

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1384

**Wohin mit den Überschüssen der
Bundesagentur für Arbeit?**

von

Alfred Boss

Oktober 2007

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Wohin mit den Überschüssen der Bundesagentur für Arbeit?

Zusammenfassung:

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hat sich in den Jahren 2006 und 2007 deutlich verbessert. Neben der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung haben dazu verschiedene Arbeitsmarktreformen beigetragen. Über die Verwendung der Überschüsse und der angesammelten Rücklage wird heftig diskutiert. Zusätzliche Leistungen an Arbeitslose und eine geringe Reduktion des Beitragssatzes werden vorgeschlagen. Es ist aber möglich, den Beitragssatz um einen vollen Prozentpunkt zu senken, ohne dass die Bundesagentur für Arbeit Finanzierungsprobleme hat, zumal eine kräftige Beitragssatzsenkung zu mehr Beschäftigung führen würde.

Abstract:

The financial status of the unemployment insurance system in Germany has improved markedly since 2005. Some reform measures and the upswing of the economy are the most important reasons for the favorable development. It is hotly debated how to use the surplus of the Federal Labor Agency. Additional transfers to the unemployed and a small reduction of the rate of contributions are the measures proposed. However, it is possible to reduce the rate of contributions by an additional percentage point without running into financial distress in the next years. This can be concluded if the impact of the reduction of the rate of contributions on labor costs and labor demand is taken into account.

Schlagworte: Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosengeld, Sozialversicherungsbeiträge, Beschäftigung

JEL-Klassifikation: H24, H29

Dr. Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel

Telefon: +49 (431) 8814-231

Telefax: +49 (431) 8814-525

E-Mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

Inhalt

A.	Problemstellung	1
B.	Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2005 bis 2008	1
C.	Die Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 im Risikofall	5
D.	Diskutierte Optionen der Politik	6
	1. Die geltenden Regelungen beim Arbeitslosengeld	6
	2. Zusätzliche Ausgaben der Bundesagentur	7
	3. Verringerung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung	9
E.	Der Vorschlag: Verringerung des Beitragssatzes auf 2,9 Prozent	10
	1. Der Ausgangspunkt der Überlegungen	10
	2. Das Ausmaß der Reduktion der Arbeitskosten	11
	3. Konsequenzen für die Beschäftigung	12
	4. Konsequenzen für die Finanzlage der Bundesagentur	13
F.	Schlussfolgerungen	14
G.	Anhang	14
H.	Literatur	15

A. Problemstellung

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hat sich sehr stark verbessert; ihre Rücklage wird im Jahr 2007 kräftig zunehmen. Der Streit um die Verwendung der Mittel ist entbrannt. Die einen wollen den Beitragssatz stärker als im Gesetzentwurf vorgesehen senken, die anderen wollen zusätzliche Ausgaben tätigen; innerhalb der beiden Gruppen lässt sich differenzieren nach dem Ausmaß einer Reserve, die für den Fall einer wirtschaftlichen Abschwächung für erforderlich gehalten wird.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Finanzlage entwickelt hat und bis zum Ende des Jahres 2008 vermutlich entwickeln wird; bei der Prognose wird die im Herbstgutachten der Institute enthaltene Prognose zugrunde gelegt (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007), die von der Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) vom September 2007 etwas abweicht (Boss et al. 2007b). Dann erfolgt ein Blick auf die Jahre 2009 und 2010 mit der Absicht, die Finanzlage unter der (wenig begründeten) Annahme eines deutlichen Abschwungs in den Jahren 2009 und 2010 abzuschätzen. Danach wird dargelegt, welche Optionen der Politik auf der Einnahmen- und/oder der Ausgabenseite des Budgets der Bundesagentur besonders intensiv diskutiert werden und wie sie zu bewerten sind. Rückwirkungen potentieller Maßnahmen (z.B. auf den Anspruchslohn) werden insoweit vernachlässigt. Schließlich wird ein Vorschlag unterbreitet. Es wird eine zusätzliche Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung empfohlen. Für diesen Fall werden die Konsequenzen für das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage und die Beschäftigung grob abgeleitet. Berücksichtigt man diese Konsequenzen, lässt sich ermitteln, ob das Ausmaß der Reduktion des Beitragssatzes tatsächlich möglich ist.

B. Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2005 bis 2008

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hat sich in den Jahren 2005 und 2006 stark verbessert (Tabelle 1). Dazu hat beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt und reformbedingt kräftig sank (Abbildung 1) und dass dabei die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld noch stärker als die Arbeitslosenzahl abnahm (Abbildung 2); demgegenüber hat sich das Arbeitslosengeld je Leistungsempfänger kaum verändert (Abbildung 3). Im Jahr 2006 hat zusätzlich eine Rolle gespielt, dass die Beiträge vorzeitig gezahlt werden mussten; im Ergebnis kamen Beiträge für die Lohnsumme von fast 13 Monaten auf.

