

Schäfer, Stefan

Working Paper

Arbeitslosenversicherung und regionale Schocks: Theoretische Überlegungen und ein Überblick über die empirische Literatur

Research Notes, No. 26

Provided in Cooperation with:

Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main

Suggested Citation: Schäfer, Stefan (2007) : Arbeitslosenversicherung und regionale Schocks: Theoretische Überlegungen und ein Überblick über die empirische Literatur, Research Notes, No. 26, Deutsche Bank Research, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40639>

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.



Arbeitslosenversicherung und regionale Schocks

Theoretische Überlegungen und ein Überblick über die empirische Literatur

5. November 2007

Welche staatliche Ebene sollte im Föderalismus für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuständig sein? Spätestens die „Hartz-Reformen“ haben das Interesse an dieser Frage erhöht: Im Vordergrund der Debatte stehen allokatiospolitische Argumente – beispielsweise die Überlegung, die kommunalen Sozialämter seien eher als die Bundesagentur für Arbeit in der Lage, Langzeitarbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Viele politische und wissenschaftliche Diskussionsbeiträge befassen sich zudem mit distributionspolitischen Fragen.

Mit den stabilisierungspolitischen Auswirkungen der zentralen Zuständigkeit für die von der Bundesagentur für Arbeit verwaltete Arbeitslosenversicherung fokussiert der vorliegende Aufsatz ein bisher weitgehend vernachlässigtes Feld. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen hierbei die interregionalen Mittelströme, die dadurch ausgelöst werden, dass in prosperierenden Regionen die Beitrags- und Steuereinnahmen höher sind als die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Leistungen, während es sich in ökonomisch schwächeren Regionen umgekehrt verhält.

Der Beitrag stellt den zugrundeliegenden Wirkungsmechanismus anhand eines einfachen Modells dar und gibt einen Überblick über die empirische Literatur. Die Modellbetrachtung zeigt, welche zentrale Rolle die regionale Verteilung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik spielt.

Stefan Schäfer (stefan-a.schäfer@db.com)

www.
dbresearch.de

Editor

Dieter Bräuninger

Advisory Committee

Peter Cornelius
AlpInvest Partners

Prof. Soumitra Dutta
INSEAD

Prof. Michael Frenkel
WHU Koblenz

Prof. Helmut Reisen
OECD Development Centre

Prof. Norbert Walter
Deutsche Bank Research

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland

Internet: www.dbresearch.de

E-Mail: marketing.dbr@db.com

Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

1 Einleitung: Regionale Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Die sogenannten „Hartz-Reformen“ haben das Interesse an den regionalen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik steigen lassen. Dabei geraten verstärkt die interregionalen Mittelströme ins Blickfeld, die dadurch ausgelöst werden, dass in prosperierenden Regionen die Beitrags- und Steuereinnahmen höher als die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Leistungen sind, während es sich in ökonomisch schwächeren Regionen umgekehrt verhält. Eine steigende Zahl von wissenschaftlichen Beiträgen stellt fest, dass die Bundesagentur für Arbeit quasi automatisch ökonomische Ressourcen *umverteile* und damit die wirtschaftliche Entwicklung in den strukturschwachen Teilen Deutschlands *stabilisiere*. Vielen dieser Arbeiten mangelt es jedoch an einer klaren begrifflichen Unterscheidung zwischen *Umverteilung* und *Stabilisierung*, und auch die regionalen Wirkungen unterschiedlicher Teilbereiche der Arbeitsmarktpolitik (zum Beispiel der aktiven bzw. der passiven Arbeitsmarktpolitik) werden meist nicht gesondert untersucht.

An diesen Defiziten setzt der vorliegende Beitrag an; er stellt den zugrundeliegenden Wirkungsmechanismus anhand eines einfachen Modells dar und gibt vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen einen Überblick über die empirische Literatur. Dabei zeigt die Modellbetrachtung, welche zentrale Rolle die regionale Verteilung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang spielt. Wie der Überblick über die empirische Literatur zeigt, wurden die Bestimmungsgünde der regionalen Mittelverteilung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik bislang kaum untersucht. Die nachfolgende, weitgehend theoretische Analyse kann daher nur ein erster Schritt sein, dem eine empirische Überprüfung der Mittelverteilung durch die Bundesagentur folgen muss.

Der Aufsatz ist folgendermaßen gegliedert: Abschnitt 2 verdeutlicht den Unterschied zwischen interregionaler *Umverteilung* aufgrund langfristiger Strukturunterschiede auf der einen und der *Stabilisierung* regionaler Schocks, die kurzfristig-konjunkturelle Ursachen haben, auf der anderen Seite. Die Abschnitte 3 und 4 untersuchen dann, wie die Ausgaben für passive bzw. aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung in Deutschland interregionale Mittelströme erheblichen Ausmaßes bewirken. Dabei wird nur die beitragsfinanzierte Arbeitsmarktpolitik, also die Arbeitslosenversicherung, betrachtet. Die steuerfinanzierten Leistungen für Langzeitarbeitslo-

se bleiben außen vor. Vor dem Hintergrund der zuvor abgeleiteten theoretischen Erkenntnisse stellt Abschnitt 5 die empirische Literatur vor, Abschnitt 6 fasst die Ergebnisse des Beitrags zusammen.

2 Theoretische Grundlagen der Stabilisierung regionaler Schocks durch die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung

Arbeitsmarktpolitische Ausgaben und ihre Finanzierung können als automatischer Stabilisator regionaler Schocks dienen.¹ Dies ist dann der Fall, wenn die Einnahmen in prosperierenden Regionen zu- bzw. die Ausgaben abnehmen, während es sich in ökonomisch schwächeren Regionen genau umgekehrt verhält. Auf diese Weise fließen automatisch Mittel von den prosperierenden in die schwächeren Regionen, und regionale Konjunkturschwankungen werden verringert.² Dabei muss sich die ökonomisch stärkere Region nicht unbedingt durch positive und die ökonomisch schwächere Region nicht unbedingt durch negative Wachstumsraten auszeichnen. Vielmehr kann die ökonomische Stärke bzw. Schwäche auch relativ definiert sein. Der Mittelfluss setzt auch dann ein, wenn beide Regionen sich im Abschwung oder beide sich im Aufschwung befinden. Wichtig ist nur, dass die Wachstumsraten sich unterscheiden. Als Resultat gibt es einen automatischen Mittelfluss von der (absolut oder relativ) prosperierenden in die (absolut oder relativ) schwächere Region. Wir nehmen an, dass dadurch die Kaufkraft in ersterer sinkt und in letzterer steigt, so dass regionale Schocks gedämpft werden.

Dabei ist zunächst auf die grundlegende Unterscheidung zwischen Stabilisierung und Umverteilung hinzuweisen. Es gilt: Sind unterschiedliche Werte einer fiskalischen Größe auf das Niveau der regionalen Wirtschaftsleistung zurückzuführen, dann wirkt sie redistributiv; erklärt jedoch die jeweilige Veränderungsrate der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung die unterschiedlichen Werte, dann wirkt die fiskalische Größe stabilisierend.³ Um dies zu illustrieren, werden wir im Folgenden ein einfaches Modell der Arbeitsmarktpolitik im Föderalismus einführen. Dabei steht der regionale Mittelzu- bzw. -abfluss in Region r über den zentralen Gesamthaushalt für Arbeitsmarktpolitik im Mittelpunkt. Dieser ist als regionaler Budgetsaldo BA_r definiert:

¹ Das gilt tendenziell auch für die anderen Zweige der Sozialversicherung. Hier ist es allerdings so, dass hauptsächlich die Einnahmen, nicht aber die Ausgaben mit der regionalen Konjunkturentwicklung schwanken, denn die Rentenzahlungen sind ebenso wie die Ausgaben für Gesundheits- und Pflegedienstleistungen nicht konjunkturabhängig.

² Für eine relativ frühe Bearbeitung dieser Thematik vgl. Melitz, J./Vori, S. (1993).

$$BA_r = p_r Y_r * b - [(1 - p_r) Y_r] * l \quad [1]$$

In Gleichung [1] gibt der erste Term die Einnahmen der Bundesagentur in Region r an, definiert als Produkt aus regionaler Beschäftigungsquote p_r , regionalem Einkommen Y_r und Beitragssatz b . Entsprechend gibt der zweite Term, der die Lohnersatzrate l einführt, die regionalen Ausgaben der Bundesagentur an.

Interregionale Umverteilung liegt vor, wenn BA_r im langfristigen Mittel von Null abweicht. Das Ausmaß der interregionalen Umverteilung determiniert somit der Erwartungswert von BA_r . Regionen, deren $E(BA_r)$ im langfristigen Mittel größer bzw. kleiner als Null ist, werden im Folgenden als Geber- bzw. Nehmerregionen bezeichnet. Geht man davon aus, dass der Beitragssatz b sowie die Lohnersatzrate l mittel- und langfristig konstant sind, hängt BA_r von der regionalen Lohnsumme $p_r Y_r$ ab. Letztere setzt sich aus einer deterministischen und einer stochastischen Komponente zusammen:⁴

$$p_r Y_r = \overline{p_r Y_r} + \varepsilon_r \text{ mit } E(\varepsilon_r) = 0 \text{ und } \Sigma \varepsilon_r = 0 \quad [2]$$

Die stochastische Komponente ε gibt hier die von asymmetrischen Schocks verursachten, kurzfristigen Schwankungen der Lohnsumme um ihr langfristiges Mittel wieder. Geht man davon aus, dass jedem positiven Schock in der einen ein negativer Schock gleichen Ausmaßes in der anderen Region gegenübersteht, gleichen sich die stochastischen Terme ε_r in jeder Periode genau aus. Vor diesem Hintergrund ist ε_r Ansatzpunkt für die Untersuchung der stabilisierenden Wirkung des regionalen Budgetsaldos BA_r . Dort wird der deterministische Term für die beiden Regionen in der Föderation als identisch angenommen. Auf diese Weise unterscheiden sich die regionalen Lohnsummen nur durch ihre jeweiligen stochastischen Terme ε_r . Da der Erwartungswert von $E(\varepsilon_r)$ Null ist und der deterministische Term als in beiden Regionen identisch angenommen wird, ist demzufolge auch der Erwartungswert des regionalen

³ Vgl. Goodhart, C./Smith, S. (1993), S. 419.

⁴ Vgl. Büttner, Th. (1999), S. 1.

Budgetsaldos BA_r in beiden Regionen gleich. Unter diesen Annahmen hat die Arbeitslosenversicherung zwar Stabilisierungswirkungen, aber keine Umverteilungswirkungen.

