

Schaft, Wolfgang

Article — Digitized Version

## Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schaft, Wolfgang (1988) : Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 6, pp. 298-301

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136407>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Wolfgang Schaft

## Finanzprobleme der Bundesanstalt für Arbeit

*Die finanziellen Perspektiven der Arbeitslosenversicherung sind prekär. Für 1988 rechnet die Bundesanstalt für Arbeit mit einem Defizit von 4 Mrd. DM, das ohne entsprechende politische Beschlüsse 1989 weiter wachsen würde. Wie sind die zur Finanzierung der Fehlbeträge geplanten Beitragssatzerhöhungen aus wachstums-, konjunktur- und arbeitsmarktpolitischer Sicht zu bewerten? Welche Alternativen bieten sich an?*

Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit sind seit 1986 wieder durch zunehmende Haushaltsdefizite gekennzeichnet (vgl. Tabelle 1). Die Fehlbeträge lösten bisher deshalb keinen politischen Handlungsbedarf aus, weil sie noch aus dem bis Ende 1985 auf fast 6 Mrd. DM aufgelaufenen Vermögen finanziert werden können. Diese finanziellen Reserven speisten sich aus Haushaltsüberschüssen in den Jahren 1984/85. Sie waren zum Teil entstanden aufgrund gesetzlicher Konsolidierungsprogramme zu Beginn der achtziger Jahre, als es darum ging, den finanziellen Belastungen der sprunghaft ansteigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen, die von 1 Mill. (Ende 1980) auf über 2 Mill. (Ende 1982) anwuchs.

Zudem hatte sich trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger von 1983 bis 1986 von etwa 1 Mill. auf 800 000 im Jahresdurchschnitt verringert, während gleichzeitig die Ansprüche an die Arbeitslosen- und Sozialhilfe infolge zunehmender Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit stiegen; die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit hatten sich damit spürbar von der Bundesanstalt für Arbeit auf den Bund (als Träger der Arbeitslosenhilfe) und die Gemeinden (als Träger der Sozialhilfe) verlagert. Als dritter Faktor hat schließlich der 1983 einsetzende konjunkturelle Aufschwung die finanzielle Entwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit und damit die Bildung der Überschüsse begünstigt; allein die Belastung mit Kurzarbei-

tergeld verringerte sich von 3 Mrd. DM (1983) auf unter 1 Mrd. DM (1986)<sup>1</sup>.

### Leistungsausweitungen

Mit dem Entstehen der Haushaltsüberschüsse wurde der bis dahin verfolgte Konsolidierungskurs gelockert. Neben einer Senkung des Beitragssatzes von 4,6 % (1984) auf vorübergehend 4,0 % (1986) bzw. 4,3 % (ab 1987) wurden die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wieder ausgeweitet, und zwar

□ am 1. 1. 1986 durch die 7. Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (in etwa 1,4 Mrd. DM): Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose auf 16 bis 24 Monate, Verbesserung der Förderung der beruflichen Bildung und weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose;

□ am 1. 7. 1987 durch das Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit (1988: 1,4 Mrd. DM, 1989: 2,8 Mrd. DM): u. a. weitere Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose um 6 bis 8 Monate, Herabsetzung der Vorbeschäftigungszeit für die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von bisher 3:1 auf nunmehr 2:1, Verlängerung der Bezugsfristen von Kurzarbeitergeld in der Stahlindustrie von 24 auf bis zu 36 Monate (befristet bis 1989);

□ am 1. 1. 1988 durch die 8. Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes: u. a. Lohnkostenzuschüsse für ältere längerfristig Arbeitslose, Hilfen bei Existenzgründungen von Arbeitslosen, Verschiebung von Aufgaben (insbe-

---

*Wolfgang Schaft, 43, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Forschungsgruppe Öffentliche Finanzen, Grundsätze der Finanzpolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit seit 1981, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1986, S. 25 ff.

sondere: Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen, Sprachförderung von Aussiedlern, Asylberechtigten und Flüchtlingen) vom Bund auf die Bundesanstalt für Arbeit (1988 in etwa 1 Mrd. DM).

