

Blos, Kerstin; Schwengler, Barbara

Research Report

Arbeitsmarktpolitik: Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen

IAB-Kurzbericht, No. 4/2007

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Blos, Kerstin; Schwengler, Barbara (2007) : Arbeitsmarktpolitik: Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen, IAB-Kurzbericht, No. 4/2007, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158240>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

In aller Kürze

➤ Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Langzeitarbeitslose nach dem SGB II werden seit dem Jahr 2005 vom Bund finanziert. Sowohl im Jahr 2005 als auch 2006 wurde dafür deutlich weniger ausgegeben als geplant.

➤ Zusätzlich sind seit der Einführung des SGB II auch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für aktive und passive Arbeitsförderung nach dem SGB III zurückgegangen.

➤ Dadurch entstehen in den Regionen Einkommensverluste, die nahezu ausschließlich auf den Rückgang der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zurückzuführen sind.

➤ Da von diesen Ermessensleistungen ostdeutsche Regionen besonders profitierten, wirkt sich dort die rückläufige Ausgabenentwicklung auch am stärksten aus.

➤ Die freiwerdenden Mittel werden für die Beitragssatzsenkung zur Arbeitslosenversicherung ab 1. Januar 2007 genutzt.

➤ Obwohl alle Regionen von einem niedrigeren Beitragssatz profitieren, gibt es – zumindest kurzfristig – die größten direkten Einkommensgewinne in wirtschaftsstarken Ballungszentren und damit in Westdeutschland.

Autor/in

**Kerstin Bloss
Barbara Schwengler**

Arbeitsmarktpolitik

Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen

Mit den Hartz-Reformen haben sich die Finanzstrukturen bei der Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert – Dies wird auch in der regionalen Verteilung der Finanzströme zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen sichtbar

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Jahr 2006 einen Haushaltsüberschuss von 11,2 Mrd. Euro erwirtschaftet und ist damit erstmals seit 1985 nicht auf finanzielle Hilfen des Bundes angewiesen. Diese Mittel werden ab dem 1. Januar 2007 zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung genutzt. Die fiskalischen Veränderungen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite, die mit der Beitragssatzsenkung und den „Hartz-Reformen“ einhergehen, werden in diesem Kurzbericht in ihrer regionalen Inzidenz untersucht.

Der finanzielle Spielraum der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist 2005 und 2006 u.a. durch geringere Ausgaben beim Arbeitslosengeld und bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik entstanden. Durch den leichten Anstieg der Beschäftigung sind 2006 auch die Beitragseinnahmen leicht gestiegen. Die nationale Betrachtung der Finanzströme sagt jedoch nichts über deren regionale Verteilung aus.

Es zeigt sich, dass die kurzfristigen direkten Einkommenseffekte für die Regionen Deutschlands recht unterschiedlich ausfallen. Wirtschaftlich starke Regionen werden durch die Beitragssatzsenkung im Vergleich zu wirtschaftlich schwächeren Regionen überproportional begünstigt. Von dem bisherigen Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung sind hingegen vor allem Regionen mit größeren Arbeitsmarktschwierigkeiten betroffen. Die Mittel, die für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB II ausgegeben werden, kompensieren diesen Effekt nicht vollständig. Längerfristig lassen die durch die Beitragssatzsenkung weitergegebenen Einsparungen jedoch in

allen Regionen positive Beschäftigungswirkungen erwarten.

Die wirtschaftliche Lage einer Region wird neben anderen Faktoren auch durch staatliche Einnahmen und Ausgaben beeinflusst. Die sozialen Sicherungssysteme tragen dabei wesentlich zu einer Nivellierung regionaler Einkommensungleichheiten bei (Brenke 2006, Bloss 2006): Regionen, die mehr Beiträge erwirtschaften als Leistungen benötigen, unterstützen finanziell jene Regionen, die mehr Leistungen empfangen als Beiträge zahlen. Dies gilt in besonderem Maße für die Arbeitslosenversicherung, deren Ausgaben sich überwiegend nach den regionalen Arbeitsmarktproblemen auf die Regionen verteilen.

Mit den Hartz-Reformen wurde die Arbeitsverwaltung neu organisiert. Zu den größten Veränderungen führte „Hartz IV“ mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2005 – geregelt im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II). Während Maßnahmen für die ehemaligen Arbeits-

losenhilfebezieher von der BA finanziert wurden, übernimmt der Bund seit 2005 diese Ausgaben für die Empfänger von Arbeitslosengeld II.

Daneben gibt es seit dem Jahr 2004 noch weitere fiskalische Umbrüche, die hier zunächst auf nationaler Ebene dargestellt werden. Wie sich diese in den einzelnen Regionen niederschlagen wird anschließend untersucht. Neben den regionalen Wirkungen der geänderten Ausgaben für aktive Arbeitsförderung zeigt der vorliegende Beitrag auch, welche Regionen am stärksten von der Beitragssatzsenkung bei der Arbeitslosenversicherung von über zwei Prozentpunkten finanziell profitieren. Dabei bleiben allerdings die negativen Einkommenseffekte außer Betracht, die die Beitragssatzerhöhungen bei der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung ab dem Jahr 2007 bewirken.

Fiskalische Entwicklungen in der Arbeitsmarktpolitik

Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (SGB III)

Die größte Veränderung im Haushalt der BA geht auf die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zurück. Zum einen handelt es sich dabei um Pflichtleistungen des sog. „Kapitel 3“ und zum anderen um Ermessensleistungen des Eingliederungstitels (vgl. **Kasten 1**). Während die Ausgaben für Pflichtleistungen im Jahr 2005 gegenüber 2004 leicht gestiegen sind (+4%), wurden für Eingliederungsleistungen 5,5 Mrd. € weniger ausgegeben als im Vorjahr (vgl. **Abbildung 1**).

In beiden Landesteilen fiel der Rückgang etwa gleich aus: In Ostdeutschland lagen die Ausgaben um 2,8 Mrd. € (-61%) niedriger als im Jahr 2004 und in Westdeutschland um 2,7 Mrd. € (-61%) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006). Der starke Rückgang bei den Eingliederungsleistungen hat mehrere Ursachen:

➤ Die Einsparungen bei den aktiven Leistungen erklären sich zum größten Teil dadurch, dass die Maßnahmen für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher, die nun das Arbeitslosengeld II erhalten, seit 2005 vom Bund finanziert werden. Bezieht man die vom Bund ausgegebenen

Kasten 1

Glossar

Aktive Arbeitsförderung

Aktive Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben die Vermeidung oder die Beendigung von Arbeitslosigkeit zum Ziel. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung umfassen eine Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des SGB III. Sie werden in Ermessensleistungen (den sog. Eingliederungstitel) und in sonstige Pflichtleistungen (kurz „Kapitel 3“) eingeteilt.

Pflichtleistungen umfassen z. B. Teilnahmekosten für Maßnahmen zur Teilhabe, Zuschüsse zur Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, Berufsausbildungsbeihilfe und Kurzarbeitergeld.

Zum **Eingliederungstitel** gehören z.B. Zuschüsse zu den Kosten der beruflichen Weiterbildung und Eingliederungszuschüsse. Im Rahmen des Eingliederungstitels erhalten die Agenturen für Arbeit ein globales Budget für alle Ermessensleistungen der aktiven Förderung.

Die Verteilung des Budgets auf die einzelnen Förderinstrumente können die Arbeitsagenturen eigenständig bestimmen. Damit werden mehr Flexibilität beim Verwaltungsvollzug, eine stärkere Eigenverantwortung der lokalen Verwaltungseinheiten und ein transparenter Mitteleinsatz angestrebt.

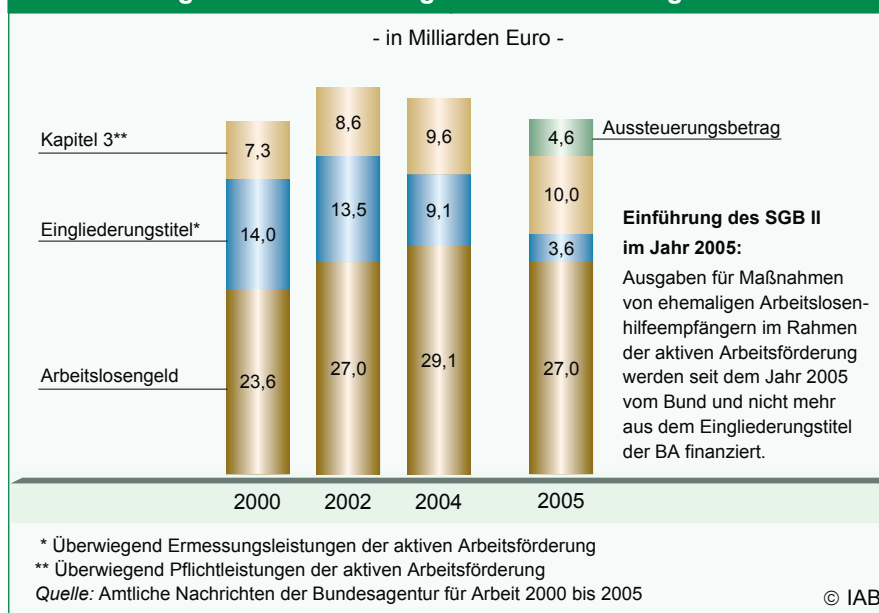
Die Verteilung auf die einzelnen Agenturen orientiert sich an der örtlichen Arbeitsmarktsituation und den Erfolgchancen der Arbeitsmarktpolitik. Als Teilindikatoren gehen üblicherweise in den Verteilungsschlüssel die Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die prognostizierte Unterbeschäftigungsquote, der Anteil der Langzeitarbeitslosen und die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Arbeit ein (Blien, Hirschenauer 2005).

Aussteuerungsbetrag

Die BA erstattet mit dem sogenannten Aussteuerungsbetrag dem Bund jeweils vierteljährlich einen Betrag für Personen, die innerhalb der Zeit, in der sie von der BA betreut wurden, ihre Arbeitslosigkeit nicht beenden konnten und in das vom Bund finanzierte Arbeitslosengeld II (ALG II) wechseln. Der Betrag entspricht dem zwölffachen des durchschnittlichen monatlichen Aufwandes für ALG II, Sozialgeld und den Beiträgen zur Sozialversicherung des jeweils vorangegangenen Kalendervierteljahres. Er wird fällig für jeden Bezieher von ALG II, der innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I seinen Anspruch auf ALG II erworben hat (vgl. § 46 Abs. 4 SGB III).

Abbildung 1

Entwicklung bedeutender Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit



Mittel in die Betrachtung mit ein, verbleibt ein Rückgang von knapp 2 Mrd. €.

➤ Die stärkere Wirkungsorientierung beim Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat tendenziell ebenfalls zu einer Reduktion der Ausgaben in diesem Bereich beigetragen.

➤ Mit der Neuorientierung beim Instrumenteneinsatz ist auch eine stärkere Konzentration auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen (in 2005 z.B. der Existenzgründungszuschuss) verbunden. Diese Leistungen werden jedoch überwiegend als Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewährt. Durch deren Anstieg bei einem gleichzeitigen Rückgang von Ermessensleistungen (z.B. Förderung der beruflichen Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen), kommt es also auch zu Verschiebungen zwischen beiden Budgets.¹

Auch bei den passiven Leistungen, d.h. beim Arbeitslosengeld, wurden 2 Mrd. € weniger ausgegeben, da gegen Ende des Jahres 2005 die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III abnahm, während sich im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit (SGB II) keine positive Entwicklung einstellte.

Seit der Einführung des SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit verpflichtet, für jeden Arbeitslosen, der langzeitarbeitslos wird, dem Bund eine Kompensation, den sog. Aussteuerungsbetrag (vgl. **Kasten 1**), zu zahlen. Damit wird die BA an der Finanzierung der Kosten im SGB II beteiligt. Außerdem soll der Aussteuerungsbetrag der BA einen zusätzlichen Anreiz für eine schnelle und dauerhafte Vermittlung von Arbeitslosen bieten. Im Jahr 2005 schlugen damit erstmalig Ausgaben in Höhe von 4,6 Mrd. € bei der BA zu Buche. Dieser Betrag lag allerdings weit unter dem in der Haushaltsplanung angesetzten Wert in Höhe von 6,7 Mrd. €. Im Jahr 2006 wurden 3,3 Mrd. € an Aussteuerungsbetrag fällig, 1,3 Mrd. € weniger als ein Jahr zuvor.

¹ Das Finanzvolumen der Pflichtleistungen in Kapitel 3 hat gegenüber dem der Ermessensleistungen auch deshalb an Gewicht gewonnen, da das vormals aus dem Eingliederungstitel gewährte Unterhaltsgeld an vormalige Bezieher von Arbeitslosengeld seit dem Jahr 2005 als Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung aus dem Kapitel 3 gewährt wird.

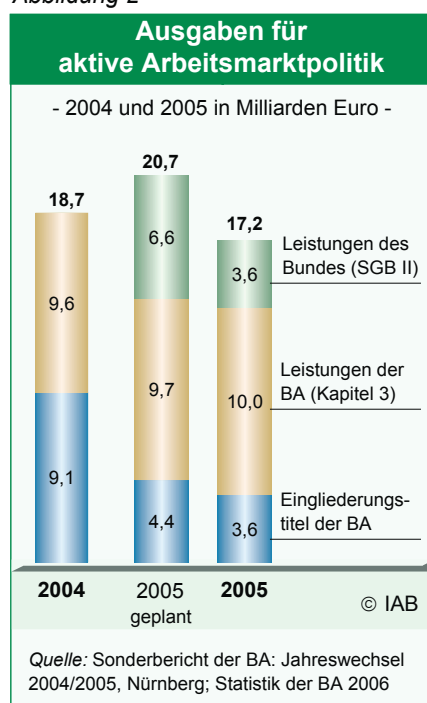
Ausgaben des Bundes (SGB II)

Die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II werden vom Bund finanziert. Die Leistungen für Unterkunft und Heizung übernehmen die kommunalen Träger. An diesen beteiligt sich der Bund mit einem gesetzlich definierten Betrag, um die Kommunen zu entlasten, die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusätzliche Ausgaben haben.

Für passive Leistungen² der neuen Grundsicherung wurden im Jahr 2005 ca. 37 Mrd. € ausgegeben. Ein vergleichbarer Betrag wäre unter Berücksichtigung der ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt im Jahr 2005 auch im vormaligen System von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu zahlen gewesen.

Für aktive Leistungen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen wurde vom Bund im Jahr 2005 mit 3,6 Mrd. € deutlich weniger ausgegeben als ursprünglich vorgesehen war (6,6 Mrd. €, vgl. **Abbildung 2**). Der Betrag von 3,6 Mrd. € entspricht hingegen etwa dem, was im Jahr 2004 von der BA für Arbeitslosenhilfeempfänger und von den Ländern und Kommunen an Hilfen zur Arbeit für Erwerbsfähige ausgegeben wurde (Ausschussdrucksache 16(11)197, Bundesagentur für Arbeit 2004).

Abbildung 2



Die nun über das steuerfinanzierte SGB II ausgegebenen Leistungen zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser kompensieren den Rückgang bei den beitragsfinanzierten Eingliederungsleistungen also nicht (vgl. **Abbildung 2**).

Vom Bund werden jedoch prinzipiell höhere Ausgaben für aktive Leistungen angestrebt: Sowohl im Jahr 2005 als auch 2006 waren deutlich mehr Mittel in der Haushaltsplanung angesetzt, als letztlich ausgegeben wurden. Denn auch bis Oktober 2006 hatten die Arbeitsgemeinschaften mit 2,9 Mrd. € erst 60 Prozent der zugeteilten Mittel ausgegeben. Die Eingliederungsmittel des SGB II liegen damit voraussichtlich wiederum auf dem niedrigen Vorjahresniveau.

Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit (SGB III)

Der auch im Jahr 2005 fortgesetzte Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schlug sich in leicht rückläufigen Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung nieder (-0,5%). Im Jahr 2006 wurde ein Einnahmeüberschuss von 11,2 Mrd. € erwirtschaftet, der dazu führt, dass erstmalig seit über 20 Jahren ein Bundeszuschuss an die BA nicht notwendig wird. Dies lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen:

➤ Zum einen führte im Jahr 2006 die konjunkturelle Belebung des Arbeitsmarktes zu höheren Beitragseinnahmen.

➤ Zum anderen setzte sich die Ausgabenreduzierung bei den aktiven Leistungen im Jahr 2006 fort: Bis Oktober 2006 wurden 1,1 Mrd. € weniger für Ermessensleistungen ausgegeben als bis zum gleichen Monat des Vorjahres.

➤ Außerdem wirkt im Jahr 2006 ein einmaliger Effekt positiv auf die Einnahmen: Arbeitgeber überwiesen aufgrund geänderter Zahlungsmodalitäten 13 statt 12 Monatsbeiträge an die Sozialversicherungsträger.

Mit den Überschüssen bei der BA sowie mit einem Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ab Januar 2007 von 6,5 Prozent auf 4,2 Prozent gesenkt.

² Z.B. Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, einmalige Leistungen, Kosten der Unterkunft und Heizung.

Die dargestellten Entwicklungen zeigen, wie sich die mit den Hartz-Reformen begonnene Neuorientierung und Umstrukturierung der Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Finanzströmen und -strukturen niederschlagen. Im Folgenden werden Ausgaben und Beitragseinnahmen in ihrer regionalen Dimension untersucht.

Regionale Effekte der BA-Ausgabenentwicklung

Regionale Effekte auf der Ausgabenseite der BA werden nahezu ausschließlich durch den Rückgang der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung bewirkt. Dieser muss jedoch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass die Maßnahmekosten für Langzeitarbeitslose seit dem Jahr 2005 vom Bund übernommen werden. Schließt man diese Bundesausgaben mit ein, verringern sich die Ausgaben für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt – Bund (SGB II) und BA (SGB III) – im Jahr 2005 um knapp 2 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr. Diesem Rückgang steht eine Zunahme bei den Pflichtleistungen der Arbeitsförderung nach dem SGB III in Höhe von ca. 400 Mio. € gegenüber.

Es zeigt sich, dass ostdeutsche Regionen am stärksten von der rückläufigen Entwicklung der Ausgaben im SGB III betroffen sind. Während 2003 noch 42 Prozent der aktiven Leistungen (SGB III) in ostdeutsche Regionen flossen, lag der Anteil 2005 nur noch bei ca. 33 Prozent. **Karte 1** stellt die Entwicklung der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung (Ermessens- und Pflichtleistungen der BA) des Jahres 2005 gegenüber denen des Jahres 2004 (SGB III) in den Arbeitsagenturen dar: Aufgrund der bereits beschriebenen Effekte ist sie in nahezu allen Arbeitsagenturen negativ. Ostdeutsche Regionen, beispielsweise Agenturen in Thüringen und Sachsen-Anhalt – wie Dessau, Merseburg und Halle – verzeichnen mit ca. 50 Prozent den stärksten Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung. Am geringsten sind die Ausgaben in süddeutschen Agenturen – z.B. Reutlingen, Augsburg, Karlsruhe und Göppingen – mit Werten unter 10 Prozent zurückgegangen.

Der Rückgang bei Eingliederungsleistungen trifft ostdeutsche Regionen deshalb relativ stärker, da der Eingliederungstitel im Jahr 2004 in Ostdeutschland mit 63 Prozent einen deutlich größeren Anteil an allen aktiven Leistungen ausmachte, wohingegen der Anteil in Westdeutschland nur bei ca. 39 Prozent lag (vgl. **Tabelle 1**). Während sich die Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3) im Wesentlichen nach den Rechtsansprüchen der Arbeitslosen und damit nach der Zahl der Arbeitslosen in einer Region richten, wurde die Mittelverteilung beim Eingliederungstitel zwischen Ost- und

Westdeutschland zugunsten Ostdeutschlands politisch so gesetzt, dass auf die ostdeutschen Regionen 46 Prozent der Mittel entfielen (Blien/Hirschenauer 2005). Der verstärkte Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den neuen Bundesländern begründet sich in den hohen Beschäftigungsverlusten nach der Wiedervereinigung (Vollkommer 2004). Aus **Tabelle 1** ist zudem zu erkennen, dass der Anstieg der Pflichtleistungen nur in den westdeutschen Regionen stattgefunden hat.

Wie eingangs erwähnt, ist bei den beschriebenen Ausgaben der BA zu berücksichtigen,

Karte 1

Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung nach dem SGB III Ermessens- und Pflichtleistungen von 2004 bis 2005