Betrachtet man dagegen die interregionale Umverteilung, rückt die deterministische Komponente der regionalen Lohnsumme in den Mittelpunkt des Interesses. Grundlegende Annahme dabei ist, dass sich die Regionen einer Föderation in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit langfristig unterscheiden. Langfristige Unterschiede in der deterministischen Komponente der Lohnsumme bewirken, dass auch der Erwartungswert des Budgetsaldos von Null abweicht: Es kommt zu interregionaler Umverteilung.

Abbildung 1: Kurzfristig-konjunkturelle und langfristig-strukturelle regionale Budgetsalden der Bundesagentur für Arbeit

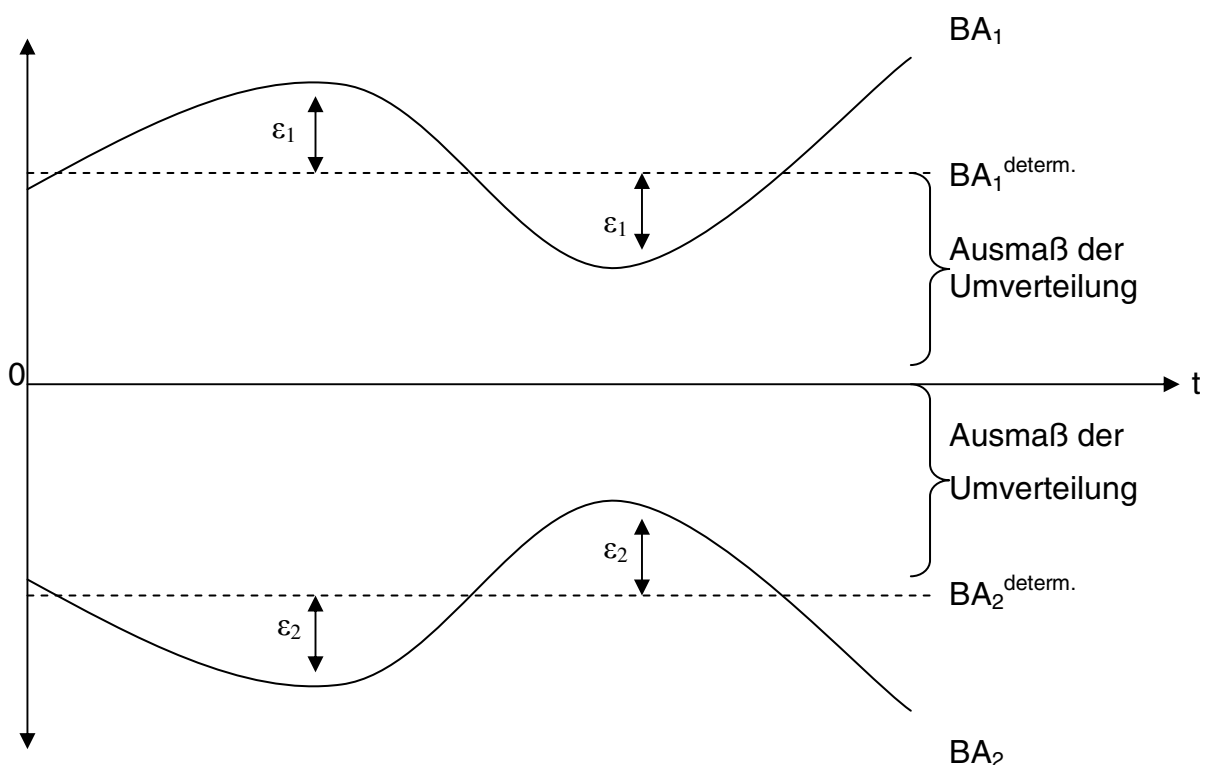


Abbildung 1 verdeutlicht dies: Die gestrichelten Linien $BA_1^{determ.}$ und $BA_2^{determ.}$ stehen hier für den Teil des jeweiligen regionalen Budgetsaldos, der aus langfristigen Disparitäten in der regionalen Lohnsumme resultiert. Die Entwicklung des tatsächli-

chen regionalen Budgetsaldos BA_1 bzw. BA_2 ergibt sich als Summe seiner deterministischen Komponente $BA_1^{\text{determ.}}$ bzw. $BA_2^{\text{determ.}}$ und seiner stochastischen Komponente ε_1 bzw. ε_2 . Das Ausmaß der interregionalen Umverteilung determinieren $BA_1^{\text{determ.}}$ bzw. $BA_2^{\text{determ.}}$: Region 1 hat langfristig in jeder Periode Mittelabflüsse in Höhe von $BA_1^{\text{determ.}}$, Region 2 kann Mittelzuflüsse in Höhe von $BA_2^{\text{determ.}}$ verzeichnen.

Der vorliegende Aufsatz ist den stabilisierungspolitischen Aspekten gewidmet und untersucht theoretisch, inwieweit die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und deren Finanzierung als automatischer Stabilisator regionaler Schocks in Deutschland wirken. Aus Gründen der Übersichtlichkeit stehen dabei die *beitragsfinanzierten* Aktivitäten der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Vordergrund. Unter passiver Arbeitsmarktpolitik wird folglich allein die Zahlung des Arbeitslosengeldes I, unter aktiver Arbeitsmarktpolitik jede beitragsfinanzierte Tätigkeit in den Bereichen Beratung, Vermittlung, Bildung und Arbeitsbeschaffung verstanden. *Steuerfinanzierte* Lohnersatzleistungen wie das Arbeitslosengeld II und für dessen Bezieher angebotene Maßnahmen aus dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden nicht behandelt.

Tabelle 1 vermittelt einen Eindruck von der Größenordnung derjenigen interregionalen Mittelströme, die durch die beitragsfinanzierte Tätigkeit der Bundesagentur für Arbeit ausgelöst werden. Es zeigt sich, dass erhebliche Summen fließen. Dennoch dürfen die interregionalen Mittelflüsse nicht überinterpretiert werden. Aus ihrer Höhe kann nur unter Zuhilfenahme einiger Annahmen auf die erwarteten Stabilisierungswirkungen geschlossen werden.

Bei der bisherigen Darstellung fand nämlich ausschließlich das Konzept der *formalen* regionalen Budgetinzidenz Verwendung. Die regionale Saldierung von Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und damit die Bestimmung des interregionalen Mittelflusses erfolgt, ohne dessen ökonomische Wirkungen zu untersuchen. Will man hingegen die *effektive* regionale Budgetinzidenz der Arbeitslosenversicherung ermitteln, müssen die Wirkungen des interregionalen Mittelflusses auf die jeweiligen Regionalwirtschaften über die reinen monetären Entzugs- und Zuführungseffekte hinaus analysiert werden. Erforderlich wäre eine regionale Multiplikator-

analyse, welche die kontraktiven bzw. expansiven Effekte der beschriebenen Mittelflüsse in der Aufschwung- bzw. Abschwungregion untersucht.⁵

Die Ausführungen in diesem Aufsatz beschränken sich auf die Analyse der formalen regionalen Inzidenz des Budgets der Bundesagentur für Arbeit. Eine regionale Multiplikatoranalyse als Voraussetzung für die Bestimmung der effektiven Inzidenz wird nicht vorgenommen.⁶ Statt dessen gilt die Prämisse, dass sich formale und effektive Budgetinzidenz im Falle der Arbeitsmarktpolitik weitgehend gleichläufig entwickeln und zumindest das gleiche Vorzeichen aufweisen. Von einem formalen regionalen Budgetüberschuss bzw. -defizit wird folglich auf einen effektiven regionalen Budgetüberschuss bzw. ein effektives regionales Budgetdefizit geschlossen, ohne dass formale und effektive Inzidenz in ihrer Höhe übereinstimmen müssen. Des Weiteren wird von einem effektiven Budgetüberschuss bzw. -defizit auf eine Senkung bzw. Erhöhung der regionalen Kaufkraft geschlossen, welche zur Dämpfung des regionalen Schocks beiträgt, der den interregionalen Mittelfluss ausgelöst hat. Die formale Feststellung eines regionalen Überschusses bzw. Defizits genügt somit, um kontraktive bzw. expansive Wirkungen bezüglich der regionalen Wirtschaftsentwicklung festzustellen. Vor diesem Hintergrund sollen die nachfolgenden Ausführungen rechnerische regionale Budgetsalden der Bundesagentur für Arbeit und deren Bestimmungsgründe sowohl für die passive als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik identifizieren.

Tabelle 1: Formale regionale Inzidenz von Einnahmen und Ausgaben der BA 2003

Land	Einnahmen		Ausgaben	Saldo (BA _r)	
	Mio. €	Je Einwohner	Mio. €.	Mio. €	Je Einwohner
Baden-Württ.	6.901	645	4.558	2.344	219
Bayern	7.806	628	6.238	1.568	126
Berlin	1.655	488	2.793	-1.138	-336
Brandenburg	1.259	489	2.652	-1.393	-541
Bremen	346	522	501	-154	-233
Hamburg	1.042	601	1.002	41	23
Hessen	3.883	638	2.963	920	151

⁵ Vgl. Biehl, D./Ullrich, H./Wolf, W. (1988), S. 25ff.

⁶ Vgl. dazu Ortman, F. (1973) sowie Zimmermann, H. (1981).

Meckl.-Vorp.	789	455	1.939	-1.150	-664
Niedersachsen	4.362	546	4.074	288	36
NRW	10.391	575	9.629	762	42
Rheinland-Pf.	2.312	570	1.910	401	99
Saarland	569	536	518	51	48
Sachsen	2.023	468	4.290	-2.268	-525
Sachsen-Anh.	1.180	468	2.822	-1.641	-651
Schleswig-Hol.	1.512	536	1.599	-87	-31
Thüringen	1.134	478	2.436	-1.302	-548
Bund	47.164	571	49.924	-2.760	-33
West (ohne Berlin)	39.124	596	32.992	6.132	93
Ost	8.040	475	16.932	-8.892	-526

Quelle: Blos, K. (2006a), S. 3.

3 Theoretische Betrachtung der passiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer regionalen Stabilisierungswirkungen⁷

Im Folgenden wird vereinfachend angenommen, dass es keine nationalen, sondern nur regionale Konjunkturschwankungen gibt.⁸ Im einfachsten Fall setzt sich eine Föderation F aus zwei gleich großen Regionen ($r = 1,2$) zusammen.⁹ Hier ergibt sich nun das nationale Sozialprodukt Y_f als Summe der beiden regionalen Sozialprodukte Y_1 und Y_2 :¹⁰

⁷ Die Darstellung in diesem Kapitel könnte den falschen Eindruck erwecken, dass die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur vollständig beitragsfinanziert ist. Das ist falsch. Es gibt noch andere, oftmals zweckgebundene Einnahmequellen der BA, zum Beispiel Umlagen im Bereich der Winterbauförderung. Da aber über 90% des Haushaltes aus Beiträgen bestritten werden, stehen im folgenden Beitragseinnahmen und die beitragsfinanzierten Ausgaben der BA im Vordergrund. Vgl. Deinzer, R. (2004), S.264.