Die Ausweitung der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit hat sich im Haushalt 1987 mit einem Ausgabenzuwachs von 13 % niedergeschlagen. Dazu haben insbesondere die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung (+ 25 %), für Arbeitslosengeld (+ 9 %), für Kurzarbeitergeld (+ 41 %), für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (+ 20 %) und für Rehabilitation (+ 15 %) beigetragen. Diese Ausgabenexpansion hat sich im 1. Quartal 1988 (in einigen Bereichen sogar unvermindert) fortgesetzt; die Gesamtausgaben stiegen um fast 16 %.

### Die weitere Entwicklung

Die vorliegende Vorausschätzung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung für 1988 und 1989 basiert auf den konjunkturellen Eckwerten, die die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrer letzten Frühjahrsprognose für die Wirtschaftsentwicklung in diesem und im kommenden Jahr zugrunde gelegt haben<sup>2</sup>. Danach wird das reale Bruttosozialprodukt 1988 um 2 % und 1989 um 1¼ % zunehmen. Der Anstieg der Brutto-lohn- und Gehaltssumme wird sich auf 3½ % (1988) und 3 % (1989) abschwächen, und die Zahl der Arbeitslosen wird bis auf 2,3 Millionen im Jahresdurchschnitt 1989 ansteigen (vgl. Tabelle 2).

In diesem Jahr werden die Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit mit 13,5 % sogar noch etwas stärker zunehmen als 1987. Dieses ist im wesentlichen die Folge der oben erwähnten gesetzlichen Änderungen, die 1988 zu zusätzlichen Ausgaben führen. Für Arbeitslosengeld muß die Bundesanstalt gut 2 Mrd. DM mehr aufwenden. Die Ausweitung der Anspruchsberechtigung für Arbeitslosengeld führt dazu, daß sich der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld an den Arbeitslosen insgesamt von 37,4 % im Jahresdurchschnitt 1987 auf etwa 41 % weiter erhöhen wird, während sich gleichzeitig die entsprechende Empfängerquote bei der Arbeitslosenhilfe von 26 % auf 23½ % weiter verringert. Damit wird einer Entwicklung entgegengesteuert, die bis 1986 dazu geführt hatte, daß infolge zunehmender Dauerarbeitslosigkeit ein wachsender Teil der Arbeitslosen Anspruch auf Arbeitslosengeld verlor (1981: 55 %, 1986: 36 %) und in die Kategorie der vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe fiel (1981: 13 %, 1986: 27 %).

Die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Bildung werden 1988 um gut 1 Mrd. DM zunehmen, davon entfallen 500 Mill. DM auf die Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender, eine Aufgabe, die bisher aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde. Auch die Ausgaben für Rehabilitation sowie für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dürften sich weiterhin mit zweistelligen Zuwachsraten ausweiten. Die Ausgaben für Kurzarbeitergeld dagegen werden aufgrund niedrigerer Kurzarbeiterzahlen in diesem Jahr zurückgehen.

Da sich die Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit – bei unverändertem Beitragssatz und abgeschwächt steigender gesamtwirtschaftlicher Lohnsumme – nur um 3½ % erhöhen werden, muß in diesem Jahr mit einer Zunahme des Defizits um etwa 3½ Mrd. DM auf 5 Mrd. DM gerechnet werden. Das ist etwa 1 Mrd. DM mehr, als im Haushaltsplan 1988 veranschlagt wurde. Allerdings lagen den Haushaltsberechnungen der Bundesanstalt für Arbeit für 1988 mit einem realen Wirtschaftswachstum von 2½ % und einer Beschäftigtenzunahme von 0,8 % die zu optimistischen und überholten Annahmen der Bundesregierung vom Mai 1987 zugrunde.

