



IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

12|2019

In aller Kürze

- In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung besonders hoch und die Beiträge zu ihrer Finanzierung unterproportional. Durch Defizite in einer Region und Überschüsse in einer anderen kommt es zu regionalen Ausgleichswirkungen.
- Im Haushalt der BA summierten sich von 2005 bis 2016 die negativen Salden aus Beitragseinnahmen und Ausgaben auf Landesebene auf etwa 5 Mrd. Euro pro Jahr. Gleichzeitig wurden knapp 3 Mrd. Euro pro Jahr durch positive Salden auf Landesebene erwirtschaftet.
- In den ostdeutschen und in geringerem Ausmaß in den nördlichen Bundesländern liegen die erwirtschafteten Beiträge meist unter den Ausgaben. In den süddeutschen Regionen verhält es sich umgekehrt. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat auch die regionale Ausgleichswirkung der Arbeitslosenversicherung nachgelassen.
- In der letzten Wirtschaftskrise wiesen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz ebenfalls negative Salden aus. Diese Länder profitierten besonders von der stabilisierenden Wirkung des Kurzarbeitergeldes.
- Anders als der Länderfinanzausgleich, der vor allem strukturelle Unterschiede in der Finanzkraft ausgleicht, hat die Arbeitslosenversicherung eine hohe Bedeutung als automatischer Stabilisator im Konjunkturverlauf.

Ausgleich regionaler Unterschiede

Arbeitslosenversicherung bewirkt regionale Umverteilung

von Kerstin Bruckmeier, Karl Heinz Hausner und Enzo Weber

Regionale Ausgleichsmechanismen unterstützen einkommensschwächere Regionen in Deutschland. Dazu zählen etwa der Länderfinanzausgleich, dessen Ergebnisse jährlich veröffentlicht und breit diskutiert werden, sowie die Regional- und Strukturförderung der EU. Deutlich weniger Aufmerksamkeit erfahren die regionalen Verteilungswirkungen durch die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Diese werden im vorliegenden Kurzbericht für die Jahre 2005 bis 2016 dargestellt und mit dem Länderfinanzausgleich verglichen.

Ein expliziter Finanzausgleich ist in der Verfassung oder in den Gesetzen des jeweiligen Staates verankert. Darüber hinaus ergibt sich ein impliziter Finanzausgleich zum Beispiel aus der räumlichen Verteilung von Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (BA), für den es keine ausdrückliche Regelung mit vorgegebener Ausgleichsorientierung gibt. Im Folgenden wird der explizite Länder-

finanzausgleich zwischen den Bundesländern (vgl. Infobox 1 auf Seite 2) dem impliziten Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung gegenübergestellt. Letzterer entsteht dadurch, dass wirtschaftlich starke Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit mehr Beitragseinnahmen erwirtschaften als sie Leistungen erhalten. Dadurch werden Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit unterstützt, die mehr Leistungen empfangen als Beiträge zahlen.¹

Arbeitslosenversicherung stabilisiert Konjunktur über die Zeit hinweg

Neben dem regionalen Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung steht zu meist ihre ausgleichende Wirkung im Kon-

¹ Hier werden nur die Einnahmen und Ausgaben im Rechtskreis SGB III betrachtet. Der regionalen Zuordnung der SGB-III-Ausgaben auf die Bundesländer liegt die Gebietsstruktur der Bundesagentur für Arbeit zugrunde, die im Falle von Bremen und Niedersachsen von der politischen Gebietsstruktur abweicht (vgl. Infobox 2 auf Seite 3). Zu den gesamtstaatlichen Kosten der Arbeitslosigkeit siehe Hausner/Engelhard/Weber (2014), zu den Kosten des Jahres 2017 Weber/Hausner/Engelhard (2019).

junkturverlauf im Vordergrund. Daher werfen wir zunächst einen Blick auf die gesamtwirtschaftliche Rolle der Arbeitslosenversicherung. Der Auf- und Abbau der Rücklage der Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise die Gewährung eines zinslosen

Darlehens durch den Bund² stabilisieren die konjunkturelle Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP): In wirtschaftlich guten Jahren werden hohe Beitragseinnahmen erzielt, wohingegen in Rezessionen die Ausgaben für passive und aktive Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung steigen und so die Kaufkraft der Konsumenten stützen (Hausner/Weber 2017). Da diese antizyklische Wirkung durch die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben automatisch, ohne administrative oder legislative Maßnahmen erfolgt, gehört die Arbeitslosenversicherung zu den sogenannten automatischen Stabilisatoren.

Der die Konjunktur stabilisierende Effekt des Haushalts der BA betrug in den Krisenjahren 2009 und 2010 13,8 Mrd. Euro beziehungsweise 8,1 Mrd. Euro. Dies entsprach im Jahr 2009 0,56 Prozent und im Jahr 2010 0,32 Prozent des BIP. Der Internationale Währungsfonds hat den Effekt der automatischen Stabilisatoren auf die öffentlichen Finanzen für das Jahr 2009 in Deutschland auf 1,7 Prozent des BIP beziffert. Damit hätte der BA-Haushalt mit etwa einem Drittel zu dieser Stabilisierungswirkung beigetragen (Hausner/Weber 2017).

Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit von 11,7 Prozent im Jahr 2005 auf 5,2 Prozent im Jahr 2018 ist auch das Finanzvolumen der Arbeitslosenversicherung seit 2005 deutlich zurückgegangen (vgl. Tabelle T1). So betragen im Jahr 2005 die Beitragseinnahmen noch 47 Mrd. Euro, die Ausgaben beliefen sich auf 53,1 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 fielen die Beiträge auf 34,2 Mrd. Euro, die Ausgaben auf 33,1 Mrd. Euro.

