 | | 2007 | |
|------------------------|-------------|------------|-------------|------------|
| | Wohnort | Arbeitsort | Wohnort | Arbeitsort |
| Schleswig-Holstein | 538 | 462 | 356 | 305 |
| Hamburg | 604 | 869 | 405 | 589 |
| Niedersachsen | 548 | 505 | 365 | 335 |
| Bremen | 524 | 793 | 344 | 528 |
| Nordrhein-Westfalen | 577 | 588 | 386 | 393 |
| Hessen | 640 | 690 | 424 | 458 |
| Rheinland-Pfalz | 572 | 498 | 386 | 337 |
| Baden-Württemberg | 647 | 676 | 438 | 458 |
| Bayern | 630 | 636 | 430 | 436 |
| Saarland | 538 | 583 | 367 | 397 |
| Berlin | 491 | 536 | 310 | 344 |
| Brandenburg | 492 | 402 | 337 | 270 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 457 | 411 | 310 | 275 |
| Sachsen | 470 | 450 | 320 | 306 |
| Sachsen-Anhalt | 471 | 422 | 320 | 282 |
| Thüringen | 481 | 425 | 330 | 291 |
| Bund | 573 | 576 | 386 | 388 |

Quelle: Eigene Darstellung.

Um die Ergebnisse unabhängig von der Einwohnergröße der Länder vergleichen zu können, sind in Tabelle 4.2 die Beiträge je Einwohner angegeben. Auf den ersten Blick zeigt sich in beiden Jahren sowohl in der Wohnort- als auch in der Arbeitsortperspektive das Gefälle zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern. Das geringste innerhalb Westdeutschlands erzielte Beitragsaufkommen je Einwohner wird 2003 am Wohnort in Bremen erwirtschaftet und übersteigt mit 524 Euro (2007: 344 Euro) den höchsten Wert Ostdeutschlands von 492 Euro (2007: 337 Euro) in Brandenburg. Innerhalb Westdeutschlands führt die Pro-Kopf-Betrachtung nun zu folgender Rangfolge der am Wohnort gemessenen aufkommensstärksten Bundesländer: Das höchste Aufkommen je Einwohner wird in beiden Jahren von den Arbeitnehmern in Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Hamburg erwirtschaftet. Zwischen den ostdeutschen Bundesländern streut das Beitragsaufkommen am Wohnort relativ gering um den ostdeutschen Durchschnitt in Höhe von 478 bzw. 321 Euro in 2003 bzw. 2007. Die Standardabweichung der ostdeutschen Länder beträgt nur 13 und 11 Euro in 2003 und 2007. Zwischen den Bundesländern Westdeutschlands ist hingegen ein deutlicheres Gefälle zu erkennen (Standardabweichung 2007: 34 Euro). Hier bestätigt sich in der regionalen Inzidenz des Beitragsaufkommens bereits auf der Länderebene das aus den Untersuchungen zur regionalen Einkommensverteilung bekannte Bild von geringeren durchschnittlichen Einkommen in ostdeutschen gegenüber westdeutschen Regionen, aber auch von größeren Einkommensdisparitäten innerhalb der westdeutschen Regionen (Frick und Goebel, 2008).

Während das Beitragsaufkommen im Jahr 2007 gegenüber 2003 aufgrund der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um ca. ein Drittel zurückgegangen ist, zeigt der Vergleich der beiden Jahre auf der Länderebene nur wenig Veränderung in der Struktur der regionalen Verteilung. Einen überdurchschnittlichen Rückgang des Aufkommens verzeichnet Berlin mit 36 Prozent bzw. 37 Prozent je Einwohner. Die übrigen ostdeutschen Flächenländer haben absolut ebenfalls einen überdurchschnittlichen Rückgang im Aufkommen. Relativiert an der Einwohnerzahl fällt der Rückgang jedoch leicht unterdurchschnittlich aus. Dies liegt daran, dass selbst in dem hier betrachteten kurzen Zeitraum die Einwohnerzahl in den ostdeutschen Ländern spürbar zurückgegangen ist. Im Vergleich zu 2003 hat sich die Einwohnerzahl in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007 um mehr als drei Prozent verringert.

Die Ergebnisse für die Zerlegung des Aufkommens je Einwohner gemäß Abschnitt 3.3.2 sind in Tabelle 4.3 abgetragen. Die Berechnung der Werte in den einzelnen Spalten ist der Formel 3.9 zu entnehmen. Zunächst fällt auf, dass die Streuung des auf regionale Unterschiede im Verhältnis von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Einwohnerzahl (Spalte Beschäftigung) deutlich geringer ausfällt als bei dem Anteil, der durch Unterschiede im Aufkommen je Beitragszahler erklärt wird (Spalte Lohn). Alle ostdeutschen Flächenländer haben bei den Be-

Tabelle 4.3: Ergebnisse der Zerlegung des Aufkommens je Einwohner

| Bundesland | Aufkommen | | Beschäftigung | | Lohn | | Interaktion | |
|------------------------|-----------|------|---------------|------|------|------|-------------|-------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | -6 | -8 | -6 | -6 | 0 | -2 | 0,02 | 0,12 |
| Hamburg | 5 | 5 | -1 | -1 | 6 | 6 | -0,07 | -0,07 |
| Niedersachsen | -5 | -6 | -4 | -4 | 0 | -1 | 0,01 | 0,06 |
| Bremen | -9 | -11 | -8 | -9 | -1 | -2 | 0,06 | 0,19 |
| Nordrhein-Westfalen | 1 | 0 | -4 | -4 | 5 | 4 | -0,18 | -0,18 |
| Hessen | 12 | 10 | 2 | 2 | 9 | 8 | 0,21 | 0,12 |
| Rheinland-Pfalz | 0 | 0 | -1 | -1 | 1 | 0 | -0,01 | 0,00 |
| Baden-Württemberg | 13 | 14 | 5 | 5 | 7 | 8 | 0,37 | 0,41 |
| Bayern | 10 | 12 | 5 | 6 | 4 | 5 | 0,23 | 0,31 |
| Saarland | -6 | -5 | -7 | -5 | 0 | 0 | -0,03 | -0,01 |
| Berlin | -14 | -20 | -10 | -14 | -5 | -7 | 0,47 | 0,96 |
| Brandenburg | -14 | -13 | 2 | 4 | -16 | -16 | -0,41 | -0,59 |
| Mecklenburg-Vorpommern | -20 | -20 | 2 | 1 | -22 | -21 | -0,38 | -0,28 |
| Sachsen | -18 | -17 | 3 | 3 | -20 | -19 | -0,61 | -0,54 |
| Sachsen-Anhalt | -18 | -17 | 2 | 3 | -20 | -20 | -0,47 | -0,69 |
| Thüringen | -16 | -14 | 7 | 7 | -21 | -20 | -1,39 | -1,43 |

Spalte Aufkommen steht für die Abweichung des Beitragsaufkommens je Einwohner eines Landes vom Bundeswert. Beschäftigte gibt die Komponente der Abweichung wieder, die durch regionale Unterschiede im Anteil an Leistungsempfängern je Einwohner bestimmt wird. Die Spalte Lohn bezieht sich entsprechend auf regionale Unterschiede im Beitragsaufkommen je Beitragszahler. Interaktion gibt einen Interaktionseffekt der ersten beiden Effekte an. Die Berechnung der Werte ist in Abschnitt 3.3.2 in Formel 3.9 beschrieben. Alle Werte sind in Relation zum Aufkommen je Einwohner auf Bundesebene in Prozent angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung.

schäftigten je Einwohner einen überdurchschnittlichen Wert. Insbesondere Thüringen weist eine besonders günstige Relation von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu Einwohnern auf und übertrifft dabei noch die Länder Bayern und Baden-Württemberg. Im Ost-West-Vergleich zeigen sich in dieser Komponente deutlich die Unterschiede in der Erwerbsstruktur der Bevölkerung zwischen West- und Ostdeutschland. Während das Erwerbspersonenpotenzial, das heißt der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, in Ostdeutschland höher ist als im

Westen, liegt der Anteil der Erwerbstätigen unterhalb des westdeutschen Wertes. Trotzdem ist der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung je Einwohner höher, da der Anteil an Selbstständigen, Beamten und geringfügig Beschäftigten geringer ist (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2004). Bremen, das Saarland und insbesondere Berlin weisen ein besonders ungünstiges Verhältnis von Arbeitnehmern zu Einwohnern auf.

Bei der in der Spalte Lohn abgetragenen Komponente, die die regionale Variation im Einkommen je Einwohner durch die regionale Variation im Einkommen je Beitragszahler beschreibt, ist die Streuung über die Bundesländer deutlich größer. Dieser Effekt dominiert gegenüber dem vorher beschriebenen. Für alle ostdeutschen Bundesländer sowie Berlin sind deutlich unterdurchschnittliche Werte erkennbar. Dies liegt zum einen an der niedrigeren Beitragsbemessungsgrenze, zum anderen aber auch am deutlich niedrigeren Lohnniveau in Ostdeutschland. Innerhalb Westdeutschlands spielt der erste Effekt aufgrund der einheitlichen Bemessungsgrenze keine Rolle und die Unterschiede gehen wesentlich auf die regionale Lohnverteilung zurück. Innerhalb Westdeutschlands ist ein Gefälle von den nördlichen Bundesländern Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen hin zu den süddeutschen Bundesländern Hessen, Baden-Württemberg und Bayern zu erkennen. Insgesamt bestätigt dies die aus Analyse der regionalen Einkommensverteilung bekannten Strukturen (Frick und Goebel, 2008). Zwischen 2003 und 2007 zeigt sich nur wenig Veränderung. Auffallend ist nur Berlin, das sich in seiner relativen Position zu den anderen Bundesländern in beiden Effekten deutlich negativ entwickelt hat. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass sich zunehmende regionale Einkommensunterschiede aufgrund der Berechnung der Beiträge bis zur Beitragsbemessungsgrenze nur bedingt in der Entwicklung der regionalen Verteilung des Einkommens niederschlagen.

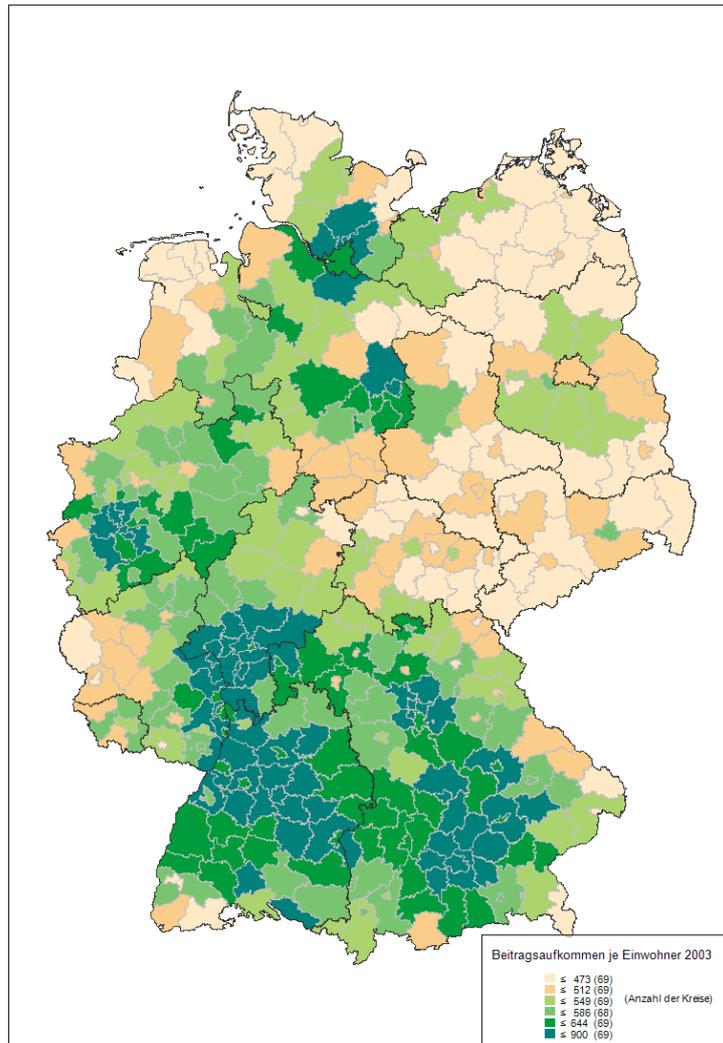
Bei den ostdeutschen Flächenländern kann die Abweichung vom Bundesdurchschnitt im Einkommen in zwei sich gegenseitig kompensierende Bestandteile zerlegt werden. Das heißt die überdurchschnittlichen Werte in der Spalte Beschäftigung gehen einher mit deutlich unterdurchschnittlichen Werten in der Spalte Lohn, dem Anteil, der durch die regionale Variation im Beitragsaufkommen je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beschrieben wird. Bei den einkommenstarken Ländern Süddeutschlands gilt ein komplementärer Zusammenhang. Dies verdeutlicht, dass eine grundlegende Änderung in der Finanzierung der Sozialversicherung kurzfristig deutliche Effekte auf die regionale Verteilung der Finanzierung hätte. Beispielsweise würde ein teilweiser Übergang der Finanzierung auf einen vom Einkommen unabhängigen, von den Arbeitnehmern zu tragenden Pauschalbetrag dazu führen, dass die ostdeutschen Regionen aufgrund des höheren Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung stärker als bisher – bezogen auf die Einwohnerzahl – zur Finanzierung beitragen würden. Der regionale Umverteilungseffekt würde dadurch abgeschwächt werden.

Kreisebene

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

Im Unterschied zu anderen Analysen, die die regionalen Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung untersuchen, ist auf der Grundlage der hier verwendeten Daten eine kleinräumigere Darstellung der Ergebnisse möglich. Die Karten 3 und 4 zeigen die Verteilung des Beitragsaufkommens am Wohnort je Einwohner für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands.

Karte 3: Beitragsaufkommen am Wohnort je Einwohner 2003 (Kreisebene)



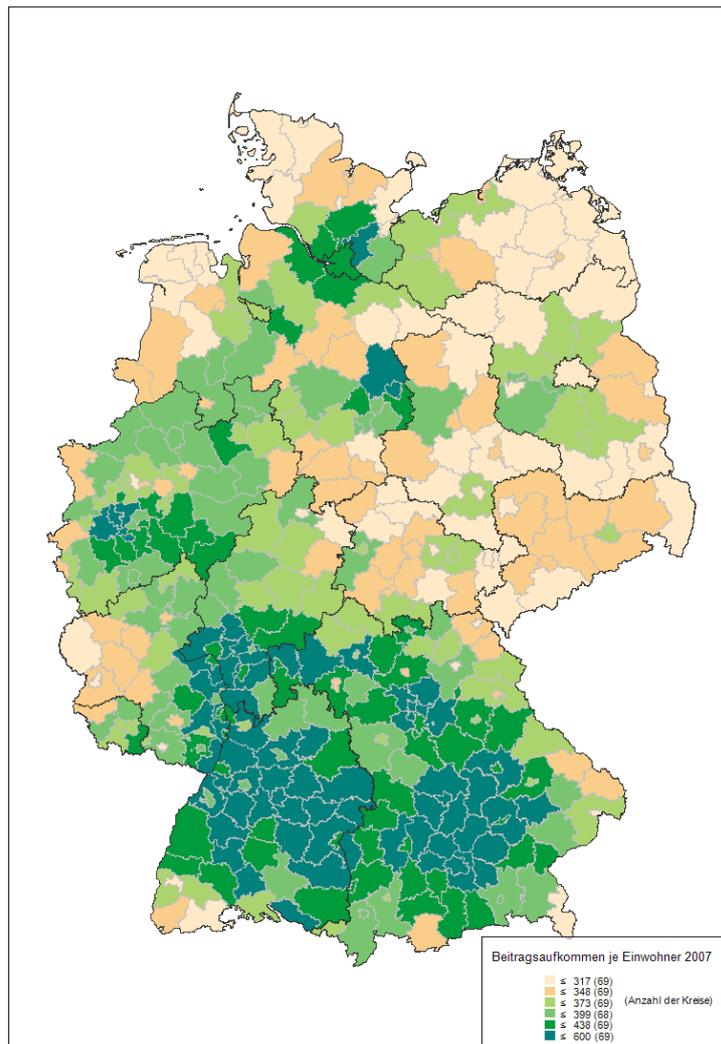
Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Wahl einer kleinräumigeren Ebene erhöht sich erwartungsgemäß auch die Streuung der dargestellten Verteilung. Die Bandbreite des Aufkommens je Einwohner (am Wohnort) reicht im Jahr 2003 von 350 Euro im Landkreis Uecker-Randow in Mecklenburg-Vorpommern bis zu einem nahezu 2,5-fach höheren Wert von 850 Euro im hessischen Main-Taunus-Kreis. Auch

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

im Jahr 2007 bilden diese beiden Kreise die Extremwerte. Der Blick auf die Karte zeigt, dass die aufkommenstärksten Regionen in den Agglomerationsräumen um große Städte wie München, Stuttgart, Frankfurt, Köln, Hamburg oder auch Berlin liegen. Zudem ist eine deutliche Konzentration auf Süddeutschland zu sehen. Entsprechend hat die Senkung des Beitragssatzes zwischen 2003 und 2007 überwiegend die Wohnortgemeinden in wirtschaftsstarken Ballungszentren um München, Nürnberg, Stuttgart, Frankfurt oder Köln begünstigt.

Karte 4: Beitragsaufkommen am Wohnort je Einwohner 2007 (Kreisebene)



Quelle: Eigene Darstellung

Gleiches gilt für die Hochlohnstandorte in und um Wolfsburg sowie im niedersächsischen Umland Hamburgs. Bis auf die Stadtstaaten gibt es in allen westlichen Bundesländern einzelne Kreise, die ein sehr niedriges Aufkommen je Einwohner, ähnlich zu den meisten Kreisen Ost-

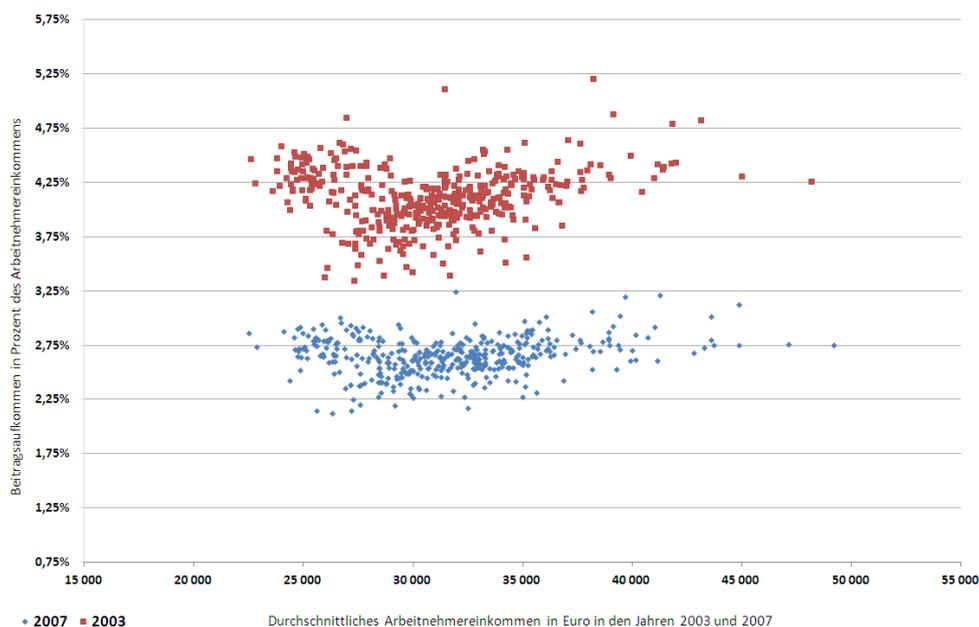
deutschlands, aufweisen (1. und 2. Klasse in der Karteneinteilung). Dies gilt besonders für die Küstengebiete Schleswig-Holsteins und Niedersachsens, westliche Regionen in Rheinland-Pfalz sowie Kreise Ostbayerns. Innerhalb Ostdeutschlands fällt die regionale Streuung geringer aus, insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern liegt wenig Variation bei einem niedrigen Aufkommensniveau vor. Ein höheres Aufkommen je Einwohner haben die an Berlin angrenzenden Kreise Brandenburgs sowie Kreise um Dresden und Jena. Auf der kleinräumigeren Ebene zeigt sich noch deutlicher, dass von der Arbeitslosenversicherung schon alleine aufgrund der regionalen Streuung bei der Finanzierung ein hoher regionaler Ausgleichseffekt zu erwarten ist. Innerhalb Westdeutschlands besteht ein Gefälle zwischen aufkommensstarken Kreisen in Süddeutschland und aufkommensschwachen Kreisen im Norden mit Ausnahme des Großraums Hamburg. Mit ostdeutschen Kreisen vergleichbare aufkommensschwache Kreise gibt es auch in Westdeutschland. Dies wird durch den landesinternen Ausgleich z. B. zwischen Regionen in Nord- und Südbayern, auf der Bundesländerebene nicht mehr ersichtlich. Insgesamt wird die Verteilung wie erwartet von einem Ost-West-Gefälle dominiert. Ob sich der ausgleichende Effekt auch in einem einkommensumverteilenden Effekt niederschlägt, wird im folgenden Kapitel untersucht.

4.2.2 Relative Inzidenz

Die relative Inzidenz bezieht die Ergebnisse der absoluten Inzidenz auf das Einkommen in den Regionen. Da die Daten zu den regionalen Bruttolohn- und Gehaltssummen aus der Beschäftigtenhistorik – auf denen die Berechnung des regionalen Aufkommens basiert – an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert sind, werden regionale Einkommensdaten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder verwendet. Abbildung 4.2 zeigt die Verteilung des Anteils des Beitragsaufkommens am Arbeitnehmerentgelt nach der Höhe des Arbeitnehmerentgeltes je Arbeitnehmer für die Kreise und kreisfreien Städte.

Das Arbeitnehmerentgelt beinhaltet Geld- und Sachleistungen aller in einer Region beschäftigten Arbeitnehmer, das heißt neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch von Selbstständigen, mithelfenden Familienangehörigen, Beamten und geringfügig Beschäftigten. Da letzteres nur für den Arbeitsort vorliegt, wird das Beitragsaufkommen am Arbeitsort verwendet. Wie erwartet, wirken die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezogen auf das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt weitgehend verteilungsneutral in dem Sinne, dass der Anteil des Aufkommens am Arbeitnehmereinkommen für alle Einkommensniveaus in etwa gleich ist. Die Korrelation zwischen durchschnittlichem Arbeitnehmerentgelt in einer Region und der prozentualen Beitragslast ist mit 0,13 bzw. 0,19 Prozent im Jahr 2003 bzw. 2007 dementsprechend schwach. Ein besseres Bild zur Beurteilung der Wirkung der Beitragslast auf die regionale Einkommensverteilung gibt die in Abbildung 4.3 dargestellte Relativierung am Primäreinkommen

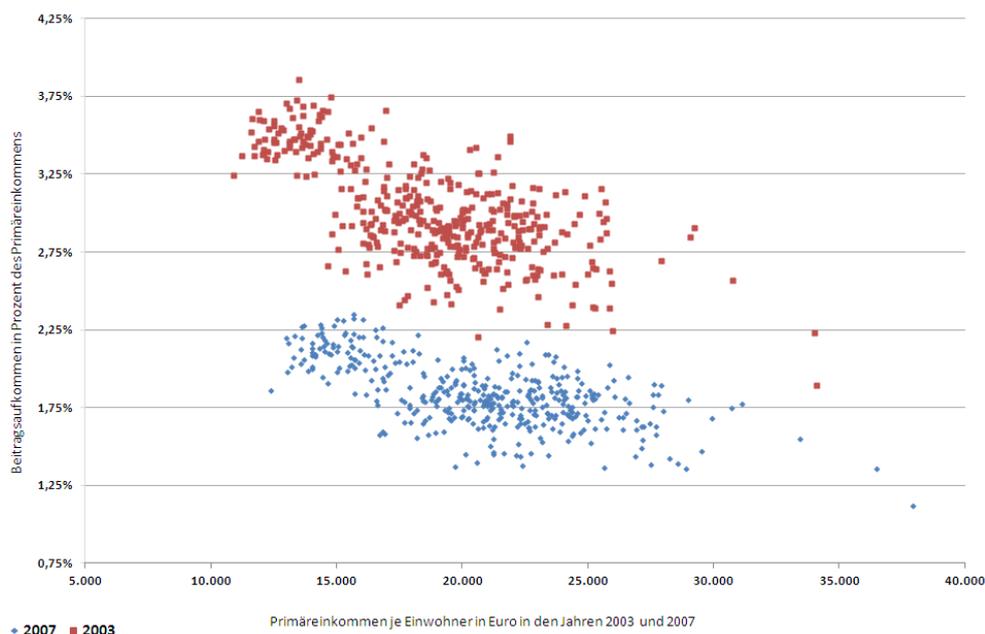
Abbildung 4.2: Arbeitnehmereinkommen und Beitragsaufkommen (am Arbeitsort) in den Kreisen und kreisfreien Städten



Quellen: Daten zum Arbeitnehmereinkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

der privaten Haushalte je Einwohner. Es ist ein wichtiger Indikator zur Einkommenssituation einer Region. Zunächst ist noch stärker als bei den Arbeitnehmereinkommen die regionale Ungleichverteilung des Einkommens zu erkennen. Das Primäreinkommen je Einwohner im Landkreis Starnberg ist mit 34 Tsd. Euro je Einwohner etwa dreimal so hoch wie im Landkreis Uecker-Randow mit ca. 11 Tsd. Euro je Einwohner. Die Relationen ändern sich zwischen den beiden Jahren kaum, so dass konjunkturelle Einflüsse nicht sichtbar werden. In der Abbildung ist zudem das Beitragsaufkommen einer Region in Prozent des gesamten Primäreinkommens abgetragen. Es ist zu erkennen, dass die Städte und Kreise mit den höchsten Einkommen je Einwohner den geringsten Anteil des Primäreinkommens zur Finanzierung abgeben. Wenn also von der Arbeitslosenversicherung eine nivellierende Wirkung auf die regionale Einkommensverteilung insgesamt ausgeht, so wird dies durch die Ausgaben und nicht durch die Finanzierung erreicht.

Abbildung 4.3: Primäreinkommen und Beitragsaufkommen (am Wohnort) in den Kreisen und kreisfreien Städten



Quellen: Daten zum Primäreinkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

4.3 Inzidenz der Ausgaben

4.3.1 Absolute Inzidenz

Bundesländer

Die Darstellung der regionalen Verteilung der Ausgaben beginnt ebenso wie bei den Einnahmen mit der Verteilung der absoluten Werte auf die Bundesländer in Tabelle 4.4.

Auf die drei einwohnerstärksten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg entfallen im Jahr 2003 ca. 46 Prozent der Ausgaben für Arbeitslosengeld. Bei den Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP Sonst.) beträgt ihr Anteil 44 Prozent und beim Eingliederungstitel (AAMP EGT) noch 28 Prozent. In die ostdeutschen Bundesländer inkl. Berlin fließen im gleichen Jahr 28 Prozent des Arbeitslosengeldes, 30 Prozent der Ausgaben für Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ca. 51 Prozent

Tabelle 4.4: Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Mio. Euro)

| Bundesland | Arbeitslosengeld | | AAMP EGT | | AAMP Sonst. | |
|------------------------|------------------|--------|----------|-------|-------------|-------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | 1.049 | 607 | 320 | 67 | 280 | 253 |
| Hamburg | 684 | 363 | 204 | 38 | 165 | 162 |
| Niedersachsen | 2.678 | 1.589 | 915 | 214 | 744 | 690 |
| Bremen | 234 | 160 | 106 | 21 | 72 | 68 |
| Nordrhein-Westfalen | 6.428 | 3.882 | 1.890 | 433 | 1.776 | 1.608 |
| Hessen | 2.045 | 1.232 | 498 | 120 | 524 | 545 |
| Rheinland-Pfalz | 1.258 | 777 | 369 | 101 | 366 | 326 |
| Baden-Württemberg | 3.186 | 1.934 | 625 | 210 | 950 | 959 |
| Bayern | 4.508 | 2.621 | 832 | 288 | 1.142 | 1.277 |
| Saarland | 302 | 196 | 121 | 30 | 115 | 97 |
| Berlin | 1.619 | 754 | 843 | 111 | 420 | 297 |
| Brandenburg | 1.340 | 679 | 915 | 158 | 454 | 358 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 941 | 477 | 747 | 129 | 296 | 208 |
| Sachsen | 2.088 | 1.120 | 1.636 | 293 | 653 | 478 |
| Sachsen-Anhalt | 1.293 | 691 | 1.164 | 136 | 429 | 283 |
| Thüringen | 1.216 | 631 | 881 | 151 | 386 | 300 |
| Bund | 30.870 | 17.716 | 12.066 | 2.500 | 8.774 | 7.912 |

AAMP EGT: Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Eingliederungstitels (überwiegend Ermessensleistungen). AAMP Sonst.: Sonstige Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Quelle: Eigene Darstellung.

der Ermessensleistungen aus dem Eingliederungstitel. Der Eingliederungstitel unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Budgetpositionen.

Die Mittelverteilung auf die Länder macht deutlich, dass insbesondere die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Eingliederungstitels starke regionale Verteilungswirkungen im Jahr 2003 haben. Das von 1998 bis 2004 gültige Verfahren zur regionalen Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels sowie die Neuregelung wurden in Kapitel 2.1.3 beschrieben. Bei den sonstigen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, die überwiegend aus Pflichtleistungen bestehen, gleicht die Verteilung auf die Länder der des Arbeitslosengeldes.