⁸ Für eine systematische Gegenüberstellung interregionaler und intertemporaler Lastenverschiebung zur Stabilisierung regionaler bzw. nationaler Konjunkturschwankungen vgl. Fatas, A. (1998). Vgl. dazu auch Bayoumi, T./Masson, P. (1997), S. 154.

⁹ Für eine Untersuchung des Einflusses von Größenunterschieden zwischen den Bundesländern auf die Stabilisierung asymmetrischer Schocks in Deutschland vgl. Konrad, K./Seitz, H. (2003).

¹⁰ Zur Grundkonstruktion dieses Modells vgl. zum Beispiel Kurz, C. (2000), S. 3ff.

$$Y_f = Y_1 + Y_2 \quad [3]$$

Konjunkturschwankungen auf nationaler bzw. regionaler Ebene äußern sich als Veränderungen des jeweiligen Sozialproduktes ΔY_f , ΔY_1 und ΔY_2 . Um regionale Konjunkturschwankungen abzubilden, die nicht mit nationalen Konjunkturschwankungen einhergehen, muss angenommen werden, dass der Zunahme des Sozialproduktes in einer Region immer eine gleich große Abnahme des Sozialproduktes in der anderen Region gegenübersteht.¹¹ Es gilt:

$$\Delta Y_f = \Delta Y_1 + \Delta Y_2 = 0 \quad [4]$$

Die regionalen Stabilisierungswirkungen der passiven Arbeitsmarktpolitik sollen vor diesem Hintergrund am Beispiel einer Volkswirtschaft dargestellt werden, in der Arbeit der einzige Produktionsfaktor ist. Wenn der Produktionsfaktor Arbeit voll ausgelastet ist, wird ein auf 1 normiertes Potentialeinkommen erwirtschaftet. p_f steht für die nationale Beschäftigungsquote und gibt die Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit in der gesamten Föderation an. Im Folgenden steht der Begriff „Föderation“ für die nationale bzw. zentrale Ebene. Die staatlichen Einheiten auf der dezentralen Ebene werden als Bundesländer bzw. Regionen bezeichnet.

In den beiden Regionen wird je nach regionaler Konjunkturlage die regionale Beschäftigungsquote und damit die regionale Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit p_r erreicht. Es gilt:

$$p_f = 0,5 * (p_1 + p_2) \quad [5]$$

Abhängig von der Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit wird ein Inlandsprodukt y_f bzw. y_r erwirtschaftet, das sich als Produkt aus der nationalen bzw. regionalen Beschäftigungsquote und dem Potentialeinkommen in Höhe von 1 ergibt. Inlandsprodukt und Beschäftigungsquote sind somit identisch. Von Veränderungen der

Beschäftigungsquote kann ohne weiteres auf Veränderungen des Inlandsproduktes geschlossen werden. Regionale Konjunkturschwankungen wirken sich dann folgendermaßen aus:

$$y_f = p_f = 0,5 * (p_1 + p_2) = 0,5 * (y_1 + y_2) \quad [6]$$

Grundsätzlich gilt $p_1 = p_2 = p_f$. Wenn es keine regionalen Konjunkturschwankungen gibt, ist die Beschäftigungsrate also in den beiden Regionen und somit auch in der gesamten Föderation gleich. Regionale Konjunkturschwankungen äußern sich in Änderungen der regionalen Beschäftigungsquoten (Δp). Im Folgenden wird Region 1 als die Aufschwungregion und Region 2 als die Abschwungregion betrachtet. Regionale Konjunkturschwankungen wirken sich dann folgendermaßen aus:

$$y_1 = p_1 + \Delta p_1, y_2 = p_2 + \Delta p_2$$

Wegen $\Delta p_1 = -\Delta p_2$ gilt:

$$y_1 = p_1 + \Delta p, y_2 = p_2 - \Delta p \quad [7]$$

Da von nationalen Konjunkturschwankungen abstrahiert wird, schwankt das Sozialprodukt auf föderaler Ebene nicht:

$$y_f = p_f = 0,5 (p_1 + \Delta p + p_2 - \Delta p) = 0,5 (p_1 + p_2) \quad [8]$$

Das Modell wird nun um eine Arbeitslosenversicherung erweitert, die von den Beschäftigten einen einkommensbezogenen Beitrag mit dem Beitragssatz b erhebt und den Arbeitslosen ein Arbeitslosengeld in Höhe der Lohnersatzrate λ zahlt. Die

¹¹ Auf Theorie und Empirie regionaler Konjunkturschwankungen wird hier nicht weiter eingegangen. Vgl. Heine, J. (2002).

Bemessungsgrundlage, auf die b und λ bezogen sind, ist ein in allen Regionen gleiches Pro-Kopf-Einkommen eines beschäftigten Arbeitnehmers, welches auf 1 normiert ist. Das normierte Pro-Kopf-Einkommen spiegelt im Modell wider, dass die Löhne als kurz- und mittelfristig fix angenommen werden und sich demzufolge nicht aufgrund der regionalen Schocks ändern. Deshalb schwanken die Beitragseinnahmen in einer Region nur mit der aktuellen Beschäftigung, nicht aber dem aktuellen Lohnniveau. Zudem schwanken die Arbeitslosengeldzahlungen nur mit der Arbeitslosigkeit, nicht aber mit dem Lohnniveau der Vorperiode.

Unter diesen Voraussetzungen ergibt sich der regionale Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit in Region r (BA_r) als Differenz aus Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur in dieser Region:

$$BA_r = p_r b - (1 - p_r) \lambda \quad [9]$$

Es gilt die Budgetrestriktion, dass der Haushalt der Bundesagentur in jedem Jahr ausgeglichen sein muss. Eine Kreditaufnahme und -rückzahlung bzw. Rücklagenbildung und -auflösung sind an dieser Stelle der Diskussion sachlich noch nicht notwendig, weil es keine aggregierten Schocks und somit keinen Grund für Budgetdefizite bzw. -überschüsse gibt. Der Beitragssatz (b) und die Lohnersatzrate (λ) sind so festgelegt, dass die Budgetrestriktion erfüllt ist. Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung müssen sich in jeder Periode genau ausgleichen:

$$p_r b = (1 - p_r) \lambda \quad [10]$$

Geht man davon aus, dass die Lohnersatzrate aufgrund längerfristiger sozialpolitischer Überlegungen fix ist, muss der Beitragssatz (b) in jeder Periode entsprechend der föderalen Beschäftigungsquote (p_r) so angepasst werden, dass die Budgetrestriktion erfüllt ist.¹² Es ergibt sich:

¹² Vgl. dazu von Hagen, J./Hammond, G. (1998), S. 340 und Melitz, J./Vori, S. (1993), S. 87.

$$b = \frac{1 - p_F}{p_F} \lambda \quad [11]$$

Steigt die regionale Beschäftigungsquote in Region 1 (p_1) aufgrund eines regionalen Konjunkturaufschwungs um den Wert Δp und sinkt sie in Region 2 aufgrund eines regionalen Konjunkturabschwungs um den Wert Δp , dann ergeben sich die regionalen Budgetsalden der Bundesagentur für Arbeit folgendermaßen:

$$\begin{aligned} BA_1 &= (p_1 + \Delta p)b - (1 - p_1 - \Delta p)\lambda \\ BA_2 &= (p_2 - \Delta p)b - (1 - p_2 + \Delta p)\lambda \end{aligned} \quad [12]$$

Unter Berücksichtigung von Gleichung [11] ergibt sich für die Budgetsalden:

$$\begin{aligned} BA_1 &= \lambda \left(\frac{p_1 + \Delta p}{p_f} - 1 \right) = \lambda \frac{\Delta p}{p_f} \\ BA_2 &= \lambda \left(\frac{p_2 - \Delta p}{p_f} - 1 \right) = -\lambda \frac{\Delta p}{p_f} \end{aligned} \quad [13]$$

An dieser Stelle ist noch einmal ein gesonderter Blick auf die Größe Δp erforderlich. Δp ist der Ausdruck des asymmetrischen Schocks, welcher die interregionalen Mittelströme über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit auslöst. Am Beispiel eines Nachfrageschocks soll dies verdeutlicht werden. Wenn in einer Feriensaison die Touristen an der Nordseeküste ausbleiben und ihren Urlaub statt dessen in den Alpen verbringen wollen, reagiert die jeweilige regionale Beschäftigung auf diesen negativen bzw. positiven Schock. An der Nordseeküste sinkt sie um Δp , während sie in den Alpen um Δp steigt. Das ist jedoch nur der erste Impuls. Im Zuge von Multiplikatoreffekten können Kettenreaktionen einsetzen, die die Beschäftigung an der Nordsee über Δp hinaus weiter sinken und in den Alpen über Δp hinaus weiter steigen lassen. Der interregionale Mittelstrom über den BA-Haushalt – ausgedrückt durch BA_r – wirkt dem entgegen. Eine Rückwirkung auf die Größe Δp gibt es jedoch

nicht. Δp steht am Anfang des Prozesses und löst ihn aus, steht aber im Gegensatz zu der sich letztendlich als Ergebnis des Multiplikatorprozesses einstellenden regionalen Beschäftigung p_r nicht in einem interdependenten Verhältnis zu BA_r . Deshalb kann Δp in Gleichung [13] auf der rechten Seite als unabhängige, in ihrer Größe fixe Variable erscheinen.

Gleichung [13] bildet die regionalen Salden des Budgets der Bundesagentur und damit die formale regionale Budgetinzidenz ab. Für die Interpretation der beiden Teilgleichungen ist wichtig, dass annahmegemäß gilt: $p_1 = p_2 = p_f$. Somit ist BA_1 positiv und BA_2 negativ. Das bedeutet, dass Region 1 einen Mittelabfluss in Höhe von BA_1 und Region 2 einen Mittelzufluss in Höhe von BA_2 zu verzeichnen hat. Wie oben dargestellt wird angenommen, dass der Mittelabfluss in Region 1 kontraktiv und der Mittelzufluss in Region 2 expansiv wirkt, dass also von der formalen auf die effektive regionale Budgetinzidenz geschlossen wird. Gleichung [13a/b] bildet somit die Funktion einer zentralen Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator der regionalen Wirtschaftsentwicklung ab.

