ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rosenschon, Astrid

Article — Digitized Version

Zur Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Rosenschon, Astrid (1988) : Zur Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 43-51

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1379

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zur Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit

Von Astrid Rosenschon*

Als 1987 der Haushaltsplan des Bundes für 1988 entworfen und die mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 1988-1991 erstellt wurden, waren Liquiditätshilfen an die Bundesanstalt für Arbeit nicht vorgesehen[1]. Die Bundesregierung erwartete damals für den Zeitraum von 1987 bis 1991 einen jahresdurchschnittlichen Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts von rund 2,5 vH[2]. Nach der jüngsten Prognose des Instituts für Weltwirtschaft wird das reale Bruttosozialprodukt im Jahre 1988 voraussichtlich um 2,5 vH zunehmen[3]; für 1989 wird erwartet, daß Produktion und Nachfrage das Vorjahresniveau nur noch um 2 vH übersteigen. Eine konjunkturelle Abschwächung hätte Konsequenzen für die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit. Zum einem fiele wegen der ungünstigeren Beschäftigungsentwicklung der Anstieg der Beitragseinnahmen geringer aus. Zum anderen schlügen Mehrausgaben aufgrund einer höheren Arbeitslosigkeit zu Buche. Aber auch wenn das Aufschwungstempo unverändert bliebe, könnte sich ein beträchtliches strukturelles Defizit ergeben, weil in den vergangenen Jahren Leistungsverbesserungen beschlossen wurden.

Im vorliegenden Beitrag werden die Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit auf der Basis der jüngsten Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft für die Jahre 1988 und 1989 geschätzt. Außerdem wird erörtert, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen angezeigt sind, um ein Budgetdefizit zu verhindern oder zu finanzieren. Zunächst soll aber die finanzielle Entwicklung der Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren kurz dargestellt werden.

Finanznot durch Leistungsverbesserungen

Zu Beginn der achtziger Jahre stiegen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit rezessionsbedingt drastisch an (Tabelle 1), 1981 betrugen die Expansionsraten 30 vH und 1982 knapp 20 vH. Um die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu vermindern, wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung am 1. Januar 1982 von 3 auf 4 vH und am 1. Januar 1983 von 4 auf 4,6 vH erhöht, wodurch es ab 1983 zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 10 Mrd. DM kam[4]. Gleichwohl mußte der Bund beträchtliche Liquiditätshilfen an die Bundesanstalt für Arbeit zahlen (Tabelle 1).

Infolge des Konjunkturaufschwungs entspannte sich ab 1984 die Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit: Die Ausgaben waren schon 1983 um 2 vH gesunken, 1984 gingen sie sogar um 9 vH zurück. Bedeutsam dafür war, daß das Arbeitslosengeld für Empfänger ohne

---

*Die Verfasserin dankt Alfred Boss und Klaus-Werner Schatz für wertvolle Anregungen.

[1] "Für 1988 und die Folgejahre sind keine Bundesmittel für die Bundesanstalt vorgesehen". Der Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1988. Bonn, 10. August 1987, S. 14.

[2] Ebenda, S. 49.

[3] Vgl. den Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft. Die Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute schätzte in ihrem Frühjahrsgutachten vom April 1988 den diesjährigen Anstieg des realen Bruttosozialprodukts auf 2 vH. Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1988. Kiel 1988, S. 21.

[4] Eigene Berechnungen.

Tabelle 1 – Zur finanziellen Lage der Bundesanstalt für Arbeit 1980–1987 (Mrd. DM)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Einnahmen[1]	19,05	19,87	26,31	31,04	32,81	32,04	31,65	34,57
Veränderungen in vH[2]	8,8	4,3	32,4	18,0	5,7	–2,3	–1,2	9,2
Beitragssatz[3]	3,0	3,0	4,0	4,6	4,6	4,2	4,0	4,3
Ausgaben	21,67	28,17	33,37	32,64	29,64	29,74	31,86	35,96
Veränderungen in vH[2]	9,8	30,0	18,5	–2,2	–9,2	0,3	7,1	12,9
Finanzierungssaldo	–2,62	–8,30	–7,06	–1,60	3,17	2,30	–0,21	–1,39
Liquiditätshilfe des Bundes	1,84	8,21	7,00	1,58	–	–	–	–
Vermögen[4]	0,59	0,73	0,77	0,40	3,56	5,82	5,51	4,13

[1] Beiträge, Umlagen für Winterbauförderung und Konkursausfallgeld, sonstige Einnahmen – ohne Liquiditätshilfe des Bundes. – [2] Gegenüber dem Vorjahr. – [3] In vH des Bruttoarbeitsentgelts. – [4] Einlagen, Wertpapiere, Darlehen – am 31. 12. des Jahres – ohne Verwaltungsvermögen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte. Frankfurt a. M., lfd. Jgg.

Kinder ab 1. Januar 1983 von bisher 68 auf 63 vH des Nettoarbeitsentgelts gekürzt wurde. Ferner wurden die Anspruchsvoraussetzungen (beitragspflichtige Beschäftigungsdauer, die einen Anspruch begründet, Zumutbarkeitsregelungen) verschärft. Besonders wichtig war, daß immer mehr Arbeitslose über die Berechtigungszeit für den Bezug von Arbeitslosengeld hinaus arbeitslos blieben. Nach Ablauf dieser Zeit erhalten sie, sofern Ansprüche bestehen, Arbeitslosenhilfe oder aber Sozialhilfe. Beide Leistungsarten sind, anders als das Arbeitslosengeld, nicht von der Bundesanstalt für Arbeit zu tragen. Schaubild 1 zeigt, daß im Zeitraum 1982-1984 der Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld an der Arbeitslosenzahl deutlich zurückging. 1982 waren 18 vH der Arbeitslosen ein Jahr oder länger arbeitslos, 1984 knapp 30 vH[5]. Zusammen mit der zweimaligen Beitragssatzerhöhung führten die Einsparungen auf der Ausgabenseite dazu, daß die Bundesanstalt für Arbeit ab 1984 Überschüsse erzielte (1984: 3,2 Mrd. DM; 1985: 2,3 Mrd. DM), so daß bis Ende 1985 die Rücklagen auf 5,8 Mrd. DM zunahmen.

In den beiden folgenden Jahren wurden diese z.T. zur Finanzierung zusätzlicher Leistungen verwendet. Da die Ausgaben 1986 um 7 vH und 1987 sogar um 13 vH stiegen, kam es erneut zu Defiziten (Tabelle 1). Dazu haben insbesondere die folgenden Maßnahmen beigetragen: Ab 1. Januar 1986 und nochmals ab 1. Juli 1987 wurde die Höchstdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer verlängert[6]. Ebenfalls zum 1. Juli 1987 wurde der Zeitraum der beitragspflichtigen Beschäftigung, der einen Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet, verkürzt[7]. Die Ausweitung des Kreises der Bezugsberechtigten insbesondere im Verlauf von 1987 spiegelt sich im steigenden Anteil der Arbeitslosengeldempfänger an den Arbeitslosen wider (Schaubild 1). Seit der Jahresmitte 1987 wird außerdem länger Kurzarbeitergeld an Arbeitnehmer der Stahlindustrie gezahlt[8]. Die Lohnersatzleistungen insge-

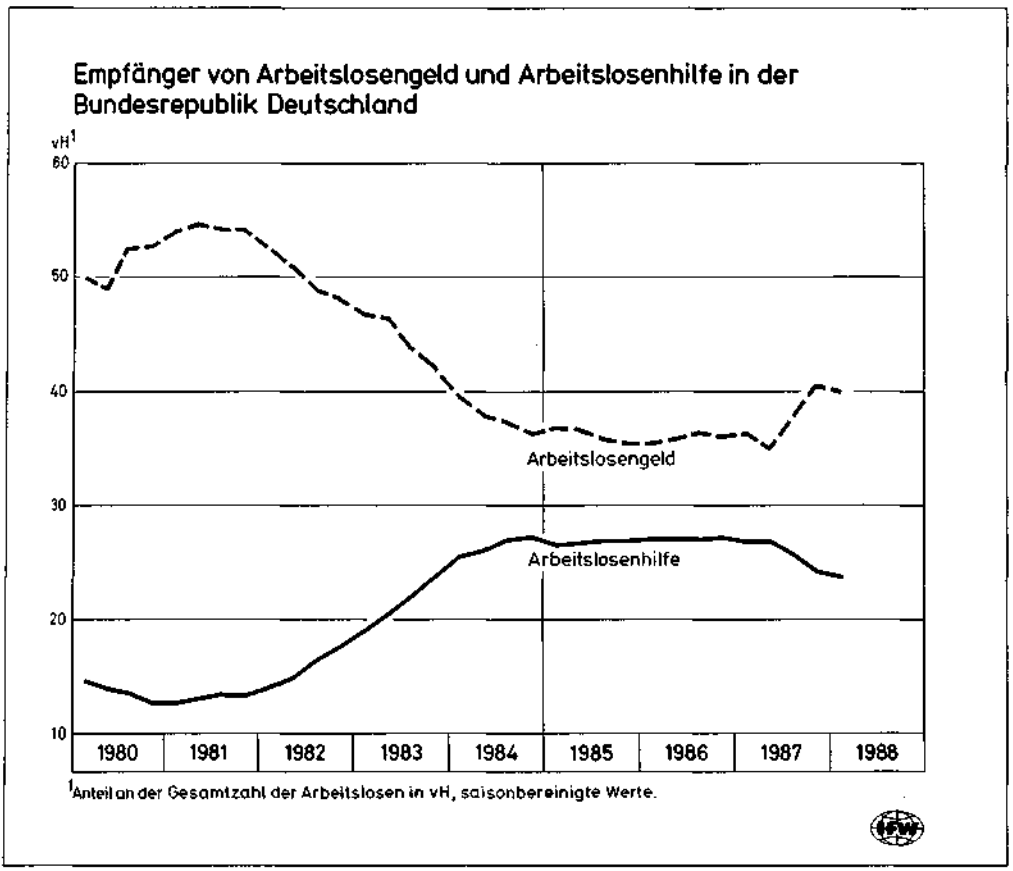
[5] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1987/88, Wiesbaden 1987, S. 75.

[6] So wurde beispielsweise die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ab dem 55. Lebensjahr zur Jahresmitte 1987 von bisher 24 auf nunmehr 32 Monate heraufgesetzt. Vgl. Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit vom 27. Juni 1987 (BGBl. I, S. 1542 f.).

[7] Über die Dauer des Anspruchs auf Lohnersatzleistung entscheidet neben dem Alter des Leistungsempfängers die Zeit, während der er innerhalb des vorangegangenen Referenzzeitraums einer sozialversicherungspflichtigen Beruftstätigkeit nachgegangen ist. Vgl. BGBl., a.a.O.

[8] Für Arbeitnehmer der Stahlindustrie wurde die Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld von 24 auf 36 Monate verlängert. Vgl. Der Bundesminister der Finanzen, a.a.O.

Schaubild 1



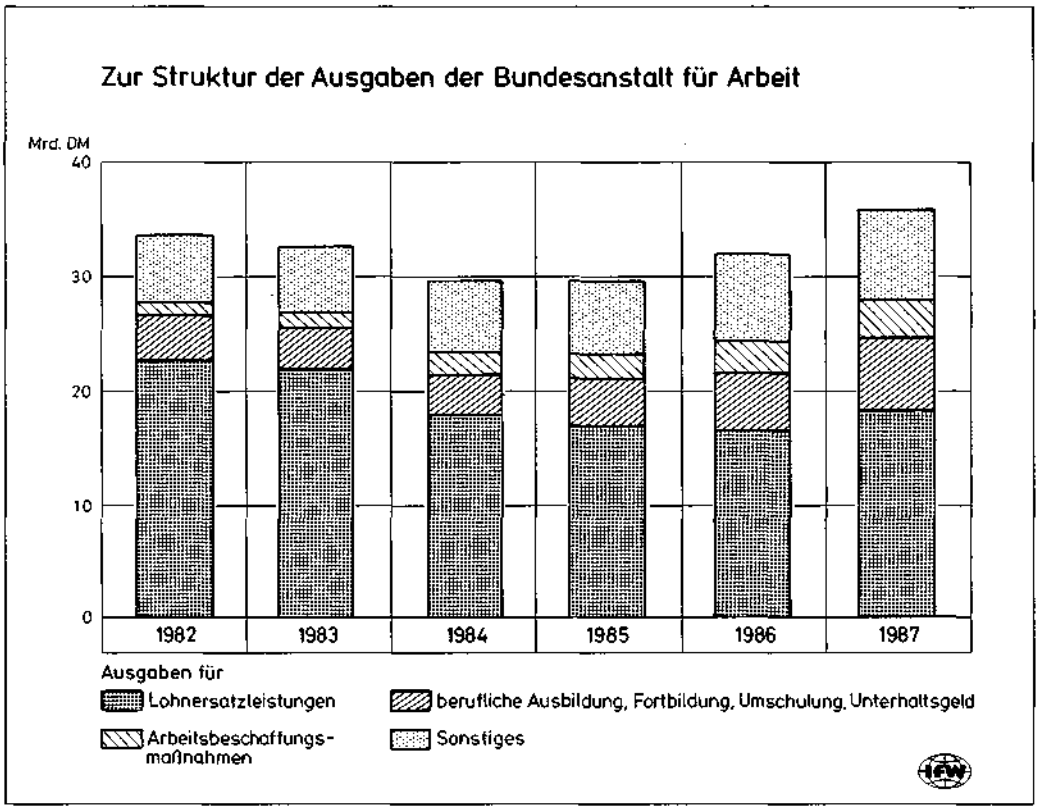
samt (Arbeitslosen-, Kurzarbeiter-, Schlechtwetter-, Winter- und Konkursausfallgeld), die im Jahre 1986 noch leicht rückläufig waren (-3 vH), stiegen 1987 um rund 10 vH an (Schaubild 2 und Tabelle 2). Noch stärker zugenommen haben im Rahmen der "Qualifizierungsoffensive" die Ausgaben für berufliche Aus- und Fortbildung, berufliche Umschulung sowie Unterhaltsgeld. Zudem wurden die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen drastisch ausgeweitet. Die gesamten Ausgaben für Arbeitsmarktförderung expandierten 1986 mit 26 vH und 1987 mit 23 vH (Tabelle 2). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit erreichte nach 14 vH im Jahre 1982 nunmehr 27 vH im Jahre 1987. Insgesamt gab die Bundesanstalt für Arbeit im vergangenen Jahr fast 18 Mrd. DM oder die Hälfte ihres Etats für Zwecke aus[9], die nicht aus dem Versicherungsprinzip heraus begründbar sind (Schaubild 2 und Tabelle 2).

Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1988 und 1989

Die hier vorgelegte Schätzung von Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der Bundesanstalt für die Jahre 1988 und 1989 basiert auf der jüngsten Konjunkturprognose des

[9] Ausgaben für berufliche Aus- und Fortbildung, berufliche Umschulung, Unterhaltsgeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Rehabilitation, institutionelle Förderung der beruflichen Bildung, Förderung der Arbeitsaufnahme, Investitionskostenzuschüsse für die Bauwirtschaft, Vorruhestandszuschüsse, Kosten für Fachaufgaben sowie übrige Ausgaben.

Schaubild 2



Instituts für Weltwirtschaft[10]. Danach ist u.a. zu erwarten, daß die Zahl der Arbeitslosen im Durchschnitt des Jahres 1988 um 40 000 höher sein wird als im Vorjahr. Im Jahre 1989 dürfte sie infolge der konjunkturellen Verschlechterung um etwa 60 000 auf über 2,3 Millionen steigen. Demzufolge ist mit einer erheblich größeren Zahl von Empfängern von Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld und mit höheren Ausgaben für Lohnersatzleistungen zu rechnen (Tabelle 3).

Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung, Umschulung, Zahlung von Unterhaltsgeld) expandierten von Januar bis Mai 1988 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mit knapp 15 vH[11]. In der vorliegenden Prognose wurde die vorsichtige Annahme getroffen, daß im weiteren Verlauf des Jahres Maßnahmen ergriffen werden, um den steilen Anstieg dieser Ausgaben einzudämmen. Für 1989 wurde unterstellt, daß die Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Zwecke auf dem Niveau von 1988 verharren. Ausgabensteigernd wirkt aber, daß ab 1. Januar 1988 Aufgaben und damit Ausgaben des Bundes auf die Bundesanstalt für Arbeit verlagert wurden (vor allem die Ausbildungsförderung benachteiligter Jugendlicher und die Sprachförderung von Aussiedlern, Asylberechtigten und Flüchtlingen); daraus dürften zusätzliche Ausgaben von 1 Mrd. DM pro Jahr resultieren[12].

[10] Vgl. den Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft.

[11] Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit im Mai 1988, Information für den Herrn Präsidenten für die Pressekonferenz am 6. Juni 1988, Nürnberg, 1. Juni 1988.

[12] Deutsche Bundesbank, "Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland um die Jahreswende 1987/88", Monatsberichte, Frankfurt a.M., Februar 1988, S. 27.

Tabelle 2 - Ausgaben und Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit 1986–1989

	1986		1987		1988[1]		1989[1]	
	Mrd. DM	vH[2]	Mrd. DM	vH[2]	Mrd. DM	vH[2]	Mrd. DM	vH[2]
Ausgaben für Lohnersatzleistungen	16,62	-3,0	18,25	9,8	20,9	14,5	22,5	7,7
Schlechtwettergeld	0,69	-10,4	0,78	13,0	0,5	-35,9	0,7	40,0
Wintergeld	0,47	-4,1	0,45	-4,3	0,5	11,1	0,5	0
Kurzarbeitergeld	0,88	-28,5	1,24	40,9	1,1	-11,3	1,4	27,3
Arbeitslosengeld	14,05	-0,2	15,29	8,8	18,3	19,7	19,3	5,5
Konkursausfallgeld	0,53	-5,4	0,49	-7,5	0,5	2,0	0,6	20,0
Ausgaben für Arbeitsmarktförderung	7,80	25,8	9,61	23,2	11,8	22,8	11,9	0,8
Berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung	2,71	27,2	3,43	26,6	3,7	7,9	3,7	0
Unterhaltsgeld	2,30	24,3	2,84	23,5	3,2	12,7	3,3	3,1
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	2,79	25,7	3,34	19,7	3,8	13,8	3,8	0
Ausbildungsförderung benachteiligter Jugendlicher und Sprachförderung	.	.	.	.	1,1	.	1,1	0
Sonstige Ausgaben	7,45	16,4	8,10	8,7	8,8	8,6	8,5	-3,4
Leistungen zur Rehabilitation	2,13	12,1	2,45	15,0	2,7	10,2	2,7	0
Vorruhestandszuschüsse	0,29	322,2	0,40	37,9	0,5	25,0	0,2	-60,0
Übrige Ausgaben[3]	5,03	14,1	5,25	4,3	5,6	6,7	5,6	0
Ausgaben insgesamt	31,87	7,2	35,96	12,8	41,5	15,4	42,9	3,4
Einnahmen insgesamt	31,65	-1,2	34,57	9,2	36,2	4,7	37,2	2,8
Beitragseinnahmen	29,12	-1,3	32,27	10,8	34,1	5,7	35,1	2,9
Sonstige Einnahmen[4]	2,53	-0,8	2,30	-9,1	2,1	-8,7	2,1	0
Finanzierungssaldo	-0,22	.	-1,39	.	5,3	.	5,7	.
Rücklagen am 31. 12. des Vorjahres	5,82	.	5,51	.	4,1	.	0	.

[1] Prognose. – [2] Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. – [3] Förderung der Arbeitsaufnahme, institutionelle Förderung der beruflichen Bildung, Investitionskostenzuschuß Bauwirtschaft, Kosten der Durchführung der Fachaufgaben, sonstige Ausgaben (Kosten des Beitragseinzugs, Öffentlichkeitsarbeit etc.). – [4] Winterbauumlage, sonstige Einnahmen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Amtliche Nachrichten. Nürnberg, lfd. Jgg. - Deutsche Bundesbank, a. a. O.

Der Einnahmeschätzung liegt ein konstanter Beitragssatz von 4,3 vH zugrunde. Bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme – der "Bemessungsgrundlage" für die Sozialbeiträge – wurde für das Jahr 1988 ein Zuwachs von 3,7 vH (1987: 3,8 vH) angenommen. Im Jahre 1989 dürfte er sich auf 3,0 vH abflachen, weil die Beschäftigung wohl kaum noch zunehmen wird und der Barlohnzuwachs – wegen Arbeitszeitverkürzungen – sinkt[13].

Bei einer prognostizierten Zunahme der Ausgaben um 15 vH und der Einnahmen um knapp 5 vH ergibt sich für 1988 ein Defizit von über 5 Mrd. DM (Tabelle 2). Die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit bezifferten sich am 31. Dezember 1987 auf 4,1 Mrd. DM[14]. Sie dürften zur Jahresmitte nahezu aufgezehrt sein, weil im ersten Halbjahr die Finanzlage der Bundesanstalt aus saisonalen Gründen ungünstiger ist als im zweiten, da u.a. die Ausübung

[13] Vgl. den Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft.

[14] Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, a.a.O., April 1988, S. 67.

Tabelle 3 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1986–1989

	1986	1987	1988[1]	1989[1]
	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH			
Reales Bruttosozialprodukt	2,5	1,7	2,5	2,0
Lohnsumme	5,0	3,8	3,7	3,0
	in 1000			
Beschäftigte	22 527	22 707	22 800	22 850
Arbeitslose	2 228	2 229	2 270	2 330
Kurzarbeiter	198	278	240	300
Empfänger von				
Arbeitslosengeld	800	835	960	990
Arbeitslosenhilfe	601	577	540	550

[1] Prognose.

