

Genosko, Joachim; Hirte, Georg; Weber, Reinhard

Article — Digitized Version

Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Genosko, Joachim; Hirte, Georg; Weber, Reinhard (1999) : Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 1, pp. 44-49

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40400>

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.

Joachim Genosko, Georg Hirte, Reinhard Weber

Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung

In den Vereinigten Staaten werden die Beitragssätze der einzelnen Firmen zur Arbeitslosenversicherung entsprechend ihrer Beanspruchung ermittelt.

Dies wird theoretisch damit begründet, daß andernfalls Sektoren mit hohen Entlassungsraten einen großen Teil der entstehenden Folgekosten (Arbeitslosengelder) auf andere Sektoren oder die Gemeinschaft abwälzen können.

Wie hoch ist in Deutschland die Quersubventionierung zwischen einzelnen Sektoren und Firmen in der Arbeitslosenversicherung?

In der amerikanischen Arbeitslosenversicherung erfolgt die Beitragszahlung nach stark differenzierten Beitragssätzen. Diese berechnen sich nach der firmenspezifischen Wahrscheinlichkeit, mit der Arbeitnehmer entlassen werden. Dazu wird für jede Firma ein Arbeitslosenversicherungskonto geführt, dessen Saldo sich aus den Beitragszahlungen der Firma einerseits und den an die ehemaligen Beschäftigten der Firma ausbezahlten Arbeitslosenversicherungsleistungen andererseits zusammensetzt. Der jeweilige firmenspezifische Beitragssatz wird dann so gewählt, daß dieses Konto weitgehend ausgeglichen wird¹. Je nach Entlassungsverhalten der Firmen steigen oder fallen die Beitragssätze für die Firmen („experience rating“).

Begründet wird dieses „experience rating“ mit der verzerrenden Wirkung einheitlicher Beitragssätze auf die relativen Preise, da instabile durch stabile Sektoren subventioniert werden². Infolgedessen können die instabilen Sektoren oder Firmen ihre Preise suboptimal niedrig setzen. Volkswirtschaftlich gesehen bedeutet dies, daß Beschäftigungsschwankungen zunehmen, da die Sektoren mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen eine unter allokativen Gesichtspunkten „zu hohe“ Wachstumsrate aufweisen. Experience rating hingegen kann für Arbeitgeber ein Anreiz sein, ihr Entlassungsverhalten zu überdenken, da ein Anstieg der Entlassungen die Beitragssätze und damit die Grenzkosten der Entlassung erhöhen. Theoretisch läßt sich zeigen, daß ein vollständiges Experience rating unter Effizienzgesichtspunkten zu einer optimalen Entlassungsquote führt³.

Werden Firmen subventioniert, d.h., sind die Arbeitslosenversicherungsleistungen an die von der Firma Entlassenen höher als die Beitragszahlungen der Firma, dann werden soziale Grenzkosten der Entlassung auf die Gemeinschaft abgewälzt. Andererseits werden bei den Firmen, die diese Subventionierung finanzieren, Entlassungen künstlich verteuert. Dies heißt nichts anderes, als daß die Beschäftigung in den stabilen Firmen „besteuer“ wird, was ihren Beschäftigungsstand unter dem allokativen Optimum hält⁴.

In den USA gibt es eine Reihe von empirischen Studien zum Experience rating, deren wesentlichen Ergebnisse lauten: Der Sektor Bau wird stark subventioniert. Die Hauptlast dieser Subventionierung tragen die Sektoren Handel und Dienstleistungen⁵. In der Tendenz subventionieren die kleinen und großen Firmen die mittelgroßen⁶ sowie die jungen und alten Firmen die mittelalten⁷. Des weiteren finden sich Hinweise, daß Experience rating die temporäre Arbeitslosigkeit und saisonale Schwankungen reduziert, wobei dieser Effekt in einer Rezession am höchsten und in einer Boomphase am geringsten zu sein scheint⁸.

¹ Genaugenommen ist das Verfahren etwas komplizierter, da verschiedene Berechnungsmethoden verwendet werden: das „Reserve-ratio“ und das „Benefit-ratio“-Verfahren. Das erste Verfahren hat ein „längeres Gedächtnis“ und berücksichtigt das Arbeitslosenversicherungskonto über einen längeren Zeitraum. Damit schlagen konjunkturelle Schwankungen nicht so stark auf die Beitragssätze durch. Das zweite Verfahren reagiert dagegen sehr schnell auf Veränderungen von Versicherungsleistungen und Beiträgen. Entlassungen wirken sich daher im zweiten Verfahren schneller auf die Beiträge aus als im ersten; siehe Frank Brechling, Louise Laurence: Permanent Job Loss and the U.S. System of financing Unemployment Insurance, Kalamazoo, Michigan, 1995.