Im Jahr 2007 ändert sich die Verteilung des Eingliederungstitels auf die Länder. Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg erhalten nun 37 Prozent des Budgets und die ostdeutschen Regionen nur noch 39 Prozent. Bei den anderen beiden Positionen bleiben die Anteile nahezu unverändert. Für den Ausgabenrückgang in Ostdeutschland sind überwiegend die veränderten institutionellen Bedingungen verantwortlich. Beim Vergleich des Eingliederungstitels der Jahre 2003 und 2007 sind die grundlegenden Reformen auf dem Arbeitsmarkt und darunter insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II zum Januar 2005 zu berücksichtigen. Daneben hat auch die stärkere Effizienzorientierung bei der Mittelverteilung (vgl. Kapitel 2.1.3) einen Einfluss gehabt, denn auch im SGB II liegt der Anteil der ostdeutschen Regionen bei den aktiven Leistungen unter 50 Prozent. Im Jahr 2008 erreichen die ostdeutschen Regionen einen Anteil am Eingliederungstitel im SGB III von ca. 33 Prozent (Bundesagentur für Arbeit, 2009, S. 137) und bei den Leistungen an Langzeitarbeitslose zur Eingliederung in Arbeit (SGB II) von 42 Prozent (Bundesagentur für Arbeit, 2009, S. 154).

Tabelle 4.5 zeigt die Verteilung der Ausgaben bezogen auf die Einwohnerzahl. Überdurchschnittliche Zahlungen gehen beim Arbeitslosengeld an alle ostdeutschen Bundesländer inklusive Berlin sowie im Jahr 2003 auch an Hamburg und in 2007 an Nordrhein-Westfalen. Beim Eingliederungstitel erhält neben den ostdeutschen Bundesländern und Berlin auch Bremen in beiden Jahren überdurchschnittliche Ausgaben je Einwohner. Bei den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Bild durchmischter. Im Jahr 2003 profitieren neben den ostdeutschen Regionen überdurchschnittlich das Saarland und Bremen, im Jahr 2007 Bremen und Bayern. Am geringsten fallen die Ausgaben je Einwohner in 2003 in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, beim Arbeitslosengeld auch im Saarland aus.

Die höchste Variation innerhalb einer der drei Ausgabenkategorien weisen die Zahlungen aus dem Eingliederungstitel auf. Auf der Länderebene erreicht im Jahr 2003 (2007) Baden-Württemberg mit 58 (19) Euro je Einwohner den geringsten Wert in Höhe von nur 13 (25) Prozent des höchsten Wertes von 462 (77) Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt (Mecklenburg-Vorpommern). Da das Äquivalenzprinzip beim Arbeitslosengeld im Vergleich zu den meisten anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung stärker ausgeprägt ist, ist die regionale Streuung auf der Länderebene im direkten Vergleich mit dem Eingliederungstitel deutlich geringer. Die geringsten Ausgaben je Einwohner, die im Jahr 2003 im Saarland (285 Euro) gezahlt werden, entsprechen ca. 52 Prozent des höchsten Wertes in Mecklenburg-Vorpommern (543 Euro). Ähnlich verhält es sich im Jahr 2007. Mit 180 Euro in Baden-Württemberg werden dort 63 Prozent des höchsten Wertes von 286 Euro je Einwohner in Sachsen-Anhalt erreicht. Insgesamt gehen die Ausgaben für Arbeitslosengeld je Einwohner um 42 Prozent zurück, was die starke Abhängigkeit des Transfervolumens von der konjunkturellen Entwicklung zeigt. Bei

Tabelle 4.5: Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in den Ländern (in Euro je Einwohner)

| Bundesland | Arbeitslosengeld | | AAMP EGT | | AAMP Sonst. | |
|------------------------|------------------|------|----------|------|-------------|------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | 372 | 214 | 114 | 23 | 99 | 89 |
| Hamburg | 394 | 205 | 117 | 22 | 95 | 92 |
| Niedersachsen | 335 | 204 | 114 | 27 | 93 | 87 |
| Bremen | 353 | 192 | 160 | 32 | 109 | 103 |
| Nordrhein-Westfalen | 356 | 216 | 105 | 24 | 98 | 89 |
| Hessen | 336 | 203 | 82 | 20 | 86 | 90 |
| Rheinland-Pfalz | 310 | 192 | 91 | 25 | 90 | 81 |
| Baden-Württemberg | 298 | 180 | 58 | 19 | 89 | 89 |
| Bayern | 363 | 209 | 67 | 23 | 92 | 102 |
| Saarland | 285 | 189 | 114 | 28 | 108 | 94 |
| Berlin | 478 | 221 | 249 | 33 | 124 | 87 |
| Brandenburg | 521 | 268 | 356 | 62 | 176 | 141 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 543 | 284 | 431 | 77 | 171 | 124 |
| Sachsen | 483 | 265 | 378 | 69 | 151 | 113 |
| Sachsen-Anhalt | 513 | 286 | 462 | 56 | 170 | 117 |
| Thüringen | 512 | 275 | 371 | 66 | 163 | 131 |
| Bund | 374 | 215 | 146 | 30 | 106 | 96 |

AAMP EGT: Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Eingliederungstitels.
AAMP Sonst.: Sonstige Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Quelle: Eigene Darstellung.

den aktiven Leistungen zeigt sich bei den Ermessensleistungen ein Rückgang in Höhe von 79 Prozent und bei den Pflichtleistungen in Höhe von 10 Prozent. Dies bestätigt die unterschiedliche Abhängigkeit der Budgetpositionen von der konjunkturellen Entwicklung. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat im betrachteten Zeitraum zusätzlich zur konjunkturellen Entwicklung die politische Ausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik, die veränderte Organisationsstruktur und -ausrichtung in der Arbeitsverwaltung, sowie die allgemeine Haushaltslage gewirkt (vgl. Kapitel 2.2.2).

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

Als nächstes werden die durchschnittlichen Zahlungen je Einwohner in den Beitrag der Leistungshöhe und dem Anteil an Leistungsempfängern je Einwohner zerlegt. Tabelle 4.6 zeigt die Ergebnisse für das Arbeitslosengeld.

Tabelle 4.6: Ergebnisse der Zerlegung des Arbeitslosengeldes je Einwohner

| Bundesland | Alg | | Empfänger | | Leistung | | Interaktion | |
|------------------------|------|------|-----------|------|----------|------|-------------|--------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | -1 | -1 | -1 | -1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 |
| Hamburg | 5 | -4 | -3 | -10 | 8 | 6 | -0,23 | -0,60 |
| Niedersachsen | -10 | -6 | -10 | -5 | -1 | 0 | 0,09 | 0,02 |
| Bremen | -6 | -11 | -6 | -10 | 1 | -1 | -0,05 | 0,07 |
| Nordrhein-Westfalen | -5 | 0 | -11 | -8 | 7 | 9 | -0,84 | -0,71 |
| Hessen | -10 | -6 | -15 | -12 | 6 | 7 | -0,92 | -0,77 |
| Rheinland-Pfalz | -17 | -11 | -18 | -12 | 1 | 1 | -0,11 | -0,16 |
| Baden-Württemberg | -20 | -16 | -24 | -22 | 5 | 8 | -1,31 | -1,76 |
| Bayern | -3 | -3 | -9 | -10 | 6 | 8 | -0,51 | -0,73 |
| Saarland | -24 | -12 | -22 | -13 | -2 | 1 | 0,49 | -0,17 |
| Berlin | 28 | 3 | 26 | 6 | 2 | -3 | 0,39 | -0,19 |
| Brandenburg | 39 | 24 | 56 | 45 | -11 | -14 | -6,04 | -6,43 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 45 | 31 | 66 | 62 | -13 | -19 | -8,31 | -11,63 |
| Sachsen | 29 | 23 | 50 | 49 | -14 | -17 | -6,99 | -8,53 |
| Sachsen-Anhalt | 37 | 32 | 57 | 59 | -13 | -17 | -7,31 | -9,90 |
| Thüringen | 37 | 27 | 60 | 52 | -14 | -16 | -8,64 | -8,42 |

Spalte Alg steht für die Abweichung der Ausgaben für Arbeitslosengeld je Einwohner vom Bundeswert. Empfänger gibt die Komponente der Abweichung wieder, die durch regionale Unterschiede in der Leistungsempfängerquote (Leistungsempfänger je Einwohner) bestimmt wird. Leistung bezieht sich entsprechend auf regionale Unterschiede in der Leistungshöhe je Empfänger. Interaktion gibt den Interaktionseffekt an. Die Berechnung der Werte ist in Kapitel 3.3.2 in Formel 3.10 beschrieben. Alle Werte sind in Relation zum Aufkommen je Einwohner auf Bundesebene in Prozent angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Spalte Alg geht die Abweichung der Ausgaben für Arbeitslosengeld je Einwohner vom Bundeswert in Prozent hervor. So erhält beispielsweise Brandenburg Arbeitslosengeldzahlungen je Einwohner im Jahr 2003, die den Bundesdurchschnitt um 39 Prozent übersteigen.

Die Berechnung der Werte in den Spalten ist Formel 3.10 zu entnehmen. Die durchschnittlichen Ansprüche auf Arbeitslosengeld sind in allen ostdeutschen Bundesländern deutlich niedriger als in den westdeutschen Ländern (Leistung). Unter den westdeutschen Ländern fallen Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Bremen, Rheinland-Pfalz und das Saarland durch geringe Leistungsansprüche auf. Dieser Zusammenhang beruht auf der Berechnungsgrundlage des Arbeitslosengeldes, wobei zum Teil das Äquivalenzprinzip umgesetzt wird, sowie auf der regionalen Variation des Lohnniveaus. Die Arbeitslosengeldzahlungen alleine würden daher zu keiner spürbaren Reduzierung von Einkommensunterschieden zwischen den Regionen führen. Der Effekt wird jedoch durch die relativ stärkere Betroffenheit v. a. der ostdeutschen Länder von Arbeitslosigkeit, ersichtlich in der Spalte Empfänger, überkompensiert. Beide Effekte sind in der Mehrheit der Länder gegenläufig (negativer Interaktionseffekt), worin sich auch widerspiegelt, dass ein geringes Lohnniveau mit hoher Arbeitslosigkeit korreliert. Da der Empfängereffekt jedoch eindeutig dominiert, wird die regionale Verteilung durch die Variation in der Zahl der Arbeitslosengeldempfänger je Einwohner bestimmt und das Arbeitslosengeld hat eine stark ausgleichende Wirkung.

Die gleiche Aufteilung wird für die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Eingliederungstitel wiederholt (Tabelle 4.7). Für die sonstigen Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird unterstellt, dass sie sich ähnlich wie das Arbeitslosengeld verhalten. Im Unterschied zur vorherigen Tabelle ist im Jahr 2003 der Interaktionseffekt durchgehend positiv. Ein überdurchschnittlicher Anteil an Leistungsempfängern je Einwohner (Spalte Empfänger) geht mit überdurchschnittlichen Ausgaben je Leistungsempfänger (Spalte Leistung) einher. Dieser Zusammenhang schwächt sich im Jahr 2007 ab und dreht sich in Bremen und dem Saarland um. Zum einen zeigen diese Ergebnisse, dass der Eingliederungstitel eine stärkere ausgleichende Wirkung als das Arbeitslosengeld hat und dass diese von 2003 auf 2007 abgenommen hat. Innerhalb der ostdeutschen Bundesländer dominiert der Beitrag der überproportionalen Empfängerquoten, für die westdeutschen Bundesländer ist der Zusammenhang uneinheitlich.

Ein bei Reissert (1988) gefundene Begünstigung von Regionen mit überdurchschnittlich positiver Arbeitsmarktlage durch überproportionale Ausgaben je Empfänger zeigt sich bei den hier dargestellten aktiven Ermessensleistungen im Unterschied zu den passiven Leistungen nicht.

Tabelle 4.7: Ergebnisse der Zerlegung der Ausgaben aus dem Eingliederungstitel

| Bundesland | EGT | | Empfänger | | Leistung | | Interaktion | |
|------------------------|------|------|-----------|------|----------|------|-------------|-------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | -22 | -23 | -10 | -2 | -14 | -21 | 1,34 | 0,44 |
| Hamburg | -20 | -29 | -9 | -11 | -12 | -20 | 1,05 | 2,16 |
| Niedersachsen | -22 | -12 | -12 | -4 | -11 | -8 | 1,32 | 0,34 |
| Bremen | 10 | 6 | 17 | -11 | -6 | 19 | -1,11 | -2,09 |
| Nordrhein-Westfalen | -28 | -21 | -13 | -8 | -18 | -14 | 2,29 | 1,11 |
| Hessen | -44 | -35 | -28 | -13 | -23 | -25 | 6,26 | 3,30 |
| Rheinland-Pfalz | -38 | -18 | -29 | -13 | -12 | -6 | 3,59 | 0,79 |
| Baden-Württemberg | -60 | -36 | -42 | -22 | -31 | -17 | 13,08 | 3,88 |
| Bayern | -54 | -24 | -34 | -9 | -31 | -17 | 10,42 | 1,48 |
| Saarland | -22 | -7 | -16 | -13 | -7 | 7 | 1,19 | -0,92 |
| Berlin | 70 | 7 | 58 | 5 | 8 | 2 | 4,41 | 0,10 |
| Brandenburg | 143 | 105 | 96 | 45 | 24 | 42 | 23,28 | 18,57 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 195 | 152 | 117 | 65 | 36 | 53 | 41,84 | 34,49 |
| Sachsen | 159 | 128 | 89 | 48 | 37 | 54 | 32,77 | 25,86 |
| Sachsen-Anhalt | 216 | 84 | 116 | 57 | 46 | 17 | 53,41 | 9,86 |
| Thüringen | 154 | 116 | 83 | 52 | 38 | 42 | 32,07 | 21,96 |

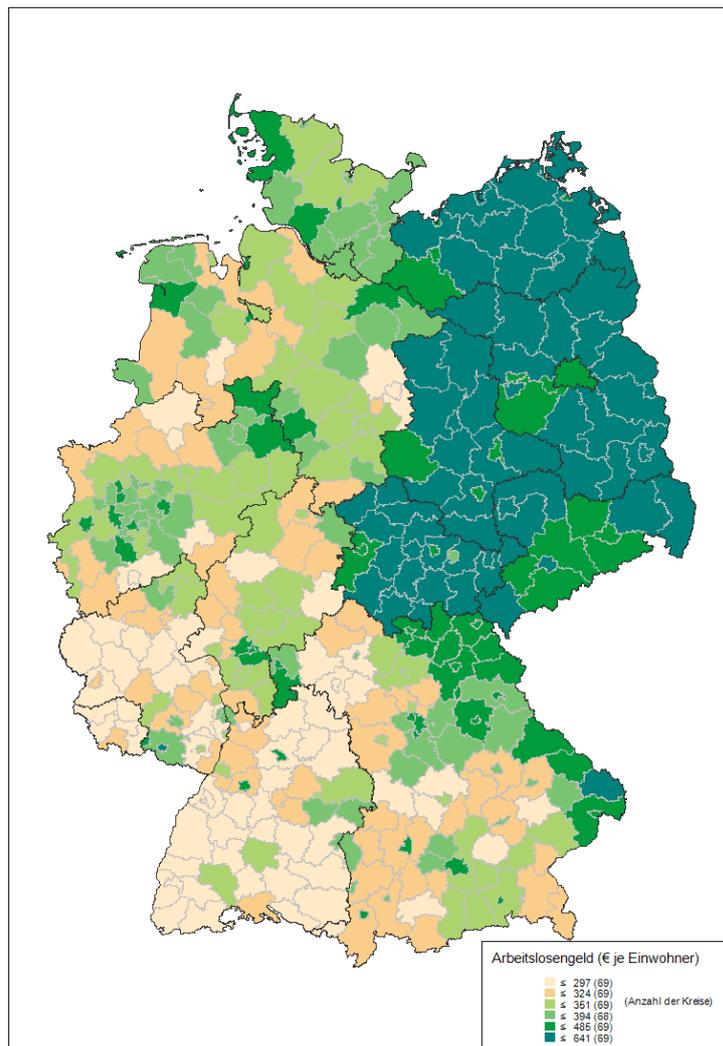
Spalte Egt steht für die Abweichung der Ausgaben für die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Eingliederungstitel je Einwohner vom Bundeswert. Die Spalte Empfänger gibt die Komponente der Abweichung wieder, die durch regionale Unterschiede in der Leistungsempfängerquote (Leistungsempfänger je Einwohner) bestimmt wird. Leistung bezieht sich entsprechend auf regionale Unterschiede in der Leistungshöhe je Empfänger. Interaktion gibt den Interaktionseffekt an. Die Berechnung der Werte ist in Kapitel 3.3.2 in Formel 3.10 beschrieben. Alle Werte sind in Relation zum Aufkommen je Einwohner auf Bundesebene in Prozent angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung.

Kreisebene

Die kleinräumige Verteilung der Ausgaben für Arbeitslosengeld und aktive Leistungen aus dem Eingliederungstitel je Einwohner auf die Kreisebene zeigen für das Jahr 2003 die Karten 5 und 6.

Karte 5: Ausgaben für Arbeitslosengeld je Einwohner 2003 (Kreisebene)



Quelle: Eigene Darstellung

In beiden Karten wird die regionale Verteilung wie erwartet von dem Ost-West-Gefälle geprägt. Beim Arbeitslosengeld fließen die geringsten Ausgaben je Einwohner in den Stadtkreis Wolfsburg (208 Euro) gefolgt von den südlichen Kreisen Biberach, Ravensburg, Eichstätt und Heidelberg. Die höchsten Zahlungen gehen an die ostdeutschen Kreise. Den Spitzenwert erreicht der Landkreis Rügen mit 640 Euro je Einwohner. Anschließend folgen die Landkreise Nordvorpommern, Sangerhausen und Bitterfeld. Mit diesem Ausgabenniveau vergleichbar ist der ostbayerische Kreis Freyung-Grafenau, dort werden 548 Euro je Einwohner verausgabt. Ähnlich verhält es sich in den übrigen Kreisen Ost- und Nordbayerns. In allen ostdeutschen Kreisen gehen die überproportionalen Ausgaben auf einen überproportionalen Anteil an Leistungsempfänger je

Einwohner zurück, wobei die Leistungshöhe je Arbeitslosengeldempfänger unterdurchschnittlich ist. In den westdeutschen Kreisen mit hohen Zahlungen ist dies nicht zwangsläufig so. Beispielsweise sind die Zahlungen je Leistungsempfänger in Nordbayern ebenfalls unterdurchschnittlich, in den Städten Augsburg und Memmingen sowie im Kreis Miltenberg wird der hohe Mittelfluss jedoch neben einer überdurchschnittlichen Zahl von Leistungsempfängern je Einwohner auch durch hohe Zahlungen je Empfänger bestimmt. In der Stadt München werden die überdurchschnittlichen Zahlungen ausschließlich durch die hohen Zahlungen je Leistungsempfänger bestimmt. Insgesamt ist das regionale Verteilungsmuster innerhalb der westdeutschen Regionen vielfältiger. Deutlich treten die Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage, wie die strukturschwachen Kreise Ostbayerns, altindustrielle Regionen in Nordrhein-Westfalen oder die Küstengebiete hervor. Sichtbar wird auch das Stadt-Land-Gefälle mit höheren Ausgaben je Einwohner in den Städten im Vergleich zu ihrem direkten Umland. Der Variationskoeffizient für den westdeutschen Durchschnitt beträgt 16 Prozent. In den ostdeutschen Kreisen streuen die Werte mit nur durchschnittlich 9 Prozent um den ostdeutschen Durchschnitt.

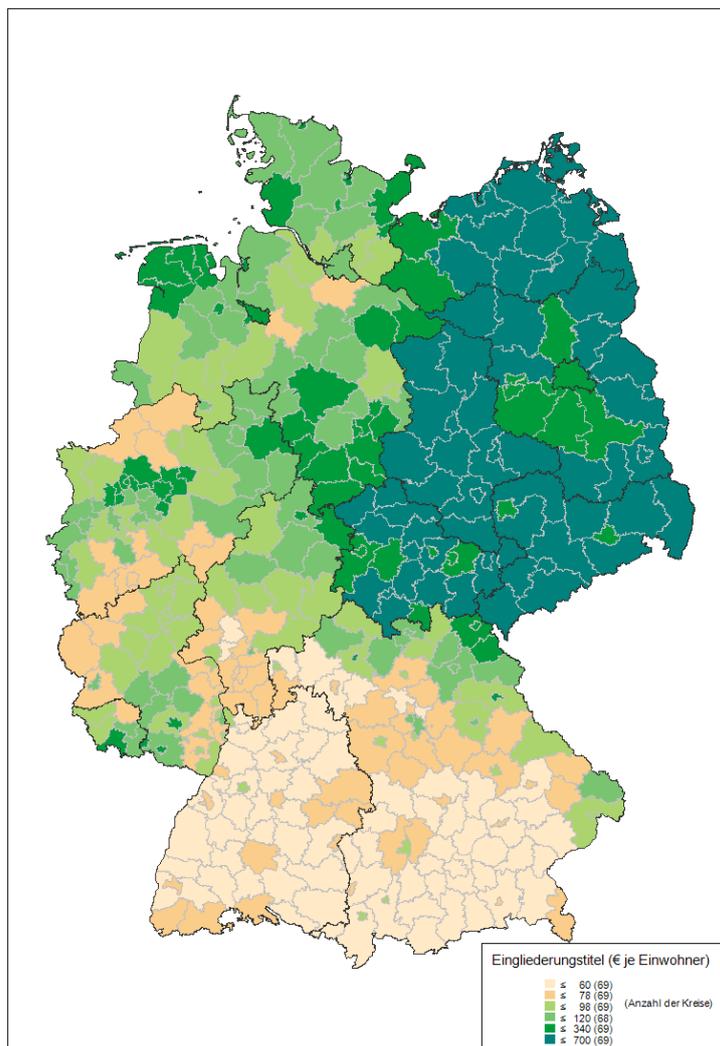
Im Unterschied zum Arbeitslosengeld tritt beim Eingliederungstitel das Nord-Süd-Gefälle innerhalb Westdeutschlands deutlicher hervor (vgl. Karte 6). Nahezu alle Kreise Baden-Württembergs finden sich in den ersten beiden Ausgabenklassen. Insgesamt dominieren die Verteilung auch hier die Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Regionen. Die Ausgaben aus dem Eingliederungstitel je Einwohner streuen von 22 Euro im südbayerischen Landkreis Erding bis zu 592 Euro im Landkreis Demmin in Mecklenburg-Vorpommern und damit deutlich stärker als beim Arbeitslosengeld. Dies gilt auch innerhalb Ost- oder Westdeutschlands.

Für das Jahr 2007 ähneln sich die regionalen Verteilungsmuster weitgehend. Eine überproportionale Abnahme der Arbeitslosengeldzahlungen je Einwohner verzeichneten insbesondere die ostdeutschen Kreise in Brandenburg und Sachsen. In Ostdeutschland war der Rückgang der Arbeitslosenquoten im Vergleich zu den westdeutschen Kreisen, ausgehend von einem deutlich höheren Niveau, während des Aufschwungs in den Jahren 2006 bis 2008 besonders groß (Schwengler und Loibl, 2010). Sowohl bei den Pflicht- als auch bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt sich, dass ostdeutsche Regionen am stärksten von der rückläufigen Entwicklung der Ausgaben betroffen sind. Die Pflichtleistungen haben in vielen westdeutschen Kreisen hingegen sogar zugenommen. Die Entwicklung zeigt, dass die ausgleichende Wirkung der Leistungen, die über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden, abgenommen hat. Der Vergleich mit den Ergebnissen auf der Länderebene lässt erkennen, dass entsprechend der Zunahmen der regionalen Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt bei einer kleinräumigeren regionalen Gliederung, auch die Streuung der Ausgaben zunimmt. Sichtbar wird,

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

dass insbesondere in Bayern, das auf Länderebene nur unterdurchschnittliche Zahlungen erhält, viele Regionen in hohem Maße von den Ausgaben profitieren.

Karte 6: Ausgaben des Eingliederungstitels je Einwohner 2003 (Kreisebene)



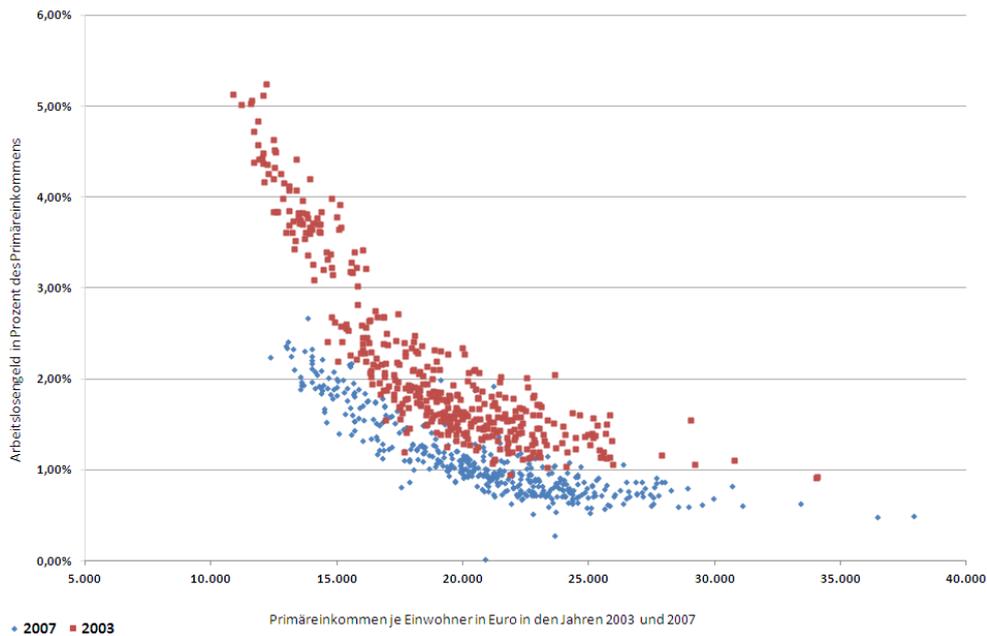
Quelle: Eigene Darstellung

4.3.2 Relative Inzidenz

Einen Einblick in die Wirkung der Ausgaben auf die regionale Einkommensverteilung geben die beiden folgenden Abbildungen, in denen die Leistungsausgaben in das Verhältnis zum Primäreinkommen gesetzt wurden.

Deutlich ist der negative Zusammenhang zwischen der Höhe des Primäreinkommens je Einwohner und der Höhe der Zahlungen – gemessen am Primäreinkommen – in beiden Jahren zu

Abbildung 4.4: Primäreinkommen und Arbeitslosengeld in den Kreisen und kreisfreien Städten

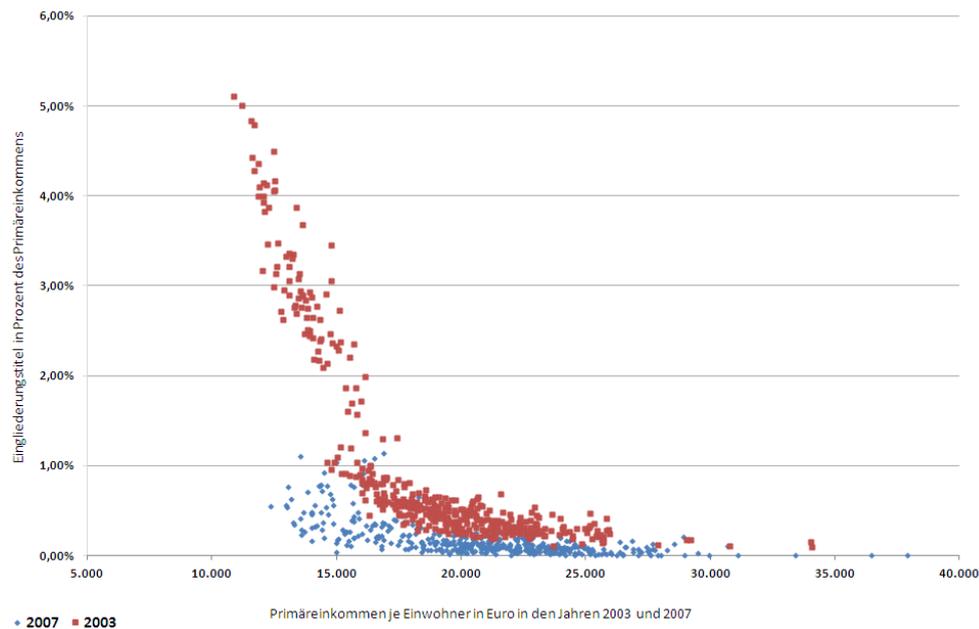


Quellen: Daten zum Primäreinkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

erkennen. Im Jahr 2007 wird der Zusammenhang schwächer. Im Jahr 2007 sind vor allem in Ostdeutschland die Arbeitslosenquoten, die das Verteilungsmuster wesentlich determinieren, zurückgegangen. Dies entspricht dem häufig auftretenden Muster, dass sich regionale Arbeitslosenquoten in ihren absoluten Werten im Aufschwung annähern und bestätigte sich auch im Aufschwung von Ende 2004 bis 2008 in Deutschland (Martin, 1997).

Beim Eingliederungstitel (Abbildung 4.5) zeigt sich v. a. im Jahr 2003 ein stark umverteiler Effekt, da Regionen mit geringem Primäreinkommen je Einwohner überproportional vom Budget profitieren. Zwischen den beiden Jahren ist eine deutliche Veränderung zu erkennen, die nicht ausschließlich durch konjunkturelle Einflüsse, sondern auch durch die organisatorischen Umbrüche zwischen den Jahren zu erklären ist. Im Jahr 2007 ist der umverteiler Effekt beim Eingliederungstitel geringer als beim Arbeitslosengeld. Im Jahr 2003 verhält es sich noch umgekehrt, wobei v. a. die ostdeutschen Regionen profitiert haben.

Abbildung 4.5: Primäreinkommen und Eingliederungstitel in den Kreisen und kreisfreien Städten



Quellen: Daten zum Primäreinkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

4.4 Budgetinzidenz

4.4.1 Absolute Inzidenz

Bundesländer

Tabelle 4.8 zeigt die Ergebnisse für die Saldierung von Beitragsaufkommen und Leistungsausgaben auf der Länderebene.