Durch die stark gesunkenen Ausgaben konnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung deutlich von 6,5 Prozent (2005) auf 3,0 Prozent (seit 2011) gesenkt werden (vgl. Tabelle T1). Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ist wegen der hohen Reserven der BA zum 1.1.2019 weiter auf 2,5 Prozent gesenkt worden. Dabei wurde eine Verringerung um 0,4 Prozentpunkte gesetzlich festgeschrieben, eine weitere Absenkung um 0,1 Prozentpunkte ist bis Ende 2022 per Rechtsverordnung befristet. Nach Beschluss der Regierungskoalition soll es, dem Vorschlag von Hausner/Weber (2017) folgend, eine allgemeine Rücklage im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit von 0,65 Prozent des BIP geben, um üb-

² Die BA erhält vom Bund Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen, wenn die Mittel der BA zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen (§§ 364 und 365 SGB III). Letztmalig im Jahr 2010 wurde während der Wirtschaftskrise das Darlehen in einen Bundeszuschuss umgewandelt (§ 434t Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz vom 14.4.2010).

T1

Finanzergebnisse im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit 2005 bis 2018

in Millionen Euro

	Einnahmen		Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in %	Bundeszuschuss	Ausgaben insgesamt	Arbeitslosenquote in %
	insgesamt	davon: Beitragseinnahmen				
2005	52.692	46.989	6,5	397	53.089	11,7
2006	55.384	51.176	6,5	0	44.169	10,8
2007	42.838	32.264	4,2	0	36.196	9,0
2008	38.289	26.452	3,3	0	39.407	7,8
2009	34.254	22.046	2,8	0	48.057	8,1
2010	37.070	22.614	2,8	5.207	45.213	7,7
2011	37.564	25.434	3,0	0	37.525	7,1
2012	37.429	26.570	3,0	0	34.842	6,8
2013	32.636	27.594	3,0	0	32.574	6,9
2014	33.725	28.715	3,0	0	32.147	6,7
2015	35.159	29.941	3,0	0	31.439	6,4
2016	36.352	31.186	3,0	0	30.889	6,1
2017	37.819	32.501	3,0	0	31.867	5,7
2018	39.335	34.172	3,0	0	33.107	5,2

Zur Differenz von Einnahmen insgesamt und Beitragseinnahmen vgl. Fußnote 3 auf Seite 4.
Quelle: Haushaltsdaten der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

1

Grundzüge des Länderfinanzausgleichs

Unter einem Finanzausgleich wird die Aufteilung von öffentlichen Einnahmen, meist Steuern, zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen verstanden. Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinn wird anhand der Differenz zwischen Finanzkraft (gemessen durch die Finanzkraftmesszahl) und Finanzbedarf (gemessen durch die Ausgleichsmesszahl) durchgeführt. Die Finanzkraft eines Landes berücksichtigt die Einnahmen der Länder sowie 64 Prozent der Steuereinnahmen der im Land befindlichen Gemeinden. Es wird grundsätzlich ein gleicher Finanzbedarf pro Einwohner für alle Länder angenommen. Jedoch wird für die Stadtstaaten und für besonders dünn besiedelte Flächenländer eine Einwohnergewichtung vorgenommen. So wird der Finanzbedarf der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg rechnerisch auf 135 % des tatsächlichen Wertes erhöht. Begründet wird dies mit der Bereitstellung von Leistungen wie etwa Hochschulen, Museen oder Kliniken, die auch von Bewohnern des Umlandes genutzt werden. Bei den drei besonders dünn besiedelten Flächenländern Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wird ebenfalls ein leicht höherer Finanzbedarf von 102 %, 103 % bzw. 105 % angenommen. Die Lücke zwischen Finanzkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl wird auf Basis eines progressiven Ausgleichstarifs anteilig geschlossen, wobei die Finanzkraftreihenfolge der Länder dadurch nicht geändert werden darf.

Das Ausgleichsvolumen hat sich leicht von 0,30 Prozent des BIP im Jahr 2005 auf 0,34 Prozent des BIP im Jahr 2016 erhöht. Ende 2019 laufen die speziellen Hilfen des Bundes für die neuen Bundesländer (Solidarpakt II) aus. Gleichzeitig endet der bisherige Finanzausgleich. Ab dem Jahr 2020 wird der bisherige horizontale Finanzausgleich zwischen den Bundesländern durch vertikale Ausgleichszahlungen vom Bund an die Länder ersetzt.

Um einen Vergleich der Finanzausgleichszahlungen mit den Salden der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu ermöglichen, werden entgegen der sonst beim Finanzausgleich üblichen Systematik die Salden der Zahlerländer im positiven und die der Nehmerländer im negativen Bereich dargestellt.

liche Rezessionen abfedern zu können. Diese Rücklage belief sich Ende 2018 auf 23,5 Mrd. Euro, was 0,69 Prozent des BIP entspricht. Eine erneute Senkung des Beitragssatzes per Verordnung soll erfolgen, wenn die Rücklage diesen Wert dauerhaft um einen Betrag übersteigt, der mehr als 0,1 Prozentpunkte des BIP entspricht. Bei Unterschreiten des Rücklagenziels würde sich der Beitragssatz dagegen automatisch wieder erhöhen, was einen ersten Schritt in Richtung eines regelgebundenen Beitragsmechanismus zur Sicherung des Rücklagenaufbaus darstellt (Weber 2017).

Arbeitslosenversicherung gleicht regionale Einkommensunterschiede aus

Neben der konjunkturellen Stabilisierung über die Zeit wirkt die Arbeitslosenversicherung auch auf die regionale Einkommensverteilung ausgleichend. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung überproportional hoch und die Beiträge zu ihrer Finanzierung unterproportional. Umgekehrt tragen wirtschaftsstarke Regionen die Finanzierungslast überproportional und erhalten einen unterproportionalen Teil der Ausgaben. Durch den Ausgleich von regionalen Defiziten mit regionalen Überschüssen kommt es zu Verteilungswirkungen zwischen den Regionen. Diese treten auch dann auf, wenn das Budget der Arbeitslosenversicherung auf Bundesebene ausgeglichen ist. Das Ausmaß des regionalen Ausgleichs hängt vom Umfang der regionalen Unterschiede am Arbeitsmarkt und von der regionalen Verteilung konjunktureller Entwicklungen ab.