Quelle: Tabelle 1 im Beitrag über die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland in diesem Heft.

von Außenberufen stärker durch Wettereinflüsse beeinträchtigt wird. Im zweiten Halbjahr 1988 wird sich die Finanzlage saisonbedingt zwar verbessern, doch können auch die saisonal geringere Arbeitslosigkeit und die höheren Beitragseinnahmen vermutlich nicht verhindern, daß sich ein Defizit von schätzungsweise 1,2 Mrd. DM ergibt. Der Bund wird daher bereits im zweiten Halbjahr 1988 Liquiditätshilfe leisten müssen.

Im Jahre 1989 dürften die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit mit 3,5 vH erneut rascher steigen als die Einnahmen (knapp 3 vH). Dabei werden die Lohnersatzleistungen insgesamt voraussichtlich mit rund 8 vH expandieren, wodurch Mehrausgaben von 1,6 Mrd. DM entstehen dürften, während die Ausgaben für die "Qualifizierungsoffensive" und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – entsprechend den Ankündigungen durch die Bundesanstalt – stagnieren dürften. Demnach ist eine Finanzierungslücke von knapp 6 Mrd. DM zu erwarten.

Einnahmeerhöhungen oder Ausgabenkürzungen?

Um den sich abzeichnenden Liquiditätsengpaß zu beseitigen, kann die Bundesregierung grundsätzlich auf der Einnahmen- oder auf der Ausgabenseite des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit oder – im Falle einer Liquiditätshilfe des Bundes – des Bundeshaushalts ansetzen.

Würde sie das Defizit der Bundesanstalt dadurch vermeiden wollen, daß sie den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung erhöhte, so wäre rein rechnerisch eine Anhebung um 0,7 Prozentpunkte erforderlich. Der Beitragssatz würde damit einen historischen Höchststand von 5 vH erreichen. Darin würde sich nicht nur die höhere Arbeitslosigkeit (geschätzte Arbeitslosenquote 1989: 9,5 vH, verglichen mit 3,7 vH (1980) und 0,7 vH (1970)) widerspiegeln, sondern auch die Tatsache, daß die Beitragszahler über die gestiegene Versicherungsprämie hinaus die vermehrten arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten finanzierten. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen der Bundesanstalt entsprächen vom Volumen her etwa der Hälfte der Steuerentlastung im Jahre 1988. Deren beabsichtigte Wirkung auf das Wachstum würde somit zu einem Großteil wieder zunichte gemacht, denn eine Anhebung des Beitragsatzes würde die Leistungsanreize für die Beschäftigten schwächen und den Abstand zwischen Transfereinkommen und Nettoarbeitseinkommen insbesondere in den unteren Lohngruppen vermindern. Die höheren Lohnnebenkosten bedeuteten auch, daß sich die relativen

Faktorpreise zuungunsten des Faktors Arbeit verschlechtern würden. Hinzu kommt, daß im privaten Sektor weniger Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn der Staat hohe Beitragssätze festlegt, um Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. Daher spricht alles gegen die Pläne der Bundesregierung, den Beitragssatz zu erhöhen.

Alternativ könnte der Bund eine Steuererhöhung in Betracht ziehen, um Liquiditätshilfe an die Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren. Eine Erhöhung von direkten Steuern stünde jedoch im Widerspruch zu den steuerpolitischen Absichten der Bundesregierung[15] und würde der für 1990 geplanten Steuerreform, die auf eine Verbesserung der Leistungs- und Investitionsanreize abzielt, entgegenwirken. Auch in konjunktureller Hinsicht wäre die Maßnahme nicht angebracht. Eine Anhebung der spezifischen Verbrauchsteuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer, Branntweinabgaben) ist ohnehin vorgesehen, um das Budgetdefizit des Bundes zu verringern. Fraglich ist, ob eine stärkere Erhöhung dem Fiskus dauerhafte Mehrerträge erbringen würde, zumal zunehmend mit Ausweichreaktionen auf weniger stark besteuerte Güter zu rechnen wäre. Eine alternative Erhöhung der Umsatzsteuer würde das Ausweichen in die Schattenwirtschaft fördern. Zudem dürfte bei der sich abzeichnenden Nachfragedämpfung eine volle Überwälzung auf die Verbraucher wohl kaum möglich sein, so daß die Anhebung der Umsatzsteuer z.T. Gewinne und Investitionen beeinträchtigen würde. Bedacht werden sollte ferner, daß Steuererhöhungen es erleichtern, zusätzliche Staatsausgaben (Aufstockung von Sozialleistungen) zu beschließen. Aus diesen Gründen ist von Steuererhöhungen abzuraten.