Länder, die einen negativen Saldo aufweisen, können die in ihrem Land verausgabten Mittel für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht aus dem dort erwirtschafteten Beitragsaufkommen bestreiten. Alle ostdeutschen Länder haben im Jahr 2003 einen hohen negativen Saldo weit über den Defiziten einiger westdeutscher Bundesländer. Die in Ostdeutschland einschließlich Berlin verausgabten Mittel übersteigen das dort erwirtschaftete Aufkommen um ca. 9,2 Mrd. Euro. Insgesamt summieren sich die regionalen Defizite auf Länderebene im Jahr 2003 zu ca. 9,44 Mrd. Euro. Das höchste absolute Defizit erwirtschaftet Sachsen mit 2,3 Mrd. Euro.

Tabelle 4.8: Regionale Budgetinzidenz 2003 und 2007 (Länder)

| Bundesland | Saldo | | | |
|------------------------|--------------|-------|--------------|------|
| | in Mio. Euro | | je Einwohner | |
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | -133 | 84 | -47 | 29 |
| Hamburg | -6 | 153 | -3 | 86 |
| Niedersachsen | 39 | 379 | 5 | 48 |
| Bremen | -65 | 11 | -98 | 17 |
| Nordrhein-Westfalen | 333 | 1.017 | 18 | 57 |
| Hessen | 828 | 675 | 136 | 111 |
| Rheinland-Pfalz | 327 | 357 | 81 | 88 |
| Baden-Württemberg | 2.157 | 1.610 | 201 | 150 |
| Bayern | 1.345 | 1.202 | 107 | 96 |
| Saarland | 33 | 57 | 32 | 55 |
| Berlin | -1.219 | -103 | -357 | -30 |
| Brandenburg | -1.444 | -342 | -570 | -135 |
| Mecklenburg-Vorpommern | -1.192 | -293 | -710 | -175 |
| Sachsen | -2.347 | -539 | -556 | -128 |
| Sachsen-Anhalt | -1.698 | -339 | -704 | -140 |
| Thüringen | -1.342 | -325 | -586 | -142 |

Saldo steht für die Differenz aus regionalen Beitragsaufkommen und regionalen Ausgaben für Arbeitslosengeld und für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III.

Quelle: Eigene Darstellung.

Relativiert an der Einwohnerzahl haben Mecklenburg-Vorpommern mit 710 Euro und Sachsen-Anhalt mit 704 Euro je Einwohner das größte Defizit. Finanziert werden die Defizite überwiegend von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Diese drei Länder erwirtschaften in 2003 einen Überschuss in Höhe von etwa 4,3 Mrd. Euro. Relativiert an der Einwohnerzahl tragen Hessen und Baden-Württemberg einen größeren Teil als Bayern. Mehr Beiträge als Leistungsausgaben haben außerdem – in deutlich geringerem Umfang – Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und das Saarland. Das verbleibende Defizit wird aus Bundesmitteln finanziert. Unterstellt man, dass die Defizitländer auch keinen Beitrag zur Finanzierung

des Bundeszuschusses leisten, so entspricht die Summe der Defizite (9,44 Mrd. Euro) dem gesamten Umverteilungsvolumen auf der Länderebene.³⁴

Ein Blick auf Tabelle 4.9 zeigt, dass in beiden Fällen das über die Arbeitslosenversicherung im Jahr 2003 umverteilte Einkommen das Ausgleichsvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs (6,6 Mrd. Euro) deutlich übertrifft. Auch beim Länderfinanzausgleich leisten Baden-Württemberg, Bayern und Hessen den größten Finanzierungsbeitrag. Daneben gibt es allerdings Unterschiede in der Empfängerstruktur. Die an das Land Berlin geleisteten Zahlungen sind beim Länderfinanzausgleich etwa doppelt so hoch wie bei der Arbeitslosenversicherung. Auch das Bundesland Bremen erhält im Rahmen des Länderfinanzausgleichs deutlich mehr Mittel. Umgekehrt fallen die Transfers an die ostdeutschen Flächenländer deutlich niedriger aus.

Im Jahr 2007 übersteigen die regionalen Leistungsausgaben das regionale Beitragsaufkommen ausschließlich in den ostdeutschen Bundesländern sowie in Berlin. Sowohl Hamburg als auch Bremen haben ihre Position gewechselt. Die Länder mit einem positiven Saldo erzielen eine Überschuss von 5,54 Mrd. Euro. Das Ausgleichsvolumen (Summe der regionalen Defizite) addiert sich jedoch nur zu ca. 1,94 Mrd. Euro, da der Haushalt im Jahr 2007 mit einem Überschuss abgeschlossen wurde.

Das Ausgleichsvolumen der Arbeitslosenversicherung ist also reform- und konjunkturbedingt deutlich zurückgegangen, wohingegen die von den westdeutschen Ländern erzielten Überschüsse nur geringfügig niedriger ausfallen. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen übersteigt das Beitragsaufkommen die dort verausgabten Mittel um 3,5 Mrd. Euro. Damit ist der Überschuss in diesen drei Ländern im Vergleich zu 2003 um ca. 19 Prozent niedriger ausgefallen. Deutlichere Unterschiede sind bei den ostdeutschen Bundesländern und Berlin zu erkennen. Dort ist das Transfervolumen um ca. 1 Mrd. Euro je Bundesland, in Sachsen um 1,8 Mrd. Euro zurückgegangen. Der Rückgang wird zum Teil durch die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die an Langzeitarbeitslose aus Bundesmitteln nach dem SGB II gewährt werden, wieder aufgefangen. Die Verschiebungen im Verteilungsmuster sind jedoch neben konjunkturellen Einflüssen auch durch die Reformen am Arbeitsmarkt zwischen diesen beiden Jahren zu erklären.

³⁴Das Gesamtdefizit im Jahr 2003 entsteht zu 98 Prozent in den ostdeutschen Bundesländern. Es wird durch Überschüsse aus den westdeutschen Ländern und durch den Bundeszuschuss ausgeglichen. Es wird angenommen, dass die ostdeutschen Länder keinen Beitrag zu den Steuereinnahmen des Bundes leisten, da das kassenmäßige Steueraufkommen in den ostdeutschen Ländern geringer ist als die Summe der dortigen Landes- und Gemeindesteuern 2003 (Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2005; Deinzer, 2004). Die Summe der Defizite entspricht dann etwa dem Umverteilungsvolumen von West nach Ost auf der Länderebene. Gleiches gilt für das Jahr 2007, wobei hier die Defizite der neuen Länder ausschließlich durch Überschüsse aus den westdeutschen Ländern ausgeglichen werden.

Tabelle 4.9: Zahlungen im Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen 2003 und 2007

| Bundesland | Länderfinanzausgleich | | Bundesergänzungszuweisungen | |
|------------------------|-----------------------|--------|-----------------------------|--------|
| | 2003 | 2007 | 2003 | 2007 |
| Schleswig-Holstein | -16 | -136 | 131 | 126 |
| Hamburg | 656 | 368 | | |
| Niedersachsen | -392 | -318 | 641 | 166 |
| Bremen | -346 | -471 | 661 | 214 |
| Nordrhein-Westfalen | 50 | 38 | | |
| Hessen | 1.876 | 2.885 | | |
| Rheinland-Pfalz | -259 | -343 | 547 | 226 |
| Baden-Württemberg | 2.169 | 2.316 | | |
| Bayern | 1.859 | 2.311 | | |
| Saarland | -107 | -125 | 497 | 123 |
| Berlin | -2.639 | -2.900 | 2.555 | 2.929 |
| Brandenburg | -502 | -675 | 1.827 | 1.992 |
| Mecklenburg-Vorpommern | -393 | -513 | 1.365 | 1.474 |
| Sachsen | -936 | -1.165 | 3.174 | 3.496 |
| Sachsen-Anhalt | -520 | -627 | 1.991 | 2.116 |
| Thüringen | -500 | -644 | 1.825 | 1.962 |
| Ausgleichsvolumen | 6.610 | 7.917 | 15.041 | 14.824 |

Zahlungen in Mio. Euro. Positive Werte stehen für die Abgabe ausgleichspflichtiger Länder und negative für den erhaltenen Transfer ausgleichsberechtigter Länder bzw. für die Bundesergänzungszuweisungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005), Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009).

Anders als bei der Arbeitslosenversicherung hat das Ausgleichsvolumen des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2007 gegenüber 2003 zugenommen (vgl. Tabelle 4.9). Auch in der Empfängerstruktur gibt es keine so deutlichen Verschiebungen wie bei der Arbeitslosenversicherung. Der Vergleich der Verteilungsergebnisse für die beiden Jahre zwischen den beiden Ausgleichssystemen zeigt, dass neben Unterschieden in den Zielen und institutionellen Grundlagen die beiden Systeme nur bedingt vergleichbar sind, was sich in den unterschiedlichen Verteilungswirkungen niederschlägt. Ziel des Länderfinanzausgleichs ist es, die Finanzausstattung je Einwohner

zwischen den Bundesländern vergleichbar zu machen. Es handelt sich primär um ein Verteilungsziel. Der durch die Arbeitslosenversicherung implizit herbeigeführte regionale finanzielle Ausgleich beinhaltet sowohl Verteilungs- als auch Stabilisierungswirkungen, so dass das Ausgleichsvolumen dort deutlich konjunkturabhängiger ist.

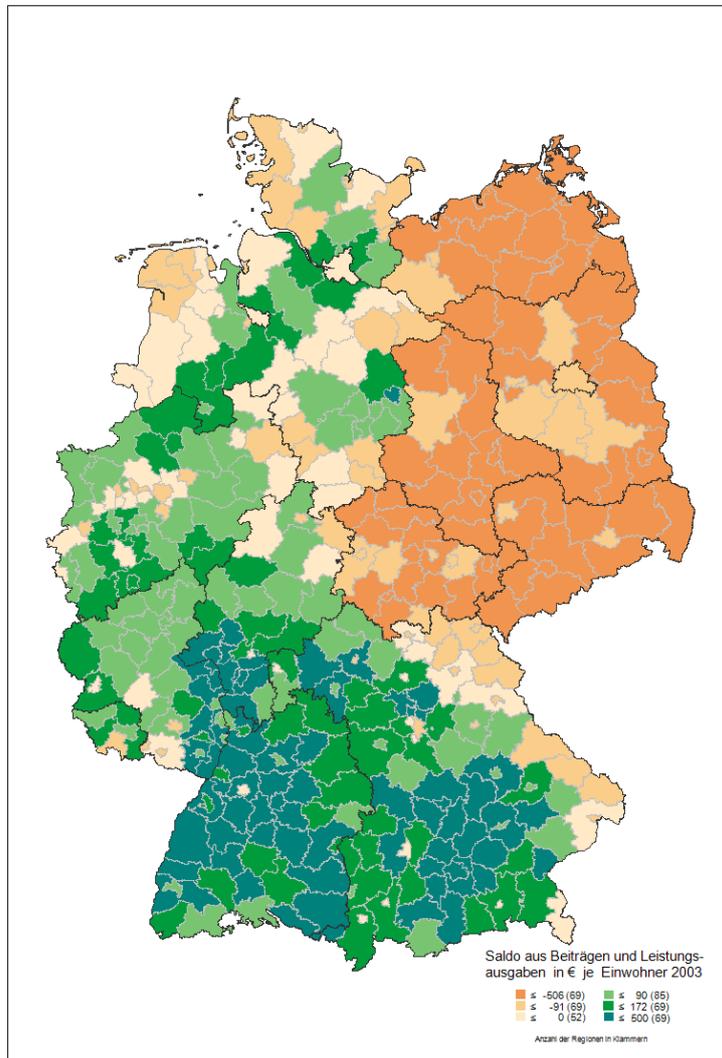
Kreisebene

Im Unterschied zu einem expliziten institutionalisierten Ausgleichssystem wie dem Länderfinanzausgleich, gibt es bei dem regionalen finanziellen Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung keine natürliche, juristisch festgelegte regionale Bezugseinheit. Das Umverteilungsvolumen lässt sich also auch für die Kreisebene berechnen. Mit Ausnahme der Stadtstaaten findet innerhalb der Länder bereits ein finanzieller regionaler Ausgleich statt, der bei den Ergebnissen auf der Länderebene nicht ersichtlich ist. Aufgrund der vorhandenen regionalen Disparitäten innerhalb der Länder ist zu erwarten, dass das Ausgleichsvolumen auf der Kreisebene höher ausfällt. Die Defizite der einzelnen Kreise summieren sich im Jahr 2003 zu 10,8 Mrd. Euro. Es liegt damit um ca. 14 Prozent über dem Gesamtdefizit auf der Länderebene. Im Jahr 2007 beträgt das Defizit auf Kreisebene 2,9 Mrd. Euro, und damit 49 Prozent mehr als auf der Länderebene. Der Unterschied zwischen Bundeslands- und Kreisebene fällt im Jahr 2007 deutlich höher aus. Dies liegt zum einen daran, dass die Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen im Jahr 2003 noch ein Defizit und im Jahr 2007 einen positiven Saldo aufweisen, innerhalb der Länder gibt es jedoch auch in 2007 defizitäre Kreise. Zum anderen hat sich das auf Kreisebene berechnete Defizit in den wirtschaftsstarken Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen sowie in Rheinland-Pfalz im Jahr 2007 erhöht, was überwiegend an den Pflichtleistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik liegt, die in diesen Ländern gestiegen sind.

Die Karten 7 und 8 zeigen die Ergebnisse für die Budgetinzidenz auf Kreisebene. Im Jahr 2003 erreicht innerhalb Ostdeutschlands kein Kreis einen positiven Wert. Die höchsten Transferzahlungen je Einwohner gehen an die Kreise Uecker-Randow (971 Euro), Demmin (958 Euro) und Rügen (902 Euro) in Mecklenburg-Vorpommern sowie an den Kyffhäuserkreis (953 Euro) in Thüringen. Im Jahr 2007 erreicht der maximale Transfer je Einwohner einen Wert von 540 Euro in Suhl und 529 Euro im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Den größten Finanzierungsbeitrag leistet in beiden Jahren der hessische Main-Taunus-Kreis mit 424 Euro in 2003 bzw. 358 Euro in 2007. Es folgen die Kreise Böblingen, Eichstätt und Erding (2003) bzw. die Landkreise Erlangen-Höchstadt und Eichstätt sowie der Stadtkreis Erlangen in 2007. Wie bereits die Ergebnisse zur regionalen Inzidenz der Einnahmen und Ausgaben erwarten ließen, dominieren Transfers von West- nach Ostdeutschland. Strukturschwache Regionen innerhalb Westdeutschlands, wie z. B. Kreise in Ostbayern oder Norddeutschland, profitieren ebenfalls von den Ausgleichswirkungen. Die Karten bestätigen die Erkenntnis, dass das Ausgleichsvolumen auf der Kreisebene im Vergleich zur Länderebene im Jahr 2007 höher ausfällt als im Jahr

2003. Dies ist daran zu erkennen, dass es in den wirtschaftsstarken süddeutschen Regionen mehr Kreise mit negativem Saldo gibt und umgekehrt innerhalb Ostdeutschlands nun auch einige Kreise ein höheres Aufkommen als Leistungen haben. Dahinter können überwiegend Effekte der Reformen auf dem Arbeitsmarkt vermutet werden. Einerseits fällt der Rückgang der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik, die innerhalb der Arbeitslosenversicherung verausgabt werden, in den ostdeutschen Regionen stärker aus, da diese überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind und diese Leistungen nun aus dem SGB II finanziert werden. Andererseits hat die stärkere Förderung von Existenzgründungen den Mittelzufluss innerhalb der Pflichtleistungen des SGB III in vielen süddeutschen Regionen entgegen dem Trend sogar steigen lassen. Aufgrund günstiger Marktaussichten ist das Gründungsgeschehen und die Inanspruchnahme von Leistungen der Gründungsförderung insbesondere in Regionen mit positiver wirtschaftlicher Lage und Entwicklung hoch (Leneke et al., 2006).

Karte 7: Budgetinzidenz je Einwohner 2003 (Kreisebene)

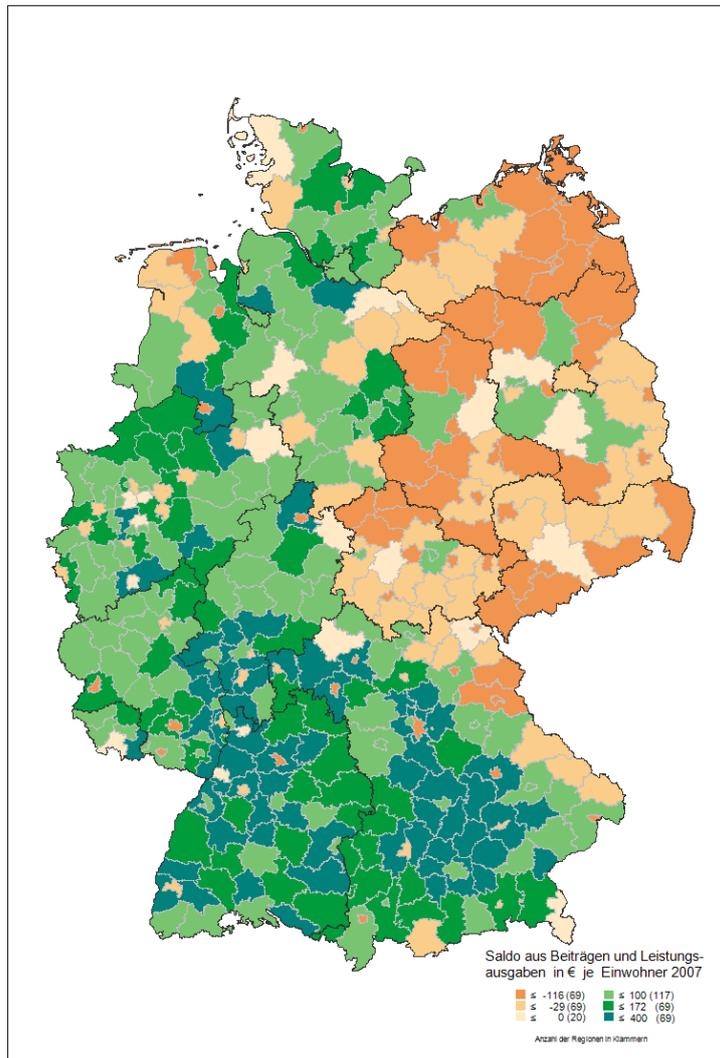


Quelle: Eigene Darstellung.

4.4.2 Relative Inzidenz

Abbildung 4.6 zeigt die positive bzw. negative Differenz aus den regionalen Ausgaben und dem regionalen Beitragsaufkommen je Einwohner sowie das zugehörige regionale Primäreinkommen je Einwohner. Deutlich ist in beiden Jahren ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe des Primäreinkommens und dem regionalen Saldo aus der Arbeitslosenversicherung zu erkennen. Die Kreise mit den niedrigsten Primäreinkommen und den empfangenen Transfers von über 300 Euro je Einwohner im Jahr 2003 stammen nahezu ausnahmslos aus den ostdeutschen Regionen. Im Jahr 2007 schwächt sich der Zusammenhang jedoch ab. Der Korrelationskoeffi-

Karte 8: Budgetinzidenz je Einwohner 2007 (Kreisebene)



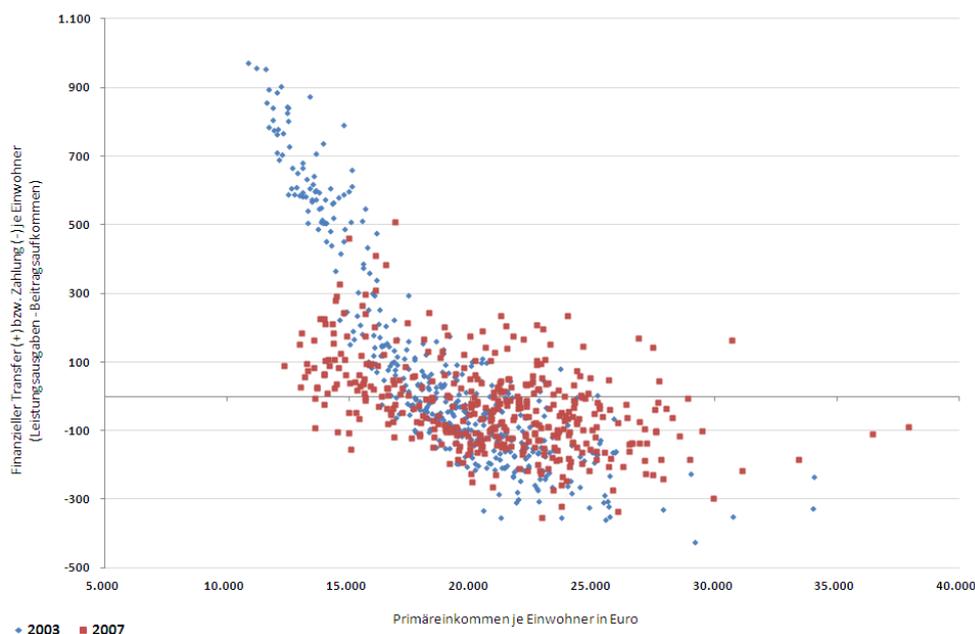
Quelle: Eigene Darstellung.

zient beträgt im Jahr 2003 -0,86 und im Jahr 2007 nur noch -0,47. Die Umverteilungswirkung in 2007 ist weniger eindeutig, da es viele Kreise mit vergleichbarem Primäreinkommen gibt, die sehr unterschiedlich von dem finanziellen Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung profitieren. Um die Wirkung auf die regionale Einkommensverteilung zu beurteilen, werden die Gini-Koeffizienten für das Primäreinkommen je Einwohner und das Primäreinkommen abzüglich Beitragsaufkommen und zuzüglich der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung miteinander verglichen.³⁵ Beim Primäreinkommen je Einwohner ergibt sich für das Jahr 2003 ein

³⁵Der Gini-Koeffizient (G) ist eine häufig verwendete Kennzahl zur Darstellung von Einkommensungleichheiten. Er berechnet sich wie folgt: $G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2\mu} \sum_{i=1}^n iy_i$, wobei $y_1 \leq y_2 \leq \dots \leq y_n$

Gini-Koeffizient von 0,1136 bzw. 0,1098 für das Jahr 2007. Die Einkommensunterschiede im Primäreinkommen haben zwischen beiden Jahren leicht abgenommen. Für das Primäreinkommen nach Arbeitslosenversicherung ergeben sich Gini-Koeffizienten in Höhe von 0,1051 (2003) und 0,1083 (2007). Im Jahr 2003 reduzierte sich der Gini-Koeffizient also um 7,5 Prozent und im Jahr 2007 um nur noch 1,3 Prozent.

Abbildung 4.6: Primäreinkommen und Budgetinzidenz in den Kreisen und kreisfreien Städten



Quellen: Daten zum Primäreinkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

An diesem v. a. im Jahr 2003 deutlichen Rückgang des Gini-Koeffizienten ist zu erkennen, dass die Arbeitslosenversicherung in beiden Jahren eine stark ausgleichende bzw. umverteilende Wirkung auf die regionale Einkommensverteilung hat. Wie stark dieser Effekt ist, zeigt sich, wenn man den Rückgang des Gini-Koeffizienten mit dem Rückgang des Koeffizienten beim Übergang vom Primär- zum Sekundäreinkommen der Regionen vergleicht, das heißt unter Be-

(Becker und Hauser, 2003, S. 293). Dabei steht i für die Zahl der Regionen, μ für den Bundeswert und y_i für das regionale Einkommen. Ein Wert von 0 steht für eine Gleichverteilung der Einkommen und ein Wert von 1 für eine völlige Ungleichverteilung. Alternativ könnte das regionale Pro-Kopf-Einkommen mit der Bevölkerungszahl der Region gewichtet werden, um so näher an die Ergebnisse eines auf Individualdaten beruhenden Koeffizienten im Rahmen der personalen Einkommensverteilung heranzukommen (Milanovic, 2005). Bei den dargestellten Werten handelt es sich nicht um bevölkerungsgewichtete Koeffizienten. Dies bedeutet, dass jede Region das gleiche Gewicht erhält. Dies ist angemessen, da nicht die Wirkung auf die personale Einkommensverteilung, sondern die ausgleichende Wirkung auf den Lebensstandard in den Regionen im Fokus steht.

rücksichtigung aller Steuern, Sozialabgaben und monetärer Transfers. Danach reduziert sich der Gini-Koeffizient im Jahr 2003 um 39 Prozent und im Jahr 2007 um 33 Prozent. Die Arbeitslosenversicherung hat also einen hohen Anteil an der regional ausgleichenden Wirkung des Steuer-/Sozialabgaben- und Transfersystems. Allerdings hat die regional ausgleichende Wirkung von 2003 auf 2007 deutlich abgenommen, was wiederum den konjunkturellen Einflüssen als auch den Reformen am Arbeitsmarkt zugeschrieben werden kann.

4.5 Zusammenfassung

Der regionale Einkommensausgleich durch die Arbeitslosenversicherung gehört nicht zu ihren gesetzlich bestimmten Aufgaben. Die institutionelle Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, insbesondere die Orientierung an dem Solidarprinzip und die damit verbundene Abweichung vom versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip, bringen vielfältige personale Verteilungswirkungen mit sich. Aufgrund der herrschenden regionalen Disparitäten auf den Arbeitsmärkten schlagen sie sich in einem hohen regionalen Ausgleichseffekt nieder. Dieser Ausgleichseffekt wurde für die Jahre 2003 und 2007 für die Bundesländer und Kreise und kreisfreien Städte untersucht.

Das Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung wird zu einem Anteil von über 50 Prozent in den wirtschaftsstarken Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen erwirtschaftet. Das Beitragsaufkommen je Einwohner streut im Jahr 2003 (2007) von 647 (438) Euro in Baden-Württemberg bis 457 (310) Euro in Mecklenburg-Vorpommern. In der Mehrheit der ostdeutschen Regionen ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner zwar höher als in den vielen westdeutschen Regionen, aufgrund des geringeren Lohnniveaus sind die bis zur Beitragsbemessungsgrenze proportional zum Arbeitseinkommen berechneten Beitragszahlungen je Beschäftigten in den ostdeutschen Regionen deutlich unterdurchschnittlich. Insgesamt zeigt sich so ein deutliches Ost-West-Gefälle. Innerhalb Westdeutschlands zählen die Agglomerationsräume um die großen Städte in Süddeutschland, Frankfurt, Köln und Hamburg zu den aufkommenstärksten Regionen. Da die Arbeitslosenversicherung keine strenge Beitragsäquivalenz ihrer Leistungen vorsieht und die wirtschaftsstarken Regionen ein unterdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko haben, hat die Finanzierung eine regional ausgleichende Wirkung. Betrachtet man die regional erwirtschafteten Aufkommen im Verhältnis zum Gesamteinkommen der Einwohner einer Region (Primäreinkommen), zeigt sich allerdings, dass die Beitragsfinanzierung nahezu keine umverteilende Wirkung auf die regionale Einkommensverteilung hat.

Die Ausgaben verteilen sich sowohl innerhalb eines Jahres als auch zwischen den beiden Jahren sehr unterschiedlich. Das Arbeitslosengeld zielt primär auf die vorübergehende Stabilisierung von Einkommensausfällen bei Arbeitslosigkeit. Die Höhe bestimmt sich nach dem vor Arbeitslosigkeit erreichten Arbeitslohn. Die durchschnittliche Höhe der individuellen Arbeitslosengeldansprüche ist in den wirtschaftsstarken Regionen aufgrund des dort höheren Lohnniveaus ebenfalls überdurchschnittlich hoch. Die regionale Verteilung wird aber im Wesentlichen von der Verteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken bestimmt. Zu den Regionen mit überdurchschnittlichen Zahlungen von über 400 (260) Euro je Einwohner in 2003 (2007) gehören daher alle ostdeutschen Regionen. Den Spitzenwert erreicht 2003 der Landkreis Rügen mit 640 Euro, die geringsten Zahlungen je Einwohner erhält die Stadt Wolfsburg mit 208 Euro. Innerhalb Westdeutschlands profitieren Regionen Nord- und Ostbayerns, das Ruhrgebiet, das Saarland, die Küstenregionen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens sowie weite Teile Niedersachsens an der ehemaligen innerdeutschen Grenze von überdurchschnittlichen Zahlungen. Konjunkturbedingt haben sich die Ausgaben für Arbeitslosengeld von 29 Mrd. Euro in 2003 auf 17 Mrd. in 2007 reduziert.

Im Unterschied zum Arbeitslosengeld ist die regionale Variation der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden, im Jahr 2003 deutlich größer. Auch dort wird die regionale Verteilung vom Ost-West-Gefälle dominiert. Die Ausgaben je Einwohner streuen von 22 Euro im südbayerischen Landkreis Erding bis 592 Euro im Landkreis Demmin in Mecklenburg-Vorpommern. Die regionale Umverteilungswirkung ist beim Eingliederungstitel deutlicher ausgeprägt als beim Arbeitslosengeld. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung verfolgen nicht primär das Ziel der Einkommensstabilisierung, sondern haben einen eher verteilungspolitischen Charakter. Ihre Verteilung wird weniger von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit als von dem Niveau der Arbeitslosigkeit bestimmt. Im Jahr 2003 enthält der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit zudem noch die Ausgaben für die Leistungen an Langzeitarbeitslose, so dass Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage ebenfalls besonders profitieren. Die Ausgaben für Ermessensleistungen sind von 12 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 2,5 Mrd. Euro im Jahr 2007 zurückgegangen. Neben der guten konjunkturellen Entwicklung haben dazu v. a. die Arbeitsmarktreformen beigetragen. So wurden für Eingliederungsleistungen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit 4,8 Mrd. Euro ausgegeben. Die Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben mit 8,8 Mrd. Euro in 2003 die kleinere Bedeutung. Im Jahr 2007 nehmen sie innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit 7,9 Mrd. Euro hingegen den größten Teil der Förderung ein. Neben dem Rückgang der Förderung, der zum Teil durch die Bundesleistungen zur Förderung der Langzeitarbeitslosen nach dem SGB II wieder ausgeglichen wird, hat sich auch das regionale Verteilungsmuster bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik geändert. Die ostdeutschen Regionen sind am stärksten vom Rückgang bei den Ermessensleistungen betroffen. Auch die Pflichtleistungen haben dort

überwiegend abgenommen, in vielen westdeutschen Kreisen haben sie hingegen zugenommen. Der regionale Ausgleich durch die Mittel der überwiegend ausgleichsorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik war vor den Reformen deutlich stärker als beim Arbeitslosengeld. Nach den Arbeitsmarktreformen hat der regionale Ausgleich durch die aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch die Arbeitslosenversicherung finanziert wird, sowohl im Volumen als auch in der regionalen Umverteilungswirkung, deutlich abgenommen.