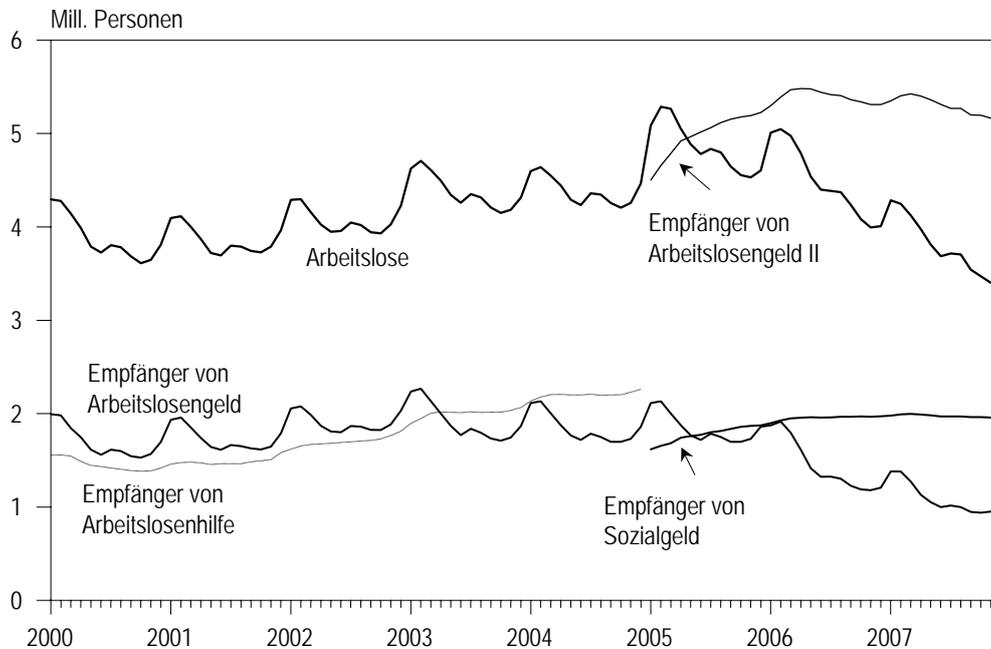
Tabelle 1:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2005–2008 (Mrd. Euro)

	2005	2006	2007 ^a	2008 ^a
Beiträge	46,99	51,18 ^b	32,45	31,10 ^c
Umlagen	1,44	1,12	1,01	1,05
Verwaltungskostenerstattung	3,61	2,36	2,46	2,50
Sonstige Einnahmen	0,65	0,72	0,99	1,35
Zuschuss des Bundes	0,40	0,00	6,47	2,58 ^d
Einnahmen	53,09	55,38	43,38	38,58
Eingliederungstitel	3,56	2,48	2,57	2,95 ^e
Arbeitslosengeld	27,78	23,61	17,92	16,10
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,64	0,35	0,46	0,47
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,45	1,09	1,03	1,05
Aussteuerungsbeitrag	4,56	3,28	1,90	0,00
Verwaltungsausgaben	5,98	5,34	5,60	5,70
Sonstige Ausgaben	9,12	8,01	7,06	7,15
Ausgaben	53,09	44,16	36,54	33,42
Saldo	0,00	11,22	6,84	5,16

^aPrognose. — ^bDavon 3,5 Mrd. Euro Extraeinnahmen infolge vorzeitiger Fälligkeit der Beiträge. — ^cBei einem Beitragssatz von 3,9 Prozent. — ^dNach Abzug der Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundes (5 Mrd. Euro). — ^eEinschließlich der Ausgaben für Programme, die bis zum Jahr 2007 aus dem Bundeshaushalt finanziert wurden; ausschließlich Ausgaben für einen Erwerbstätigenzuschlag.

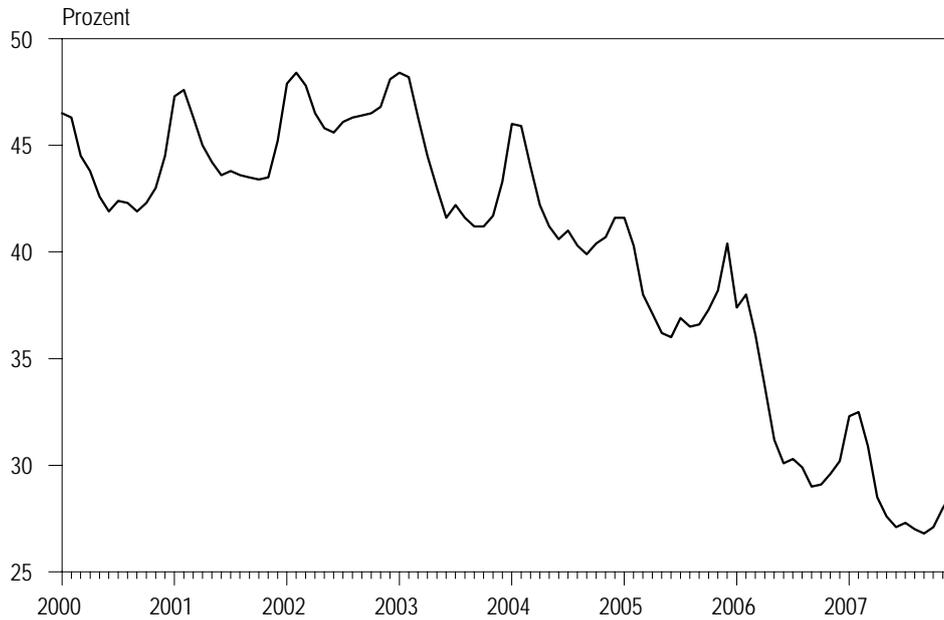
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (Ifd. Jgg.); eigene Berechnungen und Prognosen.

Abbildung 1:
Arbeitslose und Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II 2000–2007



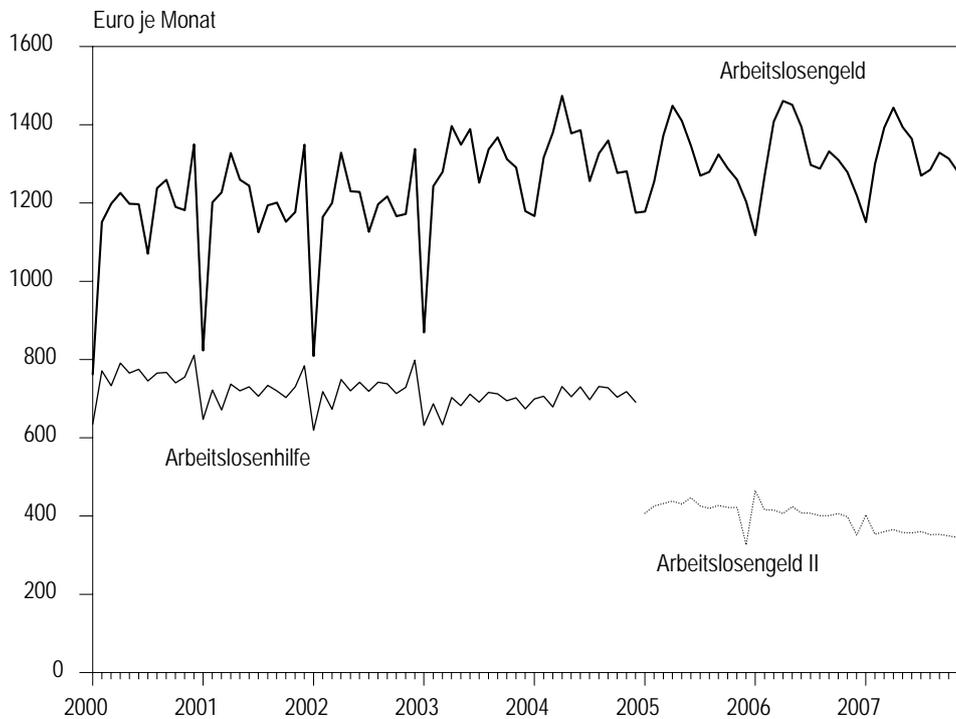
Quelle: Bundesagentur für Arbeit; prognostizierte Werte für Oktober bis Dezember 2007.

Abbildung 2:
Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld in Relation zur Zahl der Arbeitslosen 2000–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg); eigene Berechnungen; prognostizierte Werte für Oktober bis Dezember 2007.

Abbildung 3:
Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II (je Leistungsempfänger) 2000–2007



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; prognostizierte Werte für Oktober bis Dezember 2007.