Sind nicht alle Regionen von konjunkturellen Schwankungen in gleichem Ausmaß betroffen, entstehen kurzfristige regionale Stabilisierungseffekte. So tragen weniger betroffene Regionen zur Stabilisierung stärker betroffener Regionen bei. Liegen aber dauerhafte Arbeitsmarktungleichheiten vor, so kommt es auch zu einer dauerhaften Umverteilung von Einkommen zwischen Regionen.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist von erheblichen regionalen Disparitäten gekennzeichnet. Im Jahr 2018 streute die regionale Arbeitslosenquote von 1,3 Prozent im Landkreis Eichstätt bis zu 13,2 Prozent in der Stadt Gelsenkirchen. Regionale Unterschiede bestehen nach wie vor zwischen den ost- und westdeutschen Regionen, aber auch zwi-

schen verschiedenen Regionstypen, etwa zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum. Zwar gibt es verschiedene Mechanismen, die regionalen Disparitäten am Arbeitsmarkt entgegenwirken – etwa die Regionalförderung oder die Binnenwanderung –, allerdings verändern sich regionale Disparitäten nur sehr langsam (Niebuhr 2019). Dies spricht dafür, dass wirtschaftsschwache Regionen über sehr lange Zeiträume vom regionalen Einkommenstransfer über die Arbeitslosenversicherung profitieren. Zudem sind die Regionen in Deutschland unterschiedlich stark von konjunkturellen Entwicklungen betroffen, wie sich beim letzten Konjunkturreinbruch infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise zum

2

Regionaler Ausgleich durch die Arbeitslosenversicherung: Datenquellen und Methode

Datengrundlage der regionalen Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) ist die Beschäftigtenhistorik des IAB (BeH). Dort werden unter anderem die Brutto Lohn- und Gehaltssummen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst, die von den Arbeitgebern im Rahmen des Meldeverfahrens zur Sozialversicherung gemeldet werden. Die hier verwendete Version BEHV10.02.01 enthält alle Jahresmeldungen 2016, die bis zum Juni 2017 eingegangen sind. Damit sind für die Jahre bis 2013 bzw. 2014 und 2015 100 Prozent bzw. 99 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse erfasst. Aufgrund später eingehender Meldungen sind für das Jahr 2016 ca. 97 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse erfasst. Aus den individuellen Lohnangaben werden anhand der Wohnorte der Beschäftigten die Lohnsummen auf Länderebene aggregiert und mit dem in einem Jahr jeweils gültigen Beitragssatz der ALV multipliziert. Im Ergebnis stimmen die aggregierten Beitragseinnahmen zu mehr als 98 Prozent mit den Bundeswerten überein. Nicht enthalten sind Beiträge von Beschäftigten mit einem Wohnsitz im Ausland. Ebenso ist die Anpassung des Abrechnungsverfahrens bei den Beiträgen im Jahr 2006 berücksichtigt, die im Jahr 2006 zu 13 Beitragsmonaten führte. Andere Einnahmen der Arbeitslosenversicherung (z. B. aus Umlagen) bleiben unberücksichtigt.

Die in diesem Bericht dargestellten Salden entsprechen nicht den Haushaltsalden, da nicht Gesamteinnahmen mit Gesamtausgaben, sondern nur Beitragseinnahmen mit Gesamtausgaben auf Bundeslandebene (ohne besondere Dienststellen) verrechnet werden. Die Daten zu den Ausgaben der ALV stammen aus den Finanzsystemen der Bundesagentur für Arbeit (BA), in der die Ausgaben für die Bundesländer veröffentlicht werden (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Einnahmen-Ausgaben/Einnahmen-Ausgaben-der-BA/Einnahmen-Ausgaben-der-BA-Nav.html>). Der BA-Berichterstattung über die Finanzen des Beitragshaushaltes der BA liegt die BA-Gebietsstruktur zugrunde, welche nicht exakt der politischen Gebietsstruktur entspricht. So können auf Bundeslandebene die Länder Bremen und Niedersachsen nicht exakt abgegrenzt werden, da die Ausgaben der niedersächsischen Kreise Osterholz (ab 10/2012) bzw. Osterholz und Teile des Kreises Cuxhaven (vor 10/2012) dem Agenturbezirk Bremen-Bremerhaven zugeordnet sind. Damit fallen die berichteten Ausgaben für das Bundesland Bremen zu hoch und für Niedersachsen zu gering aus. Da die in diesem Bericht zugrundeliegende Schätzung der Einnahmen diese Unschärfe nicht aufweist, ist der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben für Bremen zu gering und die Ausgaben für Kurzarbeitergeld zu hoch ausgewiesen. Für Niedersachsen gilt der Sachverhalt umgekehrt. Im Jahresdurchschnitt 2016 stammten ca. 13 Prozent der Arbeitslosen im SGB III in dem Agenturbezirk Bremen-Bremerhaven aus Osterholz (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020) und im Jahresdurchschnitt 2010 rund 24 Prozent aus Osterholz und Teilen des Kreises Cuxhaven (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2010). Bei der Zahl der Kurzarbeiter betrug der Anteil des Landkreises Osterholz an allen Kurzarbeitern, deren Betrieb in Bremen, Bremerhaven und Osterholz ansässig war, etwa 7 Prozent im Jahresdurchschnitt 2010 (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Angezeigte und realisierte Kurzarbeit, Nürnberg, März 2020).

Ende des Jahres 2008 deutlich zeigte (Schwengler/Hecht 2011). Von den regionalen Ausgleichswirkungen profitieren dann vorübergehend insbesondere wirtschaftsstarke Regionen mit einer industriell geprägten, exportabhängigen Wirtschaftsstruktur. Im Gesamtzeitraum von 2005 bis 2016 summieren sich die negativen Salden auf Landesebene auf durchschnittlich etwa 5 Mrd. Euro pro Jahr. Im gleichen Zeitraum wurden ebenfalls auf Landesebene pro Jahr knapp 3 Mrd. Euro durch positive Salden erwirtschaftet, wenn nämlich mehr Beiträge aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung eingenommen als Ausgaben benötigt wurden.³ Über die Zeit und in den Bundesländern fallen die regionalen Überschüsse und Defizite sehr unterschiedlich

aus, wie die durchschnittlichen Salden je Einwohner in der Arbeitslosenversicherung zeigen (vgl. Abbildung A1). Dabei werden die Beitragseinnahmen, die von den in einem Bundesland lebenden Beschäftigten erwirtschaftet wurden, den im jeweiligen Land gezahlten Ausgaben gegenübergestellt (vgl. Info-box 2). Um die regionale Ausgleichswirkung im Konjunkturverlauf zu verdeutlichen, sind die Daten in drei Zeiträume unterteilt. Dies sind die Jahre 2005 bis 2007 (Vorkrisenjahre), 2008 bis 2010 (Krisenjahre) und 2011 bis 2016 (Nachkrisenjahre). Die im Folgenden genannten Zahlen sind jeweils durchschnittliche Überschüsse beziehungsweise Defizite je Einwohner und Jahr.