In der Budgetinzidenz, der Saldo aus Beitragsaufkommen und Leistungsausgaben, ergibt sich für den regionalen Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung ein Umverteilungsvolumen in Höhe von 9,4 Mrd Euro in 2003 und 1,9 Mrd. Euro in 2007. Für diesen starken Rückgang sind die Herausnahme der Leistungen an Langzeitarbeitslose aus dem Haushalt der Arbeitslosenversicherung, die Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer stärkeren Betonung der Wirtschaftlichkeit und die gute konjunkturelle Entwicklung verantwortlich. Wechselt man auf die Kreisebene zeigt sich, dass das Ausgleichsvolumen der Arbeitslosenversicherung aufgrund der landesinternen Arbeitsmarktdisparitäten gegenüber der Länderebene zunimmt. Über die Arbeitslosenversicherung werden also erhebliche finanzielle Mittel regional umverteilt. Finanziert wird das Ausgleichsvolumen überwiegend von Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Während die Geberländer in etwa den Geberländern des Länderfinanzausgleichs entsprechen, stimmen die Empfängerstrukturen weniger überein. Vom regionalen Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung profitieren v. a. die ostdeutschen Flächenländer, in die ca. 85 (2003) bzw. 95 (2007) Prozent des Transfervolumens gehen. Die größten Empfänger, relativiert an der Einwohnerzahl, sind Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt mit einem Nettotransfer von 710 und 704 Euro je Einwohner in 2003 bzw. 175 und 128 Euro in 2007. Beim Länderfinanzausgleich profitiert hingegen in hohem Maße das Land Berlin. Im Jahr 2007 haben bei der Arbeitslosenversicherung alle westdeutschen Bundesländer einen positiven Saldo, beim Länderfinanzausgleich hingegen profitieren auch viele westdeutsche Länder. Ein weiterer Unterschied zum Länderfinanzausgleich ist, dass dort das Ausgleichsvolumen von 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 7,9 Mrd. Euro gestiegen ist.

Der direkte Vergleich der Verteilungsergebnisse beider Jahre zeigt, dass die beiden Systeme nur bedingt vergleichbar sind und die Verteilungswirkungen zum Teil unterschiedlich sind. Der durch die Arbeitslosenversicherung herbeigeführte implizite, regionale finanzielle Ausgleich beinhaltet sowohl Verteilungs- als auch Stabilisierungswirkungen, so dass das Ausgleichsvolumen dort deutlich konjunkturabhängig ist und eine automatische Begünstigung von Regionen mit ungünstiger wirtschaftlicher Lage nicht zwingend ist. Trotzdem hat die Arbeitslosenversicherung insgesamt eine stark nivellierende Wirkung auf regionale Einkommensungleichheiten. Die Korrelation zwischen der Höhe des Saldos aus Leistungsausgaben und Beitragsaufkommen und dem regionalen Primäreinkommen ist deutlich negativ. Allerdings hat die regional ausglei-

4 Die regionale Inzidenz 2003 und 2007 im Querschnitt

chende Wirkung von 2003 auf 2007 deutlich abgenommen, was den konjunkturellen Einflüssen als auch den Reformen am Arbeitsmarkt zugeschrieben werden kann.

5 Regionale Einkommensstabilisierung 2000 bis 2007

5.1 Regionale Einkommensstabilisierung

Bevor die empirische Analyse mit der Untersuchung der regionalen Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen für den Zeitraum von 2000 bis 2007 fortgesetzt wird, werden in diesem Abschnitt zunächst die wichtigsten Merkmale der regionalen Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst. Daraus lassen sich bereits einige Hinweise auf die zu erwartenden Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen gewinnen.

Zu Beginn der Arbeit wurde bereits auf die intertemporale Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung eingegangen (Abschnitt 2.2.2). Es konnte festgehalten werden, dass die Arbeitslosenversicherung wichtige Voraussetzungen eines intertemporalen automatischen Stabilisators erfüllt. Ausgangspunkt war die individuelle Stabilisierung von Einkommensausfällen, die sich idealerweise in der gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung von Einkommen und Konsum niederschlägt. Die Arbeitslosenversicherung ermöglicht die individuelle Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Auch die regionale Stabilisierungsfunktion kann in diesem Versicherungskontext betrachtet werden. Regionen versichern sich gegenseitig gegen regional auftretende Beschäftigungsschocks. Dies wird im Folgenden basierend auf den Überlegungen von Fatás (1998) kurz dargestellt. Er beschäftigt sich mit den Möglichkeiten, innerhalb eines föderalen Systems durch nationale Steuer- und Transfersysteme einen Ausgleich regional asymmetrischer Einkommensschwankungen herbeizuführen. Betrachtet wird eine Fiskalunion mit zwei gleich großen Regionen i und j . Das Periodeneinkommen jeder Region Y_i bzw. Y_j ist zufälligen Schwankungen unterworfen. Beide Regionen haben jedoch den gleichen Einkommensmittelwert \bar{Y} . Die Volatilität des regionalen Einkommens, ausgedrückt durch die Varianz σ_i^2 bzw. σ_j^2 , kann unterschiedlich sein, beide Einkommen sind mit ρ miteinander korreliert. Beide Regionen sind durch ein gemeinsames Transfersystem miteinander verbunden. Dabei wird auf das jeweilige regionale Einkommen eine zentrale Steuer mit einer zum Einkommen proportionalen Steuerrate

τ erhoben. Damit wird eine bestimmte Menge an öffentlichen Gütern in beiden Regionen finanziert. Die Menge ist in beiden Regionen gleich und über die Zeit konstant. Da das Einkommen über die Zeit stationär ist, wird die proportionale Steuerrate so gewählt, dass das Budget des Transfersystems langfristig ausgeglichen ist. Periodisch entstehen jedoch Überschüsse bzw. Defizite, die eine intertemporale Einkommensstabilisierung ermöglichen: Periodische Überschüsse UE bzw. Defizite D des gemeinsamen Transfersystems ergeben sich aus den Abweichungen des Periodeneinkommens einer Region Y_i bzw. Y_j vom langfristigen mittleren Einkommen Y :

$$UE = \tau(Y - Y_i) + \tau(Y - Y_j) \quad (5.1)$$

Jeder Region steht nachdem die Steuerzahlung geleistet wurde das Einkommen $Y_{i,d}$ bzw. $Y_{j,d}$ zur Verfügung. Fatás definiert in diesem Beispiel intertemporale Stabilisierung als die Verringerung der Volatilität des regionalen verfügbaren Einkommens:

$$\sigma_{i,d}^2 = (1 - \tau)^2 \sigma_i^2 \quad (5.2)$$

Um die interregionale Stabilisierung deutlich zu machen, führt Fatás als nächstes ein so genanntes regionales „permanentes“ Einkommen $Y_{p,i}$ ein. Dabei nimmt er an, dass die durch das Periodendefizit bzw. den -überschuss zu erwartenden Zahlungen von den Bewohnern einer Region bereits antizipiert werden. Da sich beide Regionen im langfristigen Einkommen entsprechen, trägt jede Region genau die Hälfte des Defizits bzw. erhält die Hälfte des Überschusses:

$$Y_{p,i} = (1 - \tau)Y_i - 0,5[\tau(Y - Y_i) + \tau(Y - Y_j)] \quad (5.3)$$

Die Varianz dieses permanenten Einkommens beträgt:

$$\sigma_{i,p}^2 = (1 - 0,5\tau)^2 \sigma_i^2 + (0,5\tau)^2 \sigma_j^2 + \tau(1 - 0,5\tau) \sigma_i \sigma_j \rho \quad (5.4)$$

Fatás definiert interregionale Stabilisierung als die Reduktion der Standardabweichung des regionalen permanenten Einkommens $\sigma_{i,p}^2$ gegenüber dem regionalen Einkommen vor Steuern σ_i^2 . Die interregionale Stabilisierung ist dann abhängig von dem Steuersatz, der Korrelation der regionalen Einkommen sowie dem Verhältnis der Schocks (Standardabweichung) zueinander. Sind die Einkommen perfekt positiv korreliert und die Varianzen entsprechen sich, kann keine regionale Stabilisierung stattfinden. Die Varianz des permanenten Einkommens entspricht der Varianz des verfügbaren Einkommens und es kommt nur zu intertemporaler Stabilisierung. Umgekehrt wird bei einer perfekt negativen Korrelation der regionalen Schocks ($\rho = -1$) und

gleicher Höhe der Schocks die maximale Stabilisierung des permanenten Einkommens erreicht. Das gemeinsame Transfersystem erwirtschaftet kein Defizit oder einen Überschuss, sondern erreicht ein periodisch ausgeglichenes Budget. Die Schwankung des permanenten Einkommens entspricht dann der Schwankung des verfügbaren Einkommens $(1 - \tau)^2 \sigma_i^2$. Maximal kann also die gleiche Stabilisierungswirkung erreicht werden, wie im intertemporalen Fall. Die Höhe der Stabilisierung wird dann ebenso wie bei intertemporaler Stabilisierung vom Steuersatz bestimmt. Zudem gilt, dass je geringer die regionalen Schocks miteinander korreliert sind, desto größer ist der Stabilisierungseffekt. Außerdem gilt, dass die Region mit dem höheren Einkommensrisiko, ausgedrückt durch eine höhere Standardabweichung, stärker von der Stabilisierung profitiert.

Kurz (2002) baut auf der Idee von Fatás auf und konzentriert sich auf eine nationale Arbeitslosenversicherung. Sie kommt zu den ähnlichen Ergebnissen. Eine gemeinsame Versicherung kann regional asymmetrische Schocks perfekt ausgleichen, aggregierte Schocks werden jedoch weiterhin über intertemporale Transfers ausgeglichen. Analog zu Fatás sind die Korrelation der Schocks sowie das Verhältnis der Varianzen zueinander entscheidend. Bei dauerhaft unterschiedlichen Varianzen exportieren Regionen mit hoher Varianz des Schocks die höhere Unsicherheit in das gemeinsame Versicherungssystem, wodurch sich auch die Varianz des Schocks der Region mit der niedrigeren Varianz erhöht. Interregionale Stabilisierung durch den Zusammenschluss zweier Regionen zu einer Fiskalunion kann jedoch trotzdem auch für die Region mit der dauerhaft niedrigeren Varianz vorteilhaft sein, wenn intertemporale Stabilisierung nicht oder nur eingeschränkt betrieben werden kann. Ursachen dafür können strenge Verschuldungsregeln sein, die eine Finanzierung eines hohen temporären Defizits nicht möglich machen. Üblicherweise dient die Einkommensstabilisierung der Stabilisierung des Konsums und letztlich des Outputs. Unter vollkommener Ricardianischer Äquivalenz gelingt eine intertemporale Stabilisierung nicht, da die Einwohner der Region antizipieren, dass ein Defizit durch höhere Steuerzahlungen in der Zukunft zurückgezahlt werden muss. Bei interregionaler Stabilisierung von regional asymmetrischen Schocks hingegen wird die Einkommensstabilisierung zumindest zum Teil konsumwirksam, da auch die Einwohner der anderen Region das heute erwirtschaftete Defizit mittragen und es nicht vollständig durch höhere eigene Zahlungen in der Zukunft finanziert werden muss.

Wie Fatás geht Kurz von gleichen langfristigen Einkommen der Regionen aus. Wird eine Region hingegen von einem permanenten Schock getroffen, z. B. einem negativen Arbeitsproduktivitätsschock, muss bei gleicher Lohnersatzrate der Beitragssatz erhöht werden, um langfristig einen Budgetausgleich sicherzustellen. Dies führt dazu, dass die Region mit dem höheren Einkommen nun dauerhaft Überschüsse erwirtschaftet, die zum Ausgleich des Defizits in der Region mit dem niedrigeren Einkommen verwendet werden und es kommt zu einer dauerhaften Ein-

kommensumverteilung zwischen den Regionen. Soll die Arbeitslosenversicherung ausschließlich der interregionalen Versicherung von Beschäftigungs- bzw. Einkommensschocks dienen, wird eine permanente Umverteilung als nicht wünschenswert erachtet. Langfristige Einkommensumverteilung aufgrund persistenter regionaler Unterschiede reduzieren die Anreize der Regionen gegen strukturelle Schwächen vorzugehen (von Hagen und Hammond, 1998).

Die Ansätze von Fatás und Kurz zur Beschreibung interregionaler Stabilisierung lassen einige Schlussfolgerungen für die zu erwartenden Ergebnisse der empirischen Analyse zu. Um einen substantiellen Stabilisierungseffekt zu erreichen, muss zunächst die Steuerrate bzw. das Finanzvolumen der Arbeitslosenversicherung im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft von Bedeutung sein. Dieser Frage wurde bereits in Abschnitt 2.2.2 nachgegangen. Es wurde festgehalten, dass die Höhe des Finanzvolumens der Arbeitslosenversicherung ausreichend ist, um substantielle Stabilisierungseffekte zu erzeugen. Weitere Bedingung für interregionale Stabilisierung sind regional asymmetrische Einkommensschocks. Die Arbeitslosenquote kann als Maß für Beschäftigungsschocks herangezogen werden, eine Erhöhung der Arbeitslosenquote geht mit einem Einkommensschock einher, der durch die Arbeitslosenversicherung zum Teil aufgefangen wird. Die regionalen Disparitäten in der Arbeitslosigkeit sind deutlich ausgeprägt und über die Zeit relativ konstant. Nur wenige Bundesländer ändern ihre Position in der Verteilung der Arbeitslosenquoten. Dennoch ist auch von regional asymmetrischen Entwicklungen in der Arbeitslosigkeit auszugehen. Kurz (2002) zeigt für die Jahre 1971 bis 1998 für die westdeutschen Bundesländer, dass der Anteil der länderspezifischen Bewegung in der Arbeitslosenquote zwischen 2 und 16 Prozent liegt. Regressiert man länderspezifische Arbeitslosenquoten der Bundesländer auf die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote, werden 94 (Saarland) bis 24 (Mecklenburg-Vorpommern) Prozent durch die nationale Arbeitslosenquote erklärt. Allerdings hat Mecklenburg-Vorpommern einen extrem niedrigen Wert, nachfolgend erreicht Thüringen einen Wert von 60 Prozent.³⁶ Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten verläuft also nicht gleichförmig.

Zusammenfassend ist ein regionales Stabilisierungspotenzial der Arbeitslosenversicherung gegeben. Auch ist zu erwarten, dass es auf einer kleinräumigeren Ebene wie den Raumordnungsregionen zunimmt. Allerdings ist auch mit starken Verteilungswirkungen in dem von Kurz beschriebenen Sinn auszugehen. Mittel- bis langfristig sind die regionalen Budgets der Arbeits-

³⁶Betrachtet wurde die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Arbeitslosenquote bezogen auf abhängig zivile Erwerbspersonen für die Jahre 1994 bis 2010. Sowohl die nationale als auch länderspezifischen Arbeitslosenquoten für alle 16 Bundesländer sind stationär. Der Anteil, der durch die Variation der nationalen Quote bestimmt wird, wurde dem korrigierten Bestimmtheitsmaß einer Regression der Landesquote auf die Bundesquote (OLS) entnommen. Getestet wurde anhand eines F-Tests auch, ob der Koeffizient der Bundesquote signifikant von 1 verschieden ist, sich Änderungen in der Bundesquote also nicht proportional in der Länderquote ausdrücken. Bei den Koeffizienten der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen kann die Hypothese nicht verworfen werden.

losenversicherung, berechnet aus dem regional erwirtschafteten Beitragsaufkommen und den in eine Region fließenden Ausgaben, sicher nicht ausgeglichen. Dies gilt auch für den Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2007, so dass eine deutliche Dominanz regionaler Verteilungswirkungen als Ergebnis der empirischen Analyse zu erwarten ist.

5.2 Ergebnisse empirischer Analysen

Während Verteilungseffekte in empirischen Analysen häufig im Querschnitt untersucht werden, wird der Stabilisierungseffekt über die Zeit untersucht. Dazu wird der Zusammenhang zwischen dem regionalen Einkommen vor stabilisierenden Eingriffen und danach betrachtet. Teilweise wird zwischen einem kurzfristigen Stabilisierungseffekt und einem langfristigen Umverteilungseffekt unterschieden. Die methodische Vorgehensweise in der Literatur orientiert sich häufig an dem von Asdrubali et al. (1996) vorgeschlagenen Ansatz. Sie schätzen das Ausmaß an Einkommens- und Konsumglättung zwischen den US-Bundesstaaten nach dem Auftreten regional asymmetrischer Einkommensschocks durch marktliche und staatliche Anpassungsmechanismen. Sie gehen von folgender Identität aus:³⁷

$$Y_1 = \frac{Y_1}{Y_2} Y_2 \quad (5.5)$$

Alle Einkommen beziehen sich auf die Einwohner einer Region, sind also Pro-Kopf-Größen. Y_1 steht für das Einkommen einer Region vor dem Wirksam werden der untersuchten Stabilisierungsmechanismen, z. B. für das regionale Primäreinkommen. Y_2 stellt das Einkommen nach Stabilisierungswirkungen dar. Werden beispielsweise die regionalen Stabilisierungswirkungen des nationalen Steuer- und Transfersystems untersucht, steht Y_2 für das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Logarithmieren und das Bilden erster Differenzen ergibt aus Gleichung 5.5

$$\Delta \log Y_1 = (\Delta \log Y_1 - \Delta \log Y_2) + \Delta \log Y_2. \quad (5.6)$$

Anschließend wird die Varianz von $\Delta \log Y_1$ gebildet:

³⁷Zur Vereinfachung wird der Ansatz nur anhand von zwei Einkommensvariablen dargestellt. Asdrubali et al. (1996) erläutern ihren Ansatz anhand eines mehrstufigen Einkommenskonzeptes und untersuchen die Stabilisierungswirkungen eines überregionalen Kapitalmarktes, Kreditmarktes sowie des nationalen Steuer- und Transfersystems.

$$\begin{aligned} \text{Var}(\Delta \log Y_1) &= \text{Cov}(\Delta \log Y_1; (\Delta \log Y_1 - \Delta \log Y_2)) \\ &+ \text{Cov}(\Delta \log Y_1; \Delta \log Y_2). \end{aligned} \quad (5.7)$$

Teilt man Gleichung 5.7 durch die Varianz von $\Delta \log Y_1$ ergibt sich

$$1 = \beta_{Y_2} + \beta_u. \quad (5.8)$$

Der Koeffizient β_{Y_2} steht für den OLS geschätzten Steigungskoeffizienten einer Regression von $(\Delta \log Y_1 - \Delta \log Y_2)$ auf $\Delta \log Y_1$. β_u steht für den unstabilisierten Einkommensrest. Steht ein mehrstufiges Einkommenskonzept zur Verfügung, können mit diesem Ansatz stabilisierende Effekte auf verschiedenen Stufen der Einkommensanpassung quantifiziert werden. Konkret wird der Stabilisierungseffekt zwischen n Regionen über T Zeitpunkte anhand der folgenden Regression geschätzt:

$$\Delta \log Y_{i,t} - \Delta \log Y_{i,t}^v = \alpha + \beta \Delta \log Y_{i,t} + u_{i,t} \quad (5.9)$$

mit $i = 1, \dots, n$ und $t = 1, \dots, T$.

$Y_{i,t}$ bezeichnet dabei das regionale Einkommen bevor die untersuchten Stabilisierungsmechanismen wirksam werden, und $Y_{i,t}^v$ steht entsprechend für das regionale Einkommen nach dem Wirken der Anpassungsmechanismen. Nimmt der Parameter β den Wert 1 an, so spiegeln sich Änderungen im Wachstum des Primäreinkommens vollständig in der Differenz zwischen den Wachstumsraten des Primär- und Sekundäreinkommens wider und das verfügbare Einkommen unterliegt keinerlei Veränderungen bei Schwankungen des Bruttoeinkommens. Dies entspricht einer vollständigen Risikoteilung. Umgekehrt führt eine Änderung der Wachstumsrate im Primäreinkommen bei einem Parameterwert von 0 zu keiner Änderung in der Differenz der Wachstumsraten und das verfügbare Einkommen reagiert vollständig auf Schwankungen im Bruttoeinkommen. Der Parameter β kann daher als Maß für die Stabilisierungseffekte zwischen dem Primär- und Sekundäreinkommen interpretiert werden.

Asdrubali et al. (1996) schätzen für die Bundesstaaten der USA anhand von Daten aus den Jahren 1963 bis 1990, dass ca. 13 Prozent (Koeffizient β) der Einkommensschwankungen durch das nationale Steuer- und Transfersystem ausgeglichen werden. Insgesamt werden ca. 75 Prozent der regional asymmetrisch auftretenden Schocks im Bruttoinlandsprodukt durch die verschie-

denen Mechanismen der Risikoteilung ausgeglichen. Für die Arbeitslosenversicherung ermitteln sie zusätzlich einen Stabilisierungseffekt von 1,7 Prozent. Dieser Gesamteffekt lässt sich in den Effekt aus Finanzierung und Leistungen zerlegen. Es zeigt sich, dass der Stabilisierungseffekt für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung mit -0,2 Prozent leicht negativ ist. Für die Ausgaben schätzen sie einen Effekt von 1,9 Prozent.

Ein anderer in der Literatur verbreiteter Ansatz zur empirischen Identifikation der regionalen Stabilisierungswirkungen stammt von Bayoumi und Masson (1995) und wird von Mélitz und Zumer (2002) aufgegriffen und in einen breiteren methodischen Kontext gestellt. Während bei Asdrubali et al. (1996) nationale Entwicklungen, die auf die Regionen gleich wirken, durch die Aufnahme von Zeitdummies in der Regression berücksichtigt werden, sind die regionalen Einkommensvariablen bei Bayoumi und Masson (1995) im Verhältnis zum Bundeswert des jeweiligen Jahres dargestellt. Die Einkommensvariablen sind somit alle um den Wert 1 zentriert, der dem Bundeswert entspricht. Das verfügbare Einkommen Y_{it} einer Region i in der Periode t bestimmt sich wie folgt:

$$Y_{it} = \alpha_d + \beta_d \bar{X}_i + \beta_s (X_{it} - \bar{X}_i) + \epsilon_{it} \quad (5.10)$$

Variablen mit einem Überstrich stehen für die regionsspezifischen Mittelwerte über den betrachteten Zeitraum. Sie werden bei einem entsprechend langen Zeitraum als dauerhaftes oder permanentes Einkommen der Region interpretiert. Das verfügbare Periodeneinkommen der Region hängt nach Gleichung 5.10 zu einem Anteil β_d vom durchschnittlichen oder permanenten Einkommen der Region vor Steuern/Abgaben und Transfers \bar{X}_i ab. Zusätzlich ist es zu einem Anteil β_s von der Abweichung des Bruttoperiodeneinkommens X_{it} vom permanenten Bruttoeinkommen abhängig. Unter der Annahme, dass sich der Störterm ϵ_{it} in $\eta_i + \mu_{it}$ aufteilt, kann Gleichung 5.10 in die folgenden Teile zerlegt werden:

$$\bar{Y}_i = \alpha_d + \beta_d \bar{X}_i + \eta_i \quad (5.11)$$

$$Y_{it} - \bar{Y}_i = \beta_s (X_{it} - \bar{X}_i) + \mu_{it} \quad (5.12)$$

Im Unterschied zu Asdrubali et al. (1996) wird in diesem Ansatz versucht, zwischen Umverteilung und Stabilisierung zu trennen. Der Parameter β_s gibt den Zusammenhang zwischen temporären Abweichungen des Primäreinkommens vom langfristigen Einkommen und temporären Abweichungen des verfügbaren Einkommens vom langfristigen Einkommen wieder. Der

Stabilisierungseffekt wird daher durch $(1 - \beta_s)$ gemessen. Der Verteilungseffekt ergibt sich entsprechend durch $(1 - \beta_d)$. Regionale Umverteilung tritt dann ein, wenn das permanente Bruttoeinkommen der Region dauerhaft unterhalb des permanenten verfügbaren Einkommens der Region liegt, das heißt, dass das regionale Budget einer Region langfristig nicht ausgeglichen ist. Einen Überblick über ausgewählte Analysen für Deutschland, die den beschriebenen Spezifikationen folgen, zeigt Tabelle 5.1.

Tabelle 5.1: Analysen zu regionalen Stabilisierungswirkungen fiskalischer Systeme in Deutschland

| | Büttner (2002) | Kurz (2002) | Jüßen (2006) | Hepp und von Hagen (2009) |
|-------------------------|-----------------------------|------------------------------|-------------------------------|--|
| Regionen | 10 BL West | 7 Landes- arbeitsämter | 271 Arbeits- marktregionen | 16 BL |
| Periode | 1990-2000 | 1975-1997 | 1995-2002 | 1995-2006, BL West: 1970-1994 |
| Finanzströme | LFA, GRV, ALV | ALV | STS, SV | LFA |
| Abhängige Variable | $(\Delta mVK - \Delta VEK)$ | $(\Delta BLS - \Delta mBLS)$ | $(\Delta PEK - \Delta VEK)$ | 1. VEK 2. $VEK_{it} - VEK_i$ |
| Unabhängige Variable | ΔmVK | ΔBLS | ΔBIP | 1. mVK 2. $mVK_{it} - mVK_i$ |
| Stabilisierung | ALV: 4,9% | 5-6% | -1,9% | 1. 36,9% (38,6% West) 2. 19,4% (46,8% West) |

BL: Bundesländer; LFA: Länderfinanzausgleich; GRV: Gesetzliche Rentenversicherung; ALV: Arbeitslosenversicherung; STS: Steuer- und Transfersystem; SV: Sozialversicherung; BLS: Bruttoentgelt aus unselbständiger Beschäftigung; mBLS: BLS nach Anpassungsleistungen; BIP: Bruttoinlandsprodukt; mVK: Volkseinkommen ergänzt um Gütersteuern; PEK: Primäreinkommen; VEK: Verfügbares Einkommen nach Berücksichtigung der untersuchten Budgetanpassungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analysen von Büttner und Kurz wurden ausgewählt, da sie explizit auch die regionalen Stabilisierungswirkungen der Arbeitslosenversicherung in Deutschland untersuchen. Ihre Analysen beschränken sich jedoch auf Westdeutschland. Deshalb werden im Folgenden auch

die wesentlichen Erkenntnisse der Analysen von Jüßen (2006) sowie von Hepp und von Hagen (2009) dargestellt, die auch die ostdeutschen Regionen einbeziehen. Dem Ansatz von Asdrubali et al. (1996) folgend untersucht Büttner (2002) die Wirkung der einzelnen Stufen des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs und der Arbeitslosen- und Rentenversicherung zwischen den westdeutschen Bundesländern. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung schließen auch die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe mit ein. Die Analyse basiert auf Daten des Zeitraums 1970 bis 1997. Büttner identifiziert für die Arbeitslosenversicherung einen Stabilisierungseffekt in Höhe von 4,9 Prozent, das heißt, 4,9 Prozent der kurzfristigen Abweichungen im Ländereinkommen werden durch die Arbeitslosenversicherung ausgeglichen. Im Vergleich zu den Effekten des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 6,8 Prozent und der Rentenversicherung in Höhe von 4,3 Prozent ist der Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenversicherung als sehr hoch zu bewerten. Indem die Schätzungen für Differenzen über Perioden von mehr als einem Jahr geschätzt werden, versucht Büttner auch längerfristige Reaktionen auf Beschäftigungsschocks zu identifizieren. Bei der Arbeitslosenversicherung steigt der Stabilisierungseffekt um 8,7 Prozentpunkte stark an, wenn Vierjahresperioden zu Grunde gelegt werden. Da die Zahlung des Arbeitslosengeldes in den meisten Fällen auf ein Jahr begrenzt ist, scheint dieser Effekt überraschend. Büttner liefert mögliche Erklärungen: Selbst wenn Arbeitsmärkte von persistent hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, kann es einen hohen Umschlag an Arbeitslosen geben und die Höhe der Empfänger von Arbeitslosengeld bleibt überdurchschnittlich hoch. Zudem beinhalten die untersuchten Ausgaben auch die Arbeitslosenhilfe, die an Langzeitarbeitslose gezahlt wird und deren Anspruchsdauer nicht begrenzt ist. Zuletzt führt er an, dass es zusätzlich zu regionalen, risikospezifischen Selektionsprozessen kommen kann, wenn Migration aus Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage in Regionen mit positiver Arbeitsmarktlage überwiegend durch Personen mit relativ günstigen Beschäftigungschancen stattfindet. Büttner misst den Stabilisierungseffekt auf das regionale Volkseinkommen in der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, das heißt, er bezieht sich auf das regionale Faktoreinkommen zu Marktpreisen und addiert zusätzlich noch den Anteil des in der Region erwirtschafteten Aufkommens an direkten und indirekten Verbrauchssteuern. Da darin auch die von den Bewohnern der Region bezogenen Vermögenseinkommen enthalten sind, wird der Stabilisierungseffekt, der nur auf die Veränderungen im Bruttoerwerbseinkommen wirkt, tendenziell unterschätzt. Weitere Unschärfen ergeben sich durch die für die Analyse verwendeten Daten, die nur anhand von Indikatoren regionalisiert werden können. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden anhand der Anteile der Länder am Lohnsteueraufkommen auf die Länder umgelegt. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe werden anteilig nach Arbeitslosenzahlen und die restlichen Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nach Bevölkerungsanteilen umgelegt.