Um abzuleiten, mit welchen Stabilisierungswirkungen die regionalen Budgetsalden der Bundesagentur gemäß Gleichung [13a/b] verbunden sind, muss die Entwicklung der regionalen Inlandsprodukte im Konjunkturzyklus vor und nach Einführung einer Arbeitslosenversicherung verglichen werden. Nach Einführung einer Arbeitslosenversicherung ergibt sich das regionale verfügbare Einkommen in Region 1 bzw. Region 2 als Summe aus verfügbarem Einkommen der Beschäftigten und der Arbeitslosen:

$$\begin{aligned} y_1^v &= p_1(1-b) + (1-p_1)\lambda \\ y_2^v &= p_2(1-b) + (1-p_2)\lambda \end{aligned} \quad [14]$$

Konjunkturschwankungen wirken sich als Schwankungen der regionalen Beschäftigungsquoten in Höhe von Δp folgendermaßen aus:

$$\begin{aligned} y_1^v &= (p_1 + \Delta p)(1-b) + (1-p_1 - \Delta p)\lambda \\ y_2^v &= (p_2 - \Delta p)(1-b) + (1-p_2 + \Delta p)\lambda \end{aligned} \quad [15]$$

Gleichung [15] gibt die Auswirkungen der regionalen Konjunkturschwankungen auf die verfügbaren regionalen Einkommen nach Einführung einer Arbeitslosenversicherung wieder. Vor Einführung der Arbeitslosenversicherung wirkten sich regionale Konjunkturschwankungen gemäß Gleichung [7] direkt auf die regionalen Einkommen aus. Es galt: $\Delta y_1 = \Delta p$ und $\Delta y_2 = -\Delta p$. Die Differenz zwischen [15] und [14] stellt die konjunkturellen Schwankungen der verfügbaren regionalen Einkommen nach Einführung einer Arbeitslosenversicherung dar:

$$\begin{aligned}\Delta y_1^v &= \Delta p \left(1 - \frac{\lambda}{p_f}\right) \\ \Delta y_2^v &= -\Delta p \left(1 - \frac{\lambda}{p_f}\right)\end{aligned}\tag{16}$$

Vor Einführung der Arbeitslosenversicherung schwankten die regionalen Einkommen proportional zu den konjunkturellen Schwankungen der regionalen Beschäftigungsquoten Δp . Gleichung [16] zeigt, dass die Schwankungen durch Einführung einer Arbeitslosenversicherung vermindert werden: Die Schwankung der regionalen Beschäftigungsquote wird mit dem Wert in der Klammer multipliziert. Von einer Minderung ist deshalb zu sprechen, weil der Wert in der Klammer für $\lambda < p_f$ zwischen Null und 1 liegt. $(1 - \lambda/p_f)$ steht somit für die stabilisierende Wirkung des regionalen Budgetsaldos.

Als Ergebnis der Überlegungen in diesem Abschnitt lässt sich festhalten: Eine einfache Arbeitslosenversicherung mit den Parametern b und λ und der Verpflichtung, ihren Haushalt jährlich durch Anpassung des Beitragssatzes auszugleichen, verringert automatisch die konjunkturellen Schwankungen der regionalen verfügbaren Einkommen. Mit dieser Feststellung enden nahezu alle Untersuchungen, die sich mit den regionalen Stabilisierungswirkungen einer Arbeitslosenversicherung befassen. Die folgenden Abschnitte gehen einen Schritt weiter, indem aktive Arbeitsmarktpolitik als zusätzlicher Parameter eingeführt und die Annahme des jährlichen Budgetausgleichs modifiziert wird.

4 Einbeziehung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in die theoretische Analyse

4.1 Ermessens- versus Pflichtleistungen: Unterschiede zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik

4.1.1 Unterschiede in der Struktur der Ausgaben

Bei der Einbeziehung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in die Analyse ist ein wesentlicher Unterschied zur passiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Das Arbeitslosengeld I ist eine Pflichtleistung, auf die Arbeitslose einen Rechtsanspruch haben, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Im Gegensatz dazu zählen die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu den sogenannten Kannleistungen, deren Gewährung im Ermessen der Arbeitsverwaltung liegt. Dies hat zweierlei Konsequenzen: Zum einen unterscheiden sich aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in der Struktur der Ausgaben. Zum anderen erfolgt die Ermittlung der Budgetinzidenz im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich anders als im Fall des Arbeitslosengeldes.¹³

Generell erhält jeder Arbeitslose, der bestimmte Voraussetzungen erfüllt und Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben hat, Arbeitslosengeld I. Im Rahmen des in Abschnitt 3 eingeführten Modells ist die Struktur der regionalen bzw. föderalen Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik dann offensichtlich: Die Ausgaben für Arbeitslosengeld I (A^{pass}) sind das Produkt aus dem Anteil der Arbeitslosen an der jeweiligen Bevölkerung ($1 - p_f$ bzw. $1 - p_r$), der Lohnersatzrate (λ) und dem Einheitslohn bzw. Potentialeinkommen von 1. Dabei gehen wir weiterhin davon aus, dass die Lohnersatzrate (λ) aufgrund längerfristiger sozialpolitischer Erwägungen festgelegt wird und deshalb für unsere Analyse als fix angenommen werden kann:

$$\begin{aligned} A_f^{pass} &= (1 - p_f) \lambda \\ A_r^{pass} &= (1 - p_r) \lambda \end{aligned} \quad [19]$$

¹³ Auf die Frage, ob aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt durch Beiträge – oder nicht besser durch Steuern – finanziert werden sollte, wird hier nicht weiter eingegangen. Diese Frage ist schon seit dem Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) Gegenstand heftiger Diskussionen. Vgl. zum Beispiel Schmid, G. (1986) und Lampert, H. (1989).

Im Gegensatz dazu liegt es in der Natur von Ermessensleistungen begründet, dass die Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (A^{akt}) weniger eindeutig bestimmbar ist. Im Fall der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt es nämlich im Ermessen der Arbeitsverwaltung, sowohl den Anteil der geförderten Arbeitslosen (u) als auch die Ausgaben je Geförderten (κ) festzulegen. Es gilt:

$$\begin{aligned} A_f^{akt} &= (1 - p_f) u_f \kappa_f \\ A_r^{akt} &= (1 - p_r) u_r \kappa_r \end{aligned} \quad [20]$$

Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ergeben sich als Produkt aus dem Anteil der Arbeitslosen ($1 - p$), dem Anteil der geförderten Arbeitslosen (u) und den Ausgaben je geförderten Arbeitslosen (κ). κ ist dabei wie die Lohnersatzrate (λ) auf den standardisierten Einheitslohn $Y=1$ bezogen. Ein Beschäftigter erhält einen Lohn von 1. Damit ist das Potentialeinkommen, welches bei einer hundertprozentigen Auslastung des Faktors Arbeit erzielt wird, ebenfalls 1. Ein κ -Wert von beispielsweise 0,1 bedeutet, dass die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik je Geförderten 10% des Einheitslohnes – also 0,1 – betragen.

4.1.2 Unterschiede bei der Ermittlung der regionalen Budgetinzidenz: Modifizierung der Annahmen über den jährlichen Budgetausgleich

Die Gesamtausgaben für die Pflichtleistung Arbeitslosengeld auf nationaler bzw. regionaler Ebene ergeben sich als Summe aller individuellen Rechtsansprüche. Wieviel Geld hingegen auf nationaler bzw. regionaler Ebene für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt wird, liegt – wie dargestellt – im Ermessen der Bundesagentur und muss daher in zwei Schritten ermittelt werden.¹⁴ Zunächst ist festzustellen, welcher Betrag im Budget der Bundesagentur insgesamt, also für die gesamte Föderation, zur Verfügung gestellt wird. Dies ist Gegenstand von Abschnitt 4.2. Danach wird in Abschnitt 4.3 untersucht, wie dieser Betrag auf die einzelnen Bundesländer verteilt wird. Erst wenn dies bekannt ist, können Aussagen über die regionalen Stabilisierungswirkungen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gemacht werden.

Für die Ermittlung der *Budgetfinzidenz* im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist zusätzlich die Betrachtung der Einnahmenseite notwendig. Hier gibt es auf den ersten Blick keine Unterschiede zur passiven Arbeitsmarktpolitik, da nur die aus dem Haushalt der Bundesagentur, also durch Beiträge finanzierten Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet werden. Das Beitragsaufkommen muss also ausreichen, um sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. Gerade diese Finanzierung von Pflicht- und Ermessensleistungen aus derselben Quelle ist Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen. Sie beruhen auf der Annahme, dass nicht nur die Lohnersatzrate (λ), sondern auch der Beitragssatz (b) mittel- und langfristig gegeben sind. Die bisherigen Änderungen der beiden Größen in den vergangenen Jahrzehnten legen eine solche Annahme nahe. Während Änderungen der Lohnersatzrate¹⁵ in der Regel sozialpolitisch motiviert sind, finden Anpassungen des Beitragssatzes¹⁶ so selten statt, dass ein eindeutiges Muster kaum erkennbar ist. Beiden Variablen ist jedoch gemeinsam, dass eine jährliche Anpassung mit dem Ziel des Budgetausgleichs keinesfalls festzustellen ist. Wir gehen also nicht mehr davon aus, dass der Beitragssatz (b) jährlich so angepasst wird, dass das Budget der Bundesagentur ausgeglichen ist. Statt dessen sollen die Beitragseinnahmen mittel- und langfristig für die Finanzierung der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausreichen.

4.2 Ermittlung der insgesamt für aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbaren Mittel

Vor diesem Hintergrund gilt im Folgenden als föderale Budgetrestriktion, dass die Beitragseinnahmen ($b p_f$) der Summe aus den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (A_f^{akt}) und den Arbeitslosengeld-Zahlungen entsprechen müssen:

$$b p_f = A_f^{akt} + \lambda(1 - p_f) \quad [21]$$

¹⁴ Für eine frühe Beschäftigung mit dieser Thematik vgl. Bruche, G./Reissert, B. (1986), S. 289ff.

¹⁵ In der Realität hängt die effektive Höhe der Lohnersatzleistung „Arbeitslosengeld“ nicht nur von der Lohnersatzrate, sondern auch von den vorgeschriebenen Anwartschaftszeiten und der jeweiligen Bezugsdauer ab. Davon wird hier aber abstrahiert.

¹⁶ So gab es zum Beispiel von 1993 bis Anfang 2007 – trotz erheblicher Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben – keine einzige Beitragssatzänderung.

Da der Beitragssatz (b) und die Lohnersatzrate (λ) als fix angenommen werden und sich die föderale Beschäftigungsquote (p_f) als Ergebnis der exogenen Konjunkturentwicklung ergibt, kann der Budgetausgleich nur über Anpassungen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (A_f^{akt}) erfolgen.