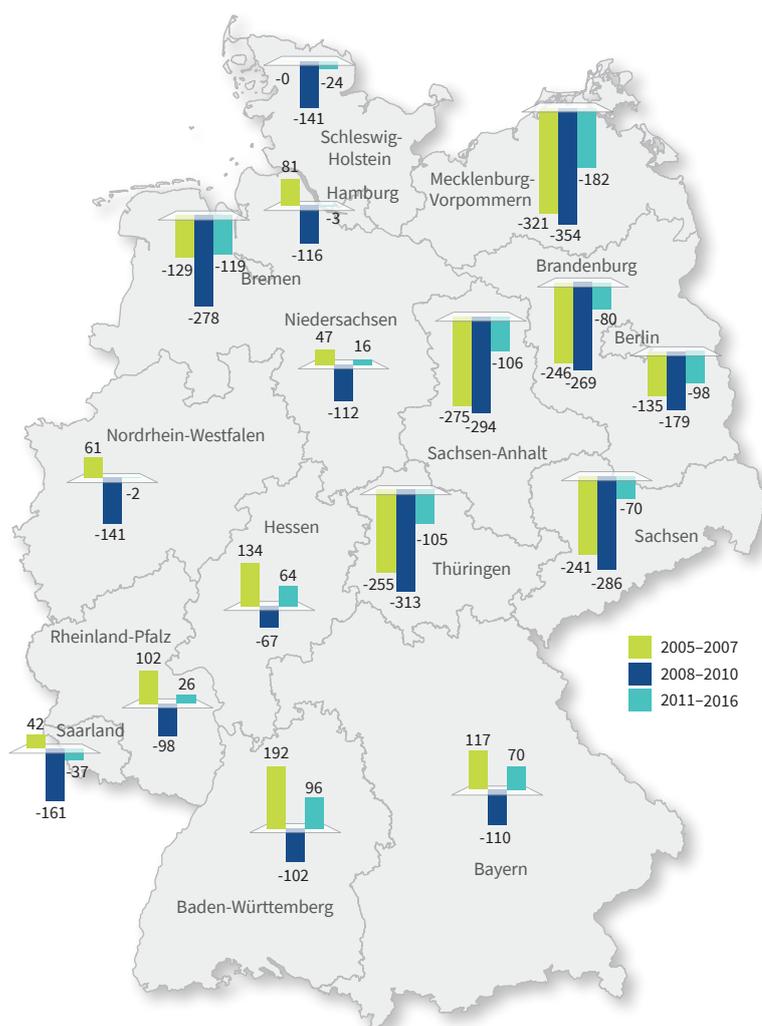
Auf Bundeslandebene wird die regionale Umverteilung nach wie vor von einem starken Ost-West-Gefälle bestimmt, bei dem von West- nach Ostdeutschland umverteilt wird – was sich bereits in Ergebnissen früherer Untersuchungen zeigte (Bruckmeier 2012; Koller et al. 2003). Über den gesamten Zeitraum ist der Saldo aus Ausgaben und Beitragseinnahmen in allen neuen Bundesländern einschließlich Berlin negativ, wobei das regionale Defizit seit dem Jahr 2011 deutlich geringer ausfällt. Übersteigen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung die Beiträge in den ostdeutschen Flächenländern in den Perioden vor 2011 noch durchschnittlich um knapp 300 Euro je Einwohner, liegen die Werte seit 2011 mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern bei etwa 100 Euro je Einwohner.

Innerhalb Westdeutschlands zeichnet sich ein Einkommenstransfer von den südlichen zu den nördlichen Bundesländern ab. Insbesondere in Bremen, das unter den westdeutschen Bundesländern die höchste Arbeitslosigkeit verzeichnet, liegen die erwirtschafteten Beiträge je Einwohner deutlich unter den Ausgaben. In den süddeutschen Regionen werden außerhalb der Krisenjahre hingegen mehr Beiträge erwirtschaftet als Ausgaben benötigt. Vor allem bei den westdeutschen Flächenländern zeigen sich hier deutliche konjunkturelle Effekte, denn die negativen Salden treten in den Ländern Bayern,

A1

Jährlicher Saldo aus den Gesamtausgaben und Beitragseinnahmen in der Arbeitslosenversicherung im Zeitraum 2005 bis 2016

in Euro je Einwohner in den Bundesländern



Anmerkung: Beitragseinnahmen gemessen am Wohnort der Beschäftigten.

Quellen: Finanzsysteme der Bundesagentur für Arbeit (Ausgaben), Beschäftigtenhistorik des IAB (Einnahmen), Statistisches Bundesamt (Einwohner). © IAB

³ Die über alle Regionen verbleibenden 2 Mrd. Euro pro Jahr stellen ein Gesamtdefizit aus Beiträgen und Ausgaben dar. Die hier genannten Überschüsse bzw. Defizite ergeben sich nur aus der Betrachtung der Beitragseinnahmen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und den Gesamtausgaben in den Bundesländern. Die Ergebnisse sind nicht mit dem Saldo auf Bundesebene identisch. Abweichungen zum Gesamthaushalt der Arbeitslosenversicherung ergeben sich unter anderem durch die Ausgaben für die besonderen Dienststellen und sonstige Einnahmen, etwa aus Umlagen oder Verwaltungskostenerstattungen.

Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz nur während der Krisenjahre auf. Bayern weist beispielsweise in den Vorkrisenjahren 2005 bis 2007 mit 117 Euro pro Jahr und Einwohner sowie in den Jahren 2011 bis 2016 mit 71 Euro Überschüsse auf, nur in den Krisenjahren 2008 bis 2010 ergibt sich ein Defizit von 110 Euro.