Kurz (2002) untersucht in ihrer Analyse ausschließlich die Wirkung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Sie wendet ebenfalls den von Asdrubali et al. (1996) vorgeschlagenen

Ansatz an und überträgt Schätzgleichung (5.9) in ein Fehlerkorrekturmodell, um auch langfristige Zusammenhänge zu untersuchen:

$$\begin{aligned} \Delta \log Y_{i,t} - \Delta \log Y_{i,t}^v = & \alpha + \beta \Delta \log Y_{i,t} + \eta (\Delta \log Y_{i,t-1} - \Delta \log Y_{i,t-1}^v) \\ & + \lambda [(\log Y_{i,t-1} - \log Y_{i,t-1}^v) - \gamma \log Y_{i,t-1}] + u_{i,t} \end{aligned} \quad (5.13)$$

Gleichung 5.13 wurde zusätzlich um eine verzögerte endogene Variable erweitert. Für den kurzfristigen Stabilisierungsparameter β schätzt sie in Abhängigkeit von der Schätzmethode für die Ausgaben und Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung einen Effekt von 5,2 bis 6 Prozent. Werden nur die Ausgaben für Arbeitslosengeld betrachtet, so wird ein Effekt von 3 Prozent berechnet. Ergebnisse eines Modells mit fixen Regionseffekten geben ebenfalls einen Stabilisierungseffekt von ca. 5,3 bis 5,8 Prozent für die gesamte Arbeitslosenversicherung und von 2,3 bis 2,5 Prozent für das Arbeitslosengeld wieder. Die Ergebnisse für den Koeffizienten γ , der langfristige Verteilungswirkungen messen soll, sind für die Arbeitslosenversicherung insgesamt nicht signifikant. Für das Arbeitslosengeld zeigt sich in der einfachen OLS-Schätzung ein signifikanter negativer Effekt in Höhe von -2,6 Prozent. Dieser Effekt ist allerdings über verschiedene Schätzverfahren nicht robust, so dass Kurz aus den Ergebnissen schließt, dass keine langfristigen regionalen Umverteilungswirkungen vorliegen. Dass ein Umverteilungseffekt nur für das Arbeitslosengeld alleine ermittelt werden kann, entspricht auch nicht den Erwartungen, da Umverteilung eher von der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgehen sollte. Diese Ausgaben verteilen sich im betrachteten Zeitraum regional auch nach der Langzeitarbeitslosigkeit. Kurz stellt in der deskriptiven Analyse bereits fest, dass die Mehrheit der westdeutschen Landesarbeitsämter über den Untersuchungszeitraum ein ausgeglichenes Budget hat. Ausnahmen bilden Baden-Württemberg mit einem positiven Saldo und Niedersachsen/Bremen mit einem negativen Saldo.

Im Unterschied zu Büttner bezieht Kurz den Stabilisierungseffekt auf Veränderungen im regionalen Arbeitseinkommen. Der Einkommensbegriff ist daher enger gefasst als bei Büttner, da dort unterschiedliche Stabilisierungsmechanismen untersucht werden. Die regionalen Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung werden ebenfalls anders berechnet. Das in einer Region erwirtschaftete Beitragsaufkommen wird ermittelt, indem aus dem in der VGR ausgewiesenen Beitragsaufkommen aller Sozialversicherungen der Länder ein Verteilungsschlüssel berechnet wird und damit die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung umgeschlüsselt werden. Die Ausgaben werden nicht wie bei Büttner indikatorgestützt regionalisiert, sondern direkt den Abrechnungsergebnissen der Bundesagentur für Arbeit entnommen.

Zusammenfassend haben die beiden Analysen trotz der deutlichen Unterschiede in den Datengrundlagen, den Einkommensvariablen und der regionalen Bezugseinheit einen überraschend ähnlichen kurzfristigen Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenversicherung zwischen ca. 5 und 6 Prozent zwischen den westdeutschen Ländern bzw. Landesarbeitsämtern zum Ergebnis. Der Stabilisierungseffekt für das Arbeitslosengeld alleine scheint geringer zu sein. Hinweise auf langfristige Umverteilungswirkungen im Zeitraum von 1975 bis 1997 werden nicht gefunden.

Jüßen (2006) verwendet für seine Analyse des regionalen Stabilisierungseffektes privater Institutionen – wie des überregionalen Kapitalmarktes – sowie des Steuer- und Transfersystems und der Sozialversicherung Daten für 271 Arbeitsmarktregionen in Deutschland aus dem Zeitraum 1995 bis 2002. Es wird ebenfalls die von Asdrubali et al. (1996) vorgeschlagene Spezifikation verwendet. Um den Umverteilungseffekt zu messen, werden der VGR entnommene Angaben zum Bruttoinlandsprodukt, Primäreinkommen und dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte von der Kreisebene auf die Ebene der Arbeitsmarktregionen aggregiert. Interessanterweise findet er einen signifikanten negativen Stabilisierungseffekt von -1,9 Prozent. Jüßen misst den Stabilisierungseffekt auf kurzfristige Veränderungen im Bruttoinlandsprodukt. Es ist davon auszugehen, dass die durch das Steuer- und Transfersystem intendierten oder nicht-intendierten Stabilisierungseffekte höher ausfallen, wenn sich die Analyse auf Schwankungen im Primäreinkommen der privaten Haushalte und nicht auf das Bruttoinlandsprodukt bezieht. Jüßen (2006) interpretiert seine Ergebnisse vor dem Hintergrund früherer Studien so, dass durch die Aufnahme der neuen Bundesländer in die Analyse längerfristige Verteilungseffekte überwiegen und Stabilisierungseffekte selbst als nicht-intendierte Nebenwirkung nahezu keine Rolle spielen.

Hepp und von Hagen (2009) verwenden den zweiten eingangs dargestellten Ansatz und trennen somit zwischen längerfristigen Verteilungs- und kurzfristigen Stabilisierungswirkungen. Zudem untersuchen sie regionale Wirkungen zum einen zwischen den westdeutschen Ländern im Zeitraum 1970 bis 1994 und zum anderen zwischen allen deutschen Bundesländern im Zeitraum 1995 bis 2006. Untersucht werden die Wirkungen der drei Stufen des bundesdeutschen Länderfinanzausgleichs und der Steueraufteilung innerhalb der Gemeinschaftssteuern. Grundlage bildet ähnlich wie bei Büttner das Volkseinkommen, ergänzt um das gesamte in einem Land generierte Aufkommen an Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Gemeinschaftssteuern. Ihre Resultate lassen sich wie folgt zusammenfassen: Alle in die Analyse einbezogenen Ausgleichsmechanismen führen zwischen den westdeutschen Ländern zu einer Umverteilung von ca. 37 Prozent. Sie steigt bei der Betrachtung aller Bundesländer im späteren Zeitraum auf etwa 39 Prozent an. Getrennte Schätzungen für West- und Ostdeutschland zeigen, dass die Umverteilung zwischen den westdeutschen Ländern im späteren Zeitraum unter Gültigkeit des gesamtdeutschen Systems mit nun 63 Prozent deutlich zugenommen hat. Zwischen den ostdeutschen Ländern

ist der Grad an Umverteilung mit 25 Prozent deutlich geringer. Für den Stabilisierungseffekt hingegen ermitteln die Autoren einen Rückgang von ca. 48 Prozent für Westdeutschland auf nur noch etwa 19 Prozent in der gesamtdeutschen Betrachtung. Schätzungen für die beiden Landesteile für den Zeitraum von 1995 bis 2006 ergeben einen Stabilisierungseffekt von 31 Prozent für Westdeutschland und 14 Prozent für Ostdeutschland. Die Ergebnisse zeigen also einen moderaten Anstieg der Umverteilung zwischen den Ländern nach der Wiedervereinigung und eine deutlich gesunkene Stabilisierung. Zugleich haben ärmere westdeutsche Länder von der stärkeren Umverteilung nach der Reform des Länderfinanzausgleichs und der Integration der ostdeutschen Bundesländer profitiert. Als mögliche Erklärung führen sie an, dass sich ärmere westdeutsche Bundesländer in den Verhandlungsprozessen zum Finanzausgleich mit den ostdeutschen Ländern zusammenschließen und dadurch ihre Verhandlungsmacht steigern konnten.

5.3 Schätzansatz

Um die Verteilungs- und Stabilisierungswirkung des Budgets der Arbeitslosenversicherung zu schätzen, wird auf die von Bayoumi und Masson (1995) vorgeschlagene Spezifikation zurückgegriffen. Ausgangspunkt sind die beiden Einkommensvariablen X_{it} und Y_{it} . X_{it} steht für das Einkommen je Einwohner bevor staatliche Eingriffe wirksam werden und Y_{it} für das Einkommen je Einwohner nach staatlichen Eingriffen. Der Index i steht für einen regionalen und t für einen Zeitindex. Die beiden Einkommensvariablen werden in Relation zum Einkommen je Einwohner auf Bundesebene einer Periode, Y_t bzw. X_t , gesetzt.

$$y_{it} = \left(\frac{Y_i}{Y} \right)_t \quad x_{it} = \left(\frac{X_i}{X} \right)_t \quad (5.14)$$

Die beiden neuen Variablen x_{it} und y_{it} sind somit um den Wert 1 zentriert. Dadurch werden aggregierte Einkommensänderungen bzw. intertemporale Stabilisierungswirkungen, die alle Regionen in gleicher Weise treffen, ausgeblendet und nur die relative regionalen Einkommensverteilung zwischen den Regionen betrachtet. Die Bestimmung der Stabilisierungs- und Verteilungswirkungen erfolgt anhand der beiden folgenden Schätzgleichungen:

$$y_i = \alpha + \beta_d x_i + \eta_i \quad (5.15)$$

und

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_s x_{it} + u_{it}, \quad (5.16)$$

wobei η_i and u_{it} zufällig verteilte Störterme darstellen. Mélitz und Zumer (2002) zeigen in ihrer Untersuchung verschiedener Schätzstrategien, dass unterschiedliche Ergebnisse zum Ausmaß an Stabilisierung deutlicher durch Unterschiede in der Wahl der Einkommensvariablen als durch Unterschiede in der Schätzspezifikation bestimmt werden. Dazu vergleichen sie die Schätzansätze früherer Studien (Sala-i Martin und Sachs, 1992; von Hagen, 1992; Bayoumi und Masson, 1995; Asdrubali et al., 1996; Obstfeld und Peri, 1998) für die Stabilisierungswirkung des Steuer- und Transfersystems in den USA auf Schwankungen im regionalen Bruttoinlandsprodukt sowie den regionalen Bruttoeinkommen der privaten Haushalte. Sie schließen aus ihrer Analyse, dass die Wahl der Einkommensvariablen letztlich inhaltlich bestimmt werden muss, sie sich jedoch möglichst eng auf die untersuchten Transfers und Steuern bzw. Abgaben beziehen sollten.

Für die Arbeitslosenversicherung bietet sich als Bezugspunkt für den Stabilisierungseffekt auf das regionale Einkommen die regionale Bruttolohn- und Gehaltssumme der abhängig Beschäftigten Arbeitnehmer an, da die Arbeitslosenversicherung im Wesentlichen nur auf Änderungen in diesem Einkommen reagiert. Allerdings sind die zur Berechnung des regionalen Beitragsaufkommens verwendeten Daten an der Beitragsbemessungsgrenze zensiert (vgl. Abschnitt 3.1.1), so dass zum einen der Effekt der Beiträge nicht berechnet werden kann und zum anderen die relative regionale Einkommensverteilung verzerrt ist. Es wird daher auf das in der VGR ausgewiesene empfangene Arbeitnehmerentgelt zurückgegriffen. Es ist Bestandteil des Primäreinkommens und beinhaltet alle Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung inklusive der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Da es nur für die Länder verfügbar ist, wird zusätzlich das Primäreinkommen herangezogen. Das Primäreinkommen wurde bereits in der deskriptiven Analyse als umfassender Wohlstandsindikator einer Region verwendet. Es lässt eine Schätzung der Verteilungs- und Stabilisierungseffekte auf der Ebene der Raumordnungsregionen zu. Es ist zu erwarten, dass die Effekte der Arbeitslosenversicherung gemessen am Primäreinkommen etwas kleiner ausfallen werden.

Nahezu allen empirischen Analysen der interregionalen Stabilisierungseffekte ist gemein, dass die Effekte verschiedener Budgetkomponenten durch eine Anpassung der Einkommensvariablen ermittelt werden. Konkret werden die folgenden Einkommensvariablen für die Schätzung verwendet:

- X_{it} = Primäreinkommen bzw. Arbeitnehmerentgelt der Einwohner in Region i

- $Y_{it}^B = X_{it}$ -Beitragsaufkommen zur Arbeitslosenversicherung der Beschäftigten mit Wohnort in Region i
- $Y_{it}^{Alg} = Y_{it}^B +$ Arbeitslosengeldzahlungen an Empfänger in der Region
- $Y_{it}^{K3} = Y_{it}^{Alg} +$ Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsförderung
- $Y_{it}^{Egt} = Y_{it}^{K3} +$ Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung
- $Y_{it}^{Alv} = Y_{it}^{Egt}$

Die Ausgaben entstammen der gleichen Datenquelle und wurden der gleichen Regionalisierungsmethode unterzogen wie in der deskriptiven Analyse im vorangegangenen Kapitel. Der Effekt der einzelnen Positionen im Budget der Arbeitslosenversicherung ergibt sich jeweils aus der Differenz zwischen dem geschätzten Koeffizienten und dem Koeffizienten der vorherigen Gleichung. Der Gesamteffekt der Arbeitslosenversicherung ergibt sich aus der Regression von Y_{it}^{Alv} bzw. Y_{it}^{Egt} auf X_{it} . Die beiden Gleichungen werden sowohl für die Bundesländer als auch für die 96 Raumordnungsregionen geschätzt.³⁸

Gleichung 5.15 liefert den umverteilenden Effekt der Arbeitslosenversicherung durch eine Querschnittsregression. Der Koeffizient β_d beschreibt den between-Schätzer und bezieht sich auf längerfristig bestehende relative Einkommensunterschiede zwischen den Regionen. Bei einem Koeffizienten in Höhe von 1 hat die Arbeitslosenversicherung keinerlei Einfluss auf die relative regionale Einkommensverteilung, da sich eine Änderung der Position im Bruttoeinkommen voll auf die Position im Einkommen nach Arbeitslosenversicherung niederschlägt (keine Umverteilung). Umgekehrt zeigt ein Koeffizient von 0 an, dass die regionale relative Verteilung der Lohneinkommen keinen Einfluss auf die relative Verteilung der Einkommen nach der Umverteilung durch die Arbeitslosenversicherung hat (volle Umverteilung). Der umverteilende Effekt ergibt sich also aus $1 - \beta_d$ und zeigt an, um wie viel Prozent sich eine Veränderung der relativen Einkommensposition in X in der relativen Einkommensposition in Y nicht niederschlägt. Erfährt beispielsweise eine Region durch eine positive Einkommensentwicklung relativ zu den anderen Regionen eine Verbesserung ihrer Einkommensposition vom Bundesdurchschnitt (1,0) auf das 1,5-fache des Bundesdurchschnitts, so erhöht sich die relative Position im Einkommen nach der Arbeitslosenversicherung bei einem Koeffizienten von 0,3 (starke Umverteilung) nur um 0,15.

Mit Gleichung 5.16 wird der Stabilisierungseffekt gemessen. Durch die Aufnahme fixer Regionaleffekte α_i wird die Variation um den regionalen Einkommensmittelwert untersucht und

³⁸Zu den Datenquellen, der Regionalisierungsmethode sowie der Wahl der regionalen Bezugseinheit siehe Kapitel 3.

β_s stellt den within-Schätzer dar. Der regionale Mittelwert gibt die langfristige Position einer Region relativ zu den anderen Regionen an. Der Koeffizient zeigt, wie sich temporäre Abweichungen von der langfristigen relativen Einkommensposition einer Region nach der Arbeitslosenversicherung niederschlagen. Die Stabilisierungswirkung ergibt sich analog zu den Verteilungswirkungen aus $1 - \beta_s$.

Zusammenfassend unterscheidet dieser Ansatz zwischen einem Stabilisierungseffekt auf kurzfristige Abweichungen von einem permanentem regionalen Einkommen und einem langfristigen, als Umverteilung bezeichneten Effekt auf regionale Unterschiede im permanenten, langfristigen Einkommen. Diese Unterscheidung ist besonders für die Untersuchung der Arbeitslosenversicherung von Bedeutung, die zu einem großen Anteil temporäre Leistungen zur Einkommensstabilisierung umfasst, jedoch auch Transfers – vor allem der aktiven Arbeitsmarktpolitik – enthält, die eher auf strukturelle, langfristige regionale Unterschiede ausgerichtet sind. Der Ansatz macht zudem nochmals deutlich, dass nicht von hoher Stabilisierung auf einen hohen Umverteilungseffekt geschlossen werden kann und umgekehrt. Während Gleichung 5.15 von einfacherer Spezifikation ist und nur die Querschnittseigenschaften der Daten genutzt werden, sind bei dem fixed-effects Ansatz in Gleichung 5.16 mehrere einer erwartungstreuen und effizienten Schätzung zugrunde liegende Annahmen zu prüfen (vgl. Wooldridge, 2002, Kapitel 10).

Damit der OLS-Schätzer des fixed-effects-Modells erwartungstreu ist, muss zunächst die Annahme der Exogenität der erklärenden Variablen bedingt auf die fixen Effekte α_i gelten:

$$E(u_{it}|x_{it}, \alpha_i) = 0 \quad (5.17)$$

Der fixed-effects-Schätzer ist zudem effizient, wenn die Störterme einer sphärischen Verteilung folgen, d.h. weder Heteroskedastie noch Autokorrelation vorliegt.

Stationarität

Bevor mit der Überprüfung der Annahmen begonnen wird, soll zunächst die Stationarität der Zeitreihen untersucht werden. Dies ist für die Interpretation der Ergebnisse und die Beurteilung des Zusammenhangs von großer Bedeutung, da bei Vorliegen von nicht-stationären Zeitreihen die statistische Signifikanz des Stabilisierungsparameters unter Umständen deutlich überschätzt wird. Möglich wäre beispielsweise, dass sich die relative Einkommensverteilung auch in diesem kurzem Zeitraum in eine bestimmte Richtung entwickelt und die am Bundesdurchschnitt relativierten Werte einem Trend folgen. Die Überprüfung der Integrationsordnung

der Zeitreihen ist nur für die Stabilisierungsgleichung relevant, da die Daten für die Schätzung von Gleichung 5.15 gepoolt vorliegen.

Folgen die Variablen einem differenzstationären Prozess, besteht die Möglichkeit, durch Differenzenbildung einen stationären Prozess abzuleiten. So formulieren beispielsweise Bayoumi und Masson (1995) ihre Einkommensvariablen in der Schätzung der Stabilisierungswirkungen (Gleichung 5.16) in ersten Differenzen. Eine visuelle Überprüfung der Daten lässt keine Trendentwicklung vermuten. Aufgrund der kurzen Zeitreihe sind statistische Tests zur Überprüfung der Stationarität nur bedingt anwendbar. Trotzdem wird zusätzlich zur visuellen Inspektion der Panel-Unit-Root Test von Levin et al. (2002) zur Überprüfung herangezogen (LLC). Er eignet sich besonders für kleinere Paneldatensätze und erlaubt sowohl regionspezifische Effekte als auch über die Regionen heterogene Störgrößen. Die Nullhypothese des LLC-Tests geht von einem für alle Regionen gleichen nicht-stationären datengenerierenden Prozess aus. Tabelle 5.2 zeigt die Ergebnisse für die Zeitreihen der Bundesländer und der Raumordnungsregionen. Der Test hat zum Ergebnis, dass alle verwendeten Variablen stationär sind.³⁹

Tabelle 5.2: Ergebnisse des LLC-Stationaritätstests

| Variable | Bundesländer | Raumordnungsregionen |
|-----------|--------------|----------------------|
| X | -6,79 | -11,74 |
| Y^B | -6,74 | -13,35 |
| Y^{Alg} | -4,52 | -14,24 |
| Y^{K3} | -3,67 | -14,62 |
| Y^{Egt} | -3,04 | -12,95 |

Dargestellt ist die standardnormalverteilte Teststatistik t_{δ}^* des Levin-Lin-Chu Tests auf Stationarität bei Paneldaten (LLC).

Quelle: Eigene Darstellung.

Serielle Korrelation und gruppenweise Heteroskedastie

Um zu testen, ob die Störterme in Gleichung 5.16 seriell korreliert sind, wird der von Wooldridge (2002) vorgeschlagene Test angewandt (Drukker, 2003). Dazu wird Gleichung 5.16 in 1. Differenzen dargestellt, wodurch die regionspezifischen Effekte verschwinden:

$$\Delta y_{it} = \beta \Delta x_{it} + \Delta u_{it} \tag{5.18}$$

³⁹Der 0,005-Quantilswert der Standardnormalverteilung beträgt -2,576.

Die aus der Schätzung von Gleichung 5.19 ermittelten Residuen werden auf ihren verzögerten Wert regressiert, wobei für Heteroskedastie korrigiert wird.

$$\hat{u}_{it} = \delta \hat{u}_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (5.19)$$

Anschließend wird getestet, ob die u_{it} serielle Autokorrelation aufweisen.

Die Testergebnisse zeigen, dass die Nullhypothese keine Autokorrelation 1. Ordnung für alle auf den verschiedenen Einkommensvariablen beruhenden Spezifikationen sowohl für die Raumordnungsregionen als auch für die Bundesländer verworfen werden muss. Zur Beseitigung der seriellen Autokorrelation können verzögerte Variablen aufgenommen werden. Die Schätzgleichung in einer dynamischen Form zu spezifizieren scheint nicht nur unter methodischen Aspekten sinnvoll, auch inhaltlich spricht einiges dafür. In der bisherigen statischen Betrachtung erfolgen Reaktionen auf Veränderungen der regionalen Einkommensposition innerhalb eines Jahres im gleichen Jahr. Insbesondere bei den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnte man mit Verzögerungen in der Reaktion des Mittelzuflusses rechnen.

In der vorliegenden Analyse ist zudem zu beachten, dass im Zeitraum von 2000 bis 2004 Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die an Langzeitarbeitslose vergeben wurden, aus dem Budget der Arbeitslosenversicherung finanziert wurden. Insbesondere für die Mittelströme der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist daher mit verzögerten Effekten zu rechnen. Beim Eingliederungstitel legt bereits das Verfahren der regionalen Mittelzuteilung eine Abhängigkeit der Mittelzuteilung vom Budget des Vorjahres fest. Einer dynamischen Spezifikation der Schätzgleichung sind aufgrund der kurzen Zeitreihe in der vorliegenden Analyse allerdings enge Grenzen gesetzt. Um einen möglichen Einfluss der verzögerten exogenen Variable zu überprüfen, wurde Gleichung 5.16 folgendermaßen modifiziert:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{it} + \beta_2 x_{it-1} + u_{it} \quad (5.20)$$

Es zeigt sich zum einen, dass die verzögerte exogene Variable durchgehend nicht signifikant ist und dass ihre Aufnahme sowie die Aufnahme einer verzögerten endogenen Variable nicht zur Beseitigung der Autokorrelation 1. Ordnung der Residuen führt. Die Annahme kontemporärer homoskedastischer Varianzen der Störterme zwischen den Gruppen wurde anhand eines modifizierten Wald-Tests überprüft (Baum, 2001). Es zeigt sich, dass die Nullhypothese homoskedastischer Störterme für die Raumordnungsregionen und die Bundesländer verworfen werden muss.

Zusammenfassend legen die Ergebnisse der Tests nahe, einen Schätzer zu verwenden, der sowohl bei serieller Autokorrelation als auch bei gruppenweiser Heteroskedastie robuste Standardfehler liefert. Auf die Aufnahme einer verzögerten exogenen Variable wird verzichtet und Gleichung 5.20 mit einem OLS-Schätzer geschätzt, der sowohl Autokorrelation der Störterme als auch Heteroskedastie zulässt (Hoechle, 2007).

Endogenität

Der dargestellte Schätzansatz bleibt nicht von potenziellen Endogenitäts- bzw. Simultanitätsproblemen verschont. Das Beitragsaufkommen einer Region ist nicht nur das Ergebnis des Einkommens und der ökonomischen Aktivität in der Region, sondern es wirkt ebenfalls selbst auf die ökonomischen Aktivitäten in der Region und damit auch auf das Bruttoeinkommen zurück. So führt beispielsweise eine Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung zu einem geringeren verfügbaren Einkommen mit entsprechenden negativen Effekten auf den regionalen Konsum und damit ebenso auf das Primäreinkommen. Steigen umgekehrt die Transferausgaben in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit und rückläufiger Lohnsumme an, hat dies c. p. positive Konsumwirkungen und damit auch positive Effekte auf das hier verwendete Primäreinkommen zur Folge. Es stellt sich also das Problem der simultanen Kausalität. Dieses Problem tritt prinzipiell in allen Analysen zum Zusammenhang von Fiskalpolitik und Einkommen auf, da zwischen beiden eine interdependente Beziehung besteht.

Zur Bewältigung des Endogenitätsproblems wenden beispielsweise Sala-i Martin und Sachs (1992) ein Instrumentvariablenverfahren (IV) an. Die Lösung durch einen Instrumentvariablen-schätzer wurde in vielen nachfolgenden Studien übernommen und ist zum Standard geworden. Begründet wird die Anwendung des IV-Schätzers auch mit dem Problem von Meßfehlern in den Makrodaten (Büttner, 1999; Kurz, 2002). Um die Auswirkungen eines potenziellen Endogenitätsproblems zu untersuchen, wurde in der vorliegenden Analyse der Instrumentvariablenansatz getestet. Die unabhängige Variable wurde mit ihrem verzögerten Wert instrumentiert. Es wird unterstellt, dass Beitragsleistung aus und die Transferzahlungen in eine Region in einer Periode unabhängig von der relativen Bruttoeinkommensposition der Vorperiode sind. Es wurde ein Hausman-Test zur Überprüfung der potenziellen Endogenität durchgeführt. Die Nullhypothese, dass die Unterschiede zwischen den Koeffizienten der IV-Schätzung und der OLS-Schätzung nicht systematisch sind, kann nicht verworfen werden. Die Ergebnisse der IV-Schätzung werden daher nicht präsentiert.

5.4 Ergebnisse

5.4.1 Umverteilung

Umverteilungswirkungen implizieren, dass Regionen dauerhaft kein ausgeglichenes Budget erwirtschaften und es permanente Unterschiede im Einkommen bzw. dem Arbeitslosigkeitsrisiko gibt (vgl. Abschnitt 5.1). Die deskriptiven Analysen lassen bereits erwarten, dass es im Untersuchungszeitraum zu erheblichen Umverteilungswirkungen durch die Arbeitslosenversicherung kommt. Tabelle 5.3 zeigt die Ergebnisse für die Schätzung der Verteilungsgleichung 5.15 anhand der über die Zeit gepoolten Daten. Die korrigierten Bestimmtheitsmaße liegen bei allen Regressionen bei über 90 Prozent. Die unabhängige Variable basiert auf dem regionalen Primäreinkommen aus der VGR. Die erste Spalte zeigt, welche Anpassungen bei der abhängigen Variablen gemacht wurden, also welche Zahlungen vom Primäreinkommen abgezogen (Beiträge) bzw. addiert (Transfers) wurden. Der Effekt eines Zahlungsstroms ergibt sich daher immer aus der Differenz zum vorherigen Koeffizienten. Die Berechnung der Variablen ist in Abschnitt 5.3 beschrieben.

Tabelle 5.3: Regionale Einkommensumverteilung 2000-2007, Primäreinkommen (Gleichung 5.15)

| Transfer | β_d | | | |
|---|-----------|------------|----------|-------------|
| | 16 BL | 10 BL West | 96 ROR | 74 ROR West |
| Arbeitslosenversicherung (Y^{Alv}) | 0,93 | 0,99 | 0,92 | 0,97 |
| <i>davon:</i> | (0,008) | (0,012) | (0,003) | (0,003) |
| Beiträge (Y_{it}^B) | 1,01 | 1,01 | 1,00 | 1,00 |
| | (0,002) | (0,006) | (0,0001) | (0,002) |
| +Arbeitslosengeld (Y^{Alg}) | 0,98 | 1,00 | 0,96 | 0,99 |
| | (0,004) | (0,009) | (0,002) | (0,002) |
| +AAMP: Pflichtleistungen (Y^{K3}) | 0,96 | 1,00 | 0,95 | 0,98 |
| | (0,040) | (0,009) | (0,002) | (0,002) |
| +AAMP: Ermessensleistungen (Y^{Egt}) | 0,93 | 0,99 | 0,92 | 0,97 |
| | (0,008) | (0,012) | (0,003) | (0,003) |

BL steht für Bundesländer und ROR für Raumordnungsregionen. AAMP bezeichnet die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Der unabhängigen Variable liegt das Primäreinkommen zugrunde. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die 16 Bundesländer beträgt der Koeffizient 0,93 mit einer Standardabweichung von 0,008. Die Nullhypothese $\beta_d = 1$ wird bei einem F-Wert von 70,6 deutlich verworfen. Im Mittel wurden also über den Zeitraum von 2000 bis 2007 durch die Transfers der Arbeitslosenversicherung ca. 7 Prozent der regionalen Einkommensungleichheiten, bezogen auf das regionale Primäreinkommen, ausgeglichen. Weicht das Primäreinkommen je Einwohner einer Region beispielsweise um einen Euro vom Bundesdurchschnitt ab, beträgt die Abweichung im Einkommen je Einwohner nach Zahlungen der Arbeitslosenversicherung in die Region nur noch 93 Cent. Die Beiträge haben einen leicht regressiven Einfluss. Den größten Anteil an der umverteilenden Wirkung haben das Arbeitslosengeld und die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit jeweils etwa 3 Prozentpunkten. Die Pflichtleistungen hingegen erreichen nur einen Wert von unter 2 Prozentpunkten.⁴⁰ Die ausgeprägten Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den Bundesländern haben also erhebliche Verteilungswirkungen zur Folge. In der zweiten Spalte sind die Ergebnisse für die westdeutschen Bundesländer ohne Berlin angegeben. Dabei beziehen sich die Einkommensvariablen auf den westdeutschen Durchschnitt. Zwischen den westdeutschen

⁴⁰Der Wert für das Arbeitslosengeld ergibt sich aus $1,01 - 0,98$ und für die Ermessensleistungen aus $0,96 - 0,93$.