Ein Budgetausgleich auf föderaler Ebene ist hier nur deshalb von Interesse, weil wir vorübergehend eine bisher gültige Annahme außer Kraft setzen. Dabei handelt es sich um die Annahme, dass dem Konjunkturaufschwung in der einen Region ein quantitativ gleicher Abschwung in der anderen Region gegenübersteht. Dann heben sich die regionalen Konjunkturschwankungen gegenseitig auf, und es gibt keine Konjunkturschwankungen auf Ebene der Föderation.¹⁷ Im laufenden Unterabschnitt gehen wir ausnahmsweise davon aus, dass es nicht nur regionale, sondern auch föderale Konjunkturschwankungen gibt.¹⁸

Dies ist notwendig, um eine Konsequenz der „Ermessenseigenschaft“ aktiver Arbeitsmarktpolitik darzustellen: Die Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kann im Konjunkturzyklus jeweils so angepasst werden, dass Schwankungen der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik ausgeglichen werden. Im Abschwung sinkt p_f , und die Beitragseinnahmen nehmen ab, während die Ausgaben für Arbeitslosengeld steigen. Bleibt der Bundesagentur in diesem Fall die Möglichkeit der Kreditaufnahme verschlossen, muss sie die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik senken. Im umgekehrten Fall steigt p_f , die Beitragseinnahmen steigen ebenfalls, und die Arbeitslosengeld-Zahlungen gehen zurück. Wenn die Bundesagentur jetzt keine Rücklagen bildet, muss sie die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik erhöhen. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik werden also auf föderaler Ebene zum Instrument des Budgetausgleichs im Konjunkturzyklus.¹⁹ Der Budgetausgleich auf zentraler Ebene erfolgt in einem solchen Gedankenmodell also nicht über den Konjunkturzyklus hinweg, sondern jährlich.

Dieser modelltheoretische Spezialfall erscheint auf den ersten Blick nicht realitätsnah. Er setzt nicht nur voraus, dass die Bundesagentur die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente des intertemporalen Budgetausgleiches (Rücklagenauf-/abbau,

¹⁷ Für eine analytische und empirische Abgrenzung zwischen interregionaler und intertemporaler Stabilisierung vgl. Fatas, A. (1998), S. 172ff.

¹⁸ Für eine frühe kritische Beschäftigung mit der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland vgl. Lampert, H. (1989).

¹⁹ Vgl. Schmähl, W. (1997), S. 145 und Schmid, G. (1986).

Bundesarlehen/-zuschuss) nicht nutzt, sondern auch, dass ausgerechnet die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik prozyklisch angepasst werden.²⁰ In der Konsequenz würden bei guter Arbeitsmarktlage relativ viel und bei schlechter Arbeitsmarktlage relativ wenig Mittel zur Verfügung stehen. Eine Betrachtung des Anteils der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den BA-Gesamtausgaben in den vergangenen Jahrzehnten stützt jedoch genau diesen Schluss: Die relativen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik haben in Rezessionsjahren tendenziell ab- und in Aufschwungjahren tendenziell zugenommen.²¹ So sank der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am gesamten Etat der Bundesagentur in den Rezessionsjahren 1975, 1982 und 1993 jeweils auf ein Minimum von etwa 20 % ab, während er in den Aufschwungsperioden (zweite Hälfte der achtziger Jahre bis zum „Einheitsboom“ und „New Economy“-Boom 1999/2000) jeweils Höchststände von etwa 40 % erreichte.

Die Anpassung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des jährlichen Budgetausgleiches ist also ein in der Realität zu beobachtendes Phänomen, welches hier zumindest Erwähnung finden soll. Da es jedoch allein für die Stabilisierungseigenschaften der Arbeitsmarktpolitik auf nationaler Ebene, nicht aber auf regionaler Ebene Konsequenzen hat, kann im folgenden auf eine weitere Betrachtung dieses Phänomens verzichtet werden. Die Gesamthöhe der für aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbaren Mittel wird als gegeben vorausgesetzt. Eine andere Vorgehensweise in Form der expliziten modelltheoretischen und empirischen Berücksichtigung dieser Größe wäre nur erforderlich, wenn es einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt und ihrer regionalen Verteilung gäbe. So wäre es beispielsweise denkbar, dass in allen Regionen grundsätzlich ein gleicher Sockelbetrag ausgegeben wird. Jedoch immer, wenn darüber hinaus Geld zur Verfügung steht, werden die nach Zuteilung des Sockelbetrages verbleibenden Mittel den Regionen mit besonders schlechter Arbeitsmarktlage zugeteilt. In diesem Fall gäbe es einen systematischen Zusammenhang zwischen Mittelhöhe und regionaler Verteilung. Davon wird im Folgenden aber abstrahiert.

²⁰ Eine frühe Untersuchung dieser Thematik bietet Harges, H.-D. (1983), S. 47f. und S. 50.

²¹ Vgl. dazu auch Zerche, J./Schönig, W./Klingenberger, D. (2000), S. 127ff.

4.3 Regionale Mittelverteilung durch die Bundesagentur für Arbeit

4.3.1 Theoretische Grundlagen

Auf Basis der grundsätzlichen Überlegungen zu den besonderen Charakteristika aktiver Arbeitsmarktpolitik sollen nun deren regionale Stabilisierungswirkungen ermittelt werden. Dazu wird die Prämisse wieder eingeführt, dass sich die regionalen Konjunkturschwankungen in den beiden Modellregionen genau ausgleichen, dass es also keine nationalen Konjunkturschwankungen gibt. Die beschriebene prozyklische Anpassung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturzyklus ist daher nicht notwendig. Bestehen bleiben jedoch die Annahmen bezüglich λ und b . Es wird weiter davon ausgegangen, dass die Lohnersatzrate (λ) aus sozialpolitischen Erwägungen resultiert und der Beitragssatz (b) mittel- bis langfristig so kalkuliert ist, dass über die sozialpolitisch motivierte passive Arbeitsmarktpolitik ein bestimmtes Niveau an aktiver Arbeitsmarktpolitik möglich ist. Da es annahmegemäß keine nationalen Konjunkturschwankungen gibt, sind die arbeitsmarktpolitischen Einnahmen und Ausgaben auf föderaler Ebene konstant.

Gleichung [20] beschreibt die Höhe der Mittel A_r^{akt} , welche die Bundesagentur in Bundesland r für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgibt. b , p_f und λ seien kurz- und mittelfristig konstant. Der Wert in der Klammer gibt an, wieviel Geld insgesamt auf föderaler Ebene für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht: Von den Beitragseinnahmen werden die Pflichtausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik abgezogen.

$$A_r^{akt} = a_r [bp_f - \lambda(1 - p_f)] \quad [22]$$

In diesem Abschnitt steht nun die Variable a_r im Mittelpunkt des Interesses. Sie gibt den Anteil an den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an, der im Bundesland r ausgegeben wird. Gemäß den Ausführungen über die Struktur der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Abschnitt 4.1.1 (Gleichung [20]) ergibt sich a_r als:

$$a_r = \frac{u_r K_r}{u_f K_f} \quad [23]$$

Somit kann die Bundesagentur den Anteil eines Landes an den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (a_r) grundsätzlich durch Variation der Variablen u_r und κ_r in Relation zu u_f und κ_f beeinflussen. Dabei stehen der Bundesagentur drei Optionen offen: Sie kann entweder u_r oder κ_r oder beide Variablen verändern. Unabhängig davon, welche der drei Varianten konkret gewählt wird, folgt die sich als Resultat einstellende regionale Mittelverteilung einem der grundsätzlich denkbaren Prinzipien. Nach dem „Proportionalitätsprinzip“ muss der Anteil einer Region an den Gesamtausgaben ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen entsprechen. Bei Beachtung des „Konzentrationsprinzips“ erhalten arbeitsmarktpolitische Problemregionen einen überproportionalen Anteil an den Gesamtausgaben. Im Gegensatz dazu verlangt das „Begünstigungsprinzip“, dass Regionen mit guter Arbeitsmarktlage bei der Mittelverteilung bevorzugt werden.²²

4.3.2 Der aktuelle Verteilungsmechanismus der Bundesagentur für Arbeit

Einen ersten Hinweis auf denkbare Determinanten der regionalen Mittelverteilung liefert die offizielle Verfahrensweise der Bundesagentur 1998 bis 2004.²³ In den Haushaltsjahren 1998 bis 2004²⁴ verteilte die Bundesagentur die ihr zur Verfügung stehenden Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in einem dreistufigen Verfahren auf die Landes- bzw. die lokalen Arbeitsagenturen.²⁵ Da zwischen dem Arbeitsmarkt in den alten und demjenigen in den neuen Bundesländern erhebliche Disparitäten festzustellen sind, ist auf der ersten Stufe des Verfahrens die geschäftspolitische Entscheidung über die grundsätzliche Aufteilung der Mittel auf einen Topf für Ost- und einen für Westdeutschland zu treffen. Die zweite Stufe des Verteilungsverfahrens – nämlich die Bemessung der Mittel für die einzelnen Landesarbeitsagenturen – erfolgt zwar für Ost- und Westdeutschland getrennt, aber nach einem einheitlichen Verfahren, welches wiederum drei Elemente umfasst:²⁶ (a) Die Berücksichtigung der in der Vorperiode verausgabten Mittel, (b) die Berücksichtigung der Bevölkerungsgröße in den Landesarbeitsagenturbezirken und (c) die Berücksichtigung der regionalen ar-

²² Vgl. Hardes, H.-D. (1983), S. 58f. und Reissert, B. (1988), S. 10ff.

²³ Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Blien, U. (1998) und Blien, U. (2002).

²⁴ Bis einschließlich 1997 erfolgte die Verteilung getrennt nach Instrumenten der aktiven AMP. Zur Festlegung des konkreten Mittelbedarfs wurden mehrere Arbeitsmarktindikatoren verwendet, deren Konstruktion sich jeweils an dem betreffenden Instrument orientierte. Für eine detaillierte Darstellung des vor 1998 geltenden Systems vgl. Blien, U. (1998), S. 675f.

²⁵ Vgl. Blien (1998), S. 676.

²⁶ Vgl. Blien, U. (1998), S. 677f.

beitsmarktpolitischen Problemlagen.²⁷ Auf der dritten Stufe werden die Mittel von den Landesarbeitsagenturen an die lokalen Agenturen weitergegeben. Fragen der damit verbundenen intraregionalen Mittelverteilung werden im Folgenden nicht weiter untersucht.

