



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Berichte **KOMPAKT**

Zeitliche Persistenz im Raum – Einnahmen- und Ausgabenströme der Arbeitslosenversicherung im Zeitraum 2003 bis 2008

15 / 2011

Vorbemerkung

Die Transfers im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) besitzen eine wichtige stabilisierende Funktion für die regionalen Einkommen. Dabei ist der Finanzierungssaldo der deutschen Regionen, d. h. Beitragseinnahmen abzüglich der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, im Zeitablauf weitgehend stabil. Nur insgesamt 18 Regionen wechselten innerhalb des Zeitraums 2003 bis 2008 mindestens einmal das Vorzeichen ihres Transfersaldos. Dabei wechselten sieben Regionen im Vergleich der Jahre 2008 zu 2003 ins Negative. Eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Arbeitsplätzen deutet darauf hin, dass es sich bei den Wechselregionen in der Regel um solche mit strukturellen Anpassungsproblemen handelt. Je nach der Lage und räumlichen Nähe zu leistungsstarken Regionen resultiert hieraus in einzelnen Fällen ein Auspendlerüberschuss mit entsprechend niedrigen Beitragseinnahmen in der jeweiligen Region, aber Leistungsansprüchen am Wohnort im Falle von Arbeitslosigkeit.

In Deutschland hat die staatliche Ausgleichspolitik aufgrund der grundgesetzlichen Vorgabe der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ eine lange Tradition. Dabei besitzen die Finanzausgleichspolitik und die regionale Strukturpolitik eine besondere Bedeutung, da sie die Entwicklung in den Teilräumen Deutschlands unmittelbar beeinflussen und eine Basissicherung für die Regionen darstellen.¹ In diesem Kontext sind auch die regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialversicherungssysteme zu sehen. Die Sozialversicherung ermöglicht eine Absicherung aufgrund dauerhaften Ausscheidens aus dem Arbeitsleben (Rentenversicherung), sozialer und ökonomischer Risiken wie Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung) oder gesundheitlicher Risiken (Kranken-/Pflegeversicherung). Sie gibt den Menschen eine gewisse Erwartungs- und Planungssicherheit bezüglich ihrer Einkommen. Auf regionaler Ebene führt dies zu einer Stabilisierung der Einkommen.

Die regionale Dimension der Sozialversicherungssysteme kommt darin zum Ausdruck, dass Regionen, die mehr Beiträge erwirtschaften als sie Leistungen in Anspruch nehmen, jene Regionen finanziell unterstützen, die mehr Leistungen empfangen als sie Beiträge zahlen. Die regionalen Transfers im Rahmen der Sozialversicherung haben eine Größenordnung erreicht, welche die des Finanzausgleichs übersteigt.² Ohne die Ausgleichswirkungen der Sozialversicherung wären sowohl der bundesstaatliche als auch der kommunale Finanzausgleich finanziell und politisch überfordert.³

Das vorliegende Berichte KOMPAKT thematisiert die regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialversicherung am Beispiel der Arbeitslosenversicherung in den Jahren 2003 bis 2008 und untersucht die Frage nach ihrer zeitlichen Persistenz im Raum. Zunächst werden die regionale Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung und die zentralen Faktoren benannt, welche die Höhe der Einnahmen und Ausgaben bestimmen. Sodann wird das regionale Verteilungsmuster anhand der Transfersalden erläutert und dessen zeitliche Persistenz beschrieben. Abschließend wird auf die Bestimmungsgründe für die Höhe der regionalen Finanzierungssalden eingegangen. Die Ausführungen basieren auf Daten zu den regionalen Einnahmen- und Ausgabenströmen der Sozialversicherung, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung im Auftrag des BBSR ermittelt hat.

Die regionale Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung

Grundsätzlich kann ein Ausgleich regionaler Einkommensschwankungen auf verschiedenen Wegen stattfinden.⁴ Neben privaten Maßnahmen, wie einer Diversifizierung der Einkommensquellen durch die Individuen selbst oder durch private Versicherungen, können direkte staatliche Maßnahmen wie unmittelbare Hilfen der Kommunen oder Beschäftigungsmaßnahmen ergriffen werden, um regional ungleich verteilte Schwankungen im Einkommen auszugleichen. Die Möglichkeiten direkter staatlicher Maßnahmen zum Ausgleich von Einkommensschwankungen auf der regionalen Ebene sind jedoch begrenzt: Zum einen haben kleinere Gebietskörperschaften nur begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt. Zum anderen können Stabilisierungsmaßnahmen auf der regionalen Ebene positive Spill-Over-Effekte auf Nachbarregionen nach sich ziehen, die dazu führen, dass die Anreize für eine regionale Stabilisierungspolitik sinken.

Die verschiedenen Systeme der Sozialversicherungen – insbesondere Arbeitslosen- und Rentenversicherung – wirken hingegen indirekt stabilisierend auf Einkommensschwankun-

gen zwischen den Regionen. Hierbei ist zwischen einem kurzfristigen Stabilisierungseffekt auf das verfügbare Einkommen einer Region und einem dauerhaften Umverteilungseffekt auf das permanente Einkommen einer Region zu unterscheiden. Der Grad an Umverteilung bzw. Stabilisierung zwischen den Regionen ist abhängig vom Ausmaß und der Persistenz regionaler ökonomischer Disparitäten, insbesondere der regionalen Arbeitslosigkeit, deren Persistenz nach einer neueren Studie als recht hoch einzuschätzen ist.⁵

Am deutlichsten wird der regionale Verteilungs- und Stabilisierungseffekt bei der Arbeitslosenversicherung. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit sind die Ausgaben für Lohnersatzleistungen überproportional hoch. Auch von den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik profitieren solche Regionen überproportional, denn diese Ausgaben sollen neben einer Einkommensstabilisierung auch zu einer gleichmäßigeren regionalen Verteilung von Beschäftigungschancen beitragen. Umgekehrt erwirtschaften diese Regionen aufgrund ihrer ungünstigen Beschäftigungslage nur einen unterproportionalen Teil der Einnahmen zur Arbeitslosenversicherung. Für wirtschaftsstarke Regionen gilt der Zusammenhang umgekehrt. Im Fall der Arbeitslosenversicherung kann so das Konsumniveau einer Region bei länger andauernder ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung oder bei kurzfristigen wirtschaftlichen Schocks stabilisiert werden. Negative Rückwirkungen durch regional konzentrierte Rückgänge des verfügbaren Einkommens und damit verbundenen Nachfrageausfälle auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt von Regionen werden so zumindest abgemildert. Zusammenfassend ist zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen von einer starken Umverteilungswirkung auf die individuelle Finanzausstattung auszugehen. Dies gilt in abgeschwächter Form auch für die Rentenversicherung.

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

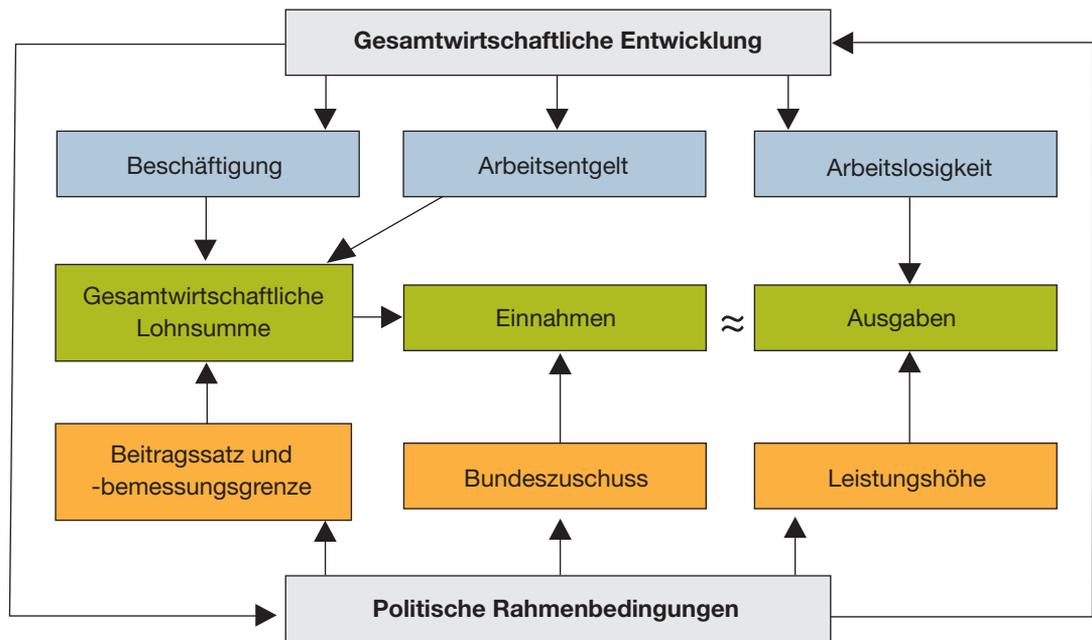
Die Abbildung 1 enthält die zentralen Einflussfaktoren, die die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung bestimmen.

Im Einzelnen haben sich diese Faktoren im Zeitraum 2003 bis 2008 wie folgt entwickelt:

- Die *Beitragsbemessungsgrenze* ist der Höchstbetrag, bis zu dem das Arbeitseinkommen sozialversicherungspflichtig ist. Diese Grenze wird, differenziert nach West- und Ostdeutschland, entsprechend der Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte jährlich angepasst. Die jährliche Beitragsbemessungsgrenze West stieg um 3,9 % von 61 200 Euro im Jahr 2003 auf 63 600 Euro im Jahr

Abbildung 1
Bestimmungsfaktoren
der Einnahmen- und
Ausgabenströme der
Arbeitslosen-
versicherung

Quelle:
eigene Darstellung



2008. Die Bemessungsgrenze Ost stieg um 5,8 % von 51 000 Euro im Jahr 2003 auf 54 000 Euro im Jahr 2008.

- Die Höhe der Beitragssätze legt fest, welchen Anteil des Bruttoeinkommens Arbeitnehmer und Arbeitgeber bis zur Beitragsbemessungsgrenze entrichten müssen. Der bundeseinheitliche Beitragssatz wurde in den letzten Jahren halbiert. Bis Ende 2006 lag er noch bei 6,5 % und bis Ende 2008 bei 3,3 %. In den Jahren 2009 und 2010 betrug der Beitragssatz sogar nur 2,8 %, ehe er dann 2011 leicht auf 3 % erhöht wurde.
- Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bestimmt die Zahl der Personen, die an die Arbeitslosenversicherung Beiträge entrichten müssen. Ihre Zahl ist, ausgehend von 26,9 Mio. im Jahr 2003, bis 2008 absolut um rund eine halbe Mio. (1,9 %) gestiegen. Das gesamtwirtschaftliche Tief in der Beschäftigung lag, bedingt durch das Auseinanderfallen von gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und dem Arbeitsmarkt, im Jahr 2006 bei rund 26,2 Mio. Beschäftigten.
- Neben den Beitragszahlungen der Beschäftigten und Arbeitgeber gehen außerdem die sogenannten Umlagen in die Einnahmen ein:⁶ Die Insolvenzgeldumlage wird monatlich von den Arbeitgebern aufgebracht und dient der Finanzierung des Insolvenzgeldes, das die Arbeitnehmer im Insolvenzfall zeitlich befristet als Ausgleich ihres entfallenen Arbeitsentgeltes erhalten. Die Winterbeschäftigungs-Umlage wird von den Arbeitgebern des Baugewerbes entrichtet, wenn in den Betrieben die ganzjährige Beschäftigung in der Bauwirtschaft zu fördern ist. Damit werden ergänzende Leistungen zum Saison-Kurzarbeitergeld einschließlich der Verwaltungskosten und der sonstigen Kosten finanziert, die mit der Gewährung dieser Leistun-

gen und der Einziehung der Umlage zusammenhängen. Zusammengefasst gingen die Umlagen 2008 im Vergleich zu 2003 um rund 53 % auf 974 Mio. Euro zurück.

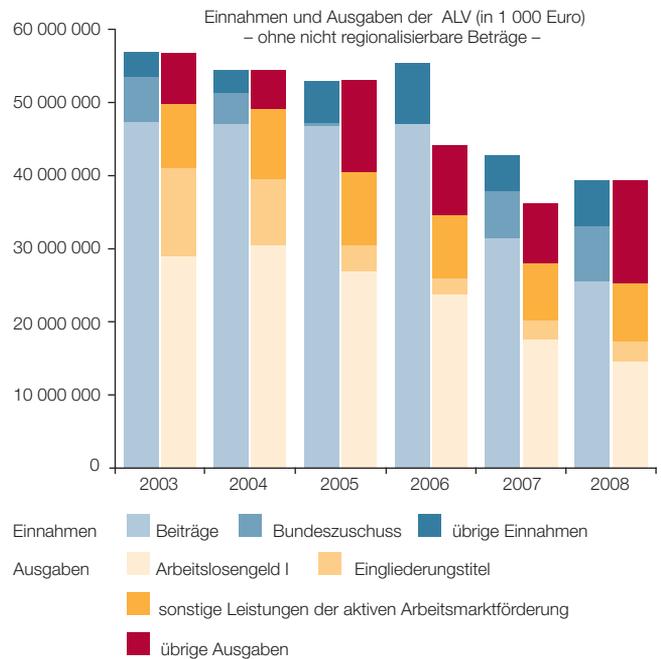
- Die Höhe und Zahl der Leistungen: Die Leistungen werden hauptsächlich aus den Einnahmen finanziert und richten sich in erster Linie an die Personengruppen, die über ihre Beitragszahlungen die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung tragen. Eine zentrale Zielgruppe sind Arbeitslose, die die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Die Zahl der Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld I (ALG I) beziehen, ist in den letzten Jahren stetig zurückgegangen. So reduzierte sich die Zahl der Arbeitslosen bis 2008 um rund 1 Mio. (25 %) auf 3,3 Mio.
- Neben dem ALG I, dem Teilarbeitslosengeld und dem Insolvenzgeld als Beispiele passiver Leistungen zählen die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung, d. h. weite Teile des Eingliederungstitels und der „weiteren Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“, zu den wichtigsten Ausgaben. Die aktiven Leistungen sind in § 3 SGB III geregelt und umfassen ein breites Maßnahmenspektrum, mit dem Personen in Arbeit gehalten bzw. möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen.⁷ Neben den Pflichtleistungen zählen hierzu auch Ermessensleistungen. Diese eröffnen den örtlichen Arbeitsagenturen abhängig von den spezifischen regionalen Verhältnissen einen gewissen Entscheidungsspielraum bei der Mittelvergabe.
- Sofern am Ende des Haushaltsjahres ein Defizit zwischen den Einnahmen und Ausgaben besteht, gleicht dieses der Bund über den sogenannten Bundeszuschuss aus. Im Jahre 2006 war kein Bundeszuschuss notwendig.

Die Abbildung 2 dokumentiert die zeitliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung seit 2003. Deutlich erkennbar ist der Einfluss des letzten gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs, der ab 2006 zu einem starken Anstieg der Beschäftigung führte und in dessen Folge auch die Beitragssätze für die Arbeitslosenversicherung halbiert wurden. Die Einnahmen der Arbeitslosenversicherung gingen von 2003 (56,9 Mrd. Euro) auf 2008 (39,4 Mrd. Euro) um rund 17,4 Mrd. Euro zurück. Dies entspricht einem Rückgang von rund 31 % und zeigt, dass die Halbierung der Beitragssätze durch die Entwicklung der Beschäftigung teilweise kompensiert wurde. Die Beitragssenkungen sind allen Regionen zu Gute gekommen, wobei zumindest kurzfristig die größten Einkommenseffekte in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen und somit in Westdeutschland auftraten.⁸

Der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führte auch zu einem Rückgang der Leistungsempfänger, was sich deutlich in der Entwicklung der Gesamtausgaben niederschlug. Diese gingen ebenfalls um rund 17,4 Mrd. Euro zurück und lagen im Jahr 2008 nur noch bei 39,3 Mrd. Euro. Der größte Ausgabenblock innerhalb der Gesamtausgaben ist das ALG I, von dem Personen aus dem Rechtskreis des SGB III profitieren, die unter einem Jahr bzw. 18 Monaten arbeitslos sind. Langzeitarbeitslose erhalten nach dem SGB II hingegen Leistungen in Form des ALG II. An dessen Finanzierung beteiligt sich die Bundesagentur für Arbeit über den sog. Aussteuerungsbetrag.⁹ In diesem Kontext wurden zusätzlich auch die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für aktive und passive Arbeitsförderung nach dem SGB III zurückgefahren.

Die Ausgaben für ALG I machten 2003 bis 2005 noch mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben aus. Infolge der überaus guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind sie jedoch bis 2008 um rund 31 % zurückgegangen, und zwar von rund 29 auf 14,6 Mrd. Euro. Die Ausgaben für ALG I machen 2008 gerade einmal 37 % der Gesamtausgaben aus. Noch stärker wurde der Eingliederungstitel gekürzt, aus dem die Personal-Service-Agenturen (PSA) sowie Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen bezahlt werden. Wurden 2003 noch rund 12 Mrd. Euro ausgegeben, waren es 2008 nur noch 2,9 Mrd. Euro, was einem Rückgang von 76 % entspricht. Der Anteil des Eingliederungstitels an den Gesamtausgaben sank im Zeitablauf von 21,3 auf 7,3 % im Jahr 2008.

Abbildung 2
Einnahmen- und Ausgabenströme der Arbeitslosenversicherung 2003 bis 2008



Das regionale Muster der Verteilung

Die folgenden Ausführungen basieren auf den regionalisierten Zahlungsströmen der Arbeitslosenversicherung, wobei die Einnahmen nach dem Arbeitsort- und die Ausgaben nach dem Wohnortprinzip erfasst wurden. Dadurch werden die räumlich-funktionalen Verflechtungen innerhalb Deutschlands und die Bedeutung einzelner Regionen als gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktzentren deutlich.

Tabelle 1 dokumentiert zunächst die Transfersalden¹⁰ differenziert nach Ländern. Für die ostdeutschen Länder sind, bedingt durch ihre Strukturschwäche und die Verfestigung arbeitsmarktpolitischer Probleme, durchgängig negative Salden prägend. Berlin konnte 2006, als die Beschäftigung in Folge der anziehenden Konjunktur wieder anstieg, erstmals einen leicht positiven Saldo verbuchen. Dies gilt auch für Schleswig-Holstein. Als weitere Besonderheit fällt auf, dass Niedersachsen sowohl 2005 als auch 2008 einen negativen Transfersaldo aufweist. Demgegenüber kennzeichnen die struktur- und finanzstarken Länder Hessen, Baden-Württemberg und Bayern durchgängig hohe positive Transfersalden. Ebenso wie beim Länderfinanzausgleich zählen diese auch bei der Arbeitslosenversicherung zu den Geberländern. Außerdem überrascht, dass das Saarland im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz recht hohe positive Transfersalden aufweist. Die positiven Transfersalden der

Tabelle 1

Transfersalden der Arbeitslosenversicherung in Euro je Einwohner (15 bis unter 65 Jahre) nach Ländern im Zeitraum 2003 bis 2008

	Saldo ALV 2003 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2004 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2005 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2006 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2007 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2008 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre
Schleswig-Holstein	-115	-179	-195	19	-3	-129
Hamburg	503	506	538	766	530	345
Niedersachsen	45	4	-55	127	67	-44
Bremen	85	341	396	617	452	261
Nordrhein-Westfalen	148	119	98	274	161	33
Hessen	400	334	292	459	315	199
Rheinland-Pfalz	100	69	31	191	116	4
Baden-Württemberg	477	410	372	557	371	267
Bayern	290	229	176	379	246	146
Saarland	201	217	195	310	192	54
Berlin	-448	-355	-250	2	-5	-184
Brandenburg	-962	-860	-770	-460	-357	-499
Mecklenburg-Vorpommern	-1 105	-931	-812	-488	-398	-580
Sachsen	-869	-709	-617	-306	-252	-401
Sachsen-Anhalt	-1 108	-883	-705	-438	-340	-454
Thüringen	-938	-794	-694	-390	-318	-439

Anmerkung: Einnahmen nach dem Arbeitsortprinzip

Quelle: Daten des IAB; Berechnungen des BBSR

Tabelle 2

Transfersalden der Arbeitslosenversicherung nach siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen im Zeitraum 2003 bis 2006 und 2007/2008

	Saldo ALV 2003 bis 2006 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2007 bis 2008 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre		Saldo ALV 2003 bis 2006 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre	Saldo ALV 2007 bis 2008 Euro/EW 15 bis unter 65 Jahre
Regions- und Kreistypen Alte Länder			Regions- und Kreistypen Neue Länder		
Agglomerationsräume	332	217	Agglomerationsräume	-418	-194
Kernstädte in Agglomerationsräumen	622	408	Kernstädte in Agglomerationsräumen	-221	-66
Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	192	121	Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	x	x
Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	1	5	Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	-791	-441
Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen	-118	-76	Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen	-759	-423
Verstädterte Räume	154	120	Verstädterte Räume	-732	-385
Kernstädte in Verstädterten Räumen	671	473	Kernstädte in Verstädterten Räumen	-347	-114
Verdichtete Kreise in Verstädterten Räumen	94	81	Verdichtete Kreise in Verstädterten Räumen	-805	-446
Ländliche Kreise in Verstädterten Räumen	-9	0	Ländliche Kreise in Verstädterten Räumen	-905	-503
Ländliche Räume	-19	4	Ländliche Räume	-879	-499
Ländliche Kreise höherer Dichte in Ländlichen Räumen	35	55	Ländliche Kreise höherer Dichte in Ländlichen Räumen	-770	-420
Ländliche Kreise geringerer Dichte in Ländlichen Räumen	-173	-141	Ländliche Kreise geringerer Dichte in Ländlichen Räumen	-989	-578

Anmerkung: Einnahmen nach dem Arbeitsortprinzip; Der Typ „Hochverdichteter Kreis“ ist in Ostdeutschland nicht besetzt.

Quelle: Daten des IAB; Berechnungen des BBSR

Stadtstaaten Hamburg und Bremen dokumentieren deren Bedeutung als gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktzentren, da aus ihrem Umland viele Beschäftigte zur Arbeit einpendeln.

Tabelle 2 enthält die einwohnerbezogenen Transfersalden, differenziert nach siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen sowie nach West- und Ostdeutschland. Da Ende 2006 infolge

der anziehenden Konjunktur die Beitragssätze, die ein wesentlicher Faktor für die Höhe der Beitragseinnahmen sind, nahezu halbiert wurden, werden im folgenden die beiden Zeiträume 2003 bis 2006 und 2007 bis 2008 unterschieden. Betrachtet man zunächst die westdeutschen Agglomerationsräume, so wird insbesondere die Bedeutung der Kernstädte und, in abgeschwächter Form, auch der Hochverdichteten Kreise als

gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktzentren deutlich. Diese Funktion korrespondiert mit den hohen Einnahmen der Arbeitslosenversicherung nach dem Arbeitsortprinzip. Überschüsse erzielen außerdem die Kernstädte und Verdichteten Kreise in den Verstäderten Räumen. In abgeschwächter Form gilt dies auch für die Kreise höherer Dichte in Ländlichen Räumen. In Ostdeutschland weisen alle Raumtypen negative Salden auf. Gleichwohl schneiden die Kernstädte aufgrund ihrer Arbeitsplatzkonzentration noch relativ am besten ab. So sind ihre negativen Salden (2007–2008) niedriger als im Durchschnitt der Ländlichen Kreise geringerer Dichte in Westdeutschland.

Die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und damit letztlich die Transfersalden je Einwohner werden, wie in der Abbildung 1 dargestellt, von mehreren Faktoren bestimmt. Während zentrale politische Einflussfaktoren

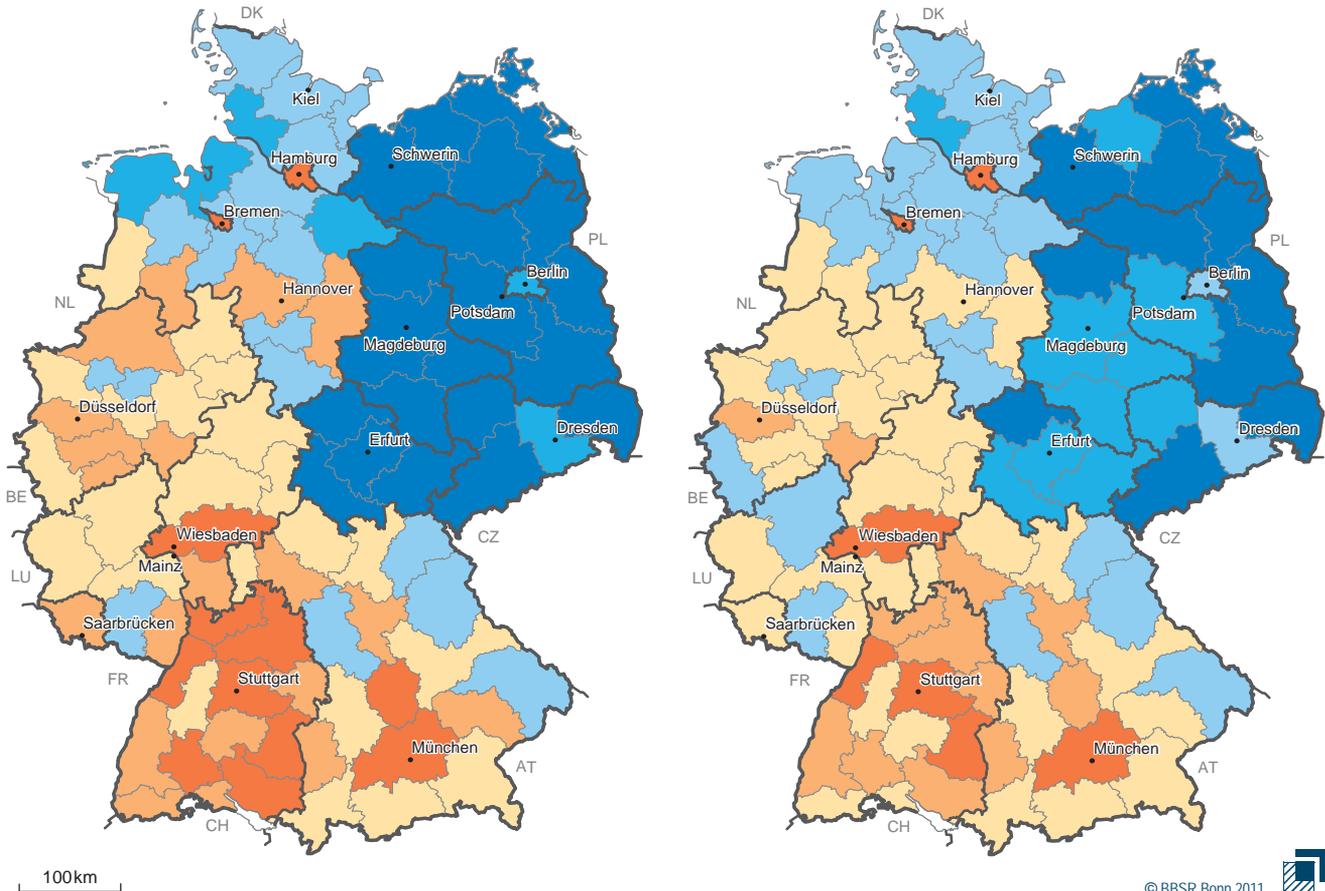
wie die Höhe der Beitragsbemessungsgrenze und der Beitragssätze für alle Regionen gleichermaßen gelten, differieren andere Faktoren, wie die Ausstattung mit Arbeitsplätzen, die Beschäftigungsentwicklung, die Lohnhöhe oder der Bestand an Arbeitslosen von Region zu Region. Dies wird anhand nachfolgender Karten und Diagramme deutlich, die die Höhe der einwohnerbezogenen Transfersalden für die deutschen Regionen zeigen. Die räumliche Untersuchungseinheit bilden die Raumordnungsregionen, die, verstanden als oberzentrale Arbeitsmarktgebiete, räumlich-funktionale Verflechtungen abbilden.

Raumordnungsregionen mit *beständig positiven Transfersalden* je Einwohner finden sich ausschließlich in Westdeutschland. Besonders hohe Überschüsse treten in denjenigen Regionen auf, die gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktzentren

Durchschnittliche Salden der Arbeitslosenversicherung 2003 bis 2006 und 2007 bis 2008

Durchschnitt 2003 bis 2006

Durchschnitt 2007 bis 2008



Saldo der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in Euro je Einwohner im Alter von 15 bis unter 65 Jahren



Datenbasis: BBSR-Datenbank Raumwirksame Mittel
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Raumordnungsregionen, 31.12.2008

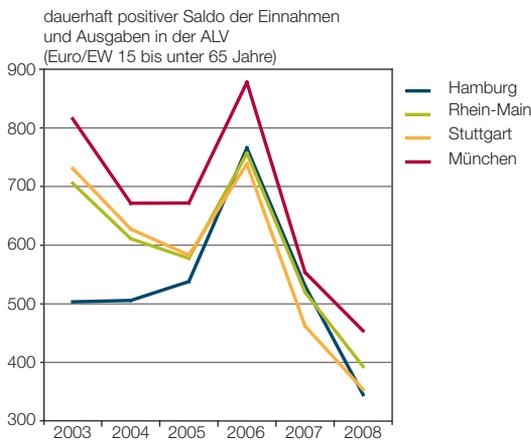
sind und gemeinhin als besonders wettbewerbsfähig und leistungsstark gelten, wie etwa München, Stuttgart, Rhein-Main oder Hamburg. Ausgehend von hohen positiven Salden im Jahr 2003 verringerten sich diese zwar in Folge des konjunkturellen Abschwungs 2004 und 2005, um dann allerdings 2006 erneut anzusteigen. Im Zuge der Beitragssenkungen gingen die Überschüsse in den Jahren 2007 und 2008 jedoch stark zurück.

Die Überschüsse dieser Regionen resultieren einerseits aus den – bedingt durch die gute Beschäftigungslage – stabilen und überproportional hohen Beitragseinnahmen. Diese sind bezogen auf die Einwohner im Vergleich zum Bundesdurchschnitt durchgängig mindestens 40 % und in einzelnen Jahren sogar mehr als 50 % höher. Andererseits sind die positiven Transfersalden auch das Ergebnis weit unterdurchschnittlicher

Ausgaben: In den Regionen Rhein-Main und Stuttgart unterschreiten beispielsweise die einwohnerbezogenen Ausgaben für den finanziell bedeutsamsten Posten „ALG I“ in allen Jahren den Bundeswert. Beim Eingliederungstitel sind die Verhältnisse weniger eindeutig: Werden in der Region Hamburg überproportional viele Mittel verausgabt, unterschreiten die Ausgaben in den anderen Vergleichsregionen den Bundeswert mindestens um 30 %. Für sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung geben die Regionen Hamburg mit Ausnahme des Jahres 2004, Rhein-Main und München durchgängig weniger aus. Lediglich in der Region Stuttgart liegen im Zeitraum 2006 bis 2008 diese Ausgaben über dem gesamtdeutschen Durchschnitt.

Raumordnungsregionen mit *dauerhaft negativen Transfersalden* je Einwohner liegen vorwiegend in Ostdeutschland. Sie

Diagramm ALV-Saldo, Tabelle mit Kontextindikatoren, Tabelle mit Auswahl von ALV-Kennwerten



Kontextindikatoren	Raumordnungsregion			
	Hamburg	Rhein-Main	Stuttgart	München
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-15,5	-13,3	-26,6	-27,3
Arbeitslosenquote 2008	9,4	7,3	4,6	4,8
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	6,3	0,7	-0,3	4,8
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	658	621	595	630
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	118	120	232	154
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	527	497	359	472
BWS/*Sv-Besch 2008 (EUR)	98 417	97 030	86 482	102 902

ALV-Kennwerte	Hamburg						Rhein-Main					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo ALV/EW 15 bis unter 65 Jahre	503	506	538	766	530	345	706	611	578	757	520	393
ALV Gesamteinnahmen AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 468	1 444	1 415	1 494	1 136	1 050	1 522	1 452	1 433	1 503	1 126	1 030
Beiträge AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 249	1 252	1 253	1 274	848	696	1 285	1 273	1 271	1 282	850	692
ALV Gesamtausgaben mbD***/EW 15 bis unter 65 Jahre	965	938	877	728	605	705	816	841	855	746	606	637
ALG I/EW 15 bis unter 65 Jahre	528	548	450	395	299	254	490	528	456	422	311	244
Eingliederungstitel/EW 15 bis unter 65 Jahre	138	170	175	150	134	139	110	82	36	23	27	32
sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung/EW 15 bis unter 65 Jahre	138	170	175	150	134	139	115	149	162	147	138	135

ALV-Kennwerte	Stuttgart						München					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo ALV/EW 15 bis unter 65 Jahre	731	628	583	739	462	354	815	672	672	878	554	454
ALV Gesamteinnahmen AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 475	1 404	1 387	1 444	1 084	989	1 585	1 525	1 514	1 570	1 181	1 074
Beiträge AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 235	1 234	1 230	1 231	814	663	1 329	1 331	1 342	1 339	885	716
ALV Gesamtausgaben mbD***/EW 15 bis unter 65 Jahre	745	777	803	705	622	636	770	854	842	693	627	621
ALG I/EW 15 bis unter 65 Jahre	426	481	416	391	307	238	531	559	470	412	338	263
Eingliederungstitel/EW 15 bis unter 65 Jahre	87	63	26	20	30	37	60	61	22	20	28	36
sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung/EW 15 bis unter 65 Jahre	132	158	172	163	158	157	84	151	152	141	139	130

*Sv = sozialversicherungspflichtig Beschäftigte **AO = Arbeitsort ***mbD = mit besonderen Dienststellen

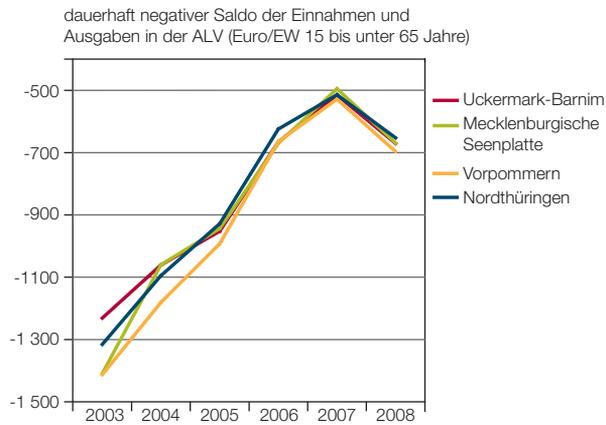
sind dadurch gekennzeichnet, dass ihre Salden durchgängig noch unter denen der schlechtesten westdeutschen Regionen rangieren. Lediglich die Regionen Berlin, Havelland-Fläming und Oberes Elbtal/Osterzgebirge weisen teils geringere Negativsalden auf als die Schlusslichter aus Westdeutschland.

Zu den ostdeutschen Regionen mit den höchsten Finanzierungsdefiziten zählen Vorpommern, Mecklenburgische Seenplatte, Uckermark-Barnim sowie Nordthüringen. Eine schwache Wirtschaftsstruktur und unzureichende Ausstattung mit Arbeitsplätzen bedingen in diesen Regionen oftmals entsprechende Auspendlerströme. Dabei ging die Höhe der negativen Transfersalden von 2003 bis 2007 stetig zurück. Betragen

diese 2003 im schlechtesten Fall noch ca. 1 400 Euro pro Einwohner, lagen sie 2007 in einer relativ engen Bandbreite „nur“ noch bei rund 500 Euro. Im Jahr 2008 stieg die Höhe der negativen Transfersalden jedoch wieder an.

Innerhalb der einzelnen Ausgabenbereiche weichen in den o. g. Beispielregionen die Ausgaben des Eingliederungstitels am stärksten vom gesamtdeutschen Durchschnitt ab. Im Einzelfall wird, bezogen auf die Einwohner, mehr als das dreifache an Mitteln ausgegeben wie im gesamtdeutschen Durchschnitt. Dies ist ein Hinweis auf die intensiven Bemühungen vor Ort, arbeitssuchende Personen über Qualifizierungs-, Eingliederungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wieder in Arbeit zu bringen.

Diagramm ALV-Saldo, Tabelle mit Kontextindikatoren, Tabelle mit Auswahl von ALV-Kennwerten



Kontextindikatoren	Raumordnungsregion			
	Uckermark-Barnim	Mecklenb. Seenplatte	Vorpommern	Nordthür.
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-25,8	-35,8	-33,5	-33,0
Arbeitslosenquote 2008	17,4	17,8	17,4	14,2
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	-1,5	-3,7	-1,6	-2,0
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	371	465	446	419
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	98	106	80	149
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	256	335	346	253
BWS/*Sv-Besch 2008 (EUR)	67 308	61 039	59 299	62 986

ALV-Kennwerte	Uckermark-Barnim						Mecklenburgische Seenplatte					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo ALV/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 231	-1 061	-953	-666	-515	-671	-1 409	-1 060	-943	-670	-495	-669
ALV Gesamteinnahmen AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	568	552	525	553	456	430	651	654	629	665	533	503
Beiträge AO/EW 15 bis unter 65 Jahre	474	468	463	471	320	264	562	561	555	566	383	319
ALV Gesamtausgaben mbD***/EW 15 bis unter 65 Jahre	1 799	1 612	1 478	1 219	971	1 101	2 060	1 714	1 573	1 335	1 029	1 172
ALG I/EW 15 bis unter 65 Jahre	733	741	654	555	416	363	778	771	701	596	443	396
Eingliederungstitel/EW 15 bis unter 65 Jahre	588	446	180	125	99	100	757	513	247	152	125	130
sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung/EW 15 bis unter 65 Jahre	292	269	295	263	238	218	300	265	254	226	202	195
ALV-Kennwerte	Vorpommern						Nordthüringen					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo ALV/EW 15 bis unter 65 Jahre	-1 413	-1 181	-993	-665	-529	-697	-1 316	-1 095	-929	-625	-515	-653
ALV Gesamteinnahmen AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	609	605	583	617	496	470	574	574	556	593	483	457
Beiträge AO**/EW 15 bis unter 65 Jahre	522	519	515	525	356	299	486	489	490	503	343	285
ALV Gesamtausgaben mbD***/EW 15 bis unter 65 Jahre	2 022	1 785	1 576	1 282	1 024	1 167	1 890	1 668	1 484	1 217	998	1 109
ALG I/EW 15 bis unter 65 Jahre	784	810	721	598	438	401	750	772	705	632	445	3890
Eingliederungstitel/EW 15 bis unter 65 Jahre	728	552	244	145	137	133	652	485	189	103	119	116
sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung/EW 15 bis unter 65 Jahre	288	251	239	207	189	183	286	250	241	217	214	213

*Sv = sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

**AO = Arbeitsort

***mbD = mit besonderen Dienststellen

Zeitliche Persistenz der räumlichen Verteilung

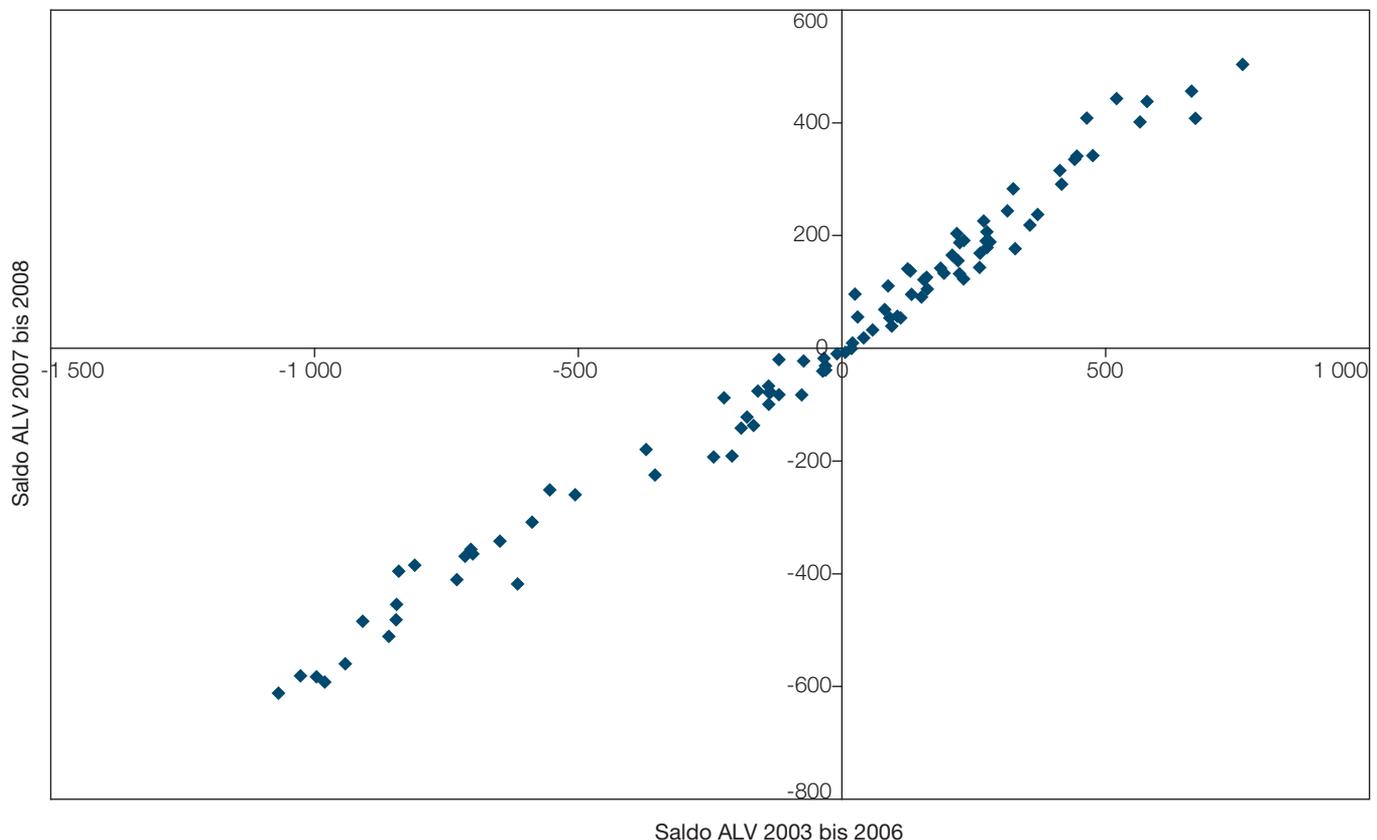
Die räumliche Verteilung der Regionen, die im Betrachtungszeitraum dauerhaft positive oder negative Finanzierungssalden bei der Arbeitslosenversicherung aufweisen, ist recht stabil. Hierfür spricht auch der überaus starke statistische Zusammenhang von fast 1 zwischen der Höhe der durchschnittlichen Transfersalden in den Zeiträumen 2003 bis 2006 und 2007 bis 2008 (vgl. Abb. 3).

Nur 18 Regionen haben im Laufe der Jahre 2003 bis 2008 mindestens einmal das Vorzeichen des Saldos und damit ihre *Position im Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherung gewechselt*. Dies ist von besonderem Interesse, weil davon abhängt, ob diese Wechselregionen durch das Erwirtschaften von Überschüssen zur Finanzierung des Ausgleichssystems beitragen, oder ob sie aufgrund negativer Salden Mehrleistungen aus dem System beziehen. Wechseln zu viele Regionen in die „Nehmer-Position“, führt dies auf Dauer zu höheren Beiträgen, höheren Bundeszuschüssen und/oder zu reduzierten Leistungen.

Je nach der Häufigkeit und des Zeitpunktes des Wechsels sowie der Höhe der Salden lassen sich die 18 Regionen in folgende Typen unterteilen (siehe auch die entsprechenden Diagramme auf den folgenden Seiten):

- Typ A: durchweg positive Salden auf zum Teil sehr hohem Niveau, die entweder 2005 oder 2008 deutlich kleiner werden oder sogar leicht negativ (4 Fälle);
- Typ B: durchweg hohe negative Salden, die 2006 und 2007 zwar ins Positive drehen, 2008 jedoch wieder stark negativ werden (8 Fälle);
- Typ C: nach leicht positiven Salden in 2003/2004 und einem positiven Ausreißer in 2006/2007 drehen die Salden 2008 wieder ins Negative, jedoch weniger stark als beim Typ B (3 Fälle);
- Typ D: negativer Saldo auf ähnlichem Niveau in den Jahren 2005 und 2008 ansonsten positiver Saldo (2 Fälle)
- Typ E: ausgehend von einem positiven Saldo in 2003 dreht der Saldo in den Jahren 2004 und 2005 ins Negative, um dann in den Folgejahren wieder ins Positive zu wechseln (Emsland als Einzelfall).

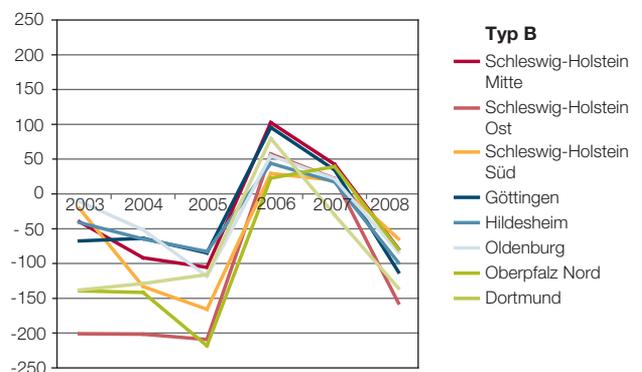
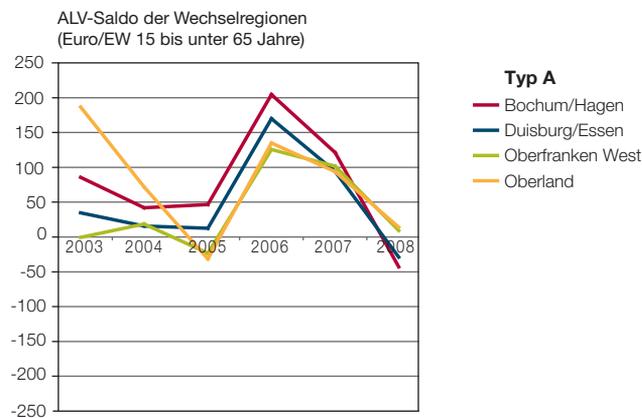
Abbildung 3
Zusammenhang zwischen den Transfersalden 2003 bis 2006 und 2007 bis 2008



Nimmt man 2003 als Ausgangsjahr der vorletzten Rezession und 2008 als gesamtwirtschaftlichen Höhepunkt vor Ausbruch der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009, dann wechselten nur sieben Regionen das Vorzeichen ihres Transfersaldos ins Negative. Dies gilt für die Regionen Bochum/Hagen und Duisburg/Essen (Typ A) sowie die Regionen des Typs C und D. Mit Ausnahme der Region Bochum/Hagen war dabei die absolute Höhe der positiven Salden im Jahr 2003 nicht besonders hoch. Mit Oberfranken West schaffte es eine Region, ihren geringfügig negativen Saldo aus dem Jahr 2003 bis 2008 leicht ins Positive zu drehen.

Trotz aller Unterschiede ist allen Typen und fast allen dazugehörigen Regionen gemeinsam, dass ihre Transfersalden im Jahr 2005 als Folge der damaligen Rezession die ungünstigsten Ausprägungen aufweisen.¹² Bei den Regionen mit einem durchgängig positiven oder negativen Saldo trifft dies hingegen nicht zu: Im erstgenannten Fall weisen die Salden im Jahr 2008, im anderen Fall im Jahr 2003 die schlechtesten Werte auf. Ansonsten folgt die absolute Höhe der Salden bei den Wechselregionen und den Regionen mit dauerhaft positivem Saldo aber einer einheitlichen Tendenz. Dies belegt die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der gesetzlichen

Diagramme mit ALV-Saldo, Tabellen mit Kontextindikatoren



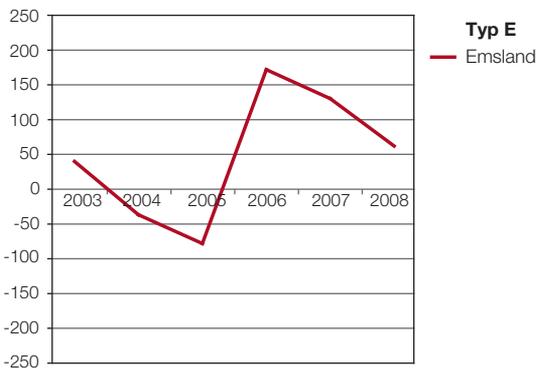
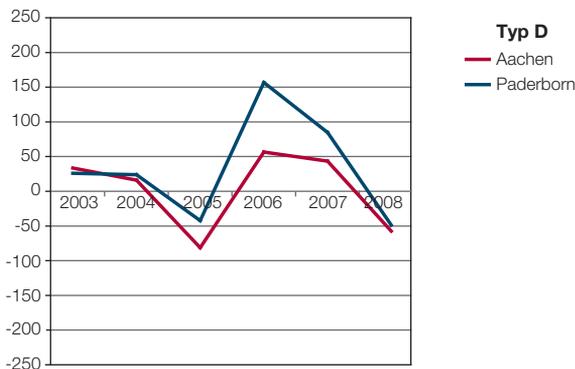
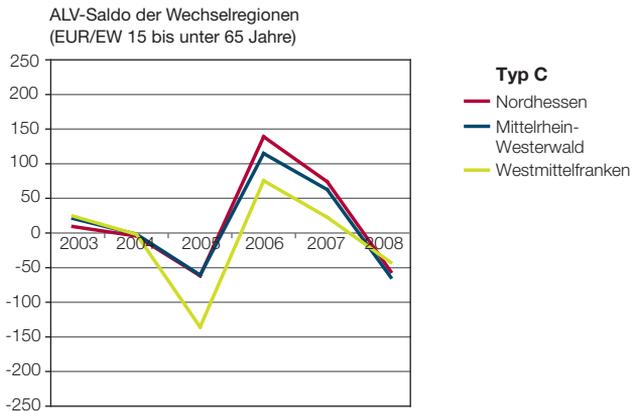
Typ A

Kontextindikatoren	Raumordnungsregion			
	Bochum / Hagen	Duisburg / Essen	Oberfranken-West	Oberland
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-19,6	-5,2	-43,1	-34,2
Arbeitslosenquote 2008	9,6	11,2	5,4	3,9
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	-2,6	-0,1	2,4	2,5
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	484	459	523	440
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	196	129	234	155
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	286	324	284	278
BWS/*Sv-Beschäftigte 2008 (EUR)	80 342	89 441	76 991	89 146

*Sv = sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Typ B

Kontextindikatoren	Raumordnungsregion							
	Schleswig-Holstein Mitte	Schleswig-Holstein Ost	Schleswig-Holstein Süd	Göttingen	Hildesheim	Oldenburg	Oberpfalz-Nord	Dortmund
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-19	-13	-32	-21	-17	-16,9	-38	-8
Arbeitslosenquote 2008	10	12	6	10	10	8,0	6	13
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	3	1	3	-3	-1	6,0	3	3
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	472	497	418	475	458	475	485	451
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	97	114	133	163	157	143	222	112
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	366	371	275	304	295	315	258	337
BWS/*Sv-Beschäftigte 2008 (EUR)	79 015	71 331	87 778	73 600	73 913	76 795	79 700	84 534



Typ C

Kontextindikatoren	Raumordnungsregion		
	Nordhessen	Mittelrhein-Westerwald	Westmittelfranken
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-23,4	-24,5	-42,1
Arbeitslosenquote 2008	8,6	6,1	4,2
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	0,8	1,9	3,6
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	484	449	476
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	165	157	203
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	315	287	268
BWS/*Sv-Beschäftigte 2008 (EUR)	82 987	79 271	78 955

Typ D

Kontextindikatoren	Raumordnungsregion	
	Aachen	Paderborn
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-11,8	-19,5
Arbeitslosenquote 2008	9,2	7,5
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	0,4	3,4
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	408	468
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	123	174
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	282	289
BWS/*Sv-Beschäftigte 2008 (EUR)	80 442	76 204

Typ E

Kontextindikatoren	Raumordnungsregion	
	Emsland	zum Vergleich: Deutschland
Veränderung Arbeitslose 2003/2008 in Prozent	-41,4	-25,3
Arbeitslosenquote 2008	5,1	8,7
Veränderung *Sv-Beschäftigte 2003/2008 in Prozent	10,7	1,9
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (gesamt) 2008	469	507
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (sekundärer Sektor) 2008	201	161
Beschäftigtenbesatz 15 bis unter 65 Jahre (tertiärer Sektor) 2008	257	339
BWS/*Sv-Beschäftigte 2008 (EUR)	81 053	81 552

*Sv = sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Rahmenbedingungen für die Ausgaben- und Einnahmensituation der Arbeitslosenversicherung und somit auch für die Vorzeichen und Höhe der regionalen Transfersalden.

Ungeachtet des Vorliegens solcher alle Regionen betreffenden externen Einflussfaktoren ist die Gruppe der Wechselregionen in sich nicht homogen. Die Abweichungen im Niveau der Salden deuten auf überlagernde Einflüsse regionaler Besonder-

heiten hin und bestimmen letztlich die Bildung der o. g. Typen mit. Zu den regionalen Einflüssen zählen der Ermessensspielraum örtlicher Arbeitsagenturen bei der aktiven Arbeitsmarktförderung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Konjunktursensibilität der Region sowie ihre Abhängigkeit von einzelbetrieblichen Entscheidungen, insbesondere was die Ansiedlung oder Schließung von Betriebsstätten angeht. Dies ist bei der Interpretation der ausgewählten Kontextindikatoren

zu beachten, welche hier zur Beschreibung der wirtschaftlichen Struktur der Regionen sowie ihrer Einnahmen und Ausgaben im System der Arbeitslosenversicherung herangezogen werden (vgl. Tabellen mit Kontextindikatoren).

Die *Kontextindikatoren* zeigen zunächst, dass alle Wechselregionen – außer Oberfranken West – einen unterdurchschnittlichen *Beschäftigtenbesatz*¹³ insgesamt aufweisen. Bis auf wenige Ausnahmen unterschreiten die Wechselregionen bei diesem Indikator den Bundeswert um mehr als eine Viertel Standardabweichung. Die unterdurchschnittliche Ausstattung mit Arbeitsplätzen korrespondiert mit einem schwachen Tertiären Sektor. So weisen mit Schleswig-Holstein Mitte und Ost lediglich zwei Regionen eine über dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegende Ausstattung mit tertiären Arbeitsplätzen auf. Ein heterogeneres Bild zeigt sich demgegenüber beim Sekundären Sektor, denn hier erreichen immerhin acht Regionen dauerhaft eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzausstattung. Mit Bochum/Hagen, Westmittelfranken, Oberfranken-West oder Oberpfalz-Nord zählen hierzu auch solche Regionen, in denen das Verarbeitende Gewerbe eine bedeutende Rolle spielt.¹⁴

Die insgesamt unterdurchschnittliche Versorgung mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen deutet darauf hin, dass es sich bei vielen Wechselregionen um strukturschwache, teilweise auch ländlich geprägte Räume handelt, die zu wenige Arbeitsplätze für die ortsansässige Bevölkerung bieten. Hieraus resultiert oftmals ein Auspendlerüberschuss, sofern entsprechende Arbeitsplätze in räumlicher Nähe erreichbar sind. Weil die Leistungen der Arbeitslosenversicherung am Wohnort erbracht, ihre Beitragseinnahmen hingegen am Arbeitsort erwirtschaftet werden, weisen Regionen mit einem unterdurchschnittlichem Beschäftigtenbesatz in Verbindung mit einer hohen Zahl an Leistungsempfängern (z. B. Dortmund) schlechtere Transfersalden auf als Regionen, in denen umgekehrte Verhältnisse vorliegen (z. B. Oberfranken West).