Bundesländern zeigen sich keine Umverteilungswirkungen für die Arbeitslosenversicherung insgesamt.

Tabelle 5.4: Regionale Einkommensumverteilung 2000-2007, Arbeitnehmereinkommen (Gleichung 5.15)

| Transfer | β_d | |
|---|-----------|------------|
| | 16 BL | 10 BL West |
| Arbeitslosenversicherung (Y^{Alv}) | 0,84 | 0,93 |
| <i>davon:</i> | (0,012) | (0,010) |
| Beiträge (Y_{it}^B) | 1,01 | 0,99 |
| | (0,002) | (0,004) |
| +Arbeitslosengeld (Y^{Alg}) | 0,93 | 0,96 |
| | (0,005) | (0,008) |
| +AAMP: Pflichtleistungen (Y^{K3}) | 0,90 | 0,95 |
| | (0,007) | (0,009) |
| +AAMP: Ermessensleistungen (Y^{Egt}) | 0,84 | 0,93 |
| | (0,012) | (0,010) |

BL steht für Bundesländer und ROR für Raumordnungsregionen. AAMP bezeichnet die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Der unabhängigen Variable liegt das Arbeitnehmereinkommen zugrunde. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet man allerdings nur die von den Arbeitnehmern in einer Region empfangenen Arbeitnehmereinkommen, dann zeigt sich auch zwischen den westdeutschen Ländern ein signifikanter Umverteilungseffekt in Höhe von 7 Prozent. Dies geht aus der zweiten Spalte in Tabelle 5.4 hervor. Für die Jahre zwischen 1975 bis 1998 findet Kurz (2002) keine Umverteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung bezogen auf das regionale Bruttoentgelt zwischen den Bundesländern. Das hier gefundene Ergebnis kann zum einen auf eine Zunahme der regionalen Disparitäten innerhalb Westdeutschlands und deren Persistenz hindeuten. Zum anderen könnte auch die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Wiedervereinigung zu diesem Ergebnis beitragen. In der gesamtdeutschen Betrachtung beträgt der Umverteilungseffekt 16 Prozent für alle Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Wie zu erwarten war, steigt die umverteilende Wirkung beim Übergang auf das Arbeitnehmereinkommen an. Während bei den Ergebnissen für die 10 westdeutschen Länder der Effekt des Arbeitslosengeldes etwa so hoch ist wie der Effekt der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik, ist in der gesamtdeutschen Betrachtung in Spalte 1 die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (3 + 6 Prozent) etwas höher als die des

Arbeitslosengeldes (8 Prozent). Der Effekt der Ermessensleistungen fällt von 6 Prozentpunkten in der gesamtdeutschen Betrachtung auf nur noch 2 Prozentpunkte für die westdeutschen Länder. Die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben also einen deutlichen Verteilungseffekt zu Gunsten der ostdeutschen Regionen. Dies bestätigt die Ergebnisse der deskriptiven Analyse im vorangegangenen Kapitel. Zum Teil liegt das am ehemaligen Verfahren zur Allokation der Mittel auf die regionalen Agenturen, das ostdeutsche Regionen begünstigte (vgl. Abschnitt 2.1.3). Zum anderen liegt dies an der Finanzierung der Leistungen für Langzeitarbeitslose aus der Arbeitslosenversicherung bis einschließlich 2004. Auch dadurch war der Mittelfluss in die ostdeutschen Regionen, die überproportional unter Langzeitarbeitslosigkeit leiden, höher. Es ist davon auszugehen, dass sich dies nach den Arbeitsmarktreformen geändert hat.⁴¹

Der Blick auf die 96 Raumordnungsregionen in Tabelle 5.3 zeigt einen ähnlichen hohen Umverteilungseffekt von 8 Prozent wie für die 16 Bundesländer. Auch die Werte für die einzelnen Transfers ähneln sich. Interessanterweise zeigt sich für die westdeutschen Raumordnungsregionen nun ein signifikanter Effekt der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 3 Prozent. Die Nullhypothese $\beta_d = 1$ wird bei einem F-Wert von 94,4 deutlich verworfen. Auf der kleinräumigeren Ebene gehen auch die innerhalb der westdeutschen Bundesländer zu findenden persistenten Disparitäten auf den Arbeitsmärkten in die Regression ein. Insofern ist eine Zunahme der Umverteilung bzw. ein Hervortreten der Umverteilungswirkung zu erwarten. Ähnliches zeigte sich auch in der deskriptiven Analyse.

5.4.2 Stabilisierung

Die Ergebnisse für die Schätzung der Stabilisierungsgleichung basierend auf dem Primäreinkommen sind Tabelle 5.5 zu entnehmen. Zwischen den 16 Bundesländern kann für die Transfers der Arbeitslosenversicherung sowie die Beiträge kaum ein regionaler Stabilisierungseffekt gefunden werden. Für den mit OLS geschätzten Koeffizienten ohne um Autokorrelation 1. Ordnung der Störterme korrigierte Standardfehler ergibt sich ein Wert von 0,967 mit einem Standardfehler von 0,05. Der verwendete korrigierte Schätzer zeigt für die Arbeitslosenversicherung insgesamt einen Wert von 0,98 (5.5). Allerdings kann der Hypothesentest, dass der Parameter signifikant von 1 verschieden ist, nicht verworfen werden (p-Wert=0,43). Die Effekte der einzelnen Komponenten sind insgesamt und im Unterschied zueinander so gering, dass sie kaum

⁴¹ Betrachtet man nur den Zeitraum von 2005 bis 2007, so fällt der gesamte Umverteilungseffekt der Arbeitslosenversicherung von 16 Prozent auf nur noch 8 Prozent, wovon auf die Ermessensleistungen 2 Prozentpunkte entfallen. Zwar lässt dieser kurze Zeitraum keine repräsentativen Aussagen zu, es ist jedoch davon auszugehen, dass die umverteilende Wirkung der Arbeitslosenversicherung reformbedingt deutlich abgenommen hat.

interpretiert werden können. Einzig für die Beiträge und das Arbeitslosengeld zeigt sich ein etwas ausgeprägterer destabilisierender bzw. stabilisierender Effekt. Für die 10 westdeutschen Bundesländer zeigt sich kein Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenversicherung mehr, das heißt eine temporäre Verschlechterung bzw. Verbesserung der relativen Einkommensposition im Primäreinkommen, gemessen an der längerfristigen Position, geht mit einer nahezu identischen Verschlechterung bzw. Verbesserung der relativen Einkommensposition nach den Beiträgen zur bzw. den Transfers aus der Arbeitslosenversicherung einher.

Tabelle 5.5: Regionale Einkommensstabilisierung 2000-2007, Primäreinkommen (Gleichung 5.16)

| Transfer | β_s | | | |
|---|-----------|------------|--------|-------------|
| | 16 BL | 10 BL West | 96 ROR | 74 ROR West |
| Arbeitslosenversicherung (Y^{Alv}) | 0,98 | 1,01 | 0,99 | 1,00 |
| <i>davon:</i> | (0,02) | (0,01) | (0,02) | (0,01) |
| Beiträge (Y_{it}^B) | 1,02 | 1,03 | 1,06 | 1,01 |
| | (0,01) | (0,01) | (0,02) | (0,00) |
| + Arbeitslosengeld (Y^{Alg}) | 0,99 | 1,01 | 1,02 | 1,00 |
| | (0,01) | (0,01) | (0,02) | (0,01) |
| +AAMP: Pflichtleistungen (Y^{K3}) | 0,99 | 1,01 | 1,01 | 1,00 |
| | (0,01) | (0,01) | (0,02) | (0,00) |
| +AAMP: Ermessensleistungen (Y^{Egt}) | 0,98 | 1,01 | 0,99 | 0,99 |
| | (0,02) | (0,001) | (0,02) | (0,01) |

BL steht für Bundesländer und ROR für Raumordnungsregionen. AAMP bezeichnet die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Darstellung.

Blickt man auf die Ergebnisse für die Raumordnungsregionen in der dritten und vierten Spalte, ändern sich die Ergebnisse nicht wesentlich. Für die 96 Raumordnungsregionen zeigt sich ein nur schwach signifikanter Effekt von einem Prozent und für die 74 westdeutschen Raumordnungsregionen ebenso wie bei den 10 westdeutschen Bundesländern ohne Berlin kein Effekt mehr. Die Ergebnisse, basierend auf dem von den Arbeitnehmern einer Region empfangenen Arbeitnehmerentgelt, zeigt die nächste Tabelle. Ähnlich wie bei den Verteilungswirkungen steigt auch hier der gemessene Effekt an. Für Gesamtdeutschland ergibt sich ein Effekt in Höhe von etwa 9 Prozent, allerdings ist der Effekt nur schwach signifikant, der Hypothesentest, dass der Parameter signifikant von 1 verschieden ist, kann nur auf dem 10 Prozent niveau nicht mehr verworfen werden (p-Wert=0,08). Zwischen den 10 westdeutschen Ländern ohne Berlin hingegen lässt

sich kein Stabilisierungseffekt erkennen. Auch hier zeigt sich wie beim Primäreinkommen, dass eine temporäre Verschlechterung der relativen Einkommensposition nicht mit einer temporären Verbesserung der Einkommensposition nach Arbeitslosenversicherung verbunden ist.

Tabelle 5.6: Regionale Einkommensstabilisierung 2000-2007, Arbeitnehmereinkommen (Gleichung 5.16)

| Transfer | β_s | |
|--|-----------|------------|
| | 16 BL | 10 BL West |
| Arbeitslosenversicherung (Y^{Alv}) | 0,91 | 1,08 |
| <i>davon:</i> | (0,05) | (0,03) |
| Beiträge | 1,00 | 1,01 |
| (Y_{it}^B) | (0,00) | (0,01) |
| + Arbeitslosengeld | 0,97 | 1,05 |
| (Y^{Alg}) | (0,02) | (0,01) |
| +AAMP: Pflichtleistungen | 0,95 | 1,06 |
| (Y^{K3}) | (0,03) | (0,02) |
| +AAMP: Ermessensleistungen | 0,91 | 1,08 |
| (Y^{Egt}) | (0,05) | (0,03) |

BL steht für Bundesländer und ROR für Raumordnungsregionen. AAMP bezeichnet die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Der abhängigen Variable liegt das Arbeitnehmereinkommen zugrunde. Standardfehler in Klammern.

Quelle: Eigene Darstellung.

5.4.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend deuten die Ergebnisse der Regressionsanalyse darauf hin, dass die Arbeitslosenversicherung im Untersuchungszeitraum nur schwach bis kaum stabilisierend auf regional asymmetrische Einkommensschocks wirkt. Eine temporäre Abweichung in der relativen Einkommensposition vor Wirksam werden der Arbeitslosenversicherung von der mittelfristigen durchschnittlichen Position einer Region muss nicht mit einer Verminderung in der Abweichung im Einkommen nach Arbeitslosenversicherung einhergehen. Die Evidenz für eine längerfristige Einkommensumverteilung zwischen den Regionen ist hingegen stark. Die Ergebnisse unterscheiden sich damit zum Teil von den Ergebnissen von Kurz (2002) oder Büttner (2002), die mit ähnlichem Ansatz die regionalen Verteilungs- bzw. Stabilisierungswirkungen vor der Wiedervereinigung untersuchen. Bei beiden zeigt sich – allerdings unter Bezugnahme

auf unterschiedliche Einkommensvariablen – ein Stabilisierungseffekt in Höhe von ca. 5 Prozent und tendenziell keine längerfristigen Umverteilungswirkungen. Die unterschiedlichen Ergebnisse können zum einen auf den unterschiedlichen Schätzzeitraum zurückzuführen sein. So könnten sich regional asymmetrische Entwicklungen in der Arbeitslosigkeit im Untersuchungszeitraum im Vergleich zu den Jahrzehnten vor 1990 verringert haben. Damit ginge auch ein Rückgang des interregionalen Stabilisierungspotentials einher. Zum anderen bildet die Aufnahme Ostdeutschlands in den Untersuchungszeitraum die wahrscheinlich bedeutendere Ursache für die Unterschiede zu früheren Studien. Damit werden die Zahlungsströme hauptsächlich durch die hohen und dauerhaften regionalen Disparitäten in der Arbeitslosigkeit zwischen den ost- und westdeutschen Regionen bestimmt. Regionen mit guter Arbeitsmarktlage, z. B. aus dem süddeutschen Raum, bleiben so auch bei einer Verschlechterung ihrer relativen Position weiterhin Nettozahler, während die Masse der Transfers an die ostdeutschen Regionen geht. Die Position der Region relativ zu den anderen Regionen verbessert sich damit nach den Zahlungen an und erhaltenen Transfers aus der Arbeitslosenversicherung kaum. Umgekehrt erhalten Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit auch dann Transferzahlungen, wenn keine Veränderung in der relativen Bruttoeinkommensposition eintritt. Denn es findet ein permanenter Umschlag auf dem Arbeitsmarkt statt, der Transfers erzeugt. Beispielsweise betrug das Verhältnis von monatlichen Zugängen in Arbeitslosigkeit zum monatlichen Bestand an Arbeitslosen im Jahr 2003 (2007) bundesweit im Jahresdurchschnitt 14,5 (18,2) Prozent, in Westdeutschland 15,6 (18,8) und in Ostdeutschland 12,6 (17,0) Prozent.⁴² Die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung gehen an eine Region unabhängig davon, ob es sich um einen kurzfristigen Einbruch in der Beschäftigung oder um einen dauerhaften Umschlag am Arbeitsmarkt handelt. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Mittel der aktiven Arbeitsförderung im Untersuchungszeitraum überproportional an ostdeutsche Regionen gingen.

Auf eine grundlegende Änderung regionaler Ausgleichsmechanismen nach der Wiedervereinigung deutet die Studie von Jüßen (2006) hin. Er findet für das gesamte Steuer- und Transfersystem sowie die Sozialversicherung bezogen auf Schocks im Bruttoinlandsprodukt einen destabilisierenden Effekt (1995-2002). Dies steht ebenfalls im Widerspruch zu einer Untersuchung von Kellermann (2001), die den stabilisierenden Effekt der öffentlichen Transfers auf Schwankungen des Bruttoinlandsprodukt zwischen 1970 und 1990 für die westdeutschen Bundesländer mit dem gleichen Ansatz untersucht. Anders als Jüßen (2006) findet sie einen hohen Stabilisierungseffekt in Höhe von 62 Prozent. Obwohl ihre Definition von öffentlichen Transfers auch Transfers zwischen den Bundesländern – z. B. durch den Länderfinanzausgleich – umfasst, da auf das verfügbare Einkommen in einer Region im privaten und öffentlichen Sektor Bezug genommen wird, ist der Unterschied zu dem Ergebnis von Jüssen deutlich. Für den

⁴²Die Angaben beziehen sich auf die sozialrechtlich definierte Arbeitslosigkeit und entstammen eigenen Berechnungen basierend auf den Daten des Data-Warehouse der Bundesagentur für Arbeit.

Länderfinanzausgleich finden Hepp und von Hagen (2009) einen Anstieg der Umverteilung und eine deutlich gesunkene Stabilisierung zwischen den Ländern nach der Wiedervereinigung (vgl. Abschnitt 5.2). Die Ergebnisse der Regressionsanalyse deuten darauf hin, dass sich auch bei der Arbeitslosenversicherung die regionalen Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen mit der Aufnahme der ostdeutschen Bundesländer geändert haben. Bezogen auf die in Abschnitt 5.1 dargestellten Eigenschaften regionaler Stabilisierungssysteme ist diese Ergebnis eher negativ zu bewerten, da permanente Zahlungsströme die Anstrengung einer Region, Nettozahlungen zu vermeiden, verringern können. Dieser Aspekt wird im nächsten Kapitel, das sich abschließend mit den regionalen Verteilungs- und Stabilisierungseffekten der Arbeitslosenversicherung unter ausgewählten Anreizaspekten beschäftigt, aufgegriffen.

6 Bewertung der Ergebnisse unter Anreizaspekten

Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit liegt in der empirischen Analyse der regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung. Hauptergebnisse sind ein starker finanzieller Ausgleich zwischen den Regionen, starke Umverteilungswirkungen sowie schwache interregionale Einkommensstabilisierungswirkungen. Die Ergebnisse geben zum einen Auskunft über die Höhe und Determinanten des Ausgleichs sowie Wirkungsweisen innerhalb des Ausgleichssystems. Eine möglichst hohe Stabilisierung oder Umverteilung kann jedoch ebenso wenig wie eine möglichst geringe Umverteilung bei einer möglichst hohen Stabilisierung für sich genommen ein ökonomisches Ziel sein. Das Ausmaß an Umverteilung muss in der politischen Willensbildung beantwortet werden und über die Verankerung des Solidarprinzips in der Sozialversicherung besteht ein weitgehender gesellschaftlicher Konsens.

Die empirischen Ergebnisse können jedoch vor dem Hintergrund ökonomischer Anreizwirkungen betrachtet werden. Wie bereits in der kurzen Übersicht über die ökonomischen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung zu erkennen war, bringt die Arbeitslosenversicherung vielfältige Anreizwirkungen mit sich. Im Folgenden werden drei Aspekte in einem kurzen Überblick dargestellt, die besonders vor dem Hintergrund der regionalen Ausgleichswirkung relevant erscheinen. Diese sind Auswirkungen auf die innerdeutsche Arbeitskräftemobilität, die Effekte auf Löhne und Beschäftigung einer zentralen Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu einer dezentralen Arbeitslosenversicherung sowie zuletzt einige politökonomische Überlegungen zum Ausgleichssystem.

6.1 Innerdeutsche Arbeitskräftemobilität

Während die Arbeitslosenversicherung ein institutionalisierter Ausgleichsmechanismus zur Anpassung an regional asymmetrische Beschäftigungsschocks ist, stellt die intranationale Arbeitskräftemobilität einen zentralen marktlichen Anpassungsmechanismus dar. Darunter wird im

Folgenden ein Arbeitsplatzwechsel in Verbindung mit einem Umzug verstanden. Durch eine hohe Arbeitskräftemobilität werden regional asymmetrisch auftretende Arbeitsmarktungleichgewichte ausgeglichen. Andererseits kann selektive Arbeitskräftemobilität auch zur Verstärkung regionaler Ungleichgewichte beitragen, wenn überwiegend Hochqualifizierte aus den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit abwandern. Bezogen auf regionale Unterschiede in den Arbeitslosenquoten kann aufgrund von empirischen Erkenntnissen davon ausgegangen werden, dass intranationale Arbeitskräftemobilität zu einem Abbau der Disparitäten in Deutschland beiträgt (Granato et al., 2011). Die interne Arbeitskräftemobilität in Deutschland ist im Vergleich zu den USA gering, innerhalb der europäischen Union liegt sie im Mittelfeld (OECD (Hrsg.), 2005). Deutlich geringer ist die Migrationsneigung von gering Qualifizierten im Vergleich zu hochqualifizierten Arbeitskräften.

Zu den Determinanten der Mobilitätsentscheidung zählen neben individuellen und regionalen Faktoren auch institutionelle Gegebenheiten. Großzügige Lohnersatzleistungen ermöglichen es höhere Suchkosten, die v. a. bei der überregionalen Suche entstehen, in Kauf zu nehmen. Dies spricht für einen positiven Effekt auf die Migrationswahrscheinlichkeit. Allerdings steigt mit der Höhe oder der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auch der Reservationslohn. Dies wirkt negativ auf die Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung – auch auf dem überregionalen Arbeitsmarkt – anzunehmen und damit negativ auf die Mobilität. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können sich ebenfalls negativ auf die Arbeitskräftemobilität auswirken. Dabei sind zwei Fälle von so genannten regionalen lock-in Effekten zu unterscheiden. Zum einen kann die Suchanstrengung der Maßnahmeteilnehmer selbst reduziert werden, zum anderen kann durch ein hohes regionales Angebot an arbeitsmarktpolitischen Programmen das Suchverhalten der Arbeitslosen, die nicht an einer Maßnahme teilnehmen, dahingehend beeinflusst werden, dass ebenfalls die Suchanstrengungen auf dem überregionalen Markt reduziert werden. Dieser Aspekt ist aufgrund des im Beobachtungszeitraum der regionalen Inzidenzanalyse massiven Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die bis 2004 von der Arbeitslosenversicherung finanziert wurden, besonders interessant. Die Effekte des Angebots von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten auf das Suchverhalten aller Arbeitslosen untersucht Arntz (2005) innerhalb des in Abschnitt 2.2.3 skizzierten suchtheoretischen Rahmens. Die regional verfügbaren Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik können nach Arntz (2005) als Substitut für reguläre Beschäftigung angesehen werden. Dies gilt insbesondere für Beschäftigung schaffende Maßnahmen und Maßnahmen zur Förderung einer Arbeitsaufnahme, die mit dem Erwerb von neuen Ansprüchen in der Arbeitslosenversicherung verbunden sind. Ein erhöhtes Angebot dieser Maßnahmen auf dem regionalen Arbeitsmarkt entspricht daher einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Stellenangeboten auf dem regionalen Markt. Damit erhöht sich der Gegenwartswert einer Suche und der Reservationslohn in beiden Märkten steigt. Die Wahrscheinlichkeit eine Beschäftigung auf einem der beiden Märkte aufzunehmen, fällt damit ebenfalls. Zudem erhöht sich die

Suchintensität auf dem regionalen Markt relativ zur Suchintensität auf dem überregionalen Markt, wodurch die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigungsaufnahme auf dem überregionalen Arbeitsmarkt weiter fällt. Zusammenfassend kann somit ein hohes regionales Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die regulärer Beschäftigung ähneln, zu regionalen lock-in Effekten führen.

Arntz (2005) untersucht ihre im suchtheoretischen Modell aufgestellte Hypothese zu den lock-in Effekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik anhand von administrativen Daten über Arbeitslose aus Westdeutschland, die zwischen 1981 und 1995 arbeitslos wurden. Es werden nur Personen zwischen 26 und 41 Jahren betrachtet, um die gleichen institutionellen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Interregionale Mobilität definiert sie anhand eines Wechsels des Arbeitsplatzes zwischen 180 westdeutschen Arbeitsmarktregionen. Dabei wird der letzte Arbeitsplatz vor der Arbeitslosigkeit mit dem der neuen Beschäftigung verglichen. Einbezogen werden nur sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Anhand von Cox-Hazardraten-Modellen mit konkurrierenden Risiken wird die Wahrscheinlichkeit, in den regionalen und in den überregionalen Arbeitsmarkt abzugehen, geschätzt. Als Kovariate gehen individuelle Merkmale, wie z. B. Alter oder Familienstand, regionale Merkmale, wie das regionale Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen oder das regionale Beschäftigungswachstum, in die Analyse ein. Um die Wirkung des lokalen Angebotes an aktiver Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen, wird zusätzlich ein Indikator zur regionalen Ausstattung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgenommen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Migrationswahrscheinlichkeit überwiegend von individuellen Faktoren bestimmt wird. Für die regionale Ausstattung mit arbeitsmarktpolitischen Angeboten wird kein signifikanter Effekt auf die Migrationswahrscheinlichkeit von Männern gefunden, so dass sich die theoretische Erwartung für Männer nicht bestätigen. Der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, auf dem regionalen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, ist signifikant positiv. Für Frauen hingegen zeigt sich, dass ein Anstieg der Maßnahmeteilnehmer relativ zu allen Arbeitslosen und Teilnehmern die Wahrscheinlichkeit für eine Beschäftigung auf dem regionalen Arbeitsmarkt reduziert. Allerdings lassen sich diese Effekte nur sehr eingeschränkt interpretieren, da die Aufnahme einer Beschäftigung in der Datenbasis nicht von der Teilnahme an einer Maßnahme getrennt werden kann. Für Frauen ist der Effekt des Angebotes an Maßnahmen in der Region auf die Migrationswahrscheinlichkeit schwach signifikant negativ, was einen schwachen Hinweis darauf gibt, dass die Suchstrategie von Frauen durch das regionale Angebot an Maßnahmen beeinflusst wird.

In einem späteren Beitrag untersuchen Arntz und Wilke (2009) mit einem ähnlichen Ansatz anhand administrativ gewonnener Daten über Arbeitslose, die zwischen 2000 und 2002 arbeits-

los wurden und bis Ende 2004 nicht mehr arbeitslos waren, die Determinanten intranationaler Migration. Verheiratete Frauen werden aus der Analyse ausgeschlossen, da ihr Suchverhalten von Besonderheiten des Familienkontextes abhängt. Arbeitslose suchen nun allerdings simultan auf drei Märkten, dem regionalen Markt für reguläre Beschäftigung, dem überregionalen Markt für reguläre Beschäftigung und dem Markt für geförderte Beschäftigungsverhältnisse. Letztere bestehen aus selbständigen und unselbständigen Beschäftigungsverhältnissen, die in Zusammenhang mit einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen. Migration wird definiert als Wechsel in eine nicht benachbarte Arbeitsmarktregion mit Bezug auf die 227 deutschen Arbeitsmarktregionen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ebenso wie die Teilnahme an einer Maßnahme vor Eintritt der erneuten Arbeitslosigkeit negativ auf die Wahrscheinlichkeit eine reguläre Beschäftigung, regional oder überregional, aufzunehmen wirken. Die regionale Ausstattung mit arbeitsmarktpolitischen Programmen hat einen positiven Effekt auf den Übergang in Maßnahmen zu Lasten der Übergänge in reguläre Beschäftigung. Während bei Alleinstehenden allerdings weniger Übergänge in reguläre Beschäftigung auf dem lokalen Arbeitsmarkt beobachtet werden, ist der Effekt auf Übergänge in reguläre Beschäftigung auf dem überregionalen Markt bei verheirateten Männern negativ. Arntz und Wilke (2009) schließen daraus, dass von einem hohen lokalen Angebot an arbeitsmarktpolitischen Programmen geringe regionale lock-in Effekte auf verheiratete Männer ausgehen.

Eine weitere empirische Studie zu den Auswirkungen einer verlängerten Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf die Migrationswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen stammt von Arntz et al. (2008). Sie nutzen eine Reform der Bezugsdauer für Arbeitslose im Jahr 1997. Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde für verschiedene Altersgruppen herabgesetzt. Anschließend vergleichen sie die von der Reform betroffene Gruppe mit einer Kontrollgruppe, bei der sich die Bezugsdauer nicht verändert hat. Die Analyse basiert auf einer aus administrativen Daten gewonnenen Stichprobe männlicher sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Die Autoren betrachten die Wahrscheinlichkeit, vor und nach der Reform bis zu einem bestimmten Zeitpunkt aus Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung auf dem regionalen oder überregionalen Arbeitsmarkt aufzunehmen, für die betroffene Gruppe und die Kontrollgruppe. Sie finden keinen Reformeffekt auf unqualifizierte Arbeitslose. Einschränkend merken sie jedoch an, dass der empirische Nachweis für diese Gruppe besonders schwierig ist, da sie durch die Reform nur schwach betroffen sind, beispielsweise weil der Arbeitslosengeldanspruch bereits so niedrig war, dass ergänzende Sozialleistungen in Anspruch genommen wurden. Eine Kürzung der Bezugsdauer hat dann keinen Einfluss auf das Einkommen der Betroffenen. Für hochqualifizierte weisen die Ergebnisse auf einen negativen Effekt einer höheren Bezugsdauer auf die Mobilität von Unverheirateten hin, wohingegen auf Verheiratete nur schwache Effekte ausgehen.

Zusammenfassend deutet die empirische Evidenz der zitierten Studien darauf hin, dass die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und wahrscheinlich auch die Höhe der Lohnersatzrate negativ auf die Mobilität von Arbeitslosen wirken. Ein hohes Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hingegen scheint nur einen schwachen negativen Effekt auf die regionale Mobilität von Arbeitslosen zu haben. Die starken regionalen Ausgleichswirkungen, die in der empirischen Analyse insbesondere für das Arbeitslosengeld und für den Zeitraum vor 2005 auch für die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sichtbar wurden, stehen also in einem leichten Konflikt zu dem Anpassungspotential an regionale Beschäftigungsschocks durch interregionale Mobilität. Beim Arbeitslosengeld ist dieser Effekt zugunsten von Verteilungswirkungen sicher weit weniger unstrittig als bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Es erfüllt primär die Einkommenssicherungsfunktion und bildet ein zentrales Element der sozialen Sicherung in Deutschland. Dass dies von der Gesellschaft weitgehend akzeptiert und gewünscht wird zeigt sich daran, dass sich im Zeitverlauf an dem Leistungsniveau und der Anspruchsdauer nur wenig verändert hat. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hingegen hat ebenfalls eine verteilungspolitische Dimension, indem sie das Einkommen, die soziale Teilhabe und optimalerweise die Beschäftigungschancen der Teilnehmer erhöht. Allerdings ist dies nicht die primäre Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abschnitt 2.1.3). Wirken Maßnahmen negativ auf den regionalen Ausgleichseffekt durch Migration, ist dies um so negativer zu beurteilen, je weniger erfolgreich die Maßnahmen bei der Eingliederung von Arbeitslosen sind. Besonders hoch ist die Gefahr regionaler lock-in Effekte bei Maßnahmen, die auf den zweiten Arbeitsmarkt zielen und einer regulären Beschäftigung ähneln, z. B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Bezüglich regionaler lock-in Effekte ist daher die mit den Arbeitsmarktreformen einhergegangene Verschiebung in der Förderung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen hin zu Maßnahmen der Existenzgründung, die auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielen, positiv zu bewerten. Zudem deuten empirische Studien auf eine höhere Effektivität von Existenzgründungsmaßnahmen gegenüber Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei der Eingliederung von Arbeitslosen hin: Den Instrumenten der Gründungsförderung stellen Caliendo et al. (2010) eine positive Bilanz aus. Auch nach einem Zeitraum von fünf Jahren haben die geförderten Personen höhere Beschäftigungsquoten und Einkommen als vergleichbare ungeforderte Arbeitslose. Evaluationsergebnisse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fallen weniger positiv aus. Sie wirken sich negativ oder gar nicht auf die Zeit in einer ungeforderten Beschäftigung nach Ende der Maßnahme aus (Stephan und Pahnke, 2011).