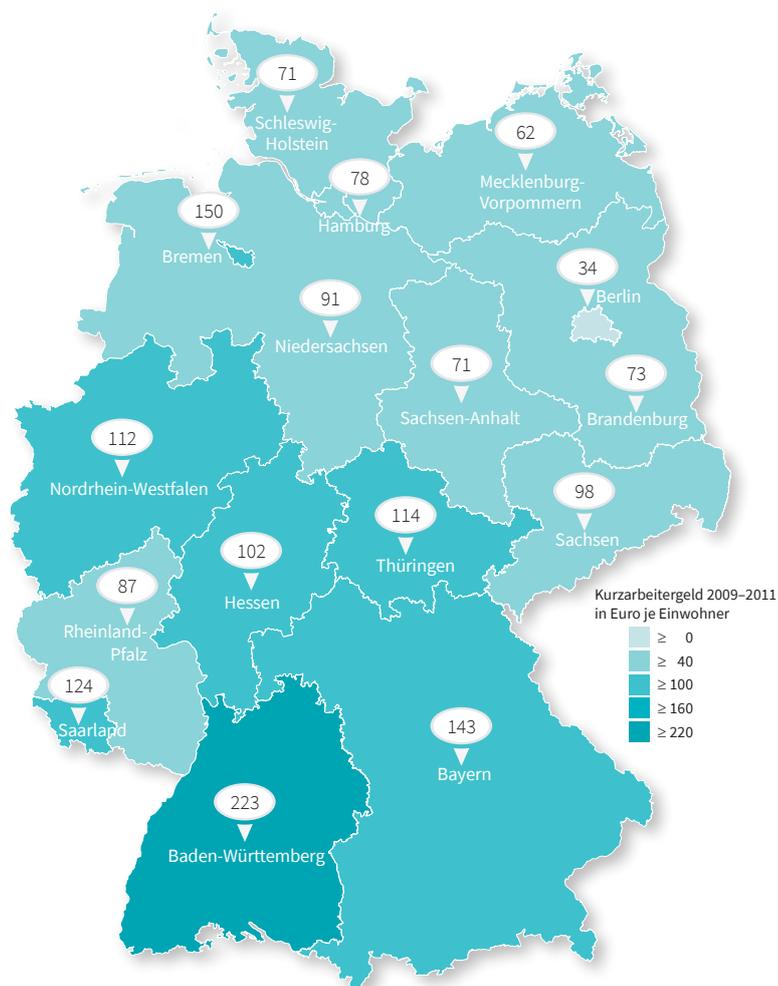
Stabilisierung durch Kurzarbeitergeld

In einer Rezession hat insbesondere die Zahlung von Kurzarbeitergeld eine stark stabilisierende Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung (vgl. Infobox 3 auf Seite 6).⁴ Das arbeitsmarktpolitische Instrument des Kurzarbeitergeldes soll bei einem lediglich vorübergehenden Arbeitsausfall die Entlassung von eingearbeiteten Arbeitskräften vermeiden. In den besonders unter der Wirtschaftskrise leidenden süddeutschen Industriegebieten wurde in der letzten Wirtschaftskrise deutlich mehr Kurzarbeitergeld pro Einwohner ausgezahlt als in den weniger industrialisierten Gegenden (vgl. Abbildung A2). Im hoch industrialisierten Baden-Württemberg wurde in den Jahren 2009 bis 2011 mit 223 Euro (Bayern: 143 Euro) pro Einwohner fast sieben Mal mehr Kurzarbeitergeld bewilligt als in Berlin mit lediglich 34 Euro (Mecklenburg-Vorpommern: 62 Euro). Baden-Württemberg erhielt in den Jahren 2009 bis 2011 ein Viertel des gesamten Kurzarbeitergeldes, das die BA ausgezahlt hat. Dies stützte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dort um immerhin knapp 2,4 Mrd. Euro, in Mecklenburg-Vorpommern waren es gut 100 Millionen Euro. Im Juni 2009 erhielten 8,4 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Baden-Württemberg Kurzarbeitergeld, während es in Mecklenburg-Vorpommern 1,5 Prozent waren. Noch deutlicher treten die Unterschiede auf Kreisebene hervor: 29,7 Prozent in Dingolfing-Landau versus 0,5 Prozent in der Stadt Potsdam (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019a, 2019b). Damit eignet sich das Kurzarbeitergeld insbesondere, um die Folgen asymmetrischer Konjunkturschocks abzufedern.

Umverteilung von Finanzkraft über den Länderfinanzausgleich 2005 bis 2016

Der Umfang der Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich hat sich leicht von 0,30 Prozent des BIP im Jahr 2005 auf 0,34 Prozent des BIP im Jahr

Regionale Verteilung des Kurzarbeitergeldes im Zeitraum 2009 bis 2011
kumulierte Werte in Euro je Einwohner



Anmerkung: Kurzarbeitergeld beinhaltet konjunkturelles Kurzarbeitergeld, Saison-Kurzarbeitergeld sowie Erstattungen der Beiträge zur Sozialversicherung.

Quelle: Finanzsysteme der Bundesagentur für Arbeit. © IAB

2016 erhöht. Dieser Anstieg erfolgte bis auf die Krisenjahre 2009 und 2010 linear – hier kam es zu einem Rückgang von einem knappen Fünftel des Ausgleichsvolumens, da durch die Wirtschaftskrise vor allem die Finanzkraft der Zahlerländer deutlich abnahm. Die regionale Verteilung von Zuweisungen beziehungsweise Ausgleichsbeiträgen zeigt Tabelle T2 (Seite 6).

Im Länderfinanzausgleich lassen sich in den Jahren 2005 bis 2016 die Zahler- und Empfängerländer bis auf ein Land eindeutig abgrenzen. Nur Nordrhein-Westfalen wurde von einem Zahler- zu einem Empfängerland.⁵ Bei den Zahlerländern hat

⁴ Eine Zusammenfassung der stabilisierenden Wirkung siehe bei Gehrke/Hochmuth (2017).

