

Grundlagenbeitrag: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung (WZB)

Während die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik seit 1983 auf hohem Niveau stagniert, werden die regionalen Unterschiede in der Arbeitsmarktlage kontinuierlich größer. Eine regional gezielte und regional differenzierte Arbeitsmarktpolitik erscheint deshalb sinnvoll und notwendig. Diese Studie untersucht für den Zeitraum 1983-1987, inwieweit der regionale Mitteleinsatz der Arbeitsmarktpolitik durch die Vereinnahmung und Verausgabung von Ressourcen zur Umverteilung zwischen den Regionen und zur Kaufkraftstabilisierung in den Problemregionen beiträgt. Zur Arbeitsmarktpolitik werden dabei sowohl die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld und -hilfe) als auch die Arbeitsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit („aktive“ Arbeitsmarktpolitik) gerechnet.

Tabelle 1: Leistungen der Arbeitsmarktpolitik 1983–1987 in den Landesarbeitsamtsbezirken: Regionale Anteile an den Ausgaben im Verhältnis zu den regionalen Anteilen an der Arbeitslosigkeit (%)

	Schlesw. Holst./Hamburg	Niedersachsen/Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinl.-Pfalz/Saarland	Baden-Württemberg	Nordbayern	Südbayern	Berlin	Bund (in Klammern: Ausgaben je Jahr in Mrd. DM)	Korrelation mit Arbeitslosenzahl (Zeile 3)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
<i>1. Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit</i>												
1.1 Fortbildung und Umschulung	111	96	91	125	95	134	93	91	76	100	(4,5)	- 0,54
1.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	120	140	86	92	106	54	109	76	145	100	(2,3)	0,80
1.3 Kurzarbeitergeld	85	108	87	106	98	161	108	89	61	100	(1,6)	- 0,60
1.4 Förderung der Arbeitsaufnahme	99	108	88	98	101	86	184	73	102	100	(0,4)	0,12
1.5 Maßnahmen für die Bauwirtschaft	73	64	80	128	103	204	98	139	101	100	(1,4)	- 0,93
1.6 Rehabilitation	119	66	65	98	106	228	122	130	76	100	(2,0)	- 0,77
1.7 Vorruhestandsgeld	73	74	70	149	89	202	136	146	42	100	(0,2)	- 0,92
1.8 Summe 1.1–1.7 (Aktive Arbeitsmarktpolitik)	105	97	84	112	100	145	107	100	90	100	(12,4)	- 0,73
1.9 Arbeitslosengeld	92	96	88	105	101	110	123	136	86	100	(14,9)	- 0,71
<i>2. Ausgaben aus dem Bundeshaushalt</i>												
2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik	186	145	81	84	59	59	139	62	83	100	(0,1)	0,60
2.2 Arbeitslosenhilfe	117	116	112	87	103	72	72	69	98	100	(8,6)	0,90
<i>3. Zum Vergleich: Durchschnittliche Arbeitslosenquote 1983–87 in Prozent des Bundesdurchschnitts</i>												
	11,3	11,9	10,8	7,1	9,4	5,4	8,4	6,7	10,3	9,1		
	124	131	119	79	103	60	93	74	114	100		

Quelle: WZB, Reissert 1988

Die Analyse der Ausgabenverteilung zeigt, daß Regionen (Landesarbeitsamtsbezirke) mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit (im Verhältnis zu den Arbeitslosenzahlen) überproportional von den Leistungen



der Bundesanstalt profitieren, während Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit nur unterdurchschnittliche Ausgabenanteile erhalten. Lediglich bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der Arbeitslosenhilfe entfallen überdurchschnittliche Mittelanteile auf die Problemregionen. Das dominierende Verteilungsmuster wird offenbar vor allem dadurch verursacht, daß die meisten arbeitsmarktpolitischen Leistungen nach Versicherungsprinzipien aufgrund früherer Beitragszahlungen gewährt werden und daß der Anteil der Arbeitslosen mit entsprechend erworbenen Ansprüchen in Problemregionen unter dem Durchschnitt liegt. Außerdem wird die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik in den Problemregionen offenbar dadurch behindert, daß die Arbeitsverwaltung hier in besonderem Maße mit der Verwaltung der Arbeitslosigkeit und der Gewährung von Lohnersatzleistungen belastet ist; zur Durchführung von Arbeitsförderungsmaßnahmen stehen deshalb gerade hier nur unterdurchschnittliche personelle und organisatorische Kapazitäten zur Verfügung.