Die Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die stärkere Effizienzorientierung haben einerseits den regionalen Umverteilungseffekt dieser Mittel innerhalb der Arbeitslosenversicherung stark geschmälert. Andererseits können sie zu einer höheren Mobilität der Arbeitskräfte beitragen. Starke regionale Ausgleichseffekte auf das Einkommen durch das Arbeitslosengeld und – in verringertem Ausmaß – bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es weiterhin. Davon,

dass sich negative Wirkungen auf die Arbeitskräftemobilität nur von der Arbeitslosenversicherung in den Bereich des SGB II, also den Bereich der Langzeitarbeitslosen, verschoben haben, ist nur eingeschränkt auszugehen, da auch dort eine Neuorientierung und Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose statt gefunden hat.

6.2 Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung

Neben Effizienzwirkungen, die sich im bestehenden System der Arbeitslosenversicherung entfalten, lassen die im Untersuchungszeitraum nachgewiesenen enormen regionalen Verteilungswirkungen der Arbeitslosenversicherung die Frage nach der Effizienz der Organisationsform insgesamt, bezogen auf eine zentrale oder regionale Organisation, aufkommen.

Bei einer regional organisierten Arbeitslosenversicherung gleichen Regionen ihr regionales Budget durch eine Anpassung des regionalen Leistungssatzes bei einem gegebenen national einheitlichem Beitragssatz aus. Alternativ kann das Budget auch durch eine Anpassung des regionalen Beitragssatzes bei einem national einheitlichem Leistungssatz oder durch eine Kombination aus beidem ausgeglichen werden (Sanner, 2002). Ein einheitlicher Leistungssatz erscheint unter dem Gebot der Gewährung regional einheitlicher Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands plausibler, so dass regionale Defizite durch eine Erhöhung des Beitragssatzes ausgeglichen werden müssten. Die Ergebnisse der deskriptiven Analyse haben gezeigt, dass beispielsweise länderspezifische Beitragssätze im Jahr 2003 c. p. zwischen 4,5 und 16,3 Prozentpunkten variiert hätten.

Allerdings ist die Realisierung einer derartigen Regionalisierung keine ernst zu nehmende politische Option. Forderungen zur Regionalisierung wurden zuletzt Ende der 1990er Jahre von süddeutschen Bundesländern erhoben, die sich von einer Regionalisierung Vorteile versprochen (Isensee, 1993). Durch regional bestimmte Beitragssätze entsteht zwischen den Bundesländern ein Wettbewerb um möglichst niedrige Beitragssätze als einen Standortvorteil. Unter Ökonomen wird eine Regionalisierung eher skeptisch gesehen. Problematisch ist die Orientierung an den Grenzen der Bundesländer und nicht an Arbeitsmarktregionen (Rürup, 2005). Den Ländern stehen zudem unter Umständen nur wenig Möglichkeiten zur Verfügung, die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu beeinflussen. Fehlt der überregionale Stabilisierungseffekt kann es durch regionale Einbrüche auf dem Arbeitsmarkt und darauf folgenden regionalen Nachfrageeinbrüchen zu zusätzlich destabilisierenden Effekten kommen. Der fehlende regionale Stabilisierungseffekt und damit verbundene potenziell zunehmende regionale Arbeitsmarktungleichgewichte stellen einen großen Nachteil einer regionalen Arbeitslosenversicherung dar (Rürup, 2005; Sesselmeier et al., 2006).

Effizienzgewinne durch eine regionalisierte Arbeitslosenversicherung können entstehen, wenn regionalisierte Beitragssätze zu einer stärkeren Lohnspreizung beitragen würden (Sanner, 2002). Ausgangspunkt dieser Überlegung ist, dass u. a. eine hohe regionale Lohnspreizung dazu beitragen kann, regionale Arbeitsmarktungleichgewichte abzubauen. Ein hoher Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen hingegen verhindert eine regionale Lohndifferenzierung (Ochel, 2005). Es wird angenommen, dass das bestehende Lohnverhandlungssystem in Deutschland keine ausreichende regionale Differenzierung der Löhne zulässt.

Im Fall einer regionalen Arbeitslosenversicherung wäre der Beitragssatz in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch, damit der regionale Budgetausgleich sichergestellt wird. Umgekehrt können Regionen mit vergleichsweise niedriger Arbeitslosigkeit ihren Beitragssatz gering halten. Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit werden dadurch relativ unattraktiver und die Migration von Arbeitnehmern in Regionen mit positiver Arbeitsmarktlage steigt. Die Regionalisierung trägt so zu einer Verbesserung der regionalen Allokation bei. Kommt es zu verstärkter Zuwanderung in die Region mit niedriger Arbeitslosigkeit, können dort die Löhne sinken und die Beschäftigung insgesamt kann zunehmen (Sanner, 2002). Diese Argumentation für eine Regionalisierung zeigt bereits, dass die Vorteile für die Akteure einer Region, die entweder Nettozahler oder -empfänger in einem zentralen System sind, nicht eindeutig abzuleiten sind.

Sanner (2002) untersucht die Wirkungen einer regionalisierten Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu einer zentralen Arbeitslosenversicherung auf die Höhe der Produktion sowie die Vorteilhaftigkeit für verschiedene Gruppen ausführlich. Er betrachtet im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells zwei Regionen mit unterschiedlicher Infrastrukturausstattung. Gewerkschaften verhandeln in beiden Regionen ausschließlich über den für alle homogenen Arbeiter einer Region geltenden Lohn. Arbeitslose erhalten Leistungen proportional zu ihrem Lohn in der Region und zahlen einen proportionalen Beitragssatz. Aus Sicht der Gewerkschaften und Unternehmen sind der Beitrags- und Leistungssatz exogen. Ein höherer Leistungssatz erhöht den Konfliktpunkt der Gewerkschaften und führt zu einem höheren Lohn. Es wird angenommen, dass auch ein höherer Beitragssatz lohnerhöhend wirkt. Arbeitnehmer maximieren ihren Nutzen durch die Wahl der Region, in der sie Arbeit anbieten. Bei Migration entstehen Wanderungskosten. Region 1 hat eine höhere Infrastrukturausstattung und dadurch eine höhere Arbeitsproduktivität. Arbeitnehmer wandern von der unproduktiveren Region 2 in die produktivere Region 1, da dort bei gegebener Beschäftigung der Lohn höher bzw. bei gegebenem Lohn die Beschäftigung höher ist. Die Regionen sind also durch Migration und bei zentraler Arbeitslosenversicherung durch das gemeinsame Versicherungssystem verbunden. Die Arbeitslosenversicherung muss sowohl bei regionaler als auch bei zentraler Organisation ihr Budget ausgleichen.

Sanner vergleicht anschließend die gleichgewichtigen Modellergebnisse bei zentraler und regional organisierter Arbeitslosenversicherung. Dabei wird entweder der Beitragssatz oder der Leistungssatz als exogen angenommen. Unternehmer und Arbeitnehmer einer Region präferieren die Organisationsform, die zu einem höheren Gewinn bzw. Erwartungsnutzen führt. Die Effizienz einer Organisationsform wird anhand des maximal möglichen Outputs bestimmt. Aufgrund einer großen Anzahl an teilweise gegenläufigen Effekten können keine allgemeingültigen Ergebnisse gewonnen werden. Er vergleicht daher die Ergebnisse der anhand plausibler Parameter kalibrierten Modelle. Wird ein exogener Leistungssatz unterstellt, zeigt sich für alle Werte des Leistungssatzes, die zu einem Gleichgewicht führen, dass die regionale Organisationsform effizienter ist. Für Unternehmen und Arbeitnehmer sind die Unterschiede im Gewinn bzw. Nutzen zwischen regionaler und dezentraler Arbeitslosenversicherung gering. Unternehmen der produktiveren Region 1 präferieren eine zentrale Organisationsform, da dann die Beitragssätze und damit die Löhne in Region 1 niedriger sind und somit die Gewinne höher. In einer Sensitivitätsanalyse zeigt Sanner, dass das gefundene Ergebnis stark von den unterstellten Wanderungskosten und der angenommenen Verteilung der Infrastrukturausstattung abhängt. Werden höhere Wanderungskosten unterstellt, erscheint nach dem Effizienzkriterium nun eine zentrale Arbeitslosenversicherung vorteilhafter. Auch die Vorteilhaftigkeit für Unternehmen und Arbeitnehmer dreht sich um.

Der Vergleich der Ergebnisse der kalibrierten Modelle mit endogenem Leistungssatz zeigt, dass sich die Vorteilhaftigkeit für die Unternehmen nun im Vergleich zu dem Ergebnis bei endogenem Beitragssatz umdreht. Nun bevorzugen die Unternehmen der wirtschaftlich schwächeren Region eine zentrale organisierte Arbeitslosenversicherung und umgekehrt. Die Arbeitnehmer beider Regionen präferieren die regionale Arbeitslosenversicherung und das Effizienzkriterium spricht ebenfalls für eine regionale Arbeitslosenversicherung, allerdings ist die Differenz zum Output bei zentraler Arbeitslosenversicherung gering. Ähnlich wie bei dem Modell mit endogenem Beitragssatz hat Migration hier den ausschlaggebenden Effekt, wobei entscheidend ist, in welcher Region der Leistungssatz und die Arbeitslosigkeit höher sind. Die Vorteilhaftigkeit für die Unternehmen und Arbeitnehmer dreht sich bei höheren Wanderungskosten um und auch das Effizienzkriterium spricht dann für eine zentrale Arbeitslosenversicherung.

Zusammenfassend zeigt die ausführliche theoretische Analyse von Sanner (2002), dass sich Argumente für oder gegen eine Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung nicht eindeutig theoretisch untermauern lassen. Dies betrifft zum einen die Effizienz einer Organisationsform unabhängig von ihren unterschiedlichen Stabilisierungseigenschaften, als auch die Frage, ob die Vor- oder Nachteile einer Regionalisierung für eine bestimmte Gruppe überwiegen. So zieht Sanner aus seiner Analyse dann auch das wirtschaftspolitische Fazit dass „vor monokausal begründeten, theoretisch nicht fundierten Forderungen nach einer Regionalisierung – aber auch

nach einer Beibehaltung des *status quo* – zu warnen“ ist (Sanner, 2002, S. 181). In der kurzen Frist würden sich die in der empirischen Analyse als Nettozahler identifizierten süddeutschen Bundesländer sowie Hamburg bei einer Regionalisierung finanziell besser stellen. Die Ergebnisse von Sanner lassen jedoch nicht darauf schließen, dass dies auch mittel- bis langfristig gilt.

6.3 Politökonomische Überlegungen

Die empirische Analyse in Kapitel 5 hat gezeigt, dass die Arbeitslosenversicherung in Deutschland im untersuchten Zeitraum überwiegend zu interregionaler Einkommensumverteilung und wenig zu interregionaler Stabilisierung beigetragen hat. Bewertet man die Arbeitslosenversicherung ausschließlich im Hinblick auf die interregionale Versicherung gegen regional asymmetrische Beschäftigungsschocks, ist dieses Ergebnis zu kritisieren. Zur Begründung führen von Hagen und Hammond (1998) an, dass permanente Zahlungen die Anreize der lokalen Entscheidungsträger gegen die dahinter liegenden strukturellen Schwächen vorzugehen, schwächen. Dieser Kritikpunkt wird allerdings dadurch entschärft, dass innerhalb der bestehenden föderalen Ordnung die politischen Einflussmöglichkeiten der Gemeinden, Kreise oder Bundesländer auf die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen begrenzt sind. Reissert (2003) diskutiert die unterschiedlichen Stabilisierungs- und Ausgleichswirkungen eines zentral und dezentral finanzierten Systems der Arbeitslosenunterstützung im Kontext der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe im Jahr 2005. Er stellt drei Kriterien auf, die gegen eine dezentral organisierte Arbeitslosenunterstützung sprechen. Ein auch implizit durch die Ausgestaltung des Systems festgelegter, dezentral zu verhandelnder Verteilungsschlüssel müsste zum einen konsensfähig sein und zum anderen flexible Anpassungen an regionale Veränderungen zulassen. Drittens sollte das System Anreize zu einem sparsamen Einsatz der finanziellen Mittel setzen.

Reissert bezweifelt vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Länderfinanzausgleich und des vergleichbar hohen Ausmaßes an Einkommensumverteilung bei der Arbeitslosenversicherung, dass alle drei Kriterien bei einer dezentralen Organisation zu erfüllen wären. Reissert sieht daher die regionale Ausgleichsfunktion nur bei einem „impliziten, geräuschlosen“ System wie der Arbeitslosenversicherung ausreichend gewährleistet. Es ist anzunehmen, dass das Ausgleichssystem insgesamt eher einen diskretionären Charakter bekommt, wenn über seine Parameter zwischen den Regionen verhandelt werden würde und die Stabilisierungseigenschaften würde geschwächt werden. Auch die Höhe der regionalen Einkommensumverteilung würde vermutlich geringer ausfallen. Die Intransparenz über den regionalen fiskalischen Ausgleich führt zu geringeren Konflikten als bei einem transparenten System. Andererseits werden die

Anreize zum sparsamen Mitteleinsatz durch die Intransparenz über Höhe und Struktur des fiskalischen regionalen Ausgleichs verringert.

Grundsätzlich stehen Verteilungs- und Effizienzwirkungen fiskalischer Ausgleichssysteme in einem Konfliktverhältnis. Dies zeigen Persson und Tabellini (1996), die untersuchen, wie verschiedene Organisationsformen regionaler fiskalischer Ausgleichssysteme und verschiedene Formen der kollektiven Willensbildung die Höhe der Transfers zwischen Regionen bestimmen. Aus ihrer Untersuchung lassen sich auch einige Hinweise darauf entnehmen, welches Ausmaß an Umverteilung zu erwarten wäre, wenn über Parameter der Arbeitslosenversicherung, z. B. die Lohnersatzrate, oder die Höhe der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen Regionen, beispielsweise den Bundesländern, verhandelt würde.

Persson und Tabellini (1996) betrachten zwei Regionen, deren Einwohner eine Periode leben und mit individuellen und aggregierten Einkommensrisiken konfrontiert sind. Beide Regionen entsprechen sich in der Einwohnerzahl, die Einwohner sind risikoavers und haben die gleichen Konsumpräferenzen. Es wird angenommen, dass sich die Einwohner nicht privat gegen Einkommensrisiken aufgrund von Arbeitslosigkeit versichern können. Innerhalb jeder Region sind die individuellen Einkommensrisiken heterogen. Individuen sind also ihrem idiosynkratischen und dem regionalen Risiko ausgesetzt, wobei sich die idiosynkratischen Risiken unterscheiden. Es wird angenommen, dass die Verteilung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit über die Bevölkerung linksschief ist, das heißt, dass sich Arbeitslosigkeit auf eine kleine Bevölkerungsgruppe konzentriert. Das aggregierte Risiko in einer Region kann zwei Zustände annehmen, einen „guten“ und einen „schlechten“ Zustand. Es wird angenommen, dass sich die Risiken in beiden Regionen entsprechen und perfekt negativ miteinander korreliert sind, so dass es kein aggregiertes Risiko über die Regionen hinweg gibt. Es gibt zwei Politiken über die entschieden wird. Zunächst wird über eine regionale Sozialversicherung durch Mehrheitswahlrecht entschieden. Wähler stimmen über die Lohnersatzrate ab. Da das Arbeitslosigkeitsrisiko annahmegemäß auf den kleineren Teil der Bevölkerung beschränkt ist, kommt es in der Wahlentscheidung zu keinem intraregionalen vollständigen Risikoausgleich zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen. Die Autoren nehmen an, dass nachdem die regionale Lohnersatzrate gegeben ist, über die föderale Politik entschieden wird. Die untersuchten überregionale Politikoptionen bestehen aus einer nationalen Sozialversicherung und einem direkten Transfersystem zwischen den Regionen. Die Entscheidung über die Sozialversicherung und das Transfersystem kommt dabei entweder durch Mehrheitswahlrecht in einer überregionalen Wahl oder durch eine Verhandlung zwischen Vertretern der Regionen zustande.

Persson und Tabellini (1996) untersuchen zunächst die Bedingungen eines effizienten direkten Transfersystems. Arbeitslosen und Beschäftigten einer Region stehen zum Konsum das in der Region erwirtschaftete Einkommen, ein interregionaler Transfer, der von der Einkom-

mensdifferenz zwischen den Regionen abhängt, und ein fixer Transfer, der unabhängig vom Einkommen in den Regionen ist, zur Verfügung. Die Transfers werden durch eine proportionale Einkommensteuer finanziert. Damit stehen also zwei Optionen interregionaler Transfers zur Verfügung, die so gewählt werden, dass der erwartete Konsumnutzen der Beschäftigten und Arbeitslosen maximiert wird. Da die Lohnersatzrate und damit der Konsum der Arbeitslosen gegeben ist, sind nur die Beschäftigten durch das Transfersystem betroffen. Persson und Tabellini (1996) zeigen, dass ein effizientes Ergebnis zu voller Risikoteilung führt. Diese ist erreicht, wenn die Beschäftigten in einer Region unabhängig vom Zustand des regionalen Risikos das gleiche Konsumniveau erreichen. Dabei muss der Konsum der Beschäftigten in beiden Regionen nicht gleich hoch sein. Wird über die Politikparameter durch eine Verhandlung zwischen den regionalen Medianwählern entschieden, wird ebenfalls volle Risikoteilung erreicht, allerdings muss die Region mit dem höheren Einkommensrisiko einen fixen Betrag zur Kompensation des höheren Risikos an die andere Region zahlen. Im Verhandlungsmodell wird unterstellt, dass die Region mit dem geringeren regionalen Risiko die höherer Verhandlungsmacht hat. Bei einer Entscheidung in einer überregionalen Wahl würde die größere Region die kleinere Region so weit wie möglich ausnutzen, so dass dies keine sinnvoller Entscheidungsmechanismus wäre.

Anschließend modifizieren die Autoren das Modell so, dass durch den direkten Transfermechanismus nur noch in Abhängigkeit von den Einkommensunterschieden zwischen den Regionen umverteilt werden kann. Dies wird umgesetzt, indem kein fixer, einkommensunabhängiger Transfer zwischen den Regionen mehr zugelassen wird. Der Nettotransfer, den die Individuen in einer Region leisten, hängt nur von den Einkommensunterschieden zwischen den Regionen ab und nicht davon, ob ein „guter“ oder ein „schlechter“ regionaler Zustand eintritt. Aus einer überregionalen Wahl über die Höhe der Steuerrate geht nun vollständige Risikoteilung nur hervor, wenn sich die regionalen Risiken entsprechen. Je günstiger (geringer) das regionale Einkommensrisiko in der Heimatregion ist, desto weniger Einwohner der Region stimmen für eine überregionale Versicherung. Je ungleicher die Risiken der regionalen Schocks zwischen den beiden Regionen sind, desto uneiniger sind sich die Wähler beider Regionen. Zwischen den Regionen bilden sich keine Wählerkoalitionen und die größte Region gewinnt. Verhandeln Vertreter beider Regionen miteinander, ist das Verhandlungsergebnis bei ungleichen Risiken eine Versicherung unterhalb vollständiger Risikoteilung. Dabei wird unterstellt, dass die Region mit dem geringeren regionalen Risiken die höhere Verhandlungsmacht hat, da ein Ausstieg aus den Verhandlungen und ein Scheitern eines gemeinsamen System für diese Region weniger schmerzhaft ist. Je geringer das Risiko im Verhältnis zur anderen Region ist, desto weniger profitiert die Region vom gemeinsamen System. Persson und Tabellini (1996) betonen, dass der Umverteilungseffekt zwischen den Regionen in beiden Konstellation besonders betont wird und es tendenziell zu einer Risikoabsicherung kommt, die zu gering ausfällt.

Als nächstes betrachten die Autoren eine überregionale Sozialversicherung. Die zentrale Sozialversicherung erhebt eine Output-Steuer und finanziert damit individuelle Pro-Kopf-Transfers. Verhandelt bzw. abgestimmt wird über die Steuerrate. Das Verhandlungsergebnis entspricht dem Verhandlungsergebnis über das direkte Transfersystem, da der Drohpunkt der Verhandlungsteilnehmer und die Restriktionen gleich geblieben sind. Wird über eine überregionale Sozialversicherung hingegen durch eine überregionale Wahl entschieden, zeigt sich ein anderes Ergebnis. Einwohner beziehen in ihre Wahlentscheidung ihr individuelles und das regionale Risiko, dem sie ausgesetzt sind, ein. Die überregionale Versicherung verteilt sowohl zwischen individuellen Risiken als auch zwischen Regionen um. Je höher die Risiken sind, desto höher die Präferenzen für ein überregionales System. Entsprechen sich die Regionen in ihrem regionalen Risiko, kommt eine effiziente vollständige Risikoteilung zustande. Haben die Regionen unterschiedliche regionale Risiken, kommt es im Unterschied zum direkten Transfersystem regionenübergreifend zu Wählerkoalitionen zwischen den Einwohnern, da die Sozialversicherung nicht nur zwischen den regionalen, sondern auch zwischen individuellen Risiken umverteilt. Gibt es unterschiedliche regionale Risiken, wird für eine höhere Steuerrate gestimmt, als im effizienten Fall bei voller Risikoteilung. Die Steuerrate ist zudem um so höher, je ungleicher die regionalen Risiken sind. Fällt das Risiko in einer Region vom Zustand regional gleich verteilter Risiken, präferieren mehr Einwohner nun weniger Versicherung als im optimalen Fall. Einwohner, die trotzdem noch volle Risikoteilung präferieren, müssen nun ein höheres individuelles Risiko haben als vorher. In der anderen Region hingegen steigt das regionale Risiko und mehr Einwohner verlangen nach höherer Risikoteilung, das heißt, die Befürworter einer vollen Risikoteilung sind nun auch unter den Individuen mit geringerem individuellen Risiko als bei regional gleichen Risiken zu finden. Durch das gesunkene regionale Risiko in Region 1 verliert man also einen Anteil an Einwohnern mit hohen individuellen Risiken, die nun für eine geringere Steuerrate als bei vollem Risikoausgleich stimmen. Durch das gestiegenen regionale Risiko in Region 2 hingegen gewinnt man einen Anteil an Einwohnern mit relativ niedrigen individuellen Risiken, die jetzt eine höhere Steuerrate als bei voller Risikoteilung präferieren. Da annahmegemäß die Verteilung der individuellen Risiken auf die Einwohner linksschief ist, gewinnt man mehr Einwohner in Region 2, als Einwohner in Region 1 verloren gehen, die eine höhere Steuerrate präferieren.

Zusammenfassend schließen Persson und Tabellini (1996), dass bei regional ungleichen Risiken im Gegensatz zur Verhandlungslösung bei einer Wahl die Macht tendenziell bei der Region mit dem höheren regionalen Risiko liegt und zu einem Überangebot an regionaler Risikoteilung führt. Bei einem direkten Transfersystem zwischen den Regionen hingegen kommt es eher zu einem zu geringen Angebot an regionaler Risikoteilung. Entscheidend ist, dass ein direktes Transfersystem nur zwischen Regionen und eine zentrale Sozialversicherung zwischen Regionen und Individuen umverteilt. Im ersten Fall haben die Einwohner der reichen und der armen

Region jeweils einheitliche, aber gegensätzliche Interessen. Im zweiten Fall bilden sich auch Koalitionen über die Regionsgrenzen hinweg. Wichtige Annahmen der Ergebnisse sind die linkschiefe Risikoverteilung innerhalb der Regionen und die höhere Verhandlungsmacht der Region mit dem niedrigeren regionalen Risiko. Innerhalb eines Landes mit gegebener Finanzverfassung ist ein Ausstieg aus den Verhandlungen und die Einführung eines eigenen Systems durch die föderalen Einheiten wie etwa die Bundesländer eher unrealistisch. Daher ist es unklar, ob eine Verhandlungslösung wie etwa beim Länderfinanzausgleich zu geringerer Umverteilung führt, als ein implizites System wie die Arbeitslosenversicherung. Insbesondere für die Arbeitslosenversicherung gilt jedoch, dass sie sowohl zwischen individuellen als auch zwischen regionalen Risiken umverteilt. Da es durch die zwei Umverteilungsdimensionen zu überregionalen Koalitionen kommt, wirkt die Arbeitslosenversicherung integrativer als ein direktes Ausgleichssystem. Tendenziell ist davon auszugehen, dass das Umverteilungsergebnis von der Mehrheit der Bevölkerung in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gewünscht wird. Der implizite regionale fiskalische Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung hat den Vorteil, dass er sich positiv auf die Einkommensstabilisierungswirkung und den sozialen Zusammenhalt in der Bevölkerung auswirkt. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass tendenziell ein ineffizientes hohes Ausmaß an regionaler Umverteilung erreicht wird. Der letzte Aspekt ist insbesondere für die aktive Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung, die nicht primär auf Einkommensstabilisierung zielt. Die Arbeitsmarktpolitik wurde in der Vergangenheit auch als Instrument regionaler Struktur- und Regionalpolitik genutzt. Es ist zu erwarten, dass mehr Transparenz über die regionalen Verteilungswirkungen die Diskussion um die Erfolge der Instrumente und ihre Effizienz beschleunigt hätte. Für die sozialpolitische Funktion zur individuellen Einkommensabsicherung ist das implizite System aus den genannten Gründen hingegen angebrachter.

Ein anderer Aspekt des regionalen Ausgleichs ergibt sich, wenn man über die Arbeitslosenversicherung hinaus auf das Gesamtsystem regionaler Ausgleichspolitik in Deutschland blickt. Das solidarische System ist Grundlage des föderativen Staatsaufbaus (Eltges, 2006). Die Hauptverantwortung für die regionale Ausgleichspolitik liegt bei der Bundesebene. Nach Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes hat der Bund in vielen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht „(...), wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (...) eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“. Eltges (2006) bezeichnet als erste Säule des fiskalischen Ausgleichssystems die expliziten Finanzausgleichspolitiken zwischen Bund und Ländern, innerhalb der Länder der kommunale Finanzausgleich und die Investitionszuschüsse sowie zweckgebundene Instrumente wie die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, Finanzhilfen und der europäischen Strukturfonds. Die zweite Säule besteht aus den impliziten fiskalischen Ausgleichssystemen. Dazu gehören im Wesentlichen die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung sowie die Arbeitslosenversicherung. Ebenso zählt er die Zuschüsse des Bundes an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung zu den impliziten

Ausgleichsmechanismen. Die Bedeutung des regionalen Ausgleichs über die Arbeitslosenversicherung wurde in dieser Arbeit herausgestellt. So war das Ausgleichsvolumen zwischen den Bundesländern im Jahr 2003 mit über 8 Mrd. Euro höher als im horizontalen Länderfinanzausgleich mit ca. 6,6 Mrd. Euro. Eltges weist darauf hin, dass explizite und implizite Ausgleichssysteme eng miteinander verbunden sind. Änderungen in einem System schlagen sich auch in anderen Bereichen nieder. Beispielsweise korrespondiert die konsumstabilisierende Wirkung der Transfers der Sozialversicherung mit den Steuerkraftmesszahlen der Länder und Gemeinden (Eltges, 2006, S. 370). Die impliziten Systeme erhöhen somit die Zustimmung zu den direkten Systemen. Daraus kann geschlossen werden, dass das regionale fiskalische Ausgleichssystem der Arbeitslosenversicherung nicht unabhängig von den anderen Ausgleichssystemen betrachtet werden kann. Werden die indirekten Systeme in eine Gesamtbetrachtung regionaler Ausgleichspolitik einbezogen, wirkt sich dies tendenziell mindernd auf das Ausgleichsvolumen aus, da die Verhandlungsmacht wohlhabender Regionen steigt. Dies kann negativen Anreizen der direkten Systeme, z. B. zu einem ineffizienteren Einsatz der Einnahmen, entgegenwirken.

7 Zusammenfassung

Die fiskalische Integration der Regionen in Deutschland geht weit über die direkt sichtbaren regionalen Ausgleichspolitiken wie z. B. dem Länderfinanzausgleich hinaus. Auch die Arbeitslosenversicherung trägt in einem erheblichen Ausmaß zu Ausgleich, Umverteilung und Stabilisierung der regionalen Einkommen bei. Der regionale Ausgleich zwischen Regionen mit unterschiedlicher Arbeitsmarktlage und -entwicklung ist dabei keine gesetzlich formulierte Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, sondern ergibt sich aus der ungleichen Verteilung sozialer, demografischer und ökonomischer Determinanten der Finanzströme im Raum. Ziel dieser Arbeit ist es, die regional ausgleichende Wirkung in einer empirischen Analyse für die Jahre 2000 bis 2007 sichtbar zu machen.

Die Arbeit beginnt mit der Beschreibung der institutionellen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung ist sowohl vom Versicherungs- als auch vom Solidarprinzip gekennzeichnet, was zahlreiche interpersonale Verteilungswirkungen mit sich bringt. Ihre Hauptfunktion ist die temporäre Absicherung von Einkommensausfällen bei Arbeitslosigkeit, was durch passive Leistungen, die überwiegend aus dem Arbeitslosengeld bestehen, erreicht wird. Ein weiteres Ziel liegt in der Vermeidung bzw. Beendigung von Arbeitslosigkeit durch zahlreiche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie können als Ermessens- oder Pflichtleistungen gewährt werden, wobei das Versicherungsprinzip bei den Pflichtleistungen stärker ausgeprägt ist.