Die Bundesagentur hat ihr Verteilungsverfahren nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Zuge der Hartz-Reformen geändert. Seit 2005 verteilt sie ihre Mittel erfolgsorientiert. Grundlage dafür sind individuelle Zielvereinbarungen zwischen der Bundesagentur und den lokalen Arbeitsagenturen.²⁸ Wissenschaftliche Veröffentlichungen, die das neue Verfahren im Detail vorstellen und analysieren, liegen noch nicht vor.

4.4 Regionale Budgetinzidenz der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik

Gleichung [22] gibt an, wie die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Bundesland r von der Höhe der auf Bundesebene insgesamt für aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbaren Mittel und von a_r abhängt. Sie beschreibt damit die formale regionale *Ausgabeninzidenz* im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zur Ermittlung der formalen regionalen *Budgetinzidenz* ist zusätzlich die Betrachtung der Einnahmenseite erforderlich. Da die aktive und die passive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur gleichermaßen beitragsfinanziert sind, müssen die Beitragseinnahmen der Bundesagentur in Bundesland r in solche für passive und solche für aktive Arbeitsmarktpolitik aufgeteilt werden. Dazu wird auf Gleichung [9] zurückgegriffen. Gleichung [9] gibt dort die formale regionale Budgetinzidenz der passiven Arbeitsmarktpolitik wieder.

$$BA_r = p_r b - (1 - p_r) \lambda \quad [9]$$

Anders als in Abschnitt 3 wird nun angenommen, dass die Bundesagentur nicht nur passive, sondern auch aktive Arbeitsmarktpolitik finanzieren muss. Gleichung [9] gibt in diesem Sinne an, wieviel der in Bundesland r erzielten Beitragseinnahmen theoretisch zur Verfügung stehen, um über die in Bundesland r anfallenden Pflicht-

²⁷ Für eine ausführliche Darstellung der Teilindikatoren vgl. Blien, U. (1998), S. 678ff. Für formale Aspekte der Indikatorbildung vgl. Blien, U. (1998), S. 682ff., Blien, U. (2002), S. 340ff. sowie Blien, U./Hirschenauer, F. (2005).

²⁸ Vgl. Blien, U./Hirschenauer, F. (2005).

leistungen hinaus auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik finanzieren zu können. Folglich ergibt sich die formale regionale Budgetinzidenz für aktive Arbeitsmarktpolitik, wenn von der rechten Seite der Gleichung [9] die in Bundesland r getätigten Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gemäß Gleichung [22] subtrahiert werden:

$$BA_r^{akt} = p_r b - (1 - p_r) \lambda - a_r [b p_f - \lambda (1 - p_f)] \quad [24]$$

Nach einigem Umformen ergibt sich:

$$BA_r^{akt} = b(p_r - a_r p_f) + \lambda [a_r (1 - p_f) - (1 - p_f)] \quad [25]$$

Gleichung [25] zeigt den wesentlichen Unterschied zwischen der regionalen Budgetinzidenz im Fall passiver Arbeitsmarktpolitik und der regionalen Budgetinzidenz im Fall aktiver Arbeitsmarktpolitik. Im Fall des Arbeitslosengeldes ergibt sich das regionale Budget der Bundesagentur gemäß Gleichung [13] als Folge des Verhältnisses zwischen Beschäftigungsquote in Bundesland r und föderaler Beschäftigungsquote. Im Fall der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das Verhältnis zwischen p_r und p_f zwar wiederum von zentraler, aber nicht alleiniger Bedeutung. Als weiterer entscheidender Faktor kommt a_r hinzu, der Anteil des Bundeslandes r an den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Die Stabilisierungswirkung der regionalen Einnahmen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik ist somit – anders als im Falle des Arbeitslosengeldes – nicht allein von exogenen Konjunkturgrößen, sondern auch von einer durch die Bundesagentur beeinflussbaren Variable abhängig.

5 Empirische Betrachtung der regionalen Stabilisierungswirkungen von aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik

Sieht man von einigen allgemeinen Beiträgen zur Budgetpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ab²⁹, beginnt die empirische Analyse von Einnahmen und Ausgaben im Bereich der deutschen Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive mit Reissert (1988)³⁰. Dessen Ziel ist es herauszufinden, „inwieweit der regionale Mitteleinsatz der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik die unterschiedlichen regionalen Probleme berücksichtigt und inwieweit die Arbeitsmarktpolitik durch das Zusammenwirken von Einnahmen und Ausgaben als regionaler Kaufkraftstabilisator wirkt.“³¹ Reissert kommt zu dem Ergebnis, dass der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitsmarktpolitik zwar beträchtlich ist, aber durchaus noch gesteigert werden kann. Hierzu empfiehlt er insbesondere eine „problemgerechtere“ Verteilung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Deren Status als Kannleistungen, die oftmals prozyklisch eingesetzt werden, hält Reissert für besonders problematisch.³²

Die von Reisserts grundlegendem Beitrag ausgehenden Impulse schlugen sich zunächst nicht in weiteren einschlägigen Arbeiten nieder. Statt dessen lenkte erst der deutsche Einigungsprozess 1989/1990 mit seinen finanz- und wirtschaftspolitischen Folgewirkungen das wissenschaftliche Interesse wieder auf interregionale Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. Neben kürzeren Beiträgen in Zeitungen³³, Jahresgutachten des Sachverständigenrates³⁴ und Bundesbank-Monatsberichten³⁵ beschäftigte sich vor allem Mackscheidt (1993)³⁶ vor dem Hintergrund des ökonomischen Ost-West-Gegensatzes mit der interregionalen Umverteilung von finanziellen Ressourcen über den Haushalt der damaligen Bundesanstalt für Arbeit. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre folgten einige weitere Aufsätze dieser Art.³⁷ Diesen Arbeiten ist gemeinsam, dass sie sich auf eine deskriptiv-

²⁹ Vgl. zum Beispiel Hardes, H.-D. (1983), S. 48 und S. 55ff.

³⁰ Im Zuge der Diskussion über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat sich Reissert noch einmal mit ähnlichen Argumenten, aber neuerem Zahlenmaterial zu Wort gemeldet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird hier jedoch nur die grundlegende Studie von 1988 dargestellt. Vgl. Reissert, B. (2003a) und Reissert, B. (2003b).

³¹ Vgl. Reissert, B. (1988), S. 3.

³² Vgl. Reissert, B. (1988), S. 10ff.

³³ Vgl. Lehari, E. (1993).

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat (1991), S. 141ff.

³⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank (1992), Deutsche Bundesbank (1994) und Deutsche Bundesbank (1996).

³⁶ Vgl. Mackscheidt, K. (1993).

³⁷ Vgl. zum Beispiel DIW (1997) und DIW (1999).

empirische Betrachtung des Mittelflusses von den alten in die neuen Länder beschränken.³⁸

In den vergangenen Jahren sind die interregionalen Umverteilungs- und Stabilisierungswirkungen der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung auch in den Fokus der Forschungstätigkeit des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gelangt.³⁹ Die IAB-Studien zeichnen sich unter anderem durch eine tiefe regionale Gliederung der empirischen Betrachtung aus: Regionale Einnahmen-Ausgaben-Salden der Bundesagentur werden bis auf die Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte ermittelt. Darüber hinaus fließen auch die Arbeitslosenhilfe und – im Gegensatz zu allen anderen Studien – teilweise die Sozialhilfe in die Betrachtung ein.

Ebenfalls aus dem IAB stammt der Beitrag von Blos und Schwengler⁴⁰. Sie analysieren, welche Effekte die Hartz-Reformen und die zum 1.1.2007 vollzogene Beitragssatzsenkung von 6,5% auf 4,2% auf Kreise bzw. Länder haben. Der Beitrag ist neben demjenigen von Reissert der Einzige, der – wenn auch cursorisch – explizit auf die regionalen Wirkungen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung eingeht. Blos und Schwengler kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Reduzierung und stärker effizienzorientierte Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik insbesondere für die ostdeutschen Regionen negativ auswirkt, weil dort – wie in anderen strukturschwachen Gegenden auch – die aktive Arbeitsmarktpolitik eine überproportional wichtige Rolle spielt, gleichzeitig wegen der schlechten Rahmenbedingungen aber nur unterdurchschnittlich effektiv sein kann. Gleichzeitig entlastet die Beitragssatzsenkung Regionen mit hoher Beschäftigung und hohem Lohnniveau überdurchschnittlich. Insgesamt hat die Kombination aus Hartz-Reformen und Beitragssatzsenkung laut Blos und Schengler die Umverteilung von strukturstarke in strukturschwache Teile Deutschlands somit verringert.

Die jüngste umfangreichere Untersuchung der durch die Arbeitsmarktpolitik verursachten interregionalen Mittelströme schließlich stammt von Deinzer, der sich mit den Konvergenz- und Stabilisierungseffekten einer hypothetischen europäischen

³⁸ Auf den Beitrag von Brenke wird hier nicht eingegangen, weil er zwar die Bedeutung der Sozialversicherungen für den interregionalen Einkommensausgleich betont, die Rolle der Arbeitslosenversicherung aber nicht im Detail untersucht. Vgl. Brenke, K. (2006).

³⁹ Vgl. Koller, M. (2003) und Koller, M. et al. (2003) sowie Blos, K. (2006a, 2006b).

⁴⁰ Vgl. Blos, K./Schwengler, B. (2007).

Arbeitslosenversicherung beschäftigt und dazu die entsprechenden Wirkungen der deutschen Arbeitslosenversicherung empirisch analysiert.⁴¹ Deinzers Arbeit ist insbesondere wegen der Gegenüberstellung unterschiedlicher Methodiken bei der Bestimmung der interregionalen Wirkungen der deutschen Arbeitslosenversicherung interessant.⁴²

Die Analyse aller dieser Studien beschränkt sich weitgehend auf die Berechnung der formalen regionalen Budgetinzidenz und der entsprechenden Mittelflüsse, ohne dass ökonomische Wechselwirkungen beachtet und der theoretische oder empirische Bezug zu einer regionalen Einkommensgröße, um deren Stabilisierung es ja geht, hergestellt wird. Zudem werden die Begriffe Stabilisierung und Umverteilung in der Regel synonym verwendet. Die Untersuchungen unterscheiden nicht zwischen Mittelflüssen, die durch kurzfristige interregionale Einkommensunterschiede, und Mittelflüssen, die durch langfristige interregionale Unterschiede im Niveau der ökonomischen Aktivität ausgelöst werden (siehe Abschnitt 2).