Die Bundesregierung könnte auch erwägen, die Liquiditätshilfe für die Bundesanstalt für Arbeit durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Dies würde im Jahre 1989 zwar konjunkturell ins Bild passen, doch gingen davon negative Signalwirkungen aus, weil der Anstieg der Staatsschuld und die höhere Staatsquote auf zusätzlicher Umverteilung beruhten. Es müßte dann damit gerechnet werden, daß die höheren Kredite von heute zu höheren Zwangsabgaben in der Zukunft führen würden. Die Wachstumsperspektiven würden bei einer Schuldenfinanzierung der Liquiditätshilfe ähnlich beeinträchtigt werden wie bei einer Anhebung der Steuern.

Da einnahme- und kreditpolitische Maßnahmen nicht angezeigt sind, sollte erwogen werden, die Ausgaben zu kürzen. Die Rücknahme von Leistungsverbesserungen sollte schon deshalb kein Tabuthema sein, weil Sozialleistungen zumeist mit einer Schwächung der Leistungsanreize einhergehen.

Einsparungspotentiale im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit liegen vor allem bei den arbeitsmarktpolitischen Ausgaben. Grundsätzlich handelt es sich hierbei um Leistungen, die nichts mit dem eigentlichen Versicherungszweck – der Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit – zu tun haben. Zudem ist Arbeitsmarktpolitik mit sozialen Kosten verbunden. Solche Maßnahmen nehmen nämlich die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die über Löhne, Lohnnebenkosten und tarifvertragliche Normen entscheiden, aus der Pflicht, eine Politik zu betreiben, die nicht ausschließlich auf die Einkommensinteressen der Beschäftigten, sondern vielmehr auf die Beschäftigungsinteressen der Arbeitslosen Rücksicht nimmt[16]. Ferner ist nicht unwahrscheinlich, daß bei staatlich finanzierten För-

[15] "Die zukunftsorientierte Umgestaltung des Steuersystems steht im Zentrum der offensiven finanzpolitischen Strategie zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung". Der Bundesminister der Finanzen, a.a.O., S. 12.

[16] "Dauersubventionen könnten als Beschäftigungsgarantie für wettbewerbsschwache Gruppen interpretiert werden". Rüdiger Soltwedel, "Krise der Arbeitsmarktpolitik". Die Weltwirtschaft, 1981, H. 2, (S. 38-52) S. 47. – Für eine detailliertere Analyse der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik vgl. ders., Mehr Markt am Arbeitsmarkt – Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik. München 1984.

derprogrammen Mitnahmeeffekte größeren Umfangs auftreten, weil sich Teilnehmer auch ohne die staatliche Maßnahme weiterqualifiziert hätten. Auch ist nicht sicher, daß ausschließlich Investitionen in Humankapital gefördert werden. Schließlich ist fraglich, ob die Maßnahmen wirklich jenen Problemgruppen in erhofftem Umfang zugute kommen, zu deren Unterstützung sie eingeführt worden sind. Neben dem Abbau versicherungsfremder Ausgaben der Bundesanstalt könnte erwogen werden, in der Vergangenheit beschlossene Leistungsverbesserungen z.T. wieder rückgängig zu machen. So könnte etwa die Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von Lohnersatzleistungen dadurch verschärft werden, daß die Mindestbeschäftigungsdauer, die einen Rechtsanspruch begründet, wieder heraufgesetzt würde.

Erscheinen Ausgabenkürzungen bei der Bundesanstalt als politisch nicht durchsetzbar, sollten Ausgaben des Bundes gekürzt werden, um einen Anstieg der Abgabenbelastung oder der Verschuldung infolge der Liquiditätshilfe zu vermeiden. Es wäre sinnvoll, insbesondere jene Ausgaben zu reduzieren, die die Effizienz des Marktsystems schwächen. Vor allem das Streichen von Finanzhilfen würde zu einer dauerhaften Verbesserung der Angebotsbedingungen führen und brächte den Strukturwandel voran[17]. Im Jahre 1987 betrugen die Subventionen des Bundes nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 30,6 Mrd. DM[18], 1988 dürften sie auf rund 32 Mrd. DM steigen[19]. Rein rechnerisch wäre somit eine Kürzung um etwa 20 vH erforderlich, um die Liquiditätshilfe zu finanzieren. Flankierend könnten Steuervergünstigungen gestrichen werden, die ebenfalls einem effizienten Arbeits- und Kapitaleinsatz abträglich sind. Beispiele sind Freibeträge für verschiedene Berufsgruppen oder Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen bzw. für bestimmte Regionen.