Tabelle 2: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung 1983–1987 (Durchschnittswerte je Jahr)

Landesarbeitsamtsbezirk	Durchschnittliche Ausgaben je Jahr Mio. DM	Beitrags- und Steueraufkommen zur Finanzierung der Ausgaben Mio. DM	Verhältnis Ausgaben: Einnahmen (1) : (2)	Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluß (+)/Nettoabfluß (-)			Zum Vergleich: Arbeitslosenquote %	Zum Vergleich: Durchschnittl. jährl. Zahlungen im Länderfinanzausgleich Mio. DM
				Mio. DM	(1) - (2) in % des regionalen BIP	DM/Einwohner		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Schleswig-H./Hamburg	3 453,1	2 782,7	1,24	+ 670,4	(+) 0,5	+ 160	11,3	+ 287,7*
Niedersachsen/Bremen	6 298,4	4 297,9	1,47	+ 2000,5	(+) 1,0	+ 254	11,9	+ 1239,2*
Nordrhein-Westfalen	11 348,9	10 636,0	1,07	+ 712,9	(+) 0,1	+ 43	10,8	+ 46,3
Hessen	2 878,3	3 784,4	0,76	- 906,1	(-) 0,5	- 164	7,1	- 723,2
Rheinland-Pf./Saarland	2 981,3	2 568,3	1,16	+ 413,0	(+) 0,3	+ 88	9,4	+ 695,2*
Baden-Württemberg	4 096,5	6 500,0	0,63	- 2403,5	(-) 0,8	- 260	5,4	- 1595,8
Nordbayern	2 999,3	2 751,2	1,09	+ 248,1	(+) 0,2	+ 52	8,4	} + 50,4
Südbayern	3 195,0	3 946,0	0,81	- 751,0	(-) 0,4	- 121	6,7	
Berlin	1 316,3	1 300,8	1,01	+ 15,5	0	+ 8	10,3	-
Bund	38 567,1	38 567,1	1,00	-	-	-	9,1	-
Umverteilungsvolumen				± 4060,5				± 2318,9

* Zusammengefaßte Werte der Zahlungen an die entsprechenden Bundesländer (bei Schleswig-Holstein/Hamburg saldiert Wert aus 560,6 Mio. DM an Schleswig-Holstein und 272,9 Mio. DM von Hamburg). Auf der Ebene aller einzelnen Bundesländer beträgt das durchschnittliche jährliche Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs im Untersuchungszeitraum ± 2591,9 Mio. DM.

Quelle: Bernd Reissert: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, WZB – discussion papers FS 188–18, Berlin, November 1988. Vgl. auch: derselbe: Regionale Umverteilung, Arbeitsmarktpolitik: Hilfe für Problemregionen, in: WZB · Mitteilungen 43, März 1989, S. 5–8.

Obwohl auf die Problemregionen nur unterdurchschnittliche Ausgaben je Arbeitslosen entfallen, wirkt die Arbeitsmarktpolitik – wie der zweite Teil der Untersuchung zeigt – durch das Zusammenwirken ihrer Einnahmen und Ausgaben als regionaler Kaufkraftstabilisator: Angesichts ihrer hohen Arbeitslosenzahlen erhalten die Problemregionen mehr Ausgaben, als sie an Beiträgen und Steuern zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aufbringen, während Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit umgekehrt mehr Ressourcen aufbringen, als sie verausgaben. Zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken wird auf diese Weise ein Finanzvolumen umverteilt, das mit rund 4 Mrd. DM im Jahr deutlich größer ist als das des Länderfinanzausgleichs und das auch den möglichen regionalen Umverteilungseffekt der „Albrecht-Initiative“ (d.h. der vorgeschlagenen Neuregelung der Sozialhilfe-Finanzierung) weit übertrifft. Dieses Finanzvolumen stabilisiert die Kaufkraft in den Problemregionen

und verhindert so zumindest teilweise, daß sich regional konzentrierte Arbeitslosigkeit selbst verstärkt.

Die Untersuchung endet mit der Frage, wie der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitsmarktpolitik durch einen problemgerechteren regionalen Einsatz der Arbeitsförderungsmaßnahmen noch verstärkt werden könnte. Sie empfiehlt u.a. eine stärkere Beteiligung des Bundeshaushalts an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, damit der Mitteleinsatz unabhängiger von Versicherungsprinzipien und erworbenen Ansprüchen erfolgen kann.