⁵ Hamburg war lediglich in den Jahren 2013 und 2016 ein Empfängerland und ist in den Jahren 2017 und 2018 wieder ein Zahlerland.

Regelungen zum Kurzarbeitergeld

Das arbeitsmarktpolitische Instrument des Kurzarbeitergeldes soll bei einem lediglich vorübergehenden Arbeitsausfall die Entlassung von eingearbeiteten Arbeitskräften vermeiden. Dabei sind folgende Mindestanforderungen zu erfüllen:

- Es ist mindestens ein Drittel der Belegschaft von Kurzarbeit betroffen.
- Der Verdienstausschlag beträgt mindestens 10 % des monatlichen Entgelts.
- Die Kurzarbeit muss unvermeidbar sein und nicht etwa durch andere Maßnahmen wie etwa die Auflösung von Arbeitszeitkonten und dergl. vermieden werden können.
- Die Kurzarbeit muss konjunkturelle Gründe haben und vorübergehend sein.

Die Bundesagentur für Arbeit trägt hierbei bis zu zwölf Monate einen Teil des entstehenden Verdienstausschlages. Arbeitnehmer erhalten Kurzarbeitergeld in Höhe des Arbeitslosengeldes I, also 60 % bzw. 67 % (mit Kindern) des Verdienstausschlages. Dabei wird ein pauschaliertes Nettoentgelt zugrunde gelegt.

Die Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung für den durch Kurzarbeit wegfallenden Lohnanteil trägt der Arbeitgeber alleine. Die Berechnungsgrundlage für die Sozialversicherungen beträgt 80 % der Differenz zwischen dem vereinbarten und dem tatsächlich bezahlten Bruttolohn. Hieraus muss der Arbeitgeber sowohl den Arbeitgeberanteil als auch den Arbeitnehmeranteil an die genannten Sozialversicherungen abführen.

In den Jahren 2009 bis 2011 hat sich der Gesetzgeber entschlossen, die Nutzung der Kurzarbeit durch folgende Maßnahmen deutlich attraktiver zu machen.

- Der Arbeitgeber muss keine Sozialversicherungsbeiträge auf den durch Kurzarbeit entfallenden Lohnanteil zahlen.
- Die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes wurde von zwölf auf 24 Monate erhöht.
- Das Erfordernis, nachdem mindestens ein Drittel der Belegschaft betroffen sein muss, entfiel.
- Auch Leiharbeitsfirmen können Kurzarbeit beantragen.
- Während des Bezugs von Kurzarbeitergeld können Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden.

Diese krisenbedingten Sonderregelungen sind seit Anfang 2012 wieder entfallen.

Hessen im betrachteten Zeitraum mit 323 Euro pro Einwohner und Jahr am meisten eingezahlt, gefolgt von Bayern mit 293 Euro und Baden-Württemberg mit 206 Euro. Bei den Empfängerländern sind die erhaltenen Beträge der westdeutschen Flächenländer von 76 Euro in Rheinland-Pfalz bis 19 Euro in Nordrhein-Westfalen mit Ausnahme des Saarlandes (121 Euro) relativ gering. Alle ostdeutschen Flächenländer erhielten in etwa gleich hohe Zuflüsse von 284 Euro in Mecklenburg-Vorpommern bis zu 215 Euro in Brandenburg. Ausnahmen bilden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Während der Hamburger Wert deutlich im positiven Bereich liegt (94 Euro), erhielten Bremen (779 Euro) und vor allem Berlin (911 Euro) die mit Abstand höchsten Zuweisungen je Einwohner aus dem Länderfinanzausgleich.

Umverteilungsvolumen von Arbeitslosenversicherung und Länderfinanzausgleich

Im Folgenden wird das absolute Umverteilungsvolumen zwischen den Bundesländern in der Arbeitslosenversicherung und im Länderfinanzausgleich dargestellt. Außerhalb der Krisenjahre 2008 bis

Ausgleichsbeiträge (+) und Ausgleichszuweisungen (-) im Länderfinanzausgleich 2005 bis 2016

in Euro pro Einwohner

	Schleswig-Holstein	Hamburg	Niedersachsen	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
2005	-52	+220	-45	-552	+27	+264	-72	+208	+179	-108	-723	-230	-254	-239	-238	-249
2006	-44	+355	-30	-628	+7	+398	-85	+192	+168	-110	-796	-240	-280	-254	-242	-267
2007	-48	+208	-40	-710	+2	+475	-85	+215	+185	-121	-849	-266	-305	-276	-260	-281
2008	-62	+209	-40	-763	-3	+407	-93	+232	+233	-113	-915	-246	-323	-276	-263	-281
2009	-60	+25	-14	-654	+3	+314	-73	+138	+268	-91	-836	-199	-273	-218	-218	-221
2010	-36	+37	-33	-674	-20	+289	-67	+159	+280	-87	-838	-160	-243	-206	-213	-211
2011	-42	+54	-27	-794	-14	+300	-62	+172	+291	-120	-902	-181	-269	-227	-239	-243
2012	-48	+14	-23	-796	-25	+217	-64	+262	+303	-95	-955	-222	-283	-237	-243	-250
2013	-60	-50	-14	-894	-39	+282	-61	+227	+342	-138	-973	-211	-289	-246	-249	-251
2014	-61	+32	-36	-913	-51	+288	-72	+220	+383	-146	-1.006	-207	-290	-255	-262	-256
2015	-87	+64	-53	-934	-57	+280	-87	+214	+426	-154	-1.029	-200	-295	-252	-268	-269
2016	-79	-36	-86	-1.034	-62	+366	-96	+233	+453	-175	-1.113	-219	-306	-267	-287	-275
2005-2016 (kumuliert)	-678	+1.132	-440	-9.345	-231	+3.879	-916	+2.473	+3.510	-1.457	-10.935	-2.582	-3.410	-2.953	-2.982	-3.056
2005-2016 (φ pro Jahr)	-57	+94	-37	-779	-19	+323	-76	+206	+293	-121	-911	-215	-284	-246	-248	-255

Anmerkung: Um die Vergleichbarkeit mit der Arbeitslosenversicherung zu ermöglichen, werden entgegen der üblichen Systematik die Ausgleichsbeiträge im Länderfinanzausgleich mit positiven Vorzeichen (+) und die Ausgleichszuweisungen mit negativem Vorzeichen (-) ausgewiesen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen. © IAB