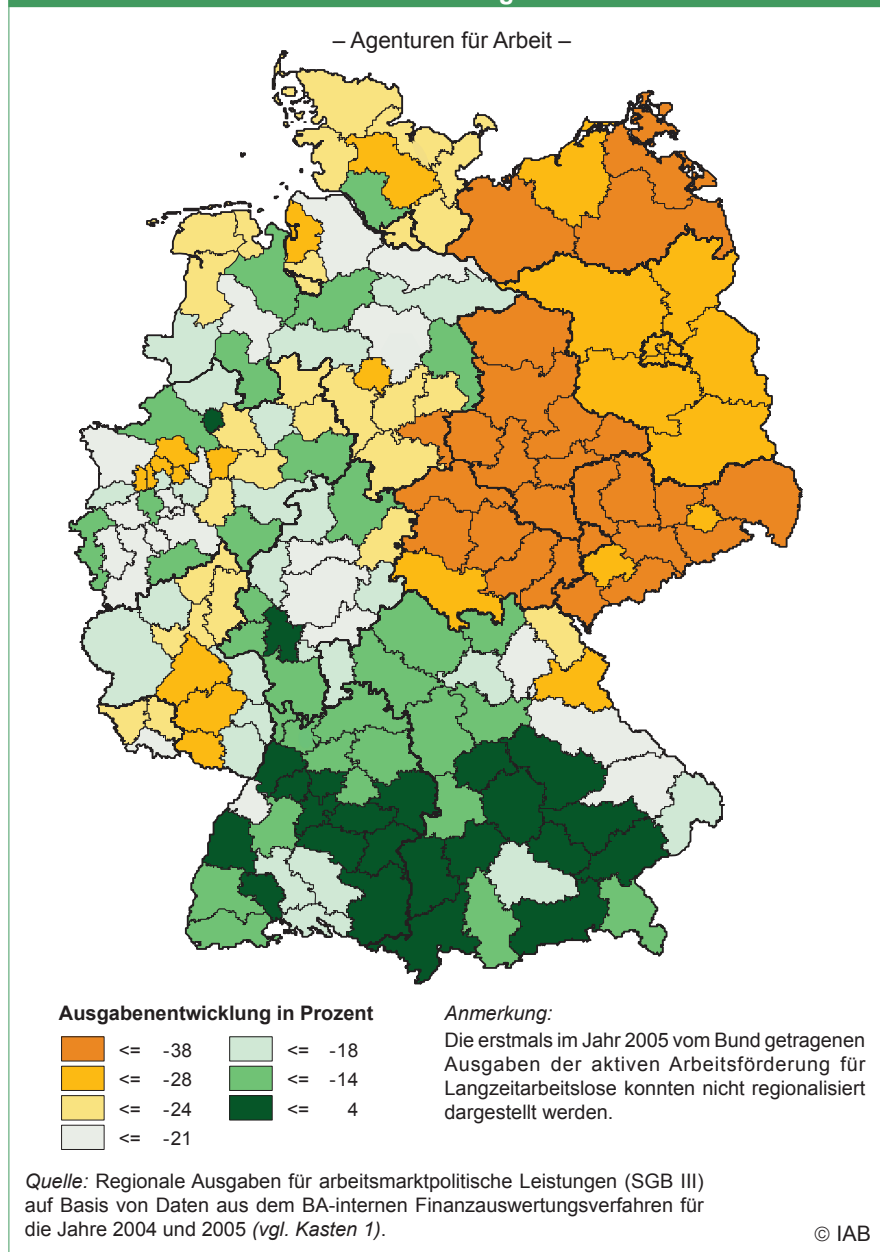


Tabelle 1

Ausgaben der BA für aktive Leistungen der Arbeitsförderung					
	Bund	Westdeutschland (ohne AA Berlin)		Ostdeutschland (mit AA Berlin)	
	in Mio €	in Mio €	in %	in Mio €	in %
2004					
Ermessensleistungen*	9,078	4,461	39	4,617	63
Pflichtleistungen**	9.588	6,933	61	2,655	37
Gesamt	18,665	11,394	100	7,271	100
2005					
Ermessensleistungen*	3,550	1,747	19	1,803	41
Pflichtleistungen**	10,000	7,375	81	2,626	59
Gesamt	13,551	9,122	100	4,429	100

* Eingliederungstitel; ** Kapitel 3

Quelle: BA-interne Finanzauswertungsverfahren (ausführlich siehe **Kasten 1**).

sichtigen, dass daneben auch der Bund im Jahr 2005 erstmalig Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose nach dem SGB II übernahm. Die dafür ausgegebenen 3,6 Mrd. € liegen unter den Einsparungen beim Eingliederungstitel der BA (ca. 5,5 Mrd. €) und verteilen sich etwa zu jeweils 50 Prozent auf West- und Ostdeutschland. Die Verteilung entspricht also in etwa der des Eingliederungstitels im SGB III. Eine kleinräumigere Darstellung dieser Ausgaben des Jahres 2005 ist aus datentechnischen Gründen noch nicht möglich.

Der negative Einkommenseffekt für die Regionen Ostdeutschlands durch den

Rückgang des Eingliederungstitels im SGB III bleibt also tendenziell auch bei der zusätzlichen Betrachtung der vom Bund finanzierten Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik bestehen. Ob dies von Dauer ist, kann aufgrund der Planungen des Bundes, mehr Mittel bei den Eingliederungsleistungen des SGB II einzustellen, noch nicht abgeschätzt werden. Dies hängt davon ab, in welchem Umfang in Zukunft die Mittel von den zuständigen Trägern ausgeschöpft werden.

Solange der Aussteuerungsbetrag, der von der BA an den Bund gezahlt wird, bei einer vollen Mittelausschöpfung deutlich unter den Ausgaben des Bundes für Ein-

gliederungsleistungen im SGB II liegt, findet jedenfalls indirekt eine Umstellung der früheren Beitragsfinanzierung der Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose auf eine Steuerfinanzierung statt.

Regionale Einkommenseffekte der Beitragssatzsenkung

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Entlastung der Beitragszahler kann zumindest für die Arbeitslosenversicherung ab dem Jahr 2007 umgesetzt werden. Dazu wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 Prozent auf 4,2 Prozent gesenkt.

Die Zahlungen aus einer Region an die Bundesagentur für Arbeit hängen von der regionalen Beschäftigungssituation ab. Genauso wie wirtschaftsstarke Regionen dadurch mehr Beiträge entrichten als wirtschaftsschwache, fällt umgekehrt auch die Entlastung der Einkommen absolut in diesen Regionen stärker aus.