### Deckungsmöglichkeiten

Die zum Jahresende 1987 noch vorhanden gewesenen finanziellen Reserven der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 4 Mrd. DM haben sich Ende März 1988 schon auf 1,3 Mrd. DM verringert. In den folgenden Monaten dieses Jahres wird der Bund somit – früher als erwartet – in die Zuschußpflicht genommen werden, und zwar in Höhe von rund 1 Mrd. DM.

Für 1989 wird unter den obigen Annahmen erwartet, daß sich das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit auf ungefähr 6½ Mrd. DM weiter erhöht. Das setzt allerdings voraus, daß sich die bisherige Ausgabenexpansion deutlich abschwächt, anderenfalls dürfte das Defizit noch höher ausfallen. Bisherige Schätzungen aus der Bundesanstalt für Arbeit gingen noch von einem Minus von 5 Mrd. DM aus. Sie haben im Bundesarbeitsministerium Vorbereitungen für eine 9. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes in Gang gesetzt, in deren Rahmen auch eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zu Beginn des Jahres 1989 vorgesehen ist<sup>3</sup>.

Eine Beitragssatzerhöhung um einen Prozentpunkt bringt etwa 8 Mrd. DM. Zur Deckung eines Defizits in Höhe von 6½ Mrd. DM wäre eine Erhöhung des derzeitigen Beitragssatzes von 4,3 % auf 5,1 % notwendig.

<sup>2</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1988, Kiel, 29. April 1988.

<sup>3</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau vom 19. 5. 1988: Arbeitslosenbeitrag bald höher?

# ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

**Tabelle 1**  
**Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit**

	in Mrd. DM						Veränderung gegenüber dem Vorjahr (in %)					
	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1989 <sup>b</sup>	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1989 <sup>a</sup>
<b>Einnahmen</b>												
Beitragsaufkommen	30,45	29,49	29,12	32,27	33,5	34,5	6,2	-3,1	-1,3	10,8	4	3
Sonstige Einnahmen	2,36	2,55	2,53	2,31	2,3	2,3	-0,4	8,2	-1,0	-8,7	-2,5	2
Insgesamt	32,80	32,04	31,65	34,57	35,8	36,8	5,7	-2,3	-1,2	9,2	3,5	3
<b>Ausgaben</b>												
Förderung der beruflichen Bildung	3,67	4,01	5,05	6,31	7,5	8,0	5,1	9,1	26,0	24,9	19	7
Leistungen zur Rehabilitation	1,89	1,90	2,13	2,45	2,8	2,9	0,1	0,7	12,1	15,0	12	5
Kurzarbeitergeld	1,79	1,23	0,88	1,24	1,1	1,3	-41,7	-31,5	-28,3	40,9	-11	16
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	1,76	2,22	2,79	3,34	4,0	4,3	43,6	25,7	25,9	19,7	18	10
Förderung d. ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft	1,61	1,44	1,35	1,24	1,0	1,2	3,4	-10,6	-6,6	-8,0	-19	20
Arbeitslosengeld	14,14	14,09	14,05	15,29	17,6	18,1	-17,3	-0,4	-0,3	8,9	15	3
Konkursausschlaggeld	0,53	0,56	0,53	0,49	0,4	0,4	14,6	4,7	-5,4	-7,8	-10	-4
Verwaltungsausgaben	3,54	3,68	4,11	4,42	4,7	5,0	3,6	3,9	11,5	7,7	6	5,5
Sonstige Ausgaben	0,69	0,62	0,98	1,18	1,8	2,0	68,2	-11,3	59,1	20,3	56	10
Insgesamt	29,64	29,74	31,86	35,96	40,9	43,2	-9,2	0,3	7,1	12,9	13,5	6
<b>Finanzierungssaldo</b>	+3,16	+2,31	-0,21	-1,39	-5,1	-6,4						
Nachrichtlich:												
Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in %	4,6	4,1 <sup>b</sup>	4,0	4,3	4,3	4,3						
Vermögen zum Ende des Jahres in Mrd. DM	3,56	5,82	5,51	4,13	0	0						

<sup>a</sup> Vorausschätzung, gerundet. Rundungsdifferenzen. <sup>b</sup> Ab 1. 1.: 4,4 %, ab 1. 7.: 4,1 %.  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit und eigene Schätzungen.