2010 sind die Ländersalden der Arbeitslosenversicherung und des Länderfinanzausgleichs bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Niedersachsen 2005 bis 2007 und 2014 bis 2016) jeweils gleichgerichtet. Acht von 16 Ländern hatten im Zeitraum 2005 bis 2016 sowohl in der Arbeitslosenversicherung als auch im Länderfinanzausgleich ausschließlich negative Salden (alle ostdeutschen Bundesländer einschließlich Berlin sowie Bremen und Schleswig-Holstein). Dem stehen drei Länder gegenüber (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen), die in der Arbeitslosenversicherung lediglich in den Krisenjahren 2008 bis 2010 einen negativen Saldo aufweisen. Die von der Wirtschaftskrise stärker betroffenen westdeutschen Bundesländer hatten mit Ausnahme von Bremen und Schleswig-Holstein in den Vorkrisenjahren 2005 bis 2007 jeweils Überschüsse in der Arbeitslosenversicherung, die sich in den Krisenjahren 2008 bis 2010 in Defizite verwandelten. In den ostdeutschen Bundesländern einschließlich Berlin blieben die Defizite in der Arbeitslosenversicherung hingegen unabhängig von der Krise in etwa gleich hoch, was auf eine eher strukturelle Komponente der Arbeitslosigkeit schließen lässt.

In den Nachkrisenjahren 2011 bis 2016 erhielten alle neuen Länder einschließlich Berlin sowie Bremen, das Saarland und Schleswig-Holstein Zuflüsse aus beiden Ausgleichssystemen. Baden-Württemberg, Bayern und Hessen hatten in diesem Zeitraum ausschließlich positive Salden.

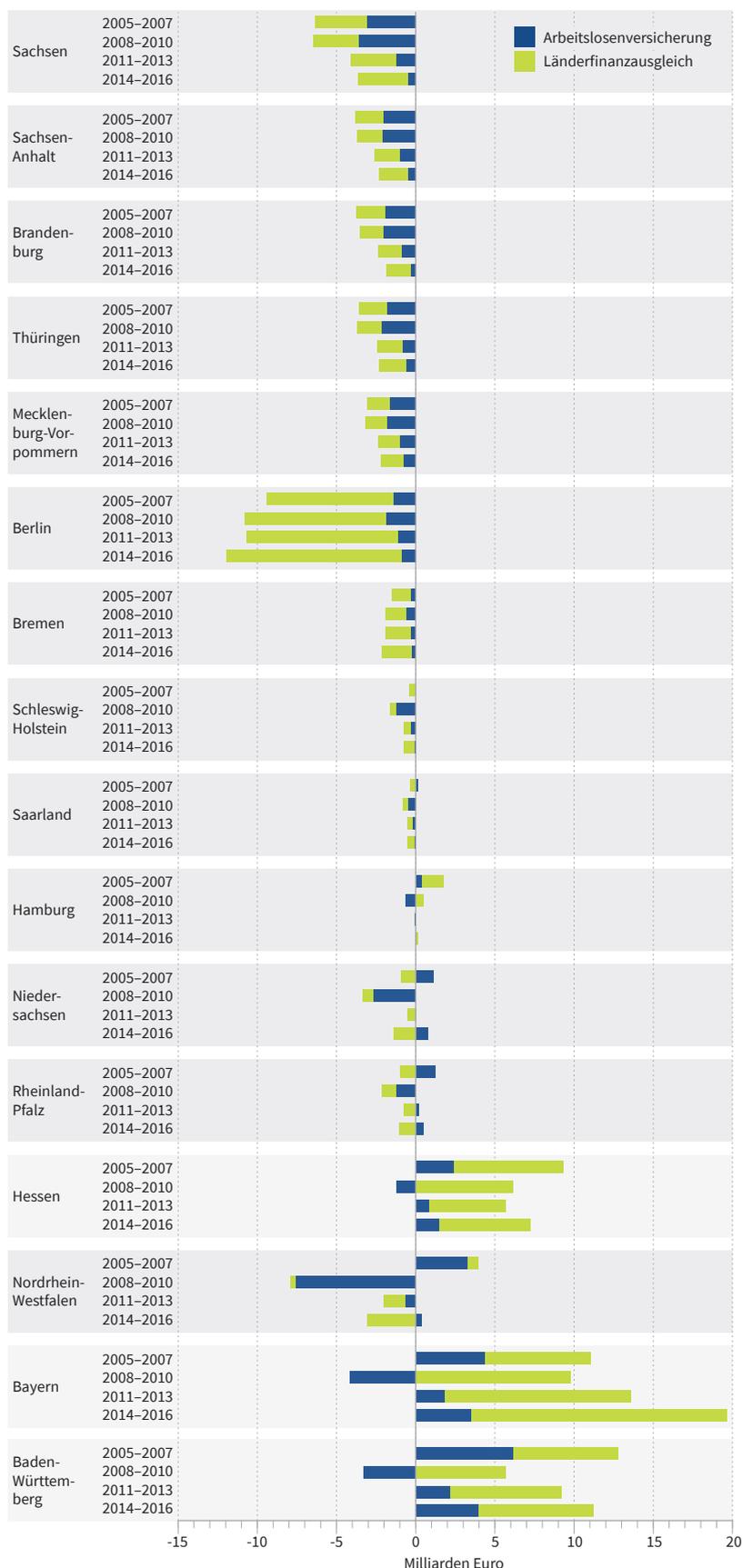
Die Darstellung des Umverteilungsvolumens in beiden Ausgleichssystemen im Zeitverlauf zeigt, dass die Arbeitslosenversicherung eine hohe Bedeutung als automatischer Stabilisator im Konjunkturverlauf hat, während der Länderfinanzausgleich stärker strukturelle, dauerhafte Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Ländern ausgleicht.