² Siehe Joseph M. Becker: Experience Rating in Unemployment Insurance: An Experiment in Competitive Socialism, Baltimore 1972.

³ Siehe Martin S. Feldstein: Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, in: Journal of Political Economy, 84. Jg. (1976), S. 937-957.

⁴ Siehe Donald R. Deere: Unemployment Insurance and Employment, in: Journal of Labor Economics, 9. Jg. (1991), S. 307-324.

Prof. Dr. Joachim Genosko, 50, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Katholischen Universität Eichstätt; Dr. Georg Hirte, 38, und Dr. Reinhard Weber, 37, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am selben Lehrstuhl.

Trotz der für die USA aufgezeigten suboptimalen Effekte einheitlicher Beitragssätze gibt es unseres Wissens in keinem anderen Land eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Experience rating. Wir wollen deshalb mit unserem Beitrag eine erste Grundlage für eine deutsche Debatte legen, indem wir der Frage nach einer Quersubventionierung zwischen Sektoren und Firmengruppen in Deutschland nachgehen. Gibt es ein starkes Maß an Quersubventionierung, so ist durch die Einführung eines am Experience rating orientierten Systems der Arbeitslosenversicherung eine wohlfahrtsverbessernde Reallokation der Arbeitskräfte von den subventionierten zu den subventionierenden Sektoren, eine Verringerung von temporären Beschäftigungsfluktuationen, und in der Folge eine Beschleunigung des Strukturwandels zu erwarten.

Methodische Vorbemerkungen

Zu einer Untersuchung und Erfassung des Ausmaßes der Quersubventionierung benötigt man eine Reihe von Informationen, die in einer weitgehend geeigneten Form nur in der IAB-Beschäftigtenstichprobe bereitgestellt werden⁵. Da das Ausmaß der Quersubventionierung jährlich, insbesondere zwischen Rezessions- und Boomphasen, variieren kann, berechnen wir die Quersubventionierung für die Jahre 1982 (Rezessionsjahr) und 1990 (Aufschwungjahr). Die Höhe der Subventionierung entspricht, wie oben beschrieben, dem Saldo zwischen der Summe aller Beitragszahlungen des jeweiligen Sektors und der Summe der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit an die ehemals Beschäftigten und jetzigen Arbeitslosen dieses Betriebes. Da als Leistungen in der IAB-Beschäftigtenstichprobe nur Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld sowie die Arbeitslosenhilfe ausgewiesen werden, beschränken wir uns auf diese Leistungen. Weil damit nur ein Teil der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt wird, rechnen wir von den Beiträgen der Betriebe ebenfalls nur einen entsprechenden Anteil an.

⁵ Siehe Joseph M. Becker, a.a.O.; oder James F. Adams: Equilibrium Taxation and Experience Rating in a Federal System of Unemployment Insurance, in: Journal of Public Economics, 29 (1986), S. 51-77.

⁶ Siehe Louise Laurence: How do Firm Characteristics Affect the Subsidies Provided by the Unemployment Insurance System, in: Applied Economics, 23. Jg. (1991), S. 1529-1534.; zu einigen Ausnahmen hinsichtlich der kleinen Firmen siehe Joseph M. Becker, a.a.O.

⁷ Siehe Louise Laurence, a.a.O.

⁸ Siehe David Card, Philip B. Levine: Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment, in: Journal of Public Economics, 53 (1994), S. 1-29.; oder Robert H. Topel, Finis Welch: Unemployment Insurance: Survey and Extensions, Economica, 47. Jg. (1980), S. 351-379.

Aufgrund fehlender Informationen sind weitere vereinfachende Annahmen notwendig. Wir unterstellen bei allen Berechnungen einen für alle Betroffenen einheitlichen, durchschnittlichen Steuersatz der Lohn- und Einkommensteuer, den wir aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermitteln. Darüber hinaus können wir nicht exakt zwischen den normalen und ermäßigten Sätzen bei den Leistungen unterscheiden, sondern wählen einen geeigneten Mittelwert dieser Sätze. Von den Leistungen werden nur Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld den Beiträgen der Betriebe gegenübergestellt. Zur Berechnung der Quersubventionierung zwischen Sektoren und nach Firmengrößen werden nur Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld¹⁰ herangezogen; die Arbeitslosenhilfe wird vollständig vom Bund finanziert. Wegen der nur näherungsweise ermittelten Leistungen werden diese in der Summe geringfügig (unter 5%) unterschätzt.

Quersubventionierung zwischen den Sektoren

Die Tabelle 1 enthält die berechneten Beitragszahlungen (BEI), die Arbeitslosengelder (ALG), die Unterhaltsgelder (UNT) sowie die Zahlungen der Arbeitslosenhilfe (ALH) je Wirtschaftszweig für neun Sektoren¹¹. In der fünften Spalte ist der Saldo aus Beitragszahlungen und Arbeitslosen- sowie Unterhaltsgeld ausgewiesen. Die Zeile „Ungeord.“ enthält alle keinem Wirtschaftszweig zuordenbaren Datensätze. Die Zeile „Summe“ enthält nur die Summe der Werte der Wirtschaftszweige und die Zeile „Summe alle“ entspricht der Summe über alle Wirtschaftszweige inklusive der Zeile „Ungeord.“

Um die Verständlichkeit zu erhöhen, haben wir die aus dem Datensatz ermittelten Größen proportional hochgerechnet, so daß die Summe aller Beitragszahlungen in etwa dem Anteil an der Gesamtsumme aller

⁹ Siehe Stephan Bender, Jürgen Hilzendegen, Götz Rohwer, Helmut Rudolph: Die IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990, Nürnberg (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung an der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Bd. 197), 1996. Die Stichprobe bezieht sich ausschließlich auf die alten Bundesländer, deckt den Zeitraum zwischen 1975 und 1990 ab und entspricht einer 1%igen, anonymisierten Stichprobe aus der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit. Die Stichprobe umfaßt jährlich etwa 200000 und im Längsschnitt etwa 420000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Diese Stichprobe ist repräsentativ für die gesamte Beschäftigtenstatistik, für einzelne Wirtschaftszweige und für Betriebsgrößen.

¹⁰ Da das Unterhaltsgeld das Arbeitslosengeld während einer Fort- oder Weiterbildungsmaßnahme temporär ersetzt und aus den Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit finanziert wird, wird es hier zu den Versicherungsleistungen gezählt.

¹¹ Wir verzichten im weiteren auf eine stärkere Disaggregation der Sektoren, da bereits bei dem hier gewählten Aggregationsgrad die Existenz einer erheblichen Quersubventionierung ausreichend deutlich wird. Wir sind uns allerdings dessen bewußt, daß auch innerhalb der Sektoren eine starke Quersubventionierung auftreten wird.

Tabelle 1
Leistungen und Beiträge nach Sektoren 1990
(in Mill. DM)

Wirtschafts- zweig	BEI	ALG	UNT	Saldo I	ALH	Saldo II
Land/Forst	86,58	157,04	53,35	-123,81	90,50	-214,31
Bergbau	204,55	177,80	35,01	-8,26	67,27	-75,53
Energie	291,74	94,41	35,84	161,48	75,99	85,49
VA Gewerbe	8133,31	6864,66	1432,43	-163,78	2873,06	-3036,84
Baugewerbe	1237,55	1430,21	314,06	-506,72	701,53	-1208,25
Handel/ Verkehr	3175,59	2924,56	636,65	-385,61	1347,59	-1733,21
Dienst- leistungen	4315,62	3443,68	761,28	110,66	1945,57	-1834,91
Priv. Org.	389,52	452,40	119,31	-182,18	255,76	-437,94
Staat	1183,22	709,82	164,03	309,37	621,94	-312,57
Summe	19017,69	16254,59	3551,95	-788,85	7979,21	-8768,07
Ungeord.	91,53	128,06	32,98	-69,50	61,30	-130,80
Summe alle	19109,22	16382,64	3584,93	-858,35	8040,51	-8898,87

Tabelle 2
Leistungen und Beiträge nach Sektoren 1982
(in Mill. DM)

Wirtschafts- zweig	BEI	ALG	UNT	Saldo I	ALH	Saldo II
Land/Forst	65,49	231,63	25,92	-192,06	84,79	-276,85
Berg	235,79	124,30	35,87	75,62	32,76	42,85
Energie	230,53	34,14	13,11	183,27	13,89	169,38
VA Gewerbe	6335,36	6439,25	695,15	-799,04	1566,95	-2366,00
Baugewerbe	1112,83	3076,68	165,22	-2129,08	793,49	-2922,56
Handel/ Verkehr	2460,79	2749,66	354,49	-643,36	769,87	-1413,23
Dienst- leistungen	2963,07	2702,06	349,65	-88,64	879,42	-968,06
Priv. Org.	255,01	211,21	23,12	20,68	51,98	-31,30
Staat	974,59	433,75	74,28	466,56	297,45	169,11
Summe	14633,45	16002,69	1736,81	-3106,05	4490,61	-7596,66
Ungeord.	79,97	127,69	14,57	-62,29	57,77	-120,06
Summe alle	14713,42	16130,38	1751,38	-3168,34	4548,38	-7716,72

BEI: Beitragszahlungen; ALG: Arbeitslosengeld; UNT: Unterhaltsgeld; Saldo I: BEI - ALG - UNT; ALH: Arbeitslosenhilfe; Saldo II: BEI - ALG - UNT - ALH; Ungeord.: Nicht zurechenbare Werte.

Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit entspricht, der für Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld aufgewendet wird (1990 etwa 50%). Aufgrund der Repräsentativität der Stichprobe spiegelt dies annähernd die tatsächlichen Werte für die jeweiligen Wirtschaftszweige wider.

Die Spalte Saldo I enthält die zentrale Größe für die Subventionierung. Ein negativer Betrag in dieser Spalte

entspricht einer Subventionierung und ein positiver Betrag einer „Besteuerung“ des entsprechenden Sektors. Aus der Tabelle 1 ist ersichtlich, daß die Sektoren Baugewerbe und Handel und Verkehr mit 507 bzw. 385 Mill. DM stark subventioniert werden. Die Sektoren Private Organisationen ohne Erwerbszweck (Priv. Org.), der Sektor Land- und Forstwirtschaft (Land/Forst) sowie das Verarbeitende Gewerbe (VA Gewerbe) werden etwas weniger subventioniert. Subventionierende Sektoren sind der Staat, die Dienstleistungen und die Energiewirtschaft.

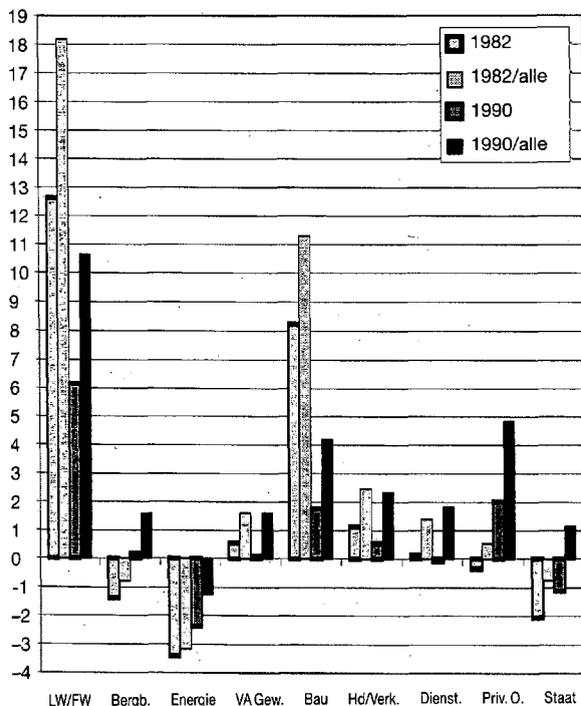
Der Saldo I entspricht dem Saldo des Arbeitslosenversicherungskontos des jeweiligen Sektors und erlaubt deshalb, Beitragssätze gemäß dem Experience rating auszuweisen. Dies sind diejenigen Sätze, die das jeweilige Konto zum Ausgleich bringen und eine Selbstfinanzierung der Arbeitslosenleistungen durch den jeweiligen Sektor ermöglichen.

In der Abbildung 1 wird für jeden Sektor die Differenz zwischen den korrigierten und den tatsächlichen Beitragssätzen in Prozentpunkten ausgewiesen (Reihe 1990). Da die Beitragssätze sich auf das durchschnittliche Einkommen in den Sektoren und die Zahl der Beschäftigten beziehen und nicht auf die in der Tabelle 1 ausgewiesene Gesamthöhe der Subvention, sind die Beitragssatzänderungen für die meisten Sektoren relativ gering. Der Beitragssatz für den Sektor Land- und Forstwirtschaft müßte um 6,15 Punkte auf 10,45%, der für die Privaten Organisationen um 2,01 Punkte auf 6,31%, der für das Baugewerbe um 1,76 Punkte auf 6,06%, der für Handel und Verkehr um „nur“ 0,52 Punkte auf 4,82%, der des Verarbeitenden Gewerbes um nur 0,09 Punkte auf 4,39% und der für den Bergbau um 0,17 Punkte auf 4,47% steigen. Die stärkste Reduktion ergibt sich für die Sektoren Energie und Staat, deren Beitragssätze um 2,38 auf 1,92% bzw. 1,12 auf 3,18% sinken müßten. Eine relativ geringe Absenkung der Beiträge um nur 0,11 Prozentpunkte auf 4,19% ergibt sich für die Dienstleistungen.

Man sollte beachten, daß die von uns ausgewiesenen Beitragssatzänderungen unterstellen, daß es zu keinen Reaktionen beim Entlassungsverhalten der Unternehmen kommt. Diese Reaktionen beim Entlassungsverhalten würden bei einer tatsächlichen Einführung des Experience rating zu einem geringeren Anstieg oder einer stärkeren Reduktion der Beitragssätze führen.

Die Abbildung 1 enthält auch einen Vergleich mit dem Rezessionsjahr 1982 (Reihe 1982). Die entspre-

Abbildung 1
Veränderung der Beitragssätze nach Sektoren
1982 und 1990
 (in Prozentpunkten)



1982 bzw. 1990: Veränderung der Beitragssätze unter Berücksichtigung von Arbeitslosen- und Unterhaltsgeld.

1982/alle bzw. 1990/alle: Veränderung der Beitragssätze unter Berücksichtigung von Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld sowie Arbeitslosenhilfe.

chenden Zahlen sind in der Tabelle 2 ausgewiesen. In der Tendenz bestätigen die Ergebnisse für 1982 die Resultate für 1990. Für einige der Sektoren fallen die Beitragsänderungen, gemessen in Prozentpunkten, in 1982 deutlich höher als 1990 aus. Überraschenderweise gehören dazu auch die subventionierenden Sektoren Energiewirtschaft sowie der Staat. Deren Beitragssätze müßten 1982 um beinahe doppelt so viele Prozentpunkte sinken, wie dies 1990 der Fall gewesen wäre. Diese Sektoren waren demnach am wenigsten von der Rezession betroffen.

Die stärksten Unterschiede ergeben sich für den Sektor Land- und Forstwirtschaft und das Baugewerbe, die offensichtlich am stärksten unter der Rezession litten. Die beiden einzigen Sektoren mit einem Vorzeichenwechsel des Saldos ihrer Arbeitslosenversicherungskonten sind die Privaten Organisationen und der Bergbau. Diese waren 1982 noch subventionierende Sektoren und wurden 1990 zu subventionierten Sektoren. Dies spiegelt die zunehmende Finanznot Privater Organisationen sowie den starken

Arbeitsplatzabbau des Bergbaus wider. Daß sich die Reduktion des Bergbaus nicht in einer noch stärkeren Subventionierung niederschlägt, hängt damit zusammen, daß der Personalabbau im Bergbau weitgehend nicht über die Arbeitslosenversicherung, sondern über Vorruhestandsregelungen und Sozialpläne finanziert wurde.

Das bundesdeutsche System geht aufgrund der Zurechnung der Ausgaben für Langzeitarbeitslose (Arbeitslosenhilfe) zum Bundeszuschuß offensichtlich davon aus, daß die Firmen nur die temporäre Arbeitslosigkeit finanzieren sollten. Langzeitarbeitslosigkeit ist demnach Aufgabe der Gesellschaft. Dies entspricht auch der gängigen Ansicht über das Experience rating. Neuere Überlegungen gehen jedoch davon aus, daß das Experience rating auch auf den dauerhaften Abbau von Arbeitsplätzen und damit die Langzeitarbeitslosigkeit angewendet werden sollte, da dadurch die dynamische Anpassung der Beschäftigung zwischen den Sektoren optimiert werden könnte¹².

Für das bundesdeutsche System hieße das, daß auch die Kosten für Arbeitslosenhilfe von den Firmen getragen werden und nicht durch den Bund bezuschußt werden sollten. Die Tabelle 1 zeigt in der letzten Spalte den Gesamtsaldo unter Berücksichtigung der Arbeitslosenhilfe. Dieser ist nun – mit Ausnahme des Sektors Energie – für alle Sektoren negativ. Der Sektor Verarbeitendes Gewerbe, der nur geringe Subventionen hinsichtlich der temporären Arbeitslosigkeit erhielt (Saldo 1), wird nun mit über 3 Mrd. DM zum größten Subventionsempfänger hinsichtlich der addierten temporären und permanenten Arbeitslosigkeit. Immerhin erhalten vier Sektoren – Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Handel und Verkehr und Dienstleistungen – jeweils mehr als 1 Mrd. DM an Subventionen.

In der Abbildung 1 sind neben den Beitragssatzanpassungen infolge der temporären Arbeitslosigkeit (Reihe 1982 und 1990) auch die Anpassungen der Beitragssätze infolge der addierten temporären und permanenten Arbeitslosigkeit ausgewiesen (Reihe 1982/alle und 1990/alle). Für alle Sektoren würde dies eine Erhöhung der Beiträge im Vergleich zu den Beitragssätzen infolge der temporären Arbeitslosigkeit bedeuten. Drei zuvor subventionierende Sektoren werden dadurch zu Subventionsempfängern. Dies sind im Jahr 1982 die privaten Organisationen und im Jahr 1990 die Dienstleistungen und der Staat. Der 1990 einzig verbleibende nicht subventionierte Sektor ist die Energiewirtschaft, dessen Beitragssatz um 1,2

¹² Vgl. Frank Brechling, Louise Laurence, a.a.O.

Prozentpunkte auf 3,1% absinken würde. Im Jahr 1982 waren es immerhin noch drei Sektoren, die auch bei Anrechnung der Arbeitslosenhilfe einen positiven Saldo ihres Arbeitslosenversicherungskontos aufwiesen, nämlich Bergbau, Energiewirtschaft sowie der Staat.

Quersubventionierung nach Firmengrößen

Man sollte allerdings bei diesen Zahlen beachten, daß auch innerhalb der Sektoren erhebliche Quersubventionierungen auftreten können. Allerdings ist zumindest für die USA festgestellt worden, daß die Sektorzugehörigkeit der dominierende Faktor für die Entwicklung der Experience-rating-Sätze ist¹³. Der zweitwichtigste Faktor ist, laut Laurence¹⁴, die Firmengröße. Da die IAB-Beschäftigtenstichprobe auch repräsentativ hinsichtlich der Firmengrößen ist, kann man die Quersubventionierung auch nach Firmengrößen berechnen.

Die Tabelle 3, die analog zur Tabelle 1 aufgebaut ist, zeigt die Ergebnisse nach Firmengrößen für das Jahr 1990. Die Spalte Saldo I, die das Ausmaß der Finanzierung der temporären Arbeitslosigkeit enthält, läßt eine deutliche Abhängigkeit von der Firmengröße erkennen. Die Firmen bis 50 Mitarbeiter werden im Durchschnitt subventioniert. Die Firmen zwischen 2 und 10 Beschäftigten mit immerhin 1,2 Mrd. DM. Diese

Abbildung 2

Veränderung der Beitragssätze nach Firmengröße
(in Prozentpunkten)

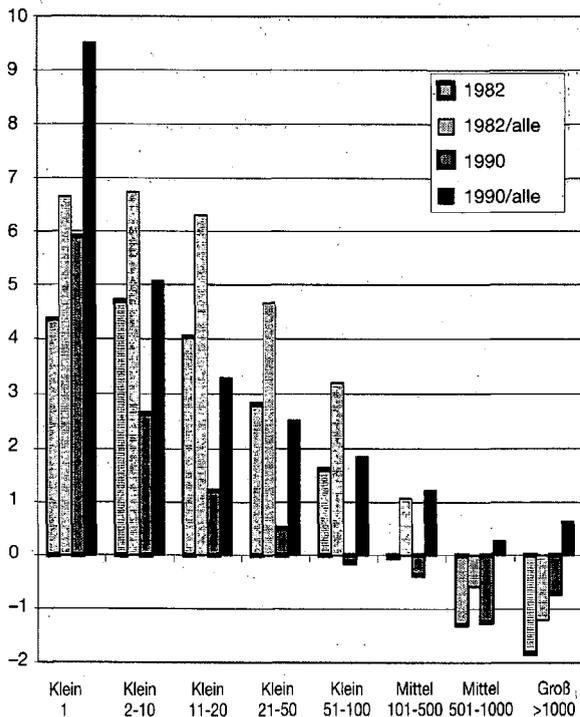


Tabelle 3
Leistungen und Beiträge nach Firmengröße 1990

(in Mill. DM)

Firmen Größe	BEI	ALG	UNT	Saldo I	ALH	Saldo II
Klein 1	225,20	444,89	89,20	-308,90	188,70	-497,60
Klein 2-10	1984,88	2608,93	593,57	-1217,62	1124,22	-2341,84
Klein 11-20	1462,43	1494,96	379,08	-411,62	709,12	-1120,74
Klein 21-50	2216,58	2038,84	435,11	-257,38	1038,00	-1295,38
Klein						
51-100	1901,58	1498,54	350,42	52,62	868,53	-815,91
Mittel						
101-500	4684,71	3504,21	787,47	393,03	1734,34	-1341,31
Mittel						
501-1000	1929,58	1107,01	266,71	555,86	680,93	-125,07
Groß >1000	4568,23	3205,87	606,18	756,18	1443,04	-686,85
Summe	18973,19	15903,25	3507,76	-437,82	7786,88	-8224,70
Ungeord.	136,03	479,40	77,17	-420,53	253,63	-674,17
Summe alle	19109,22	16382,64	3584,93	-858,35	8040,51	-8898,87

Subventionen werden von den größeren der kleinen Firmen, den mittelgroßen und großen Firmen finanziert. Den höchsten Anteil an der Subventionierung bringen die großen Firmen mit über 1000 Mitarbeitern mit 756 Mill. DM auf. Unter Umständen könnte dieses Bild aber auch auf den Konjunkturaufschwung zurückzuführen sein. Darauf deutet zumindest die Höhe der Arbeitslosenhilfezahlungen hin, die bei weitem nicht so unterschiedlich ist. Langfristige Arbeitslosigkeit wird demnach für alle Firmengrößen subventioniert.

Die Abbildung 2 enthält die Beitragssätze in 1990 sowie die korrigierten Sätze, die eine Selbstfinanzierung nach Firmengrößen von temporärer Arbeitslosigkeit (Spalte 3 bzw. 4 in Tabelle 3) und von permanenter und temporärer Arbeitslosigkeit (Spalte 5 und 6 in Tabelle 3) beinhalten. Demnach sind die Beitragssätze der Firmen mit einem Beschäftigten um 5,89 Prozentpunkte und die von Firmen mit 2-10 Beschäftigten um immerhin 2,64 Prozentpunkte zu niedrig, um eine Selbstfinanzierung zu gewährleisten. Die Sätze der größeren Firmen ab 50 Beschäftigten sind dagegen zwischen 0,12 und 1,24 Punkte zu hoch. Eine Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosigkeit würde einen Anstieg der Beitragssätze der kleinsten Firmen um 9,50 Prozentpunkte auf 13,8% notwendig machen. Alle anderen Firmen müßten ebenfalls Beitragssteigerungen hinnehmen, die allerdings mit zunehmender Firmengröße beinahe durchgängig abnehmen.

¹³ Vgl. Louise Laurence, a.a.O.

¹⁴ Vgl. ebenda.

Die Werte für 1982 sind zwar höher, aber tendenziell gelten dieselben Aussagen wie für das Jahr 1990. Die Firmen zwischen 51-100 Beschäftigten waren 1982 noch Subventionsempfänger, sind aber im Jahr 1990 Nettozahler in der Arbeitslosenversicherung (siehe auch Tabelle 4).

Schlußbemerkungen

Die präsentierten Ergebnisse verdeutlichen, daß es ein nicht unerhebliches Maß an Quersubventionierung in den alten Bundesländern gab und wohl auch noch gibt, da sich aufgrund der Robustheit der Ergebnisse bis in die Gegenwart nichts Wesentliches geändert haben dürfte. Demnach subventionieren die Sektoren Energie, Staat und in geringem Maße auch die Dienstleistungen alle anderen Sektoren, wobei das Baugewerbe und Handel und Verkehr in absoluten Größen den höchsten Nutzen daraus ziehen. Gemessen in Relation zur Sektorgröße wird hingegen der Sektor Land- und Forstwirtschaft weitaus am stärksten subventioniert. Bei zusätzlicher Anrechnung der Arbeitslosenhilfe werden alle Sektoren mit Ausnahme des Energiesektors zu Subventionsempfängern.

Bei der Quersubventionierung nach Betriebsgrößen unterstützen die mittleren und großen Firmen die kleinen und dort vor allem diejenigen mit 1 oder 2-10 Beschäftigten. Bei Anrechnung der Langzeitarbeitslosigkeit werden hingegen im Jahre 1990 alle Firmengrößen zu Nettoempfängern in der Arbeitslosenversicherung. Wir haben eine zum Teil deutliche Quersubventionierung für die verschiedenen Wirtschaftszweige und Firmengrößen in Westdeutschland feststellen können. Verbunden mit den theoretischen Erkenntnissen aus der Literatur sprechen diese empirischen Ergebnisse eindeutig für die Einführung eines am Experience rating orientierten Systems in die deutsche Arbeitslosenversicherung. Dennoch gibt es eine Reihe weiterer Aspekte, die noch genauer diskutiert werden sollten.

Das bisherige System einheitlicher Beitragssätze führt zu suboptimalen Grenzkosten der Entlassung von Arbeitskräften. Selbst wenn man die spezifischen bundesdeutschen Regelungen des Kündigungsschutzes oder der Mitbestimmung berücksichtigt, reichen diese offenbar nicht aus, den einzelnen Firmen die wahren Grenzkosten der Entlassung zuzurechnen. Zwar erhöht der Kündigungsschutz, ähnlich wie das Experience rating, die Grenzkosten der Entlassung, aber offensichtlich sind zusätzliche Korrekturen notwendig. Ein Grund dafür könnte sein, daß der Kündigungsschutz die Grenzkosten der Entlassung zu stark oder zu gering anhebt. In jedem Fall führt dies zu suboptimalen Ergebnissen. Verursachen die Kündi-

Tabelle 4
Leistungen und Beiträge nach Firmengröße 1982
(in Mill. DM)

Firmen Größe	BEI	ALG	UNT	Saldo I	ALH	Saldo II
Klein 1	263,04	490,97	40,16	-268,08	139,88	-407,96
Klein 2-10	1601,21	3049,01	312,79	-1760,59	756,51	-2517,11
Klein 11-20	1117,04	1972,33	198,51	-1053,81	589,75	-1643,56
Klein 21-50	1647,26	2498,48	229,59	-1080,82	714,29	-1795,11
Klein 51-100	1409,56	1759,98	181,32	-531,74	521,39	-1053,13
Mittel 101-500	3514,09	3132,19	359,26	22,63	897,34	-874,71
Mittel 501-1000	1455,45	888,51	135,53	431,40	238,67	192,73
Groß >1000	3452,12	1734,94	253,79	1463,39	510,46	952,93
Summe Ungeord.	14459,75	15526,41	1710,96	-2777,61	4368,30	-7145,92
Summe alle	253,66	603,96	40,42	-390,72	180,08	-570,80
Summe alle	14713,42	16130,38	1751,38	-3168,34	4548,38	-7716,72

gungsschutzregelungen zu hohe Grenzkosten der Entlassung, könnte das Experience rating in Form einer Second-best-Politik diese korrigieren, ohne den Kündigungsschutz aufzuheben.

Werden bei einer Entlassung durch die Unternehmen Abfindungen bezahlt, übernehmen die Firmen dadurch einen Teil der Entlassungskosten, da die Abfindungen auf die Berechnung der Arbeitslosengelder angerechnet werden und letztere vermindern. Ob die bezahlten Abfindungen allerdings die richtigen Grenzkosten der Entlassung generieren, ist nur schwer zu klären. Bei Einführung eines Experience rating muß dies auch nicht geklärt werden, da das Experience rating die Grenzkosten korrigiert.

Wie erwähnt, ist der vorliegende Aufsatz nur ein Anfang einer Diskussion. Eine weiterführende Auseinandersetzung über die Einführung des Experience rating bedarf noch weiterer Vertiefungen. So müßten z.B. Beschäftigungseffekte abgeschätzt werden, um diskutieren zu können, ob die Kosten der Aufhebung einer nach dem Solidarprinzip organisierten Arbeitslosenversicherung nicht die zu erwartenden Gewinne übersteigen¹⁵. Zusätzlich müßten in die theoretischen und empirischen Untersuchungen bundesdeutsche Eigenheiten wie die Mitbestimmung, der Kündigungsschutz oder die Rolle der Gewerkschaften explizit eingebaut werden.

¹⁵ Mit den Beschäftigungseffekten einer Einführung des Experience rating sowie der Quersubventionierung über den gesamten Zeitraum 1978-1990 beschäftigt sich eine weitere Arbeit der Autoren, vgl. Joachim Genosko, Georg Hirte, Reinhard Weber: Cross-subsidization and Experience Rating. A Case Study for the German Unemployment Insurance, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Ingolstadt, Nr. 109.