Das gilt jedoch nicht für die Arbeiten von Kurz (2000, 2002)⁴³ und Büttner (1999, 2002a, 2002b)⁴⁴. Kurz untersucht explizit die Stabilisierung regionaler Schocks (in Westdeutschland) durch die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und deren Finanzierung in den Jahren 1975-1997. Dabei steht die Autorin in der Tradition einer im Zuge des Maastricht-Prozesses begonnen Diskussion über die Stabilisierung asymmetrischer Schocks in der Euro-Zone nach Wegfall der nationalen Geld- und Währungspolitiken.⁴⁵ Kurz schätzt die regionalen Stabilisierungseffekte des gesamten BA-Haushaltes sowie der Ausgaben für Arbeitslosengeld und stellt in beiden Fällen signifikante Stabilisierungswirkungen fest. Bei diesen Ergebnissen ist jedoch zu beachten, dass Kurz nur die Stabilisierungseffekte der Arbeitslosengeldzahlungen ohne Berücksichtigung von deren Finanzierung schätzt. Eine Nettobetrachtung hätte hier differenziertere, möglicherweise auch andere Ergebnisse mit sich gebracht. Ähnliches gilt für die Vernachlässigung der neuen Bundesländer. Bezieht man sie in die Betrachtung mit ein, ist aufgrund der erhebli-

⁴¹ Vgl. Deinzer, R. (2004).

⁴² Vgl. Deinzer, R. (2004), S. 264ff.

⁴³ Vgl. Kurz, C. (2000) und Kurz, C. (2002). Da es sich bei Kurz (2002) um die aktuellere und wesentlich ausführlichere Arbeit handelt, wird hier nur auf Kurz (2002) Bezug genommen.

⁴⁴ Vgl. Büttner, T. (1999b), Büttner, T. (2002a) und Büttner, T. (2002b).

⁴⁵ Als Beispiele für Autoren, die diese Diskussion nicht speziell auf die Arbeitsmarktpolitik, sondern auf die gesamten staatlichen Einnahmen und Ausgaben im deutschen Föderalismus übertragen, vgl. von Hagen, J./Hepp, R. (2000).

chen Unterschiede zwischen ost- und westdeutschem Arbeitsmarkt mit weniger eindeutigen Ergebnissen zu rechnen.

Auch Büttner untersucht explizit die Stabilisierungswirkung, und nicht die Umverteilungswirkungen, der Arbeitslosenversicherung. Er betrachtet, „wie stark die Differenz des Einkommens eines Landes vor und nach Transfers auf Änderungen im lokalen Einkommen reagiert.“⁴⁶ Untersuchungsgegenstand sind die westdeutschen Bundesländer; der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1970 bis 1997. Büttner analysiert nicht nur die regionale Stabilisierungswirkung der Arbeitslosenversicherung, sondern auch diejenige des Länderfinanzausgleichs, der Bundessteuern und der Rentenversicherung. Als eines der wichtigsten Ergebnisse hebt er den wesentlichen Stabilisierungsbeitrag der Arbeitslosenversicherung hervor.⁴⁷ Unter dem Terminus „Arbeitslosenversicherung“ fasst er die Ausgaben der Bundesagentur und die Arbeitslosenhilfezahlungen des Bundes sowie die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zusammen.⁴⁸ Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Ausgabenkategorien unterbleibt jedoch ebenso wie eine detaillierte regionale Inzidenzanalyse der Finanzierung der Arbeitslosenhilfe.

Tabelle 2: Empirische Studien zu den regionalen Stabilisierungs- und Umverteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung in Deutschland

Studie	Zeit- raum/Sample	Betrachtungsgegenstand	zentrales Ergebnis
Blos (2006)	2003 Bundesländer, Landkreise/kreisfreie Städte	Mittelflüsse in Sozialversicherungssystemen	erhebliche Umverteilung
Blos/ Schwengler (2007)	2005-2007 Bundesländer, Kreise	Effizienzorientierte Verteilung der Mittel für aktive AMP, Beitragssatzsenkung zum 1.1.2007	Reduzierung der Umverteilung durch Hartz-Reformen und Beitragssatzsenkung

⁴⁶ Büttner, T. (2002a), S. 1

⁴⁷ Vgl. Büttner, T. (2002a), S. 2 und Büttner, T. (2002b), S. 200.

⁴⁸ Vgl. Büttner, T. (1999b), S. 12 und S. 17 sowie Büttner, T. (2002b), S. 198f. und S. 201.

Büttner (1999, 2002)	1970-1997 westdeutsche Bundesländer	Ausgaben der Bundesagentur und Arbeitslosenhilfeausgaben, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	signifikante Stabilisierung asymmetrischer Schocks
Deinzer (2004)	1991-1999 alle Bundesländer	gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben	erhebliche Umverteilung
Koller/Stichter-Werner (2003)	2000-2001 Arbeitsamtsbezirke	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben	Umverteilung West-Ost, insgesamt von reicheren in ärmere Regionen
Kurz (2000, 2002)	1975-1997 westdeutsche Bundesländer	gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben	signifikante Stabilisierung asymmetrischer Schocks
		ALG-Zahlungen	signifikante Stabilisierung asymmetrischer Schocks
Mack-scheidt (1993)	1991-1992 West-/ Ostdeutschland	Mittelflüsse von West nach Ost, ausgelöst durch gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben	Umverteilung von West- nach Ostdeutschland
Pisani-Ferry et al. (1993)	1987 Bundesrepublik	Arbeitslosenversicherung (genaue Abgrenzung unklar)	signifikante Stabilisierung asymmetrischer Schocks
Reissert (1988)	1983-1987 westdeutsche Landesarbeitsamtsbezirke	gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben, Arbeitslosenhilfe und aus dem Bundeshaushalt finanzierte aktive Arbeitsmarktpolitik sowie deren Finanzierung	Begünstigungsprinzip bei aktiver AMP, Umverteilung durch passive, insb. durch Arbeitslosenhilfe von reicheren in ärmere Bundesländer
Reissert (2003)	1991-2001 alle Bundesländer	Arbeitslosenhilfezahlungen und ihre Finanzierung, gesamte BA-Einnahmen und -ausgaben	Umverteilung von reicheren in ärmere Bundesländer

Eine Sonderstellung nimmt der Ansatz von Pisani-Ferry et al. (1993) ein. Auf der Basis neoklassischer Prämissen modellieren sie eine regionale Volkswirtschaft innerhalb einer Föderation und simulieren die stabilisierenden Wirkungen unterschiedlicher föderaler Steuer- und Sozialversicherungssysteme, darunter auch dasjenige Deutschlands.⁴⁹ Die beiden anderen Länder sind Frankreich und die USA. Auch Pisani-Ferry et al. bescheinigen der deutschen Arbeitslosenversicherung eine absolut und relativ (im Vergleich zu den Arbeitslosenversicherungen der beiden an-

⁴⁹ Vgl. Pisani-Ferry, J. et al (1993), S. 514 und S. 518ff.

deren betrachteten Länder) erhebliche Stabilisierung regionaler Schocks.⁵⁰ Bei ihrer Abgrenzung der deutschen Arbeitslosenversicherung wird allerdings nicht klar, ob die Arbeitslosenhilfeszahlungen in die Betrachtung einfließen.⁵¹ Eine gesonderte Betrachtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt nicht.

Letzteres ist symptomatisch für (fast) die gesamte empirische Literatur: Die in Abschnitt 4 theoretisch abgeleitete Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die regionalen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik insgesamt findet nur in Ausnahmefällen Beachtung. Zwar dämpfen die arbeitsmarktpolitischen Einnahmen und Ausgaben insgesamt den Studien zufolge regionale Schocks. Möglicherweise ist es aber so, dass die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik prozyklisch verteilt werden, diese prozyklische Wirkung aber durch die stark antizyklische Wirkung der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik überkompensiert wird. In diesem Fall ließe sich die regional stabilisierende Wirkung der Arbeitsmarktpolitik insgesamt durch eine antizyklische regionale Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik noch steigern.

6 Zusammenfassung

Wirkt der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) als automatischer Stabilisator regionaler Konjunkturschwankungen? Zur Beantwortung dieser Frage liefert das vorliegende Kapitel einige Ansatzpunkte.

Ausgangspunkt der Überlegungen war die formale regionale Inzidenz des BA-Budgets. Rechnerische Überschüsse der Bundesagentur in einzelnen Bundesländern stehen für Mittelflüsse in andere Bundesländer, in denen die BA rechnerische Defizite zu verzeichnen hat. Um von einer stabilisierenden Wirkung auf die regionale Konjunktorentwicklung sprechen zu können, müssen die regionalen Budgetsalden der Bundesagentur eine negative Funktion der Zuwachsraten der regionalen Inlandsprodukte sein.

Bei isolierter Betrachtung der passiven Arbeitsmarktpolitik ist dies theoretisch leicht nachzuweisen. Eine Einbeziehung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bringt weniger eindeutige Ergebnisse mit sich. Ursache dafür ist eine besondere Eigenschaft der Maßnahmen und Programme im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Sie sind

⁵⁰ Vgl. Pisani-Ferry, J. et al. (1993), S. 523.

⁵¹ Vgl. Pisani-Ferry, J. et al. (1993), S. 528f.

keine Pflicht-, sondern Kann- bzw. Ermessensleistungen. Ihre Gewährung resultiert nicht aus den individuellen Rechtsansprüchen der Arbeitslosen, sondern aus einer Summe einzelner Ermessensentscheidungen der Arbeitsverwaltung. Ein „automatischer“ Zusammenhang zwischen Zahl der Arbeitslosen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in einer Region ist somit nicht gegeben. Entscheidend ist vielmehr, wie die Bundesagentur ihre insgesamt für aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel regional verteilt.

Vor diesem Hintergrund ist eine mögliche stabilisierende Wirkung der regionalen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik eher unbeabsichtigtes Nebenprodukt anderer Zielsetzungen als Ergebnis gezielter Stabilisierungspolitik. Entscheidende Frage ist daher, welche Zielsetzungen die Bundesagentur bei der regionalen Mittelverteilung leiten – in Anlehnung an Musgrave kommen neben stabilisierungspolitischen grundsätzlich allokatonspolitische und distributionspolitische Zielsetzungen in Frage.⁵² Die bislang existierenden empirischen Studien können diese Frage nicht beantworten. Allerdings gibt das von der Bundesagentur für die Zeit seit 2005 angegebene Verfahren einer „Mittelverteilung auf der Basis von individuellen Zielvereinbarungen zwischen Bundesagentur und lokalen Agenturen für Arbeit“ einen klaren Hinweis. Die Bundesagentur möchte mit der Mittelverteilung die Anreize für jede einzelne Arbeitsagentur so setzen, dass diese möglichst erfolgsorientiert arbeitet. Die Mittel werden also offenbar effizienzorientiert verteilt, die Bundesagentur verfolgt also allokatonspolitische Ziele.