Fazit

Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung betreffen die Regionen in Deutschland unterschiedlich. In diesem Kurzbericht werden die daraus entstehenden regionalen Verteilungswirkungen analysiert und mit dem Länderfinanzausgleich verglichen. Auf Bundeslandebene wird die regionale Umverteilung durch die Arbeitslosenversicherung nach wie vor von einem starken Ost-West-Gefälle bestimmt. Innerhalb Westdeutschlands zeichnet

Umverteilungsvolumen bei der Arbeitslosenversicherung und im Länderfinanzausgleich im Zeitraum 2005 bis 2016

kumulierte Werte in Milliarden Euro je Bundesland



Quellen: Bundesministerium der Finanzen (LFA), Finanzsysteme der Bundesagentur für Arbeit (ALV), Beschäftigtenhistorik des IAB (ALV). © IAB



Dr. Kerstin Bruckmeier

ist Leiterin der Arbeitsgruppe „Grundsicherungsbezug und Arbeitsmarkt“ im IAB.
kerstin.bruckmeier@iab.de



Prof. Dr. Karl Heinz Hausner
lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung in Mannheim.
iab.fba2@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber
ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen“ im IAB.
enzo.weber@iab.de

sich grundsätzlich ein Einkommenstransfer von süddeutschen Regionen zu nördlichen Gebieten ab. Damit ähneln sich die regionalen Verteilungsmuster von Arbeitslosenversicherung und Länderfinanzausgleich.

Die regionalen Defizite in Ostdeutschland fallen in der Arbeitslosenversicherung allerdings seit dem Jahr 2011 deutlich geringer aus. Vorher war ihr Umfang vergleichbar mit dem Länderfinanzausgleich, der sich in den ostdeutschen Ländern auch in der Krise kaum verändert hat und in allen Zeiträumen ein annähernd gleiches Niveau aufwies.

Durch eine getrennte Betrachtung der Vorkrisenjahre 2005 bis 2007, der Krisenjahre 2008 bis 2010 und der Nachkrisenjahre 2011 bis 2016 lassen sich Schlussfolgerungen zur Ausgleichswirkung über den Konjunkturverlauf hinweg ziehen. Wiesen im Vorkrisenzeitraum etliche Bundesländer noch einen positiven Finanzierungssaldo bei der Arbeitslosenversicherung auf, lag dieser im Krisenzeitraum für alle Länder im Minus. Dadurch wurde vor allem die Konjunktur in finanzstarken, industrialisierten westdeutschen Flächenländern stabilisiert. Dies kam auch dadurch zustande, dass Ausgaben für Kurzarbeit ganz überwiegend in diese Länder flossen. Beim Länderfinanzausgleich änderten sich hingegen sowohl das Umverteilungsvolumen als auch die regionale Verteilung der Finanzströme im Krisenzeitraum kaum.

Während die Arbeitslosenversicherung eine hohe Bedeutung als automatischer Stabilisator im Konjunkturverlauf hat, wirkt der Länderfinanzausgleich stärker entsprechend der strukturellen Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Ländern.

Das regionale Umverteilungsvolumen durch die Arbeitslosenversicherung ist über die Zeit stark zurückgegangen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich gerade in Regionen mit vormals sehr hoher Arbeitslosigkeit wie Ostdeutschland die Arbeitslosigkeit stark reduziert hat. Mit der Verbesserung der Arbeitsmarktlage ist damit auch der auf die Arbeitslosigkeit bezogene regionale Umverteilungsbedarf gesunken.

Dennoch ist festzustellen, dass damit ein wesentlicher Umverteilungskanal stark an Bedeutung verloren hat. Deshalb sollte bei der politischen Bewertung des expliziten Länderfinanzausgleichs und der Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen auch die Entwicklung des gesamten regionalen Umverteilungsvolumens inklusive impliziter Mechanismen wie über die Arbeitslosenversicherung betrachtet werden. Denn für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist es unerheblich, ob ein regionaler Finanzausgleich durch explizit zu diesem Zweck installierte Mechanismen oder auf anderem Wege implizit zustande – oder eben nicht zustande – kommt.

Literatur

- Bruckmeier, Kerstin (2012): [Regionale Inzidenz der Arbeitslosenversicherung – eine empirische Analyse regionaler Verteilungs- und Einkommensstabilisierungswirkungen](#). Karlsruhe, 171 S.
- Gehrke, Britta; Hochmuth, Brigitte (2017): [Rettet Kurzarbeit in Rezessionen Arbeitsplätze?](#) In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Jg. 43, H. 1, S. 99–122.
- Hausner, Karl Heinz; Engelhard, Heidemarie; Weber, Enzo (2014): *Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte: Kosten der Arbeitslosigkeit nochmals gesunken*. [IAB-Kurzbericht Nr. 2](#).
- Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): *Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur*. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).
- Koller, Martin; Schiebel, Winfried; Stichter-Werner, Albert (2003): *Standort Deutschland: Der heimliche Finanzausgleich – das Beispiel der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2001*. [IAB-Kurzbericht Nr. 16](#).
- Niebuhr, Annkatrin (2019): [Regionale Disparitäten und Arbeitskräftemobilität. Implikationen für die Regionalpolitik in Deutschland](#). In: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 99, Sonderheft, S. 31–35
- Schwengler, Barbara; Hecht, Veronika (2011): [Regionale Arbeitsmärkte in der Wirtschaftskrise](#). In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 2, S. 121–133.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019a): *Angezeigte und realisierte Kurzarbeit*, Nürnberg, Mai 2019.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019b): *Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten, Nürnberg*, Stichtag 30. Juni 2009.
- Weber, Enzo (2017): [Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: ... dann hast Du in der Not](#). *Wirtschaftsdienst*, Jg. 97, H. 10, S. 685–686.
- Weber, Enzo; Hausner, Karl Heinz; Engelhard, Heidemarie (2019): [Die Kosten der Arbeitslosigkeit erreichen einen neuen Tiefstand](#). In: *IAB-Forum*, 12.2.2019.

Impressum | IAB-Kurzbericht Nr. 12, 9.7.2019 | Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg | Redaktion: Elfriede Sonntag | Graphik & Gestaltung: Monika Pickel | Foto: Jutta Palm-Nowak, Wolfram Murr und privat | Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern | Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB | Bezug: IAB-Bestellservice, c/o wbv Media GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de | IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie unter anderem diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download | Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 | ISSN 0942-167X