Die Senkung der Beiträge hat sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber Einkommenseffekte. Zu welchem Anteil jedoch Arbeitgeber und Arbeitnehmer profitieren, kann weder inzidenztheoretisch noch empirisch eindeutig beantwortet werden.³

Im Folgenden wird unterstellt, dass in der kurzfristigen Betrachtung mögliche Überwälzungen der Beitragssatzsenkung unberücksichtigt bleiben können. Nach dieser Annahme würden kurzfristig sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer gleichermaßen, also zu jeweils 1,15 Prozentpunkten, von der Beitragssenkung profitieren. Da die Arbeitgeberbeiträge jedoch regional nicht eindeutig zugeordnet werden können, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf

Kasten 2

Regionalisierung von Einnahmen und Ausgaben

Beitragseinnahmen

Zur Erfassung der regionalen Beitragseinnahmen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird auf Messergebnisse aus dem Meldeverfahren der Sozialversicherung zurückgegriffen. Diese sind in der sog. Beschäftigtenhistorik (BeH) des IAB erfasst. Die aktuelle Datei des Jahres 2004 enthält alle Meldungen der Arbeitgeber nach 18 Monaten, d.h. bis zum 30.6.2006, und damit über 99 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse und die dazugehörigen Bruttolohn- und Gehaltssummen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Diese Grenze lag 2004 bei 5.200 €/Monat in Westdeutschland und bei 4.400 €/Monat in Ostdeutschland. Die einzelnen Lohnsummen werden für jeden Kreis aggregiert betrachtet. Die Multiplikation

der regionalen Lohnsummen mit dem Beitragssatz der Arbeitslosenversicherung ergibt die Beitragsleistungen der Regionen.

Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Auf Basis der BA-internen Finanzauswertungsverfahren liefern Sonderauswertungen die Monatsausgaben 2004 der BA für die aktiven Leistungen (Kapitel 2 und 3), sowie für Arbeitslosengeld (inkl. Teilarbeitslosengeld) aller Dienststellen der BA (Arbeitsagenturen, Regionaldirektionen).

Die ausgewerteten Zahlbeträge je Region enthalten die Bruttozahlungen, d.h. inklusive der Beitragszahlungen an andere Versicherungsträger. Die genannten Leistungsausgaben entsprechen etwa 88 Prozent der Gesamtausgaben der Arbeitslosenversicherung 2004.

³ Während zum einen beide Beitragsanteile als eine Art direkte Steuer vom Einkommen und damit als Lohnbestandteil des Arbeitnehmers interpretiert werden könnten, wird insbesondere für den Arbeitgeberanteil die Möglichkeit der Überwälzung auf den Arbeitnehmer, die Preise oder Vorleistungserbringer diskutiert. Abhängig ist der Grad der Überwälzung dabei von vielen Faktoren während des Anpassungsprozesses, etwa dem Verhältnis von Arbeitsangebots- zu Arbeitsnachfrageelastizität oder dem Organisationsgrad am Arbeitsmarkt. (vgl. auch Ooghe et al. 2003).

die Darstellung der Einkommenseffekte bei den Arbeitnehmern. Diese wurden anhand der regionalen Verteilung der Arbeitnehmerentgelte des Jahres 2004 geschätzt (vgl. **Kasten 2**).

Der größte Teil der durch die Beitragssatzsenkung von 1,15 Prozentpunkten zu erwartenden jährlichen Entlastungen bei den Arbeitnehmern in Höhe von insgesamt 8,3 Mrd. € wird mit knapp 7 Mrd. € auf Westdeutschland entfallen. Flächenländer – wie Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – können mit einem zusätzlichen verfügbaren

baren Einkommen von jeweils deutlich mehr als 1 Mrd. € rechnen. **Tabelle 2** zeigt neben den geschätzten absoluten Werten auch die durchschnittliche jährliche Entlastung je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30.6.2006 (nur Arbeitnehmerbeiträge).

Um der unterschiedlichen Größe und Erwerbsbeteiligung in den Regionen Rechnung zu tragen, wurde in **Karte 2** die Einkommensenntlastung auf die Zahl der Einwohner bezogen: Die Beitragssatzsenkung wird überwiegend die Wohnortgemeinden der wirtschaftsstarken

Ballungszentren um München, Nürnberg, Stuttgart, Frankfurt und Köln begünstigen (dunkelblaue Flächen). Hohe Einkommenswirkungen zeigen sich zudem in und um den Hochlohnstandort Wolfsburg sowie im niedersächsischen Umland Hamburgs.

Die geringsten Entlastungen (weniger als 75 € je Einwohner) sind hingegen in den wirtschaftsschwachen Regionen zu erwarten. In Westdeutschland sind dies beispielsweise die Landkreise Nordfriesland, Wittmund, Leer, Lüchow-Dannenberg sowie die Stadt Wilhelmshaven. In