Alternativ (oder ergänzend) zur Beitragsfinanzierung kämen auch ein Zuschuß aus dem Bundeshaushalt (wie zuletzt in den Jahren 1980 bis 1983) und Ausgabenkürzungen, d. h. Leistungseinschränkungen, in Frage. Wie sind diese Alternativen zu bewerten?

### Beiträge und Bundeszuschuß

Aus konjunktureller Sicht wären die mit einer Beitragssatzerhöhung verbundenen restriktiven Nachfragerwirkungen sicherlich negativ zu beurteilen. Die von den Wirtschaftsforschungsinstituten in ihrer Frühjahrsprognose unterstellte Beitragssatzerhöhung um etwa 0,6 Prozentpunkte ist denn auch einer von mehreren Bestimmungsfaktoren, die zu einer Abschwächung des realen Wirtschaftswachstums beitragen. Auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht erscheint eine Beitragssatzerhöhung fragwürdig, sie führt über höhere Arbeitgeberanteile zu steigenden Lohnkosten und konterkariert die Chancen, über gemäßigte Tariflohnabschlüsse ein Mehr an Beschäftigung zu erreichen. Insbesondere vor dem Hintergrund der in den ver-

gangenen Jahren stark gestiegenen gesamten Sozialbeitragsbelastung (1980: 32,4 %, Ende 1987: 35,7 %) sollte ein weiterer Anstieg vermieden werden, zumal dadurch auch die erwarteten positiven Wirkungen der geplanten Steuersenkung 1990 teilweise wieder aufgehoben werden.

Auch ein Bundeszuschuß ist nicht minder problematisch, insbesondere dann, wenn er zu Steuererhöhungen (z. B. bei den indirekten Steuern) oder zu steigender Staatsverschuldung führt. In dem einen Fall ergäben sich konjunktureldämpfende Effekte – bei angenommener Überwälzung – durch steigende Preise; im anderen Fall bestände bei erhöhter staatlicher Inanspruchnahme des Kapitalmarktes die Gefahr einer Verdrängung privater Investitionen durch ein höheres Zinsniveau.

Ein über höhere Steuern finanzierter Bundeszuschuß unterscheidet sich allerdings von der Beitragssatzerhöhung auch darin, daß letztere nur Arbeitgeber und beschäftigte Arbeitnehmer belastet, während ersterer von allen Steuerzahlern, also auch z. B. von Rentnern, Ar-

**Tabelle 2**  
**Arbeitsmarktpolitische Eckwerte**

	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1989 <sup>a</sup>
Bruttolohn- und Gehaltssumme, Zuwachsrate	3,2	3,8	5,0	3,8	3,5	3
Beschäftigte, Zuwachsrate	0,2	0,8	1,1	0,8	0,4	0,3
Arbeitslose in Tsd. <sup>1</sup>	2266	2304	2228	2229	2275	2300
Kurzarbeiter in Tsd. <sup>1</sup>	384	235	197	278	250	300
Empfängerquoten <sup>2</sup> :						
Arbeitslosengeld	37,9	36,3	35,9	37,4	41	41
Arbeitslosenhilfe	26,4	26,8	27,0	25,9	23,5	23,5
Insgesamt	64,3	63,1	62,9	63,3	65	65

<sup>1</sup> Jahresdurchschnitt. <sup>2</sup> Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe an den Arbeitslosen in %. <sup>a</sup> Vorausschätzung, gerundet.  
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit, Frühjahrsprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute April 1988 und eigene Schätzungen.

beitslosen und beamteten Arbeitnehmern finanziert wird. Die zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts durch einen Zuschuß an Nürnberg ließe sich allerdings auch durch Kürzungen an anderer Stelle auffangen. Beispielsweise könnte der im Rahmen der Steuerreform 1990 beschlossene, nur halbherzige Subventionsabbau – insbesondere mit Blick auf die bisher unangetasteten Finanzhilfen – energischer fortgesetzt werden.