Ähnlich uneinheitlich wie beim Beschäftigtenbesatz im Sekundären Sektor ist die Situation hinsichtlich der *Arbeitslosigkeit*. Neun der Wechselregionen weisen ständig unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Besonders niedrige Quoten sind für süddeutsche Regionen wie Oberland und Westmittelfranken prägend. Auch beim Abbau der Arbeitslosigkeit erreichen die süddeutschen Regionen deutlich bessere Indikatorwerte. Am schlechtesten schneiden die Regionen Dortmund, Duisburg/Essen und Schleswig-Holstein Ost ab, denn einerseits haben sie mit die höchsten Arbeitslosenquoten, und andererseits konnten sie bisher nur geringe Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit erzielen. Im Falle der beiden Ruhrgebietsregionen ist dies sicherlich auf strukturelle Anpassungsproble-

me und die Verfestigung arbeitsmarktpolitischer Probleme wie Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen. Im Falle der Region Schleswig-Holstein Ost könnte die verstärkte Konkurrenz um Arbeitsplätze durch ostdeutsche Einpendler aus dem benachbarten Mecklenburg-Vorpommern mit ursächlich sein. Der Pendlersaldo von Schleswig-Holstein Ost war bereits 2003 positiv und ist zum Jahr 2008 hin weiter angewachsen. Können die mit erhöhten Arbeitslosenquoten verbundenen Leistungsabgaben vor Ort nicht durch die Beitragszahlungen der Einpendler (= Beitragszahler) kompensiert werden, führt dies zu einem negativen Saldo in der Arbeitslosenversicherung.

Je größer die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist, desto wettbewerbsfähiger ist eine Region, und es werden im Vergleich zu anderen Regionen mehr Arbeitsplätze angeboten. Die höhere Produktivität bedeutet zudem ein höheres Niveau der Arbeitsentgelte, wodurch wiederum die vor Ort erzielten Beitragseinnahmen für die Arbeitslosenversicherung größer werden. Das niedrigste Wertschöpfungsniveau je Beschäftigtem¹⁵ weisen die Regionen Göttingen, Schleswig-Holstein Ost, Hildesheim und Paderborn auf. Demgegenüber dürfte, gemessen an dem hier verwendeten Indikator, für Regionen wie Duisburg/Essen, Dortmund, Oberland und Schleswig-Holstein Süd eher ein überdurchschnittliches Lohnniveau mit entsprechenden Beitragseinnahmen je Beschäftigtem prägend sein. Diese höheren Einnahmen können tendenziell ausgleichend zu höheren regionalen Ausgaben infolge arbeitsmarktpolitischer Problemkonzentrationen wirken. Das Ausmaß dieses Kompensationseffektes hängt von den regionalen Besonderheiten und Rahmenbedingungen vor Ort ab.

Zusammenfassend ist als gemeinsames Merkmal der Wechselregionen ihre unterdurchschnittliche Ausstattung mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen festzuhalten.

Ursachen der räumlichen Verteilung der Transfersalden

Neben der Beschreibung der Entwicklungstendenzen in den Wechslerregionen ist es von besonderem Interesse, die strukturellen Merkmale der zeitlichen Persistenz der räumlichen Verteilung der Transfersalden zu kennen. Hierfür wurde ein Regressionsmodell erstellt, das die Transfersalden je Einwohner durch den Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, gemessen über die Bruttowertschöpfung je Einwohner und die Arbeitsmarktsituation, gemessen über die Arbeitslosenquote sowie ihre jeweilige Dynamik im Untersuchungszeitraum von 2003 bis 2008 erklärt.

Mit diesem einfachen Regressionsmodell können 95,2 % der Unterschiede der regionalen Transfersalden erklärt werden. Das empirische Modell weist die erwarteten Vorzeichen auf, d. h. der Transfersaldo je Einwohner sinkt mit steigender Arbeitslosigkeit, und steigt je höher die Bruttowertschöpfung je Einwohner ist. Für die Dynamik im Untersuchungszeitraum gilt, dass ein Abbau der Arbeitslosigkeit den Transfersaldo steigen lässt. Gleiches gilt für eine Erhöhung der Bruttowertschöpfung je Einwohner. Im Detail zeigt sich, dass der Transfersaldo um 46,3 Euro je Einwohner sinkt, wenn die Arbeitslosenquote im Jahr 2003 um einen Prozentpunkt höher gelegen hat und um 3,5 Euro steigt, wenn sich die Arbeitslosenquote im Zeitraum von 2003 bis 2008 um einen Prozentpunkt verbessert hat. Wenn im Jahr 2003 die Bruttowertschöpfung je Einwohner um 1 000 Euro höher lag, führte dieses zu einem Anstieg des Transfersaldos um 36,7 Euro. Eine Verbesserung der Einkommensposition um einen Prozentpunkt führte zu einer Verbesserung des Saldos um 4,4 Euro.

Regressionsgleichung:

$$\text{Transfersaldo/EW}_{2003-2008} = -273 - 46,3 \text{ ALQ}_{2003} + 3,5 \text{ ALQ}_{2008/2003p} + 36,7 \text{ BWS/EW}_{2003} + 4,4 \text{ BWS/EW}_{2008/2003p}$$

$$R^2 = 95,2 \quad N = 96 \quad \text{ROR}$$

Insgesamt zeigt sich, dass eine höhere regionale Wettbewerbsfähigkeit zu einer Verbesserung der Transfersalden führt. Die Bedeutung der betrachteten Erklärungsfaktoren wird auch deutlich, wenn man sich ihre regionale Spannweite vor Augen führt. So streuen die regionalen Werte bei der Arbeitslosenquote 2003 von 6,1 für die Region Oberland bis 25,9 % für Region Mecklenburgische Seenplatte. Bei der Bruttowertschöpfung reicht die Spannweite von 13.597 für Nordthüringen bis 40.762 Euro je Einwohner für die Region München. Eine positive Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Bruttowertschöpfung reduziert erwartungsgemäß den negativen Saldo, gleichwohl fällt dieser Effekt im Vergleich zum Einfluss der unterschiedlichen Höhe des Ausgangsniveaus deutlich niedriger aus. Steigt die Bruttowertschöpfung um ein Prozent, reduziert dies den negativen Transfersaldo in der Arbeitslosenversicherung um 4,4 Euro je Einwohner.

Fazit

Die Einteilung der deutschen Regionen nach ihrem Finanzierungssaldo im System der Arbeitslosenversicherung ist im Zeitablauf weitgehend stabil. Dies gilt auch dann, wenn man einen gesamten Konjunkturzyklus betrachtet, so wie hier geschehen für den Zeitraum 2003 bis 2008. Bedingt durch die

im Zuge der anziehenden Konjunktur im Jahr 2007 gesunkenen Beitragssätze und reduzierten Leistungen ist die absolute Höhe der Salden kleiner geworden. 18 von 96 Raumordnungsregionen haben ihren Status als Geber- oder Nehmerregion innerhalb des Zeitraumes mindestens einmal verändert. Im Vergleich 2008 zu 2003 wechselten jedoch nur sieben Regionen das Vorzeichen ihres Transfersaldos ins Negative. In der Regel sind hierfür unterschiedliche Faktoren bis hin zu regionsspezifischen Besonderheiten ursächlich. Zentrale Einflussgrößen sind der regionale Beschäftigtenbesatz und die Höhe der Arbeitslosigkeit.

Die zeitliche Persistenz der Transfersalden dürfte auch bei einer Betrachtung differenziert nach Branchen und Betriebsgrößen deutlich werden. Eine ältere Studie für Westdeutschland lässt dies erkennen.¹⁶ Danach subventionieren die Sektoren Energie, Staat und in geringem Maße auch Dienstleistungen alle anderen Sektoren, wobei das Baugewerbe der Hauptnutznießer ist. Hierbei spielen auch die Abhängigkeit von konjunkturellen Risiken sowie Unterschiede in der Arbeitsplatzsicherheit eine Rolle. Nach Betriebsgrößen subventionieren vor allem die mittleren und großen Firmen die kleinen Unternehmen, unter Einschluss der Langzeitarbeitslosigkeit werden jedoch alle Firmengrößen zu Nettoempfängern. Die zeitliche Persistenz der regionalen Transfersalden spricht dafür, dass dieses Muster der Quersubventionierung zwischen einzelnen Branchen und Betriebsgrößen auch heute noch weitgehend Bestand hat. Gleichwohl besteht aufgrund der zunehmenden Zahl an befristeten Arbeitsverhältnissen hier weiterer Forschungsbedarf, angesichts der räumlich unterschiedlichen Verteilung von Branchen und Betriebsgrößen auch unter regionalen Aspekten.

In einer längerfristigen Perspektive ist zu sehen, dass im Zuge der demografischen Entwicklung das Erwerbspotenzial zurückgeht und gleichzeitig mit einem zunehmenden Fachkräftemangel zu rechnen ist. Kommt es im Zuge dieser Entwicklung zu einer weiteren Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten auf leistungsfähige Regionen, die aufgrund ihres Angebotes an qualifizierten Arbeitsplätzen sowie harten und weichen Standortfaktoren für Fachkräfte eine besondere Attraktivität besitzen, dürfte sich das Gefälle zwischen Geber- und Nehmerregionen in der Arbeitslosenversicherung verstärken und die Zahl der Geberregionen tendenziell zurückgehen. Gleichwohl dürfte der Fachkräftemangel auch mit einem Rückgang der Arbeitslosen und somit der Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung einhergehen. Welche dieser Faktoren im gesamtstaatlichen oder regionalen Kontext überwiegen werden, muss beim derzeitigen Forschungsstand offenbleiben.

Fallbeispiel Region Oberland

Die Region Oberland gehört zum Typ A, für den relativ günstige Transfersalden prägend sind. Im Vergleich zu den übrigen Regionen dieses Typs fällt der starke Rückgang des Transfersaldos in den Jahren 2003 bis 2005 bis in den negativen Bereich auf, in den Folgejahren verlaufen die Salden wieder weitgehend parallel.

Besonders die Gesamteinnahmen je Einwohner sind in Oberland zwischen 2003 und 2005 im Vergleich zu den drei anderen Regionen deutlich stärker gesunken (-10 %) und lagen rund 19 % unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Die Gesamtausgaben je Einwohner hingegen stiegen im gleichen Zeitraum um ca. 17 % an.

Ein Grund für diese Entwicklungen könnte in der Verschiebung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern liegen. Denn während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit -2,2 % relativ leicht sank, stieg die der Arbeitslosen rezessionsbedingt von 2003 bis 2005 um über 15 % an. Trotz der erhöhten Arbeitslosenzahl sind die Ausgaben für das ALG I jedoch um über 9 % gesunken. Gleiches gilt für die Ausgaben beim Eingliederungstitel, die sich von 2003 nach 2005 sogar um nahezu 60 % reduziert haben. Lediglich bei den sonstigen Leistungen zur Arbeitsförderung ist eine Erhöhung um etwa 60 % festzustellen, die aber auch nur einen Teil der angewachsenen Gesamtausgaben erklärt. Die verbleibenden Mehrausgaben für Oberland resultieren aus den seit 2003 angewachsenen Verwaltungsausgaben bzw. sonstigen Ausgaben der Arbeitsagentur, vor allem aber aus dem 2005 im Rahmen der Arbeitsmarktreformen eingeführten „Aussteuerungsbetrag“. Dabei handelt es sich um eine Art Ausgleichszahlung in Höhe von 10 000 Euro, die die BA für jeden Arbeitslosen, der nicht binnen eines Jahres vermittelt werden konnte und dessen Unterstützung somit vom beitragsfinanzierten ALG I in steuerfinanzierte ALG II überging, an den Bund überweisen musste. Im Falle der Beispielregion schlug der Aussteuerungsbetrag 2005 mit etwa 20,2 Mio. Euro auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite zu Buche.

Bereits ein Jahr nachdem der Transfersaldo ins Negative gerutscht war, wechselte die Region wieder ihre Position im Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherung: Während die Gesamtausgaben je Einwohner um rund 15 % auf das Niveau von 2003 zurückgingen, wuchsen die Gesamteinnahmen im Jahr 2006 um ca. 5 % an. Infolge der anziehenden Konjunktur gestaltete sich das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern wieder günstiger. Maßgeblich für die Entwicklung des Saldos in den Überschussbereich war, dass

die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Aussteuerungsbetrag um 9,3 bzw. 73,5 % je Einwohner zurückgingen. In Absolutwerten entspricht dies rund 27,3 Mio. Euro. Die gesunkenen Ausgaben für das ALG I sind einerseits das Resultat des Aufbaus von Beschäftigung, andererseits aber eine Folge der 2005 eingeführten Hartz IV-Regelungen. Diese führten dazu, dass bestimmte Personen, die nach den alten Regelungen noch ALG I bezogen hatten, nunmehr in den Bereich des ALG II wechselten und nicht mehr über die Arbeitslosenversicherung finanziert wurden.

Trotz der 2006 einsetzenden konjunkturellen Erholung mit zurückgehenden Arbeitslosen- und steigenden Beschäftigtenzahlen ging in den Folgejahren der positive Transfersaldo der Region Oberland stark zurück. Hier machte sich, ungeachtet reduzierter Ausgaben, die erhebliche Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,2 in 2007 und im Folgejahr auf nur noch 3,3 % bemerkbar. Diese Absenkung führte zu einem 45 %igen Rückgang der Beitragseinnahmen, da sie durch die steigenden Beschäftigtenzahlen nur ansatzweise kompensiert werden konnte.

Unter den Wechselregionen steht Oberland insgesamt sehr günstig da: Zwar fällt der Beschäftigtenbesatz sehr gering aus. Doch findet die erwerbsfähige Bevölkerung in benachbarten Regionen, hierzu zählt vor allem München, ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot vor. Aufgrund der damit einhergehenden Auspendlerströme weist die Region Oberland eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten von allen Regionen auf, die im Zeitraum 2003 bis 2008 ihre Position im Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherung geändert haben.

Anmerkungen

Die Autoren danken Prof. Dr. Gerhard Untiedt (GEFRA/Münster) für wertvolle Anregungen.

- (1)
Vgl. Raumordnungsbericht 2005, S. 286
- (2)
Vgl. Koller, M.; Schiebel, W.; Stichter-Werner, A. (2003): Standort Deutschland: Der heimliche Finanzausgleich – das Beispiel der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2001. IAB-Kurzbericht Nr. 16, Nürnberg
- (3)
Vgl. Eltges, M. (2006): Gleichwertige Lebensbedingungen und ihre fiskalische Grundlage. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 370
- (4)
Vgl. hierzu im Folgenden Bruckmeier, K.; Zarth, M.; Schnitzlein, D.D. (2009): Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer partizipiert wie? und die dort angegebene Literatur. In: H. Mäding (Hrsg.): Öffentliche Finanzströme und regionale Entwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover, S. 106 f.
- (5)
Ausführlich Patuelli, R.; Schanne, N.; Griffith, D.A.; Nijkamp, P. (2011): Persistence of Regional Unemployment: Application of an Spatial Approach to Local Labour Markets in Germany. WP 09-49, The Rimini Centre for Economic Analysis.
- (6)
Vgl. www.arbeitsagentur.de/nn_27618/Navigation/zentral/Unternehmen/Hilfen/Insolvenzgeld/Insolvenzgeld-Nav.html bzw. www.arbeitsagentur.de/nn_27620/zentraler-Content/A06-Schaffung/A062-Beschaefigungsverhaeltnisse/Allgemein/WBU.html (am 23.05.2011)
- (7)
Die aktiven Leistungen richten sich an Arbeitnehmer (z. B. Hilfen zur Berufsausbildung und Weiterbildung sowie zur beruflichen Eingliederung und Vermittlung) und Arbeitgeber (z. B. Arbeitsmarktberatung sowie Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung, Zuschüsse zur Vergütung bei einer Einstiegsqualifizierung, Erstattung von Beiträgen zur Sozialversicherung für Bezieher von Saison-Kurzarbeitergeld) sowie an Träger von Arbeitsförderungsmaßnahmen (z. B. Zuschüsse für zusätzliche Maßnahmen der betrieblichen Berufsausbildung, Berufsausbildungsvorbereitung und Einstiegsqualifizierung, Zuschüsse zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)
- (8)
Vgl. Blos, K.; Schwengler, B. (2007): Regionale Arbeitsmarkteffekte der Arbeitsmarktreformen. IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 19.2.2007, S. 5 f.
- (9)
Vgl. Blos, K.; Schwengler, B. (2007): Regionale Arbeitsmarkteffekte der Arbeitsmarktreformen. IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 19.2.2007, S. 2
- (10)
Sofern dabei auf die Einwohner Bezug genommen wird, handelt es sich um die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren
- (11)
Ein räumlich detailliertes Bild würde sich bei der Verwendung von Arbeitsmarktregionen ergeben.
- (12)
Ausnahmen: Bochum/Hagen und Dortmund
- (13)
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je 1 000 Einwohner im Alter von 15 bis unter 65 Jahren
- (14)
In 2008 waren in diesen Regionen über 30 % aller Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe tätig.
- (15)
Der problemadäquate Indikator wäre die Lohnsumme je Beschäftigten. In Ermangelung dieser Daten wird hier als Ersatz die Bruttowertschöpfung je Beschäftigten verwendet, wobei sich die Autoren der hieraus resultierenden Einschränkungen bewusst sind.
- (16)
Vgl. im Folgenden Joachim, Genosko; Hirte, Georg; Weber, Reinhard (1999): Quersubventionierung in der Arbeitslosenversicherung. In Wirtschaftsdienst, Heft 1, S. 44–49

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Bearbeitung / Ansprechpartner

Michael Zarth
michael.zarth@bbr.bund.de

Gregor Lackmann
gregor.lackmann@bbr.bund.de

Redaktion

Friederike Vogel

Gestaltung und Satz

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

silvia.becker@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Berichte KOMPAKT 15/2011

Die BBSR-Berichte KOMPAKT
erscheinen in unregelmäßiger Folge.
Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 1867-0547 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-621-1

15 / 2011
BBSR-Berichte KOMPAKT



**Regionale Auswirkungen
der Wirtschaftskrise**
Informationen zur Raumentwicklung,
Heft 2.2011
Hrsg.: BBSR, Bonn 2011

Preis: 6,00 Euro (zzgl. Versand)

Zu beziehen bei:
selbstverlag@bbr.bund.de



**20 Jahre deutsche Einheit –
zwei Dekaden im Rückblick**
Informationen zur Raumentwicklung,
Heft 10/11.2010
Hrsg. BBSR, Bonn 2010

Preis: 12,00 Euro (zzgl. Versand)

Zu beziehen bei:
selbstverlag@bbr.bund.de

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbr.bund.de/BBSR/newsletter

Bonn Dezember 2011