Tabelle 2

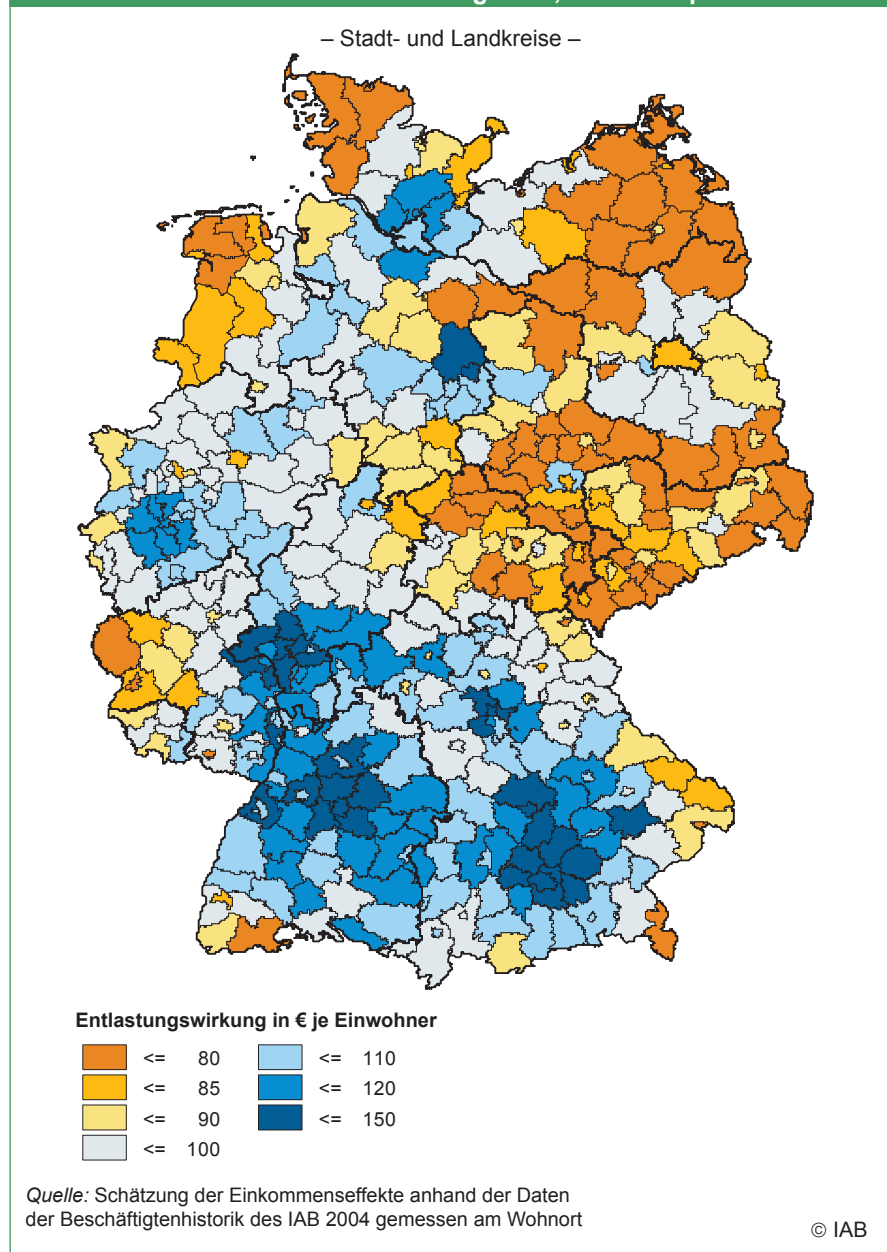
Regionale Einkommenseffekte einer Beitragssatzsenkung*		
Bundesland	Arbeitnehmerentlastung	
	insgesamt in 1.000 €	je Beschäftigten am Wohnort in €
Schleswig-Holstein	265.544	311
Hamburg	184.035	336
Niedersachsen	767.641	313
Bremen	60.502	314
Nordrhein-Westfalen	1.826.783	330
Hessen	680.621	342
Rheinland-Pfalz	408.362	317
Baden-Württemberg	1.221.206	339
Bayern	1.381.792	327
Saarland	100.083	316
Berlin	286.516	299
Brandenburg	221.681	265
Mecklenburg-Vorpommern	138.153	246
Sachsen	356.773	252
Sachsen-Anhalt	208.584	254
Thüringen	199.304	246
Bund	8.307.579	315
West	6.896.568	328
Ost	1.411.011	261

* Senkung des Arbeitnehmerbeitrages zur Arbeitslosenversicherung um 1,15 Prozentpunkte; geschätzte Entlastung der Arbeitnehmer auf Basis der regionalen Verteilung der Arbeitnehmerentgelte des Jahres 2004 (vgl. **Kasten 2**).

Quelle: Beschäftigtenhistorik des IAB 2004

Karte 2

Jährlicher Einkommenseffekt einer Senkung des Arbeitnehmerbeitrages zur Arbeitslosenversicherung um 1,15 Prozentpunkte



Ostdeutschland betrifft dies den strukturschwachen Nordosten Mecklenburg-Vorpommerns sowie die Landkreise Prignitz, Uckermark, Kyffhäuserkreis, Sangerhausen, Mansfelder Land, Köthen, Elbe-Elster, Altenburger Land, Annaberg, Mittlerer Erzgebirgskreis, Löbau-Zittau und die Stadt Hoyerswerda (orange Flächen).

Fazit

Die Reformen der Arbeitsmarktpolitik schlugen sich im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit bereits seit 2005 in Form geringerer Ausgaben nieder. Aufgrund der Senkung des allgemeinen Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung sind ab dem Jahr 2007 auch die Einnahmen niedriger. Betrachtet man die Finanzentwicklung aus der regionalen Perspektive, so zeigt sich, dass die beiden Effekte unterschiedliche Folgen für die Regionen haben.

Anhand einer Schätzung der zu erwartenden regionalen Einkommenseffekte der Beitragssatzsenkung wird deutlich, dass Regionen mit günstiger Beschäftigungslage in kurzer Frist überproportional von einer Beitragssatzsenkung profitieren. Da die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung der Arbeitslosenversicherung für wirtschaftsschwache Regionen eine größere Bedeutung im Wirtschaftskreislauf haben, betrifft umgekehrt der bisherige Ausgabenrückgang diese Regionen auch besonders hart.

Beim Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden Wirtschaftlichkeitskriterien in dem Sinne beachtet, dass Gelder kostengünstig und erfolgsabhängig eingesetzt werden. Dies wirkt zusätzlich regional differenzierend. Konkret führt es dazu, dass Regionen mit schlechten ökonomischen Rahmenbedingungen überproportional von Mitteleinsparungen betroffen sind. In Regionen, deren Rahmenbedingungen den Erfolg von Vermittlungsmaßnahmen begünstigen, wird dagegen relativ weniger eingespart.