Mit der Einführung der Quellensteuer und den Plänen zur Erhöhung der indirekten Steuern zeichnet sich für 1989 ein restriktiver finanzpolitischer Kurs ab. Er würde sich durch eine Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung noch verschärfen. Die Gefahren, die von höheren Abgaben oder Steuern und den damit verbundenen Entzugseffekten auf die Konjunktur ausgehen, sind gegenwärtig höher einzuschätzen als die negativen Wirkungen eines kreditfinanzierten Bundeszuschusses an die Arbeitslosenversicherung.

### Ausgabenkürzungen

Ausgaben- bzw. Leistungseinschränkungen setzen die Beantwortung der Frage voraus, mit welchen geeigneten Mitteln der Staat der unverändert hohen Arbeitslosigkeit überhaupt begegnen kann. Die gegenwärtige, überwiegend strukturelle Arbeitslosigkeit erfordert in erster Linie strukturelle Anpassungsmaßnahmen. Der hohe Anteil der Arbeitslosen ohne Ausbildung (circa 50 %) und die zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit (heute sind ein Drittel aller Arbeitslosen im Durchschnitt länger als 1 Jahr ohne Beschäftigung, 1980 waren es nur 13 %) sowie der steigende Fachkräftebedarf der Wirtschaft – mancherorts ist schon von Facharbeitermangel die Rede – deuten darauf hin, daß Qualifizierungsmaßnahmen notwendig sind.

Die Ausgestaltung der bisherigen Qualifizierungsmaßnahmen läßt jedoch Zweifel an ihrer Wirksamkeit aufkommen. Die von der Arbeitsverwaltung finanzierten

Bildungsmaßnahmen gehen vielfach an den Anforderungen der Betriebe vorbei<sup>4</sup>. Die von der Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren stark ausgeweiteten ABM-Mittel, die 1988 voraussichtlich 4 Mrd. DM erreichen werden, sind dagegen ein Beispiel für ein Kurieren am Symptom. Mit diesem zweiten Arbeits-„markt“ wird zudem die Wettbewerbsfähigkeit bestehender Arbeitsplätze, insbesondere im Mittelstand, gefährdet.

### Fazit

Bei der Abwägung der Alternativen zur Deckung von Haushaltsdefiziten bei der Bundesanstalt für Arbeit sollte zunächst einmal grundsätzlich entschieden werden, ob und in welchem Umfang Aufgaben durch Steuern oder durch Beiträge finanziert werden sollen. Die Arbeitslosenversicherung hat sich durch eine Ausweitung ihrer Aufgaben in Richtung einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik mehr und mehr von dem Äquivalenzprinzip, d. h. dem Prinzip beitragsbezogener Leistungen entfernt.

Einer Stärkung bzw. Wiederherstellung dieses Äquivalenzprinzips würde entsprechen, wenn versicherungsfremde Leistungen über Steuern (bzw. steuerfinanzierten Bundeszuschuß) und damit nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit aller Bürger finanziert werden<sup>5</sup>. Bei einer solchen Mischfinanzierung der Bundesanstalt für Arbeit (z. B. über einen regelgebundenen Bundeszuschuß<sup>6</sup>) könnte eine drastische Beitragssatzerhöhung vermieden werden. Die Finanzierung sinnvoller arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen, die gerade bei hoher Arbeitslosigkeit notwendig sein dürften, wäre dann zumindest nicht mehr von der angespannten Kassenlage bei der Nürnberger Bundesanstalt abhängig.

<sup>4</sup> Vgl. „Weiterbildung: Vergeudete Milliarden“, in: Wirtschaftswoche, 42. Jg., 1988, Nr. 42, S. 50 ff.

<sup>5</sup> Vgl. G. Schmid: Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 3, S. 141 ff.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda.