

Boss, Alfred

Research Report

Bundesagentur für Arbeit: Warum eine größere Beitragssatzsenkung nötig ist

Kiel Policy Brief, No. 115

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (2018) : Bundesagentur für Arbeit: Warum eine größere Beitragssatzsenkung nötig ist, Kiel Policy Brief, No. 115, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181678>

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.

KIEL POLICY BRIEF

Alfred Boss

Bundesagentur für Arbeit: Warum eine größere Beitragssatz- senkung nötig ist



Nr. 115 August 2018

- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung sollte rasch von 3,0 auf 2,4 Prozent gesenkt werden – mit positiven Folgen für die Beschäftigung.
- Die Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 2,7 Prozent ab Jahresbeginn 2019 ist zu gering.
- Der Überschuss der Bundesagentur für Arbeit ist zum Teil struktureller Art.
- Die Verzinsung der allgemeinen Rücklage der Bundesagentur für Arbeit (Ende 2018: 23,7 Mrd. Euro) wird im Jahr 2019 wohl 0 Prozent betragen.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung sollte rasch von 3,0 auf 2,4 Prozent gesenkt werden – mit positiven Folgen für die Beschäftigung.
- Die Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 2,7 Prozent ab Jahresbeginn 2019 ist zu gering.
- Der Überschuss der Bundesagentur für Arbeit ist zum Teil struktureller Art.
- Die Verzinsung der allgemeinen Rücklage der Bundesagentur für Arbeit (Ende 2018: 23,7 Mrd. Euro) wird im Jahr 2019 wohl 0 Prozent betragen.
- The rate of contributions to unemployment insurance should be reduced from 3.0 to 2.4 percent immediately. The increase of employment would be fostered.
- The reduction of the rate by 0.3 percentage points beginning in 2019 is too small.
- To some extent, the budget surplus of the German Federal Labor Agency is a structural one.
- The yield on the reserves of the German Federal Labor Agency (Euro 23.7 bn. at the end of 2018) probably will be 0 percent in 2019.

Schlüsselwörter: Arbeitslosenversicherung, Beitragssatzsenkung, Budgetüberschuss, Sozialversicherung

Alfred Boss

Elsa-Brandström-Str. 15
24119 Kronshagen
Tel.: +49-431-541632
E-Mail: alfred.boss@gmx.de



BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: WARUM EINE GRÖßERE BEITRAGSSATZSENKUNG NOTIG IST

von Alfred Boss

Die Bundesagentur für Arbeit wird im Jahr 2018 einen Überschuss in Höhe von mehr als 6 Mrd. Euro erzielen. Wesentlich dafür ist die sehr günstige Arbeitsmarktentwicklung. Das Beitragsaufkommen nimmt kräftig zu, die Ausgaben steigen mäßig. Wie schon in den Jahren 2013 bis 2017 ist der Budgetsaldo wesentlich höher als im Haushaltsplan veranschlagt.

Zum Jahresbeginn 2019 wird der Beitragssatz von 3,0 auf 2,7 Prozent gesenkt. Die Begünstigung der Midi-Jobs wird ausgeweitet. Zusätzliche Ausgaben werden diskutiert. Im Folgenden wird eine Prognose für die Finanzsituation der Bundesagentur für Arbeit vorgelegt. Einige wirtschaftspolitische Überlegungen schließen sich an.

1 EINNAHMEN UND AUSGABEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT – EINE PROGNOSE

Der Prognose liegt neben den relevanten institutionellen Regelungen die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 21. Juni 2018 zugrunde (Ademmer et al. 2018c). Es wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl im Jahr 2018 weiter – und zwar um 1,6 Prozent – zunehmen und der Lohn je Beschäftigten um 3,5 Prozent steigen werden. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 5,2 Prozent (Tabelle 1). Für das Jahr 2019 wird mit einem Anstieg der Lohnsumme um 4,9 Prozent gerechnet.

Tabelle 1:
Beschäftigte, Bruttolohn je Beschäftigten und Lohnsumme (Inländerkonzept) 2013–2019 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Beschäftigte	0,9	1,1	1,1	1,5	1,7	1,6	1,3
Bruttolohn je Beschäftigten	2,1	2,8	2,8	2,4	2,7	3,5	3,5
Lohnsumme	3,0	3,9	4,0	4,0	4,4	5,2	4,9

*Prognosewerte.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018: 11, 14, 16); Ademmer et al. (2018c: 28, 34); eigene Berechnungen.

Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit dürften im Jahr 2018 bei einem Beitragssatz von 3 Prozent um 5,0 Prozent und damit etwas schwächer als die Lohnsumme

zunehmen (Tabelle 2). Mit Wirkung ab Beginn des Jahres 2019 wird der Beitragssatz wohl von 3,0 auf 2,7 Prozent gesenkt werden (Koalitionsvertrag 2018: 54). Die Beitragseinnahmen werden trotz steigender Lohnsumme deutlich sinken. Dazu trägt auch bei, dass die Arbeitgeber gemäß dem Koalitionsvertrag für Geringverdiener weniger Sozialversicherungsbeiträge zahlen sollen (Begünstigung der Midi-Jobs). Die sogenannte Gleitzone bei den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer, in der die Belastung allmählich auf die „normale“ Belastung steigt, soll sich auf Bruttolöhne im Bereich von 451 bis 1 300 Euro je Monat statt auf Bruttolöhne zwischen 451 und 850 Euro je Monat erstrecken (Koalitionsvertrag 2018: 51; FAZ 2018e; Handelsblatt 2018d). Diese Regelung bedeutet Mindereinnahmen in Höhe von 0,04 Mrd. Euro (BMAS 2018: 25).

Tabelle 2:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2013–2019 (Mrd. Euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Beiträge	27,59	28,71	29,94	31,19	32,50	34,13	32,18
dito, Veränderung gegenüber dem Vorjahr (Prozent)	3,9	4,1	4,3	4,2	4,2	5,0	-6,0
Umlage für das Insolvenzgeld	1,22	1,30	1,33	1,11	0,88	0,61	0,64
Winterbeschäftigungsumlage	0,33	0,35	0,36	0,37	0,38	0,40	0,40
Verwaltungskostenerstattung SGB II	2,68	2,82	2,96	3,03	3,31	3,31	3,33
Sonstige Einnahmen	0,82	0,54	0,57	0,65	0,74	0,75	0,76
Einnahmen	32,64	33,72	35,16	36,35	37,82	39,20	37,31
Arbeitslosengeld ^a	15,41	15,37	14,85	14,44	14,06	13,70	13,59
Insolvenzgeld	0,91	0,69	0,65	0,60	0,69	0,72	0,75
Gründungszuschuss	0,22	0,32	0,31	0,30	0,29	0,28	0,30
Förderung der beruflichen Weiterbildung	0,50	0,54	0,54	0,58	1,23 ^c	1,26 ^c	1,30 ^c
Eingliederungstitel ^b	1,39	1,44	1,49	2,12	1,41 ^c	1,29 ^c	1,32 ^c
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	0,94	1,03	1,06	1,09	1,13	1,11	1,12
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	0,23	0,16	0,14	0,14	0,09	0,06	0,09
Förderung der Altersteilzeit	1,38	1,10	0,68	0,18	0,04	0,01	0,00
Förderung der ganzjährigen Beschäftigung	0,40	0,28	0,32	0,33	0,36	0,39	0,38
Ausgaben gemäß Kapitel 5 ^d	5,35	5,49	5,60	5,31	6,44	7,93	6,15
Ausgaben gemäß Kapitel 6 ^e	2,14	2,24	2,33	2,32	2,54	2,55	2,59
Sonstige Ausgaben ^f	3,70	3,49	3,47	3,50	3,60	3,63	3,67
Ausgaben	32,57	32,15	31,44	30,89	31,87	32,93	31,26
Saldo	0,06	1,58	3,72	5,46	5,95	6,27	6,05

*Prognosewerte. — ^aOhne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung. — ^bOhne Gründungszuschuss und ohne Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. — ^cGeänderte Abgrenzung. — ^dInsbesondere Verwaltungsausgaben. — ^eVor allem Personalausgaben. — ^fAusgaben gemäß Kapitel 3 des Haushalts (ohne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, ohne konjunkturelles Kurzarbeitergeld, ohne Ausgaben zur Förderung der Altersteilzeit und ohne Ausgaben zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung) zuzüglich Erstattungen an die gesetzliche Rentenversicherung und an die soziale Pflegeversicherung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Die Insolvenzgeldumlage wird im Jahr 2018 bei einem Satz von 0,06 Prozent vermutlich zu Einnahmen in Höhe von 0,61 Mrd. Euro führen, im Jahr 2019 wird sie wohl 0,64 Mrd. Euro bringen. Die Winterbeschäftigungsumlage dürfte sich in den Jahren 2018 und 2019 auf jeweils 0,40 Mrd. Euro belaufen. Die vom Bund geleisteten Erstattungen von Verwaltungskosten (für den Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß dem Sozialgesetzbuch II) dürften in den Jahren 2018 und 2019 kaum steigen. Die restlichen Einnahmen, die u.a. aus Verwaltungseinnahmen, Kostenerstattungen sowie Zinsen und Erträgen bestehen, werden sich im Jahr 2018 wohl auf 0,75 und im Jahr 2019 auf 0,76 Mrd. Euro belaufen. Die gesamten Einnahmen werden im Jahr 2018 wohl um 1,38 Mrd. Euro steigen; im Jahr 2019 werden sie um 1,89 Mrd. Euro sinken.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit werden im Jahr 2018 wohl 13,70 Mrd. Euro betragen. Bei steigender Beschäftigung wird für das Jahr 2018 mit einer Arbeitslosenzahl von 2,34 Millionen Personen gerechnet, nach 2,53 Millionen Personen im Jahr 2017 (Ademmer et al. 2018c: 28). Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld dürfte im Jahr 2018 um 5,0 Prozent sinken (Tabelle 3); das Arbeitslosengeld je Empfänger wird wohl um 2,6 Prozent zunehmen. Im Jahr 2019 werden die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit wohl weiter – wenngleich stark abgeschwächt – sinken. Für das Insolvenzgeld werden in den Jahren 2018 und 2019 wohl etwas steigende Beträge aufgewendet werden.

Tabelle 3: Arbeitslose, Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld je Empfänger 2013–2019							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Arbeitslose (1 000)	2 950	2 898	2 795	2 691	2 533	2 344	2 230
Empfänger von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit							
– 1 000	915	888	834	787	745	708	680
– im Verhältnis zu der Zahl der Arbeitslosen (Prozent)	31,0	30,6	29,8	29,2	29,4	30,2	30,5
Arbeitslosengeld je Empfänger (Euro je Monat)	1 403	1 443	1 484	1 529	1 572	1 613	1 665
*Prognosewerte.							

Quelle: Ademmer et al. (2018c: 28); Bundesagentur für Arbeit (2017c: 116); Bundesagentur für Arbeit (2018); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung dürften im Jahr 2018 und im Jahr 2019 aufgestockt werden. Demgegenüber werden die Aufwendungen für Gründungszuschüsse und die für die sonstigen unter den Eingliederungstiteln verbuchten Ausgaben in beiden Jahren tendenziell sinken. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung werden in den Jahren 2018 und 2019 vermutlich etwas geringer als im Jahr 2017 sein. Die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld werden sich im Jahr 2018 und im Jahr 2019 nur wenig ändern.

Die Verwaltungsausgaben (gemäß Kapitel 5) nahmen im Jahr 2017 wegen einer Sonderzuweisung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur (0,70 Mrd. Euro) sehr stark zu (Bundesagentur für Arbeit 2016a: 4, 2016b: 1, 2016c). Sie werden im Jahr 2018 wegen einer wei-

teren Sonderzuweisung (2,00 Mrd. Euro) noch stärker steigen (Bundesagentur für Arbeit 2017a, 2017b). Hier wird angenommen, dass im Jahr 2019 eine Sonderzuweisung nicht erfolgen wird. Unter dieser Annahme werden die Verwaltungsausgaben (gemäß Kapitel 5) im Jahr 2019 stark sinken. Die Ausgaben gemäß Kapitel 6 (vor allem Personalausgaben) werden in den Jahren 2018 und 2019 wohl deutlich schwächer zunehmen als im Jahr 2017. Die sonstigen Ausgaben (Ausgaben gemäß Tabelle 2 wie z.B. die Aufwendungen für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben) werden im Jahr 2018 und im Jahr 2019 wenig steigen.

Die Koalitionsparteien haben vereinbart, über die Bundesagentur für Arbeit ein Recht auf Beratung zur Weiterbildung zu realisieren. Zudem wollen sie die „Voraussetzung für einen Anspruch auf Förderung der beruflichen Weiterbildung gemäß § 81 Sozialgesetzbuch III im Sinne von Erweiterungsqualifizierungen anpassen“ (Koalitionsvertrag 2018: 50). Auch sollen finanzielle Anreize für die Weiterbildung geschaffen werden (Koalitionsvertrag 2018: 51). Über Details wird noch gestritten. Hier werden deshalb Mehrausgaben nicht berücksichtigt.

Die gesamten Ausgaben der Bundesagentur dürften im Jahr 2018 um 1,06 Mrd. Euro zunehmen. Im Jahr 2019 werden sie sinken und sich wohl auf 31,26 Mrd. Euro belaufen.

2 RÜCKLAGEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT AUF REKORDNIVEAU

Infolge der Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit haben in den vergangenen Jahren deren Rücklagen kräftig zugenommen. Einzelne Einnahmen und Ausgaben werden aber – seit dem Jahr 2013 – nicht im allgemeinen Haushalt verbucht, sondern speziellen Zwecken bzw. Fonds zugeordnet. Es geht um die Einnahmen aus der Insolvenzgeldumlage und um die Ausgaben für das Insolvenzgeld einerseits sowie um die Einnahmen aus der Winterbeschäftigungsumlage und um die Ausgaben für die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung (vor allem Wintergeld) andererseits. So entstehen neben dem allgemeinen Budgetsaldo gegebenenfalls Zuführungen zur Insolvenzgeldrücklage und zur Winterbeschäftigungsrücklage und entsprechende Rücklagen oder Entnahmen aus diesen speziellen Rücklagen. Die gesamten Änderungen dieser Rücklagen resultieren aus den Differenzen aus den betreffenden Einnahmen und Ausgaben abzüglich anteiliger Personal- und sonstiger Verwaltungsausgaben.

Während sich die speziellen Rücklagen aufgrund bestimmter Regeln (Anpassungen beim Unter- oder Überschreiten bestimmter Grenzen) wenig verändern, hat die allgemeine Rücklage Ende 2017 einen sehr hohen Wert von 17,2 Mrd. Euro erreicht (Tabelle 5). Ende des Jahres 2018 wird sich die allgemeine Rücklage wohl auf 23,7 Mrd. Euro belaufen, Ende 2019 auf 29,9 Mrd. Euro.

Die Erträge auf die allgemeine Rücklage sind gering. Zwar betrug die Rendite (Zinserträge in Relation zu den Rücklagen zum Ende des Vorjahres) im Jahr 2012 noch fast 3 Prozent, aber in den Jahren 2013 bis 2017 war sie mit 0,02 bis 0,04 Prozent vernachlässigbar gering. In den Jahren 2018 und 2019 dürfte die Rendite 0 Prozent betragen (Boss 2018: 10).

Tabelle 5:
Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit am Ende der Jahre 2011–2019 (1 000 Euro)

	Allgemeine Rücklage	Insolvenzgeldrücklage	Winterbeschäftigungs- rücklage	Rücklage insgesamt
2011	39 910	0	0	39 910
2012	2 627 174	0	0	2 627 174
2013	2 440 887	30 450	217 018	2 688 355
2014	3 419 285	573 813	272 809	4 265 907
2015	6 489 703	1 205 415	290 956	7 986 074
2016	11 454 772	1 675 242	318 864	13 448 877
2017	17 249 758	1 823 600	327 141	19 400 499
2018*	23 690 500	1 670 000	310 000	25 670 500
2019*	29 890 500	1 520 000	310 000	31 720 500

*Eigene Prognose.

Quelle: Auskunft der Bundesagentur für Arbeit vom 2.1.2018, vom 18.1.2018 und vom 5.2.2018 auf Anfrage; eigene Berechnungen.

3 DER BUDGETSALDO UND SEINE KOMPONENTEN – KONJUNKTURELLER UND STRUKTURELLER BUDGETSALDO

Der Überschuss der Bundesagentur wird im Jahr 2018 bei unverändertem Recht wohl 6,27 Mrd. Euro betragen. Im Jahr 2019 wird er sich unter den getroffenen Annahmen wohl auf 6,05 Mrd. Euro belaufen.

Der Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit lässt sich in eine konjunkturelle und in eine strukturelle Komponente zerlegen. Der strukturelle Budgetsaldo ist derjenige, der resultiert, wenn das Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen dem Produktionspotenzial gleicht, die Produktionslücke (der „output gap“) also null ist. Die Differenz zwischen dem Budgetsaldo und der strukturellen Komponente des Saldos ist die konjunkturelle Komponente.

Im Jahr 2017 war das Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen knapp ein Prozent größer als das Produktionspotenzial (Ademmer et al. 2018b: 9), der Budgetsaldo betrug 5,95 Mrd. Euro. Der strukturelle Teil davon ist derjenige, der resultierte, wenn das Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen in den vergangenen Jahren um insgesamt knapp einen Prozentpunkt weniger zugenommen hätte, als es tatsächlich der Fall war. Unter dieser Bedingung wäre die Beschäftigtenzahl im Jahr 2017 um 306 000 Personen geringer als sonst gewesen. Die Arbeitslosenzahl wäre um 153 000 Personen, die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld (bei einer Empfängerquote von reichlich 29 Prozent) um 45 000 Personen größer gewesen. Für das Arbeitslosengeld hätten 0,85 Mrd. Euro mehr aufgewendet werden müssen, für andere streng konjunkturabhängige Ausgaben 0,12 Mrd. Euro. Die Beitragseinnahmen wären um 0,31 Mrd. Euro, die gesamten Einnahmen um 0,32 Mrd. Euro geringer als sonst gewesen. Die konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos im Jahr 2017 beträgt insgesamt 1,29 Mrd. Euro (Tabelle 4). Der Budgetsaldo beträgt konjunkturbereinigt 4,66 Mrd. Euro.

Tabelle 4:
Der Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit und seine Komponenten 2017–2019 (Mrd. Euro)

	2017	2018*	2019*
Budgetsaldo (1)	5,95	6,27	6,05
Konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos (2)	1,29	1,90	2,99
Strukturelle Komponente des Budgetsaldos (3) = (1) – (2)	4,66	4,37	3,06
Sonderzuweisungen an den Versorgungsfonds der Bundesagentur (4)	0,70	2,00	0,00
Bereinigter struktureller Budgetsaldo (5) = (3) + (4)	5,36	6,37	3,06
<i>Nachrichtlich:</i>			
Gesamte Zuführung zum Versorgungsfonds der Bundesagentur (Kapitel 5)	1,22	2,64	0,75

*Eigene Prognose.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2016c); Bundesagentur für Arbeit (2017b); eigene Berechnungen.

Der strukturelle Saldo für das Jahr 2018 beträgt bei analoger Rechnung bei einem „output gap“ von 1,3 Prozentpunkten (errechnet aus den Daten in Ademmer et al. 2018a: 36, Ademmer et al. 2018b: 10 und Ademmer et al. 2018c: 32) 4,37 Mrd. Euro, die konjunkturelle Komponente beläuft sich auf 1,90 Mrd. Euro. Für das Jahr 2019 resultieren bei einem „output gap“ von 2,0 Prozentpunkten ein struktureller Saldo in Höhe von 3,06 Mrd. Euro und eine konjunkturelle Komponente in Höhe von 2,99 Mrd. Euro.

Bei der Berechnung der strukturellen Budgetsalden wurde nicht berücksichtigt, dass die Zuführungen zum Versorgungsfonds der Bundesagentur in den Jahren 2017 und 2018 Sonderzuweisungen umfassen. Diese sind außergewöhnliche Ausgaben und nicht struktureller Art. Die berechneten strukturellen Salden sind daher um die Sonderzuweisungen zu erhöhen. Die bereinigten strukturellen Budgetsalden belaufen sich auf 5,36 Mrd. Euro im Jahr 2017 und 6,37 Mrd. Euro im Jahr 2018. Dies entspricht 0,49 bzw. 0,56 Beitragssatzpunkten.

Bei der Berechnung für das Jahr 2019 wird angenommen, dass es eine Sonderzuweisung nicht geben wird. Im Jahr 2019 wird der bereinigte strukturelle Saldo wohl 3,06 Mrd. Euro betragen. Dies entspricht 0,26 Beitragssatzpunkten. Wenn – anders als hier angenommen – im Jahr 2019 eine Sonderzuweisung gezahlt wird, dann fällt der Budgetsaldo geringer als sonst aus; der strukturelle Budgetsaldo ändert sich aber nicht.

4 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE ÜBERLEGUNGEN

Der Beitragssatz sollte so festgesetzt werden, dass der strukturelle Budgetsaldo null ist. Der Budgetsaldo ist dann im Konjunkturzyklus im Durchschnitt der Jahre null. In Jahren mit negativem „output gap“ entsteht ein Budgetdefizit, das durch Verschuldung der Bundesagentur oder durch einen Zuschuss des Bundes und dessen Verschuldung ausgeglichen wird. Eine Verschuldung ist in dem Maße unnötig, in dem eine Rücklage besteht. In Jahren der überdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung entstehen Überschüsse, die zur Schuldentilgung oder zur Rückzahlung des Zuschusses des Bundes oder zur Erhöhung der Rücklage verwendet werden.

Für das Jahr 2018 bedeutet dies, dass ein Beitragssatz von 2,44 (3,00 minus 0,56) Prozent angemessen wäre. Für das Jahr 2019 wäre unter den getroffenen Annahmen für neue Maßnahmen ein Beitragssatz von 2,44 (2,70 minus 0,26) Prozent adäquat.

Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung sollte deshalb stärker als beschlossen gesenkt und rasch auf 2,4 Prozent reduziert werden. Wenn der Beitragssatz mit Wirkung ab 1. September 2018 von 3 auf 2,4 Prozent gesenkt würde, dann fielen die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2018 um 2,43 Mrd. Euro und im Jahr 2019 um 3,58 Mrd. Euro geringer als sonst aus. Die Allgemeine Rücklage betrüge Ende 2018: 21,26 statt 23,69 Mrd. Euro; Ende 2019 beläuft sich die Allgemeine Rücklage auf 23,88 statt auf 29,89 Mrd. Euro.

Einzelne Politiker der CDU und der CSU plädierten im Frühjahr 2018 für eine Senkung des Beitragssatzes um mehr als 0,3 Prozentpunkte: Hermann Gröhe, stellvertretender Vorsitzender der CDU-Fraktion, forderte eine Senkung um mehr als 0,3 Prozentpunkte; Alexander Dobrindt, Vorsitzender der CSU-Landesgruppe, verlangte eine Senkung um 0,5 Prozentpunkte (FAZ 2018a).

Peter Clever, für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Mitglied des Verwaltungsrats der Bundesagentur für Arbeit, hält eine Senkung des Beitragssatzes um mehr als 0,3 Prozentpunkte für notwendig (Handelsblatt 2018a: 6).

Johannes Vogel, arbeitsmarktpolitischer Sprecher der FDP-Fraktion, meint, „dass eine Senkung des Arbeitslosenbeitrags um 0,3 Prozentpunkte eine Zumutung gegenüber den Beitragszahlern wäre“ (FAZ 2018c).

Die Bundesbank resümiert im Mai 2018 in ihrem Bericht über die Finanzen der Bundesagentur für Arbeit: „Angesichts der auch strukturell sehr günstigen Arbeitsmarktlage scheint ... eine stärkere Senkung als die avisierten 0,3 Prozentpunkte vertretbar“ (Deutsche Bundesbank 2018: 76).

Hubertus Heil, der Bundesminister für Arbeit und Soziales, warnte dagegen vor einer Senkung des Beitragssatzes um mehr als 0,3 Prozentpunkte (FAZ 2018a). Es gebe in Zeiten der Digitalisierung einen großen Bedarf nach beruflicher Weiterbildung und Qualifizierung. Die Bundesagentur brauche mehr Mittel für Weiterbildung (FAZ 2018h; Handelsblatt 2018c).

Konkret will Minister Heil mit Wirkung ab Januar 2019 den Anspruch auf Arbeitslosengeld ausweiten. Arbeitslose sollen schon dann Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie in den drei Jahren vor der Arbeitslosigkeit mindestens 10 Monate lang beschäftigt waren; gegenwärtig besteht Anspruch erst dann, wenn in den zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 12 Monate lang ein Beschäftigungsverhältnis bestand (FAZ 2018b). „Zudem sollen Arbeitslose nach einer Weiterbildungsmaßnahme künftig ... mindestens drei weitere Monate lang Arbeitslosengeld erhalten, statt bisher einen“ (FAZ 2018b). Zu den damit verbundenen Mehrausgaben hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales keine Angaben gemacht.

Eine Lockerung der Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld bedeutet eine höhere Lohnersatzleistung für die Leistungsempfänger im Durchschnitt. Je höher die Lohnersatzleistung, umso höher ist aber der von den Arbeitnehmern angestrebte Lohnsatz (Boss et al. 2007: 15). Es ist dann, wenn Arbeitslosengeld unter weniger restriktiven Voraussetzungen gewährt wird, mit einem Tariflohnanstieg zu rechnen, der größer als sonst ist; der Schaden, den Gewerkschaften durch höhere Tariflohnsteigerungen in Form von mehr Arbeitslo-

sigkeit anrichten, wird nämlich aus ihrer Sicht leichter erträglich, weil in mehr Fällen als sonst das Arbeitslosengeld an die Stelle des Nettolohns tritt. Die Arbeitskosten steigen rascher als sonst. Die Beschäftigung fällt kleiner als sonst aus, während die Arbeitslosenzahl größer als sonst ist.

Der gegenteilige Effekt tritt mittelfristig ein, wenn der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung – wie vorgeschlagen – um weitere 0,3 Prozentpunkte gesenkt wird. Die Zunahme der Arbeitskosten wird gedämpft, die Ausweitung der Beschäftigung wird begünstigt, und die Arbeitslosigkeit nimmt ab. Das Produktionspotenzial ist höher als sonst. Die Finanzlage des Staates verbessert sich.

Minister Heil warnt auch aus folgendem Grund vor einer – wie er sagt – „zu üppi- gen“ Beitragssatzsenkung. Die Bundesagentur brauche eine Reserve, um eine Krise durch- stehen zu können. In einer Krise sei es verfehlt, den Beitragssatz zu erhöhen (FAZ 2018f). Diese Argumentation überzeugt aber nicht. Sie soll wohl verschleiern, dass der wahre Grund für eine begrenzte Beitragssatzsenkung darin besteht, dass Mehrausgaben angestrebt wer- den.

Zu berücksichtigen ist bei der Entscheidung zwischen den wirtschaftspolitischen Optionen auch, dass der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung zum Jahresbeginn 2019 um 0,3 Prozentpunkte erhöht werden soll (FAZ 2018d; Handelsblatt 2018b); sogar eine Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte ist im Gespräch (FAZ 2018i). Auch soll der Bei- tragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht entsprechend der geltenden Rechts- lage gesenkt werden; vielmehr sind Mehrausgaben geplant (FAZ 2018g). Bei einem Bei- tragssatz von 2,7 Prozent in der Arbeitslosenversicherung beliefe sich der Beitragssatz zur Sozialversicherung insgesamt auf rund 40 Prozent. Bei einem Beitragssatzanstieg in der sozialen Pflegeversicherung um 0,5 Prozentpunkte betrüge der Beitragssatz insgesamt 39,95 Prozent für Versicherte mit Kindern und 40,20 Prozent für Versicherte ohne Kinder.

Angesichts der potenziell stärkeren Anhebung des Beitragssatzes in der Pflegeversicherung und des Beitragssatzes insgesamt will Gesundheitsminister Spahn „bei seinem Kabinetts- kollegen Heil dafür werben, den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung stärker zu senken“ (FAZ 2018i). Bundesminister Heil kann sich vorstellen, dass wir die Beiträge zur Arbeitslosen- versicherung, um mehr als die vereinbarten 0,3 Prozent senken. Dazu müssen CDU und CSU jedoch aufhören, Investitionen in Weiterbildung und Qualifizierung zu blockieren“ (FAZ 2018j).

LITERATUR

Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths und G. Potjagailo (2018a). Deutsche Wirtschaft näher am Limit. Kieler Konjunkturberichte 41 (2018|1). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (16. April 2018) <https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2018/kkb_41_2018-q1_deutschland_de.pdf>.

- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, K.-J. Gern, D. Groll, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths, G. Potjagailo und U. Stolzenburg (2018b). Wachstum lässt nach – Konjunktur kühlt ab. Kieler Konjunkturberichte 42 (2018|1). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (16. April 2018) <https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2018/kkb_42_2018-q1_mfp.pdf>.
- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths, G. Potjagailo und Maik Wolters (2018c). Deutsche Wirtschaft: Luftloch im konjunkturellen Höhenflug. Kieler Konjunkturberichte 44 (2018|2). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (22. Juni 2018) <https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2018/kkb_44_2018-q2_deutschland_de.pdf>.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (5. Juni 2018) <<https://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2007/kd441-442.pdf>>.
- Boss, A. (2018). Bundesagentur für Arbeit: Warum eine sofortige Beitragssatzsenkung geboten ist. Kiel Policy Brief 114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a). Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2013 bis 2017 – Soll- und Ist-Vergleich. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016b). Haushaltsplan 2017. Via Internet (30. Januar 2017) <https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk1/~edisp/egov-content488711.pdf?_ba.sid=EGOV-CONTENT488717>.
- Bundesagentur für Arbeit (2016c). Kurzfassung Haushaltsplan 2017. Eckwerte vom 11. Oktober 2017. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a). Der Haushalt 2018 der Bundesagentur für Arbeit: Gut gerüstet für die Zukunft. Presseinformation Nr. 25. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017b). Kurzfassung Haushaltsplan 2018. Eckwerte vom 12. Oktober. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017c). Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dezember und Jahr 2017. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018). Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt. Juli. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2018). Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Via Internet (6. August 2018) <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwurfe/ref-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf?jsessionid=5C0B63B2DDAA82E78977CAB8009F72F8?__blob=publicationFile&v=1>.
- Deutsche Bundesbank (2018). Monatsbericht. Mai. Frankfurt am Main.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018a). Regierungsstreit über den Arbeitslosenbeitrag. 19. Mai: 21.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018b). Beitragssenkung mit Vorbehalt. 1. Juni: 18.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018c). Arbeitsagentur hat noch mehr Geld. 9. Juni: 20.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018d). Spahn bittet Pflegeversicherte zur Kasse. 14. Juni: 15.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018e). Heil will Geringverdienern Rente schenken. 5. Juli: 17.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018f). Scholz reagiert auf Trump mit der Vision dauerhaft hoher Renten. 7. Juli: 22.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018g). Das Rentenpaket kostet 30 Milliarden Euro. 14. Juli: 19.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018h). Zigtausende Förderstellen für Langzeitarbeitslose. 18. Juli: 17.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018i). Der Pflegebeitrag steigt wohl stärker als geplant. 23. Juli: 15.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018j). Die Arbeit von morgen sichern. 7. August: 8.
- Handelsblatt (2018a). Geben und Nehmen bei den Sozialbeiträgen. 23. Mai: 6–7.
- Handelsblatt (2018b). Kostspieliger Kassensturz. 14. Juni: 16.
- Handelsblatt (2018c). Heil pokert bei Beitragssenkung. 18. Juli: 12.
- Handelsblatt (2018d). Mehr Geld für kleine Einkommen. 7. August: 11.
- Koalitionsvertrag (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Via Internet (Zugriff am 19. Februar 2018) <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1>.
- Statistisches Bundesamt (2018). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse. 4. Vierteljahr 2017*. Wiesbaden.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER

Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Redaktionsteam:

Dr. Klaus Schrader (Schriftleitung, v.i.S.d.
§ 6 MDStV), Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Margitta Führmann.
Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich
selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des
Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Dennis J. Snower, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

© hohl – iStockphoto

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2018 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>