Zu beachten ist jedoch, dass hier nur die kurzfristigen Einkommenseffekte abgeschätzt wurden, die sich aus einem Ausgabenrückgang bei den aktiven Leistungen und der Beitragssatzsenkung bei

der Arbeitslosenversicherung ergeben. Der Rückgang der Ausgaben beruht nur auf dem bereits seit dem Jahr 2000 abnehmenden Eingliederungstitel. Es gab in dieser Zeit weder grundlegende gesetzliche Änderungen noch positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, die eine Ausgaben senkung erklären könnten. Bei den Pflichtleistungen hingegen, wie dem Arbeitslosengeld, verliert das System der Arbeitslosenversicherung nichts an seiner stabilisierenden Bedeutung: Regionale Einkommensausfälle bei Arbeitslosigkeit werden damit weiterhin gemindert (Reissert 2003).

Eine weitergehende langfristige Beurteilung kann sich daher auch nur auf die aktiven Ermessensleistungen beziehen. Auch muss deren Rückgang zusammen mit der Beitragssatzsenkung gesehen werden. Unter der Bedingung, dass Mittel dort eingespart werden, wo ihr Einsatz wenig Aussicht auf Erfolg hat und dass die freiwerdenden Mittel in Form einer Beitragssatzsenkung an die Beitragszahler weitergegeben werden, können die positiven Effekte der geänderten Rahmenbedingungen überwiegen. Dies gilt auch für strukturschwache Regionen. Insbesondere im unteren (Lohn-)Einkommensbereich wirkt eine Verringerung des Abstands zwischen Nettolohn und Arbeitskosten beschäftigungsfördernd (Bofinger et al. 2006).

Neben der individuellen Eingliederung sind bei der Beurteilung von Maßnahmen im regionalen Kontext auch indirekte Effekte der Maßnahmen zu berücksichtigen. Als positive Wirkungen können beispielsweise Nachfragewirkungen, eine Erhöhung des regionalen Humankapitals (bei Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen) oder Investitionen in die regionale Infrastruktur (z.B. ABM) genannt werden. Negative Effekte könnten Mitnahme- oder Verdrängungseffekte sein.

Für den Zeitraum von 1993 bis 1999 konnten in einer Studie des IAB positive Effekte der aktiven Maßnahmen der BA auf die Beschäftigungsentwicklung in den Regionen Ostdeutschlands nachgewiesen werden (Blien et al. 2003). Diese standen im Kontext der damals in Ostdeutschland vorhandenen Defizite bei den produktiven Fähigkeiten und der Infrastruktur. Ob die Ergebnisse auch unter geänderten Rahmenbedingungen

heute noch gelten, ist fraglich und bleibt Gegenstand weiterer Untersuchungen (Hujer et al. 2007).

Die Arbeitsmarktpolitik sollte in eine nachhaltige und wachstumsorientierte politikübergreifende Strategie eingeordnet werden. Weitere Reformschritte in anderen Politikbereichen dürfen dem nicht zuwiderlaufen: Die Entlastungswirkungen in dem beschriebenen Umfang gelten ja nur, wenn die Beitragserhöhungen der Renten- und Krankenversicherung nicht gegenge-rechnet werden. Gleichwohl ist es von (regional)politischem Interesse, wie sich fiskalische Veränderungen in den einzelnen Systemen der sozialen Sicherung regional auswirken.

Literatur

- Blien, U.; Maierhofer, E.; Vollkommer, D.; Wolf, K.; Blume, L.; Eickelpasch, A.; Geppert, K. (2003): Determinanten der Regionalentwicklung in Ostdeutschland, in: Blien, U. (Hrsg.): Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 267, Nürnberg.
- Blien, U.; Hirschenauer, F. (2005): Formula allocation: The regional allocation of budgetary funds for measures of active labour market policy in Germany. IAB-DiscussionPaper 11/2005.
- Blos, K. (2006): Solidarisch über alle Grenzen. IAB-Kurzbericht 11/2006.
- Bofinger, P.; Dietz, M.; Genders, S.; Walwei, U. (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Brenke, K. (2006): Zunehmende regionale Einkommensunterschiede in Deutschland, aber starke Ausgleichswirkungen durch Pendlereinkommen und Sozialtransfers. DIW-Wochenbericht Nr. 11/2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2004): Sonderbericht der Bundesagentur für Arbeit: Jahreswechsel 2004/2005. Nürnberg.
- Huier, R.; Rodrigues, P.; Wolf, K. (2007): Estimating the Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies Using Spatial Methods. IAB-DiscussionPaper (im Erscheinen).
- Ooghe, E.; Schokkaert, E.; Flechet, J. (2003): The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis. *Empirica* 30, S. 81-106.
- Reissert, B. (2003): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. *Sozialer Fortschritt*, Nr. 5-6 2003, S. 113-122.
- Rudolph, H. (2006): Indikator gesteuerte Verteilung von Eingliederungsmitteln im SGB II – Erfolgs- und Effizienzkriterien als Leistungsanreiz? IAB-DiscussionPaper 26/2006.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2006): Arbeitsmarkt 2005 – Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 54. Jahrgang, Sondernummer, 24. August 2006, Nürnberg.
- Vollkommer, D. (2004): Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 287, Nürnberg.

Impressum

IABKurzbericht
Nr. 4 / 19.2.2007

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
pms Offsetdruck GmbH,
Wendelstein

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

ISSN 0942-167X

Bezugsmöglichkeit
IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen
Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Kerstin Blos, Tel. 0911/179-4432
Barbara Schwengler, Tel. 0911/179-3029
oder e-Mail: vorname.name@iab.de