Die strategische Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hat sich im Untersuchungszeitraum zwischen 2000 und 2007 stark verändert. Nach der Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 erfolgt die Finanzierung der an Langzeitarbeitslose gewährten Maßnahmen nicht mehr aus dem Haushalt der Arbeitslosenversicherung, sondern aus Steuermitteln. Im Jahr 2004 gingen von den innerhalb der Arbeitslosenversicherung für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgewendeten 18,8 Milliarden Euro etwa 2,9 Milliarden Euro an Langzeitarbeitslose. Bei der Vergabe von Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik werden Effektivitäts- und Effizienzkriterien stärker beachtet, was eine Neuordnung der Instrumente und einem Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik mit sich brachte. Zusammen mit der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt führten

die Arbeitsmarktreformen zu einem starken Rückgang des Finanzvolumens. Insgesamt sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung von 57 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 36 Mrd. Euro im Jahr 2007 zurückgegangen.

Der vollzogene Umbruch in der Arbeitsmarktpolitik schlägt sich auch in der Höhe und Richtung des regionalen Ausgleichs nieder. Im ersten Teil der empirischen Arbeit wird daher die regionale Verteilung von Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung im Querschnitt der Jahre 2003 und nach den Reformen im Jahr 2007 betrachtet. Das regionale Verteilungsmuster wird in deskriptiver Weise für die kleinräumige Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sowie für die Bundesländer untersucht. Methodische Grundlage bildet das Konzept der formalen Inzidenzanalyse.

In der Budgetinzidenz, dem Saldo aus Beitragsaufkommen und Leistungsausgaben, zeigt sich ein durch die Arbeitslosenversicherung organisierter regionaler Ausgleich von Finanzmitteln in Höhe von 9,4 Mrd. Euro in 2003 und 1,9 Mrd. Euro in 2007. Für diesen starken Rückgang sind die Herausnahme der Leistungen an Langzeitarbeitslose aus dem Haushalt der Arbeitslosenversicherung, die Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer stärkeren Betonung der Wirtschaftlichkeit und die gute konjunkturelle Entwicklung verantwortlich. Trotz des verzeichneten Rückgangs werden über die Arbeitslosenversicherung erhebliche finanzielle Mittel regional umverteilt. Damit leistet sie sowohl einen bedeutenden Beitrag zur Absicherung der Daseinsvorsorge in den Regionen als auch zur Entwicklung von Regionen durch die Stabilisierung regionaler Nachfrageausfälle.

Die Finanzierung der Leistungen konzentriert sich erwartungsgemäß in beiden Jahren auf wirtschaftsstarke Agglomerationsräume in Westdeutschland. Die regionale Verteilung der Ausgaben wird im Wesentlichen von der Verteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken und somit vom bestehenden Gefälle zwischen West- und Ostdeutschland auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Allerdings zeigen sich Unterschiede für verschiedene Ausgabenkategorien und zwischen den Jahren. Vor den Arbeitsmarktreformen im Jahr 2005 orientierte sich die Mittelvergabe bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stark an langfristigen, strukturellen Unterschieden zwischen den Regionen. Auf kurzfristige Veränderungen am regionalen Arbeitsmarkt reagierte der Mittelansatz kaum. Davon profitierten in besonderer Weise die ostdeutschen Regionen. Da beim Arbeitslosengeld das Äquivalenzprinzip stärker ausgeprägt ist, ist die regionale Streuung dort weniger extrem. Auf die drei einwohnerstärksten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg entfallen im Jahr 2003 ca. 46 Prozent der Ausgaben für Arbeitslosengeld, aber nur 28 Prozent der Ausgaben für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In die ostdeutschen Bundesländer und Berlin gehen im gleichen Jahr ca. 28 Prozent des Arbeitslosengeldes und ca. 51 Prozent der Ermessensleistungen. Dies ändert sich im Jahr 2007, dann erreichen die ostdeutschen Regionen nur noch einen Budgetanteil

7 Zusammenfassung

von 39 Prozent. Insgesamt legen die Ergebnisse nahe, dass das Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenversicherung durch die Reformen am Arbeitsmarkt gestärkt wurde. In der regionalen Verteilung führt dies einer geringeren regionalen Streuung der Ausgaben und zu einer Verringerung des Ausgleichsvolumens.

Im zweiten Teil der empirischen Analyse werden regionale Verteilungs- und Stabilisierungswirkungen zwischen Bundesländern und Raumordnungsregionen im Zeitverlauf über die Jahre 2000 bis 2007 mit einem regressionsanalytischen Ansatz untersucht. Durch die Betrachtung der Zeitreihe soll es möglich werden zwischen regionaler Umverteilung und regionaler Stabilisierung zu trennen. Umverteilungswirkungen implizieren, dass Regionen dauerhaft kein ausgeglichenes Budget erwirtschaften und es permanente Unterschiede im Einkommen bzw. dem Arbeitslosigkeitsrisiko gibt. Die Ergebnisse weisen auf starke regionale Umverteilungswirkungen hin. Bundesländer mit einer relativ zu den anderen Ländern ungünstigen Einkommenssituation können diese durch die Zahlungen der Arbeitslosenversicherung verbessern. Dies gilt für alle Leistungen, wobei sich bei den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein deutlicher Effekt zu Gunsten der ostdeutschen Regionen zeigt. Aufgrund des Rückgangs der Ermessensleistung und der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, sind die regionalen Verteilungswirkungen nach 2005 jedoch deutlich zurückgegangen. Unter regionaler Stabilisierung wird im verwendeten Ansatz eine Verringerung der in einem Jahr auftretenden Abweichung von der über den Untersuchungszeitraum durchschnittlichen relativen Einkommensposition einer Region durch die Transfers aus der Arbeitslosenversicherung und die Beitragszahlungen verstanden. Zwischen den 16 Bundesländern kann kaum ein regionaler Stabilisierungseffekt bezogen auf das Primäreinkommen gefunden werden. Ursächlich dafür sind die hohen und dauerhaften regionalen Disparitäten in der Arbeitslosigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland. Westdeutsche Regionen mit relativ guter Arbeitsmarktlage bleiben auch bei einer vorübergehenden Verschlechterung ihrer relativen Einkommensposition weiterhin Nettozahler. Umgekehrt hängen die Transferzahlungen an Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht unbedingt von der Entwicklung der relativen Einkommensposition ab. Auch wenn sich die Positionen nicht verändern, werden hohe Nettotransfers aufgrund des permanenten Umschlags auf dem Arbeitsmarkt ausgelöst.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse der empirischen Analyse einen hohen regionalen finanziellen Ausgleich durch das System der Arbeitslosenversicherung, der sich mindernd auf regionale Einkommensungleichheiten auswirkt. Die starken Disparitäten am Arbeitsmarkt v. a. zwischen west- und ostdeutschen Regionen haben dazu geführt, dass die Leistungen der Arbeitslosenversicherung stärker zwischen den Regionen Einkommen umverteilt haben. Durch diese regionale Umverteilung leistet die Arbeitslosenversicherung einen wichtigen Beitrag zum verteilungspolitischen Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen zu gewährleisten.

Dieses Verteilungsergebnis ist gleichsam mit einigen Risiken verbunden. Durch die Überwälzung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf andere Regionen können regionale Anstrengungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit geschwächt werden. Ein hohes Angebot an Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann sich negativ auf die Arbeitskräftemobilität auswirken und zu regionalen Einsparereffekten führen. Zuletzt ist auch zu fragen, wie die regionalen Ausgleichswirkungen der Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund der expliziten regionalen Ausgleichspolitiken in Deutschland einzuordnen sind. Der implizite, intransparente regionale fiskalische Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung hat den Vorteil, dass er sich positiv auf die Einkommensstabilisierung und den sozialen Zusammenhalt in der Bevölkerung auswirkt. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass tendenziell ein ineffizientes hohes Ausmaß an regionaler Umverteilung erreicht wird. Der letzte Aspekt ist insbesondere für die aktive Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung, die nicht primär auf Einkommensstabilisierung zielt sondern in der Vergangenheit häufig struktur- und regionalpolitischen Zielen genügt. Es ist zu erwarten, dass mehr Transparenz über die regionalen Verteilungswirkungen die Diskussion um die Erfolge der Instrumente und ihre Effizienz beschleunigt hätte. Der regionale Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung ist ebenso wie andere implizite Ausgleichssysteme wechselseitig abhängig von direkten Ausgleichssystemen. Die impliziten Systeme erhöhen somit die Zustimmung zu den direkten Systemen. Würden die indirekten Systeme in eine Gesamtbetrachtung regionaler Ausgleichspolitik einbezogen, wirkte sich dies tendenziell mindernd auf das Ausgleichsvolumen aus, da die Verhandlungsmacht wohlhabender Regionen steigt. Dies könnte negativen Anreizen der direkten Systeme, z. B. zu einem ineffizienten Einsatz der Mittel, entgegenwirken.

Es ist davon auszugehen, dass sich die in dieser Arbeit gefundenen Ergebnisse zur regionalen Inzidenz der Arbeitslosenversicherung zwischen 2000 und 2007 aufgrund der strukturellen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren nach dem Untersuchungszeitraum etwas verschoben haben. Dies hat sich bereits in der empirischen Analyse für das Jahr 2007 und dem deutlichen Rückgang des Ausgleichsvolumens gezeigt. Zwar wird das Ausgleichsvolumen bei einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit wieder zunehmen, die regionale Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik wird jedoch nicht mehr das Ausmaß an regionaler Umverteilung erreichen wie vor der mit den Hartz-Reformen angestoßenen Neuausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik, mit denen der Versicherungscharakter der Arbeitslosenversicherung gestärkt wurde. Da die Versicherung von Einkommensausfällen originäre Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist und umverteilende Maßnahmen im Steuer-Transfer-System anzusiedeln sind, ist dieses Ergebnis positiv zu bewerten. Nichts desto trotz kommt auch einer am Solidarprinzip orientierte Arbeitslosenversicherung, die das Versicherungsprinzip stärker als bisher betont, eine starke Rolle bei Organisation des regionalen Ausgleichs aufgrund der regional ungleichen Verteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken zu.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und R. Perotti (1997). The Welfare State and Competitiveness. *American Economic Review* 87(5), S. 921–939.
- Arntz, M. (2005). The Geographical Mobility of Unemployed Workers. ZEW Discussion Paper Nr. 05-34.
- Arntz, M., L. S. M. S. und R. A. Wilke (2008). Bounds analysis of competing risks: a nonparametric evaluation of the effect of unemployment benefits on migration in Germany. FDZ Methodenreport Nr. 06/2008.
- Arntz, M. und R. A. Wilke (2009). Unemployment Duration in Germany: Individual and Regional Determinants of Local Job Finding, Migration and Subsidized Employment. *Regional Studies* 43(1), S. 43–61.
- Asdrubali, P., B. E. Soerensen und Y. Oved (1996). Channels of interstate risk sharing: United States 1963-1990. *The Quarterly Journal of Economics* 111(4), S. 1081–1110.
- Atkinson, A. B. und J. E. Stiglitz (1980). *Lectures on Public Economics*. London: McGraw-Hill Inc.
- Baum, C. M. (2001). Residual diagnostics for cross-section time series regression models. *The Stata Journal* 1(1), S. 101–104.
- Bayoumi, T. und P. R. Masson (1995). Fiscal flows in the United States and Canada: Lessons for monetary union in Europe. *European Economic Review* 39(3/4), S. 253–274.
- Bäcker, G., G. Naegele, R. Bispinck, K. Hofemann und J. Neubauer (2008). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, (4. Aufl.)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Becker, I. und R. Hauser (2003). *Anatomie der Einkommensverteilung: Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969-1998*. Berlin: edition sigma.

- Bender, S., L. Fahrmeier und S. Lang (2000). Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer in Deutschland. In F. Büchel, M. Diewald, P. Krause, A. Mertens, und H. Solga (Hrsg.), *Zwischen drinnen und draußen. Arbeitsmarktchancen und soziale Ausgrenzung in Deutschland*, S. 79–94. Opladen: Leske und Budrich.
- Berg, H., D. Cassel und K.-H. Hartwig (2007). Theorie der Wirtschaftspolitik. In T. Apolte, D. Bender, H. Berg, D. Cassel, M. Erlei, H. Grossekkettler, K.-H. Hartwig, L. Hübl, W. Kerber, V. Nienhaus, N. Ott, J. Siebke, H.-D. Smeets, J. Thieme, und U. Vollme (Hrsg.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 2, (9. Aufl.)*, S. 243–368. München: Vahlen.
- Biewen, M. und S. Steffes (2008). Unemployment Persistence: Is There Evidence for Stigma Effects? ZEW Discussion Paper Nr. 08-057.
- Blažek, J. und M. Macešková (2010). Regional Analysis of Public Capital Expenditure: To Which Regions Is Public Capital Expenditure Channelled – to 'Rich' or to 'Poor' Ones? *Regional Studies* 44(6), S. 679–696.
- Blien, U. (1998). Die regionale Mittelverwendung für die aktive Arbeitsmarktpolitik - Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31(4), S. 674–689.
- Blien, U. und F. Hirschenauer (2006). Formula allocation: The regional allocation of budgetary funds for measures of active labour market policy in Germany. *Economics Bulletin* 18(7), S. 1–10.
- Blos, K. (2006a). Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB Forschungsbericht Nr. 8/2006.
- Blos, K. (2006b). Solidarisch über alle Grenzen. IAB Kurzbericht Nr. 11/2006.
- Blos, K. und B. Schwengler (2007). Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen. IAB Kurzbericht Nr. 4/2007.
- Bönke, T. und S. Eichfelder (2010). Horizontal Equity in the German Tax-Benefit System: A Simulation Approach for Employees. *Finanzarchiv* 66(3), S. 295–331.
- Boadway, R. und M. Keen (2000). Redistribution. In A. B. Atkinson und F. Bourguignon (Hrsg.), *Handbook of Income Distribution, (1. Aufl.)*, S. 677–790. Amsterdam: Elsevier Science B. V.

- Boockmann, B., R. H. Peters und V. Steiner (2003). Die Finanzierung der sozialen Sicherung: Wirkungen auf Löhne und Beschäftigung in ausgewählten Industrieländern. *Zeitschrift für Sozialreform* 49(1), S. 86–108.
- Bork, C. (2000). *Steuern, Transfers und private Haushalte: eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen*. Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 99. Frankfurt a. M.: Peter Lang Verlag.
- Brenke, K. (2006). Zunehmende regionale Einkommensunterschiede in Deutschland, aber starke Ausgleichswirkungen durch Pendlereinkommen und Sozialtransfers. DIW Wochenbericht Nr. 11/2006.
- Brenke, K., U. Rinne und K. F. Zimmermann (2010). Kurzarbeit: Nützlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten. DIW Wochenbericht Nr. 16/2010.
- Breyer, F. und W. Buchholz (2007). *Ökonomie des Sozialstaats*. Berlin: Springer.
- Brümmerhoff, D. (2007). *Finanzwissenschaft* (9. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Büttner, T. (1999). Regional Stabilization by Fiscal Equalization? ZEW Discussion Paper 99-23.
- Büttner, T. (2002). Fiscal federalism and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany. *Economics Letters* 74(2), S. 195–202.
- Bundesagentur für Arbeit (2003). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 52. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 54. Jahrgang, Sondernummer 1, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 56. Jahrgang, Nummer 1, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 57. Jahrgang, Sondernummer 1, Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1997). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. 45. Jahrgang, Nummer 11, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). *Übersicht über das Sozialrecht, (3. Aufl.)*. Bonn: Bundesdruckerei.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009). *Statistisches Taschenbuch 2009. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn: Bundesdruckerei.
- Caliendo, M., S. Künn und F. Wießner (2010). Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42(4), S. 269–291.
- Deinzer, R. (2004). *Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung*. Beiträge zum Europäischen Wirtschaftsrecht, Band 29. Berlin: Duncker und Humblot.
- Deutscher Bundestag (2006). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2006. Drucksache 16/752.
- Drukker, D. M. (2003). Testing for serial correlation in linear panel-data models. *The Stata Journal* 3(2), S. 168–177.
- Dullien, S. und D. Schwarzer (2009). Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How? *Journal of Common Market Studies* 47(1), S. 153–174.
- Eckey, H.-F., R. Kosfeld und M. Türck (2006). Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen. *Raumforschung und Raumordnung* 64(4), S. 299–309.
- Eichhorst, W. und P. Marx (2009). Kurzarbeit – Sinnvoller Konjunkturpuffer oder verlängertes Arbeitslosengeld? *Wirtschaftsdienst* 89(5), S. 322–328.
- Eltges, M. (2006). Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse. *Informationen zur Raumentwicklung, Heft-Nr. 6/7*, S. 363–372.
- Fatás, A. (1998). Redistribution vs Insurance: Does Europe Need a Fiscal Federation. *Economic Policy* 13(26), S. 165–203.
- Feil, M., L. Tillmann und U. Walwei (2008). Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nach der Wiedervereinigung. *Zeitschrift für Sozialreform* 54(2), S. 161–185.
- Fichte, D. und L. Schemmel (2009). Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung. *Wirtschaftsdienst* 89(12), S. 821–826.
- Fitzenberger, B. und R. A. Wilke (2009). Unemployment Durations in West Germany Before and After the Reform of the Unemployment Compensation System during the 1980s. *German Economic Review* 11(3), S. 336–366.

- Franz, W. (2006). *Arbeitsmarktökonomik, (6. Aufl.)*. Berlin: Springer.
- Frey, R. (1984). Die regionale Ausstrahlung der Universität Basel. *Schriften der Region* 8.
- Frick, J. R. und J. Goebel (2008). Regional Income Stratification in Unified Germany Using a Gini Decomposition Approach. *Regional Studies* 42(4), S. 555–577.
- Fuest, C. (2000). *Steuerpolitik und Arbeitslosigkeit*. Beiträge zur Finanzwissenschaft, Band 11. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fullerton, D. und G. E. Metcalf (2002). Tax Incidence. NBER Working Paper Series, Working Paper 8829.
- Fullerton, D. und D. L. Rogers (1995). Distributional Effects on a Lifetime Basis. In D. F. Bradford (Hrsg.), *Distributional Analysis of Tax Policy*, S. 262–294. Washington DC: AEI Press.
- Gangl, M. (2002). Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance. WZB Discussion Paper FS I 02-208.
- Glismann, H. H. und K. Schrader (2000). Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung -Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur. IfW Kieler Arbeitspapier Nr. 995.
- Granato, N., A. Haas, S. Hamann und A. Niebuhr (2011). Does labour mobility reduce disparities between regional labour markets in Germany? *Regional Studies* 19(1), S. 1–21.
- Gruber, J. (1997a). The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance. *American Economic Review* 87(1), S. 192–205.
- Gruber, J. (1997b). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *Journal of Labor Economics* 15(3), S. 72–101.
- Hamnett, C. (2009). Spatial Divisions of Welfare: The Geography of Welfare Benefit Expenditure and of Housing Benefit in Britain. *Regional Studies* 43(8), S. 1015–1033.
- Harberger, A. C. (1962). The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy* 70(3), S. 215–240.
- Heinz, C., C. Hense, S. Koch, C. Osiander und C. Sprenger (2007). Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. IAB Forschungsbericht Nr. 14/2007.

- Hemming, R., M. Kell und S. Mahfouz (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy Stimulating Economic Activity - A Review of the Literature. IMF Working Paper WP/02/208.
- Hepp, R. und J. von Hagen (2009). Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification. ZEI Working Paper B01 2009.
- Hethey-Maier, T. und S. Seth (2010). Das Betriebs-Historik-Panel (BHP) 1975-2008. Handbuch Version 1.0.2. FDZ Datenreport Nr. 4/2010.
- Hoechle, D. (2007). Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence. *The Stata Journal* 7(3), S. 281–312.
- Isensee, J. (1993). Föderalisierung in der Sozialversicherung. *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 2(7), S. 281–328.
- Jacobi, L. und J. Kluve (2007). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *Journal for Labour Market Research* 40(1), S. 45–64.
- Jüßen, F. (2006). Interregional risk sharing and fiscal redistribution in unified Germany. *Papers in Regional Science* 85(2), S. 235–255.
- Kellermann, K. (2001). Interregionales Risk Sharing zwischen den deutschen Bundesländern. *Konjunkturpolitik* 47(4), S. 271–291.
- Kleinhenz, G., L. Bellmann und F. Wießner (2008). Arbeitsmarktpolitik. In A. Woll (Hrsg.), *Wirtschaftslexikon*, S. 41–45. München: Oldenbourg.
- Klinger, S. und T. Rothe (2010). Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Aufschwung und Krise. *Wirtschaftsdienst* 90(9), S. 632–634.
- Koller, M., W. Schiebel und A. Stichter-Werner (2003). Der heimliche Finanzausgleich. IAB-Kurzbericht Nr. 16/2003.
- Koller, M. und A. Stichter-Werner (2003). *Modellrechnungen zum verdeckten Finanzausgleich in Deutschland*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 276. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Kunz, M. (2009). Disparities, persistence and dynamics of regional unemployment rates in Germany. IAB Discussion Paper Nr. 8/2009.

- Kurz, C. (2002). *Regionale Arbeitslosigkeit, Risikoausgleich und staatliche Transfersysteme : Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz*. Berichte aus der Volkswirtschaft. Aachen: Shaker.
- Lange, K. und C. Zischeck (2004). Zur Messung und Aussagekraft regionalstatistischer Daten. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 224(1/2), S. 103–114.
- Layard, R., S. Nickell und R. Jackman (2005). *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market* (2. Aufl.). Oxford: Oxford University Press.
- Leneke, P., A. Stichter-Werner und F. Wießner (2006). Eine neue Gründerwelle – Arbeitslose werden Unternehmer. In H. Faßmann, B. Klagge, und M. P. (Hrsg.), *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland*, Band 7: Arbeit und Lebensstandard, S. 70–71. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- Levin, A., C.-F. Lin und C.-S. J. Chu (2002). Unit root tests in panel data: asymptotic and finite-sample properties. *Journal of Econometrics* 108(1), S. 1–24.
- Lutz, R. (2006). Was spricht eigentlich gegen eine private Arbeitslosenversicherung? IAB Discussion Paper Nr. 24/2006.
- Lutz, R. (2009). *Geht die Arbeitslosenversicherung in Rente? Denkanstoß für ein System privater Arbeitslosen- und Rentenversicherung*. IAB Bibliothek Nr. 316. Bielefeld: Bertelsmann.
- Mackscheidt, K. (1993). Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung - Dynamik und Effizienz. In N. Andel, K.-D. Henke, W.-D. Leber, und K. Mackscheidt (Hrsg.), *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II. Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik Band 229/II, S. 113–153. Berlin: Dunker und Humblot.
- Maier, G., F. Tödting und M. Trippl (2006). *Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik* (3. Aufl.). Wien: Springer.
- Martin, R. (1997). Regional Unemployment Disparities and their Dynamics. *Regional Studies* 31(3), S. 273–252.
- Mavromaras, K. G. und H. Rudolph (1998). Verteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung in den 80er Jahren. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31(1), S. 93–107.
- Milanovic, B. (2005). Half a World: Regional inequality in five great federations. World Bank Policy Research Working Paper 3699.

- Mélimitz, J. und F. Zumer (2002). Regional redistribution and stabilization by the center in Canada, France, the UK and the US: A reassessment and new tests. *Journal of Public Economics* 86, S. 263–286.
- Morgenroth, E. (2010). Regional Dimension of Taxes and Public Expenditure in Ireland. *Regional Studies* 44(6), S. 777–789.
- Moyen, S. und N. Stähler (2009). Unemployment insurance and the business cycle: Prolong benefit entitlements in bad times? Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies No 30/2009.
- Musgrave, R. A., K. E. Case und L. H. B. (1974). The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits. *Public Finance Quarterly* 2(3), S. 259–311.
- Nickel, S. und R. Layard (1999). Labor market institutions and economic performance. In O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labour Economics*, (3. Aufl.), S. 3029–3084. Amsterdam: North-Holland.
- Obstfeld, M. und G. Peri (1998). Regional non-adjustment and fiscal policy. *Economic Policy* 13(26), S. 205–259.
- Ochel, W. (2005). Dezentralisierung der Lohnverhandlungen in Deutschland - ein Weg zu mehr Beschäftigung? *ifo Schnelldienst* 58(5), S. 7–18.
- OECD (Hrsg.) (2005). Employment Outlook 2005. OECD: Paris.
- OECD (Hrsg.) (2009). Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus. Economic Outlook, Interim Report. OECD: Paris.
- Pechman, J. A. und B. A. Okner (1974). *Who Bears the Tax Burden?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Persson, T. und G. Tabellini (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *Journal of Political Economy* 104(5), S. 979–1009.
- Piketty, T. und E. Saez (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *The Journal of Economic Perspectives* 21(1), S. 3–24.
- Reissert, B. (1988). Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. WZB Discussion Paper FS I 88-18.

- Reissert, B. (2003). Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. *Sozialer Fortschritt* 52(5/6), S. 113–122.
- Riphahn, R., A. Thalmaier und K. F. Zimmermann (1999). Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. IZA Research Report Nr. 2.
- Rogerson, R., R. Shimer und R. Wright (2005). Search-Theoretic Models of the Labor Market: A Survey. *Journal of Economic Literature* 43(4), S. 959–988.
- Rürup, B. (2005). Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt? *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 38(2/3), S. 372–382.
- Ruggeri, G. (2005). Public expenditure incidence analysis. In A. Shah (Hrsg.), *Public Expenditure Analysis*, S. 1–32. Washington, DC: The World Bank.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2005). Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung. Jahresgutachten 2005/2006.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2007a). Arbeitslosenversicherung: Ein neuer Verschiebebahnhof. Jahresgutachten 2007/2008.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2007b). Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland. Jahresgutachten 2007/2008.
- Sala-i Martin, X. und J. Sachs (1992). Fiscal federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe from the United States. In M. Canzoneri, V. Grilli, und P. R. Masson (Hrsg.), *Establishing a central bank: Issues in Europe and lessons from the U.S.*, S. 195–219. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanner, H. (2002). *Regionalisierung der Arbeitslosenversicherung. Eine Theorie unter Einbezug von Lohnverhandlungen und Migration*. Berichte aus der Volkswirtschaft. Aachen: Shaker.
- Schaltegger, C. A. und M. Weder (2010). Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument? Eine Betrachtung der Schweiz. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11(2), S. 146–177.
- Scherer, R. und B. Schultz (1997). Regionalökonomische Auswirkungen von Großschutzgebieten. EURES discussion paper dp-61.
- Schmieder, J. F., T. v. Wachter und S. Bender (2010). The effects of unemployment insurance on labor supply and search outcomes - regression discontinuity estimates from Germany.

- IAB Discussion Paper 04/2010.
- Schulze, S. (2004). *Anreizwirkungen und Arbeitsmarkteffekte der Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung*. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 32. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Schwengler, B. und V. Loibl (2010). Aufschwung und Krise wirken regional unterschiedlich. IAB-Kurzbericht Nr. 1/2010.
- Sendlhofer, R. (2004). *Ökonomische Wirkungen von arbeitsbezogenen Abgaben*. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Band 16. Baden-Baden: Nomos.
- Sesselmeier, W., G. Somaggio und A. Yollu (2006). Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 126.
- Simon, S. (2001). *Umverteilung in der Sozialversicherung : Begründung, Analyse und Bewertung in gegenwarts- und zukunftsorientierter Perspektive*. Europäische Hochschulschriften, Band 5. Frankfurt am Main: Lang.
- Sinz, M. (2006). Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. *Informationen zur Raumentwicklung, Heft-Nr. 11/12*, S. 605–612.
- Smeeding, T. M. und D. H. Weinberg (2001). Toward a uniform definition of household income. *Review of Income and Wealth* 47(1), S. 1–24.
- Sørensen, B. E. und O. Yosha (1999). Federal Insurance of U. S. States: An Empirical Investigation. In A. Razin und E. Sadka (Hrsg.), *The Economics of Globalization. Policy Perspectives from Public Economics*, S. 156–170. New York: Cambridge University Press.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit*. Fachserie 1, Reihe 4.1.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005). *Statistisches Jahrbuch 2004*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009). *Statistisches Jahrbuch 2009*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stephan, G. und A. Pahnke (2011). The relative effectiveness of selected active labor market programs - an empirical investigation for Germany. *The Manchester School* 79(3), S. 77–95.

- Stoffelsma, R. J. und J. Oosterhaven (1989). Social security benefits and interregional income inequalities. The case of the Netherlands. *The Annals of Regional Science* 23(3), S. 223–240.
- Summers, L. H. (1989). Some Simple Economics of Mandated Benefits. *The American Economic Review* 79(2), S. 177–183.
- Summers, L. H., J. Gruber und R. Vergara (1993). Taxation and the Structure of Labor Markets: The Case of Corporatism. *The Quarterly Journal of Economics* 108(2), S. 385–411.
- von Hagen, J. (1992). Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the US. In D. E. Fair und C. De Boissieu (Hrsg.), *Fiscal Policy, Taxation and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, S. 337–359. Dordbrecht: Kluwer Academic Press.
- von Hagen, J. und G. W. Hammond (1998). Regional Insurance against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community. *The Manchester School* 66(3), S. 331–353.
- Wellisch, D. (2000). *Finanzwissenschaft II. Theorie der Besteuerung, (1. Aufl.)*. München: Vahlen.
- Wooldridge, J. M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Zerche, J., W. Schönig und D. Klingenberg (2000). *Arbeitsmarktpolitik und -theorie, (1. Aufl.)*. München: Oldenbourg.
- Zimmermann, H. und K.-D. Henke (2005). *Finanzwissenschaft, (9. Aufl.)*. München: Vahlen.