Außerdem könnten auch Sozialleistungen des Bundes auf Kürzungsmöglichkeiten hin überprüft werden, da sie die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen. Dabei sollten auch jene einbezogen werden, die in den letzten Jahren neu eingeführt oder aufgestockt wurden. Ab 1. Januar 1986 wurden die Wohngeldleistungen erheblich verbessert und der Zuschuß an die landwirtschaftliche Altershilfe heraufgesetzt (auf 80,3 vH der Beitragszahlungen)[20]. Gleichzeitig wurde ein Erziehungsgeld in Höhe von 600 DM pro Monat für Mütter oder Väter, die ihr Kind im ersten Jahr nach der Geburt selbst betreuen, eingeführt. Ab 1. Januar 1988 wurde die Bezugsfrist für Erziehungsgeld von zehn auf nunmehr zwölf Monate verlängert[21]. Im Jahre 1989 wird der Bund schätzungsweise 3,8 Mrd. DM für Erziehungsgeld ausgeben[22]. Ferner werden ab 1. Januar 1986 Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung anerkannt und den Beitragszeiten gleichgestellt[23]. Im Jahre 1989 wird der Bund an die Träger der

[17] Näheres zu den volkswirtschaftlichen Vorteilen eines Subventionsabbaus bei Egbert Gerken, Karl Heinz Jüttemeier, Klaus-Werner Schatz, Klaus-Dieter Schmidt, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985.

[18] Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1987. Arbeitsunterlage, Stand: März 1988. Wiesbaden 1988, S. 59.

[19] Eigene Schätzungen.

[20] Der Bundesminister der Finanzen, Finanzbericht 1987. Bonn, 31. Juli 1986, S. 15 f.

[21] A.a.O., S. 15.

[22] Eigene Schätzungen.

[23] Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung wurde ab 1. Januar 1986 für Mütter der Geburtsjahrgänge ab 1921 eingeführt. Seit dem 1. Oktober 1987 werden stufenweise Mütter der Jahrgänge vor 1921 einbezogen und erhalten Rentenzuschläge aufgrund von Kindererziehungsleistungen, die seither den Beitragsleistungen gleichgestellt wurden.

Rentenversicherung zur Abgeltung der Mehrausgaben aufgrund der angerechneten Kindererziehungszeiten einen Zuschuß von etwa 3 Mrd. DM überweisen müssen[24]; im Jahre 1990 dürfte dieser – wegen der schrittweisen Ausweitung des Personenkreises, dem ein Anspruch auf den Rentenaufschlag eingeräumt wird – auf über 4 Mrd. DM steigen[25]. Die Neuregelung bedeutet einen zusätzlichen Anspruch an das laufende oder zukünftige Sozialprodukt, der nicht durch Beitragszahlungen erworben wurde. Sie führt zu einer Schwächung der Leistungsanreize, weil sie die Erwerbstätigen zusätzlich belastet. Zu bedenken ist dabei zudem, daß die Neuregelung bei der absehbaren demographischen Entwicklung mit einer steigenden Pro-Kopf-Belastung der Aktiven verbunden sein wird.

Einsparungspotentiale sind ferner bei den Verwaltungsausgaben zu vermuten. Die Behörden geben jeweils am Jahresende weit mehr aus als im Jahresdurchschnitt, um zu vermeiden, daß nicht übertragbare Haushaltsreste verfallen und daß die Haushaltsansätze im Folgejahr gekürzt werden (sog. "Dezemberfieber")[26].

Es bietet sich also ein breites Spektrum an Möglichkeiten, Ausgaben zu kürzen. Eine Erhöhung des Beitragssatzes und/oder der Steuern und/oder Kreditfinanzierung der Liquiditätshilfe sollten dagegen unterbleiben, um die Wachstumskräfte nicht zu beeinträchtigen.

---

[24] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. Juli 1986, S. 1.

[25] Vgl. Wirtschaftswoche, Hamburg 1988, Nr. 6, S. 14.

[26] Vgl. Alfred Boss, Adrian Bothe, Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor. Kieler Studien, 207, Tübingen 1987.