Das bedeutet jedoch nicht, dass es keine stabilisierungs- bzw. verteilungspolitischen Wirkungen geben muss. Aus der erfolgsorientierten Mittelverteilung auf diese Wirkungen zu schließen, ist jedoch nicht einfach. Eine Möglichkeit besteht darin, die Mittelflüsse nach der „Matching Efficiency“, also der relativen Häufigkeit von Arbeitsvertragsabschlüssen des jeweiligen Arbeitsmarktes in der Vorperiode zu bestimmen. Diese ist allerdings empirisch nur schwer zu fassen. Als Alternative bieten sich die konkreten Vermittlungsergebnisse von Beratungen und Bildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung an. a_r wäre dann eine positive Funktion dieser Größen. Beide Varianten leiden jedoch unter dem Nachteil der Vergangenheitsorientierung. Zudem ist ein negativer Zusammenhang zwischen „Matching Efficiency“ bzw. Vermittlungser-

⁵² Für einen Überblick über die normativen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik im Föderalismus vgl. Schäfer, S. (2007), S. 52ff.

folgen auf der einen und regionaler Arbeitslosenquote auf der anderen Seite wahrscheinlich. Die effizienzorientierte Mittelvergabe würde in der Konsequenz dem Günstigkeitsprinzip folgen, also überproportional viele Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage lenken. Dieses Ergebnis würde mit den weiter unten zu diskutierenden distributionspolitischen Zielen in Konflikt stehen.

Geht man von einem überall gleichen und abnehmenden Grenznutzenverlauf aus aktiver Arbeitsmarktpolitik aus, ist eine Verteilung der Mittel auf die Bundesländer nach der jeweiligen Zahl der Arbeitslosen bzw. der Zahl der Angehörigen bestimmter Problemgruppen – etwa Langzeitarbeitslose – sinnvoll. Hier käme also das Proportionalitätsprinzip zum Tragen. Basierend auf der Annahme, dass Veränderungen der regionalen Beschäftigungsquote (bzw. spiegelbildlich der Arbeitslosenquote) und Veränderungen des regionalen Inlandsproduktes sich entsprechen, wäre eine in diesem Sinne allokatonspolitisch motivierte Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik mit regionalen Stabilisierungswirkungen verbunden. Jede Veränderung der Arbeitslosenzahl wäre dann nämlich mit einer Veränderung des rechnerischen regionalen Budgetsaldos der Bundesagentur und somit mit einer Veränderung des Mittelzu- bzw. -abflusses verbunden. Eine mikroökonomisch effizienzorientierte Mittelverteilung kann also, muss aber nicht stabilisierungspolitischen Erfordernissen gerecht werden.

Somit kann die Frage nach den regionalen Stabilisierungswirkungen der deutschen Arbeitslosenversicherung (noch) nicht eindeutig beantwortet werden. Erst wenn eine ausführliche Darstellung des seit 2005 gültigen Verfahrens für die regionale Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik zugänglich ist, kann der theoretische Zusammenhang zwischen Mittelvergabe aufgrund von individuellen Zielvereinbarungen zwischen Bundesagentur und lokalen Arbeitsagenturen sowie der Stabilisierung regionaler Schocks abgeleitet werden. Sobald dann auch genügend empirische Daten über die tatsächliche regionale Mittelverteilung vorliegen, lassen sich die theoretisch abgeleiteten Hypothesen über den Zusammenhang zwischen erfolgsorientierter Mittelvergabe und stabilisierender Wirkung der Mittelflüsse schließlich empirisch überprüfen.

LITERATUR

Bayoumi, T./Masson, P. (1997): The Efficiency of National and Regional Stabilization Policies, in: Hairault, J. et al. (Hrsg.): Business Cycles and Macroeconomic Stability – Should We Rebuild Built-In Stabilizers?, Dordrecht 1997, S. 149-170

Biehl, D./Ullrich, H./Wolf, W. (1988): Regionalisierung raumwirksamer Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 98, Hannover 1988

Blien, U. (1998): Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik – Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1998, Nürnberg 1998, S. 674-689

Blien, U. (2002): Ein Arbeitsmarktgesamtindikator zur regionalen Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 50, S. 335-344

Blien, U./Hirschenauer, F. (2005): Formula Allocation – The Regional Allocation of Budgetary Funds for Measures of Active Labour Market Policy in Germany, IAB-Discussion Paper 11/2005, Nürnberg 2005

Blos, K. (2006a): Solidarisch über alle Grenzen, IAB-Kurzbericht 11/2006, Nürnberg 2006

Blos, K. (2006b): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland, IAB-Forschungsbericht 8/2006, Nürnberg 2006

Blos, K./Schwengler, B. (2007): Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen, IAB-Kurzbericht 4/2007, Nürnberg 2007

Brenke, K. (2006): Zunehmende regionale Einkommensunterschiede in Deutschland, aber starke Ausgleichswirkungen durch Pendlereinkommen und Sozialtransfers, in: DIW-Wochenbericht, Vol. 73, Nr. 11/2006

Bruche, G./Reisert, B. (1986): Strukturen steuern ungeplant – Über die Folgen von Finanzierungssystem und Budgetprozeß für die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik, in: Bieback, K. (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung: Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt 1986, S. 283-319

Büttner, Th. (1999): Regional Stabilization by Fiscal Equalization? Theoretical Considerations and Empirical Evidence from Germany, ZEW Discussion Paper, Mannheim 1999

Büttner, Th. (2002a): Föderalismus in Deutschland: Regionale Stabilisierung durch Transfersysteme, in: ZEW news, November 2002, S. 1-2

Büttner, Th. (2002b): Fiscal Federalism and Interstate Risk Sharing: Empirical Evidence from Germany, in: Economics Letters, Vol. 74, S. 195-202

Deinzer, R. (2004): Konvergenz- und Stabilisierungswirkungen einer europäischen Arbeitslosenversicherung, Berlin 2004

Deutsche Bundesbank (1992): Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland in den Jahren 1991 und 1992, in: Monatsbericht 3/1992, S. 15-22

Deutsche Bundesbank (1994): Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht 7/1994, Frankfurt 1994, S. 33-49

Deutsche Bundesbank (1996): Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung, in: Monatsbericht 10/1996, S. 17-31

DIW (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung, in: DIW-Wochenbericht 40/1997, Vol. 64, S. 725-729

DIW (1999): Weiterhin hohe Transfers an die ostdeutschen Sozialversicherungsträger, in: DIW-Wochenbericht 45/1999, Vol. 66, S. 813-817

Fatas, A. (1998): Does EMU Need a Fiscal Federation?, in: Economic Policy, Vol. 26, S. 165-203

Goodhart, C./Smith, S. (1993): Stabilization, in: European Commission (Hrsg.): European Economy – Special Edition, Brüssel 1993, S. 417-455

von Hagen, J./Hammond, G. (1998): Regional Insurance against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community, in: The Manchester School, Vol. 66, S. 331-353

von Hagen, J./Hepp, R. (2000): Regional Risk-Sharing and Redistribution in the German Federation, Center for European Integration Studies, Working Paper B15/2000, Bonn 2000

Hardes, H.-D. (1983): Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, in: Winterstein, H. (Hrsg.): Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I, Berlin 1983, S. 45-87

Heine, J. (2002): Regionale Konjunkturzyklen in Europa – Ein Beitrag zur empirischen Konjunkturforschung, Lohmar/Köln 2002

Koller, M. (2003): BA-Leistungen 2001 – Neue Rechnungen für mehr Transparenz beim Transfer, in: IAB-Materialien, Nr. 2/2003, S. 7-9

Koller, M./Stichter-Werner, A. (2003): Modellrechnungen zum „verdeckten“ Finanzausgleich in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 276, Nürnberg 2003

Konrad, K./Seitz, H. (2003): Fiscal Federalism and Risk-Sharing in Germany: The Role of Size Differences, in: Cnossen, S./Sinn, H.-W. (Hrsg.): Public Finance and Public Policy in the New Century, Cambridge 2003, S. 469-489

Kurz, C. (2000): Regional Risk Sharing and Redistribution by the Unemployment Insurance System: The Case of Germany, Paper Presented at the 15th Annual Congress of the European Economic Association from August 30 to September 2 2000

Kurz, C. (2002): Regionale Arbeitslosigkeit, Risikoausgleich und staatliche Transfersysteme: Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz, Aachen 2002

Lampert, H. (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1989, S. 173-186

Lehari, E. (1993): Der Solidarbeitrag des Westens aus der Arbeitslosenversicherung ist beachtlich, in: Handelsblatt, 17.3.1993, S. 3

Mackscheidt, K. (1993): Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz, in: Hansmeyer, K. (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 229/II, Berlin 1993, S. 113-153

Melitz, J./Vori, S. (1993): National Insurance against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union, in: Recherches Economiques de Louvain, Vol. 59, S. 81-104

Ortmann, F. (1973): Überlegungen zur regionalpolitischen Anwendbarkeit des Multiplikatorbegriffes, Kieler Studien 122, Tübingen 1973

Pisani-Ferry, J./Italianer, A./Lescure, R. (1993): Stabilization Properties of Budgetary Systems: A Simulation Analysis, in: European Economy, Special Edition, S. 511-538

Reissert, B. (1988): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, WZB Discussion Paper FS I 88-18, Berlin 1988

Reissert, B. (2003a): Zentrale oder dezentrale Finanzierung des „Arbeitslosengeldes II“, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/2003, S. 300-303

Reissert, B. (2003b): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 5-6/2003, S. 113-122

Sachverständigenrat (1991): Die wirtschaftliche Integration in Deutschland: Perspektiven – Wege – Risiken, Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1991

Schäfer, S. (2007): Arbeitsmarktpolitik im deutschen Föderalismus – Ist die Zentralisierung zu weit gegangen?, Baden-Baden 2007

Schmähl, W. (1997): Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines „Umbaus“ des deutschen Sozialstaats, in: Hauser, R. (Hrsg.): Reform des Sozialstaats I – Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Vol. 251/I, Berlin 1997, S. 121-167

Schmid, G. (1986): Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 66, S. 141-147

van Suntum, U. (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981

Zerche, J./Schönig, W./Klingenberg, D. (2000): Arbeitsmarktpolitik und –theorie, München 2000

Zimmermann, H. (1981): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, Baden-Baden 1981

© Copyright 2007. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Finanzinstrumente eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg

Print: ISSN 1610-1502 / Internet: ISSN 1610-1499 / E-Mail: ISSN 1610-1480