Das Arbeitslosengeld machte im Jahr 2006 rund die Hälfte der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit aus. Ein großer Teil der restlichen Ausgaben entfiel auf arbeitsmarktpolitisch motivierte Ausgaben z.B. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen im Bereich Qualifizierung.¹

Im Jahr 2007 werden für das Arbeitslosengeld (einschließlich des Arbeitslosengeldes bei beruflicher Weiterbildung) vermutlich rund 18 Mrd. Euro ausgegeben, also rund 5,7 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2006. Zum einen ist die Arbeitslosigkeit konjunktur- und reformbedingt niedriger als im Jahr 2006. Zum anderen ist die Zahl der Leistungsempfänger wieder überproportional gesunken. Dazu hat beigetragen, dass die Dauer, für die Arbeitslosengeld maximal bezogen werden kann, auf 12 Monate im Regelfall (18 Monate für Ältere) verkürzt wurde; dies wirkt sich im laufenden Jahr erstmals auf die Ausgaben aus. Die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur verändern sich wenig, allerdings zahlt die Bundesagentur als Aussteuerungsbetrag einen wesentlich niedrigeren Betrag als im Jahr 2006 an den Bund, weil deutlich weniger Empfänger von Arbeitslosengeld zu Empfängern des Arbeitslosengeldes II werden. Auf der Einnahmenseite schlägt – trotz der gestiegenen Beschäftigung und der erhöhten Löhne – die Verringerung des Beitragssatzes von 6,5 auf 4,2 Prozent durch. Dem steht ein Zuschuss des Bundes in Höhe von 6,5 Mrd. Euro gegenüber. Die gesamten Einnahmen der Bundesagentur sinken gleichwohl um 12 Mrd. Euro. Die Bundesagentur für Arbeit wird trotz der kräftigen Reduktion des Beitragssatzes zum Jahresbeginn auch im Jahr 2007 einen hohen Überschuss erzielen.²

Im Jahr 2008 würde bei der erwarteten konjunkturellen Entwicklung (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007) und bei den geltenden Regeln für die Ausgaben und die Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit ein noch höherer Überschuss entstehen, die Rücklage (Ende 2007: 18,1 Mrd. Euro) würde deutlich zunehmen. Dazu würde der Rückgang der Arbeitslosengeldzahlungen maßgeblich beitragen.³

Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung wird aber zu Beginn des Jahres 2008 nach einem vom Bundeskabinett verabschiedeten Gesetzentwurf um 0,3 Prozentpunkte auf 3,9 Prozent gesenkt werden. Darüber hinaus wird der Bund im Jahr 2008 einen Teil der Einnahmen der Bundesagentur in Anspruch nehmen (BMF 2007: 22). So soll der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur seit dem Jahr 2005 an den Bund zahlt, abgeschafft werden; er würde sich im Jahr 2008 auf rund 2 Mrd. Euro belaufen.

¹ Diese Ausgaben werden also nicht über Steuern, sondern über Beiträge der Beschäftigten finanziert, wenn – wie im Jahr 2006 – der Bund angesichts ausreichender Einnahmen der Bundesagentur einen Zuschuss nicht zahlen muss. Betrachtet man die Arbeitsmarktpolitik als gesellschaftliche Aufgabe, so mag eine Steuerfinanzierung angezeigt sein.

² Zur Entwicklung der Finanzen der Bundesagentur bis zum dritten Quartal 2007 vgl. Bundesagentur (2007).

³ Im Jahr 2008 wird eine Versorgungsrücklage gebildet, aus der Beamtenpensionen gezahlt werden sollen. Diese Rücklage soll als Ausgabe im Jahr 2008 verbucht werden (Bundesagentur 2007: 16), ist aber eine Ersparnis.

Der Aussteuerungsbetrag soll durch einen Eingliederungsbeitrag ersetzt werden. Dieser beträgt 50 Prozent der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende; er wird auf 5 Mrd. Euro veranschlagt (BMF 2007: 22). Per saldo soll die Bundesagentur zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 3 Mrd. Euro tätigen müssen. In den folgenden Rechnungen wird die Änderung dadurch berücksichtigt, dass bei Wegfall des Aussteuerungsbetrags (1,9 Mrd. Euro) nicht Mehrausgaben von 5 Mrd. Euro verbucht werden, sondern ein in diesem Ausmaß reduzierter Zuschuss des Bundes veranschlagt wird; dies scheint im Interesse der Transparenz sinnvoll. Zudem soll die Bundesagentur statt des Bundes den Beitrag für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten zur Zeit der Arbeitslosigkeit (Soll 2007: 230 Mill. Euro) zahlen (BMF 2007: 22). Schließlich soll die Bundesagentur das Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (Soll 2007: 109 Mill. Euro) finanzieren (BMF 2007: 22). Der Überschuss der Bundesagentur wird unter diesen Umständen im Jahr 2008 sinken.

C. Die Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 im Risikofall

Eine Prognose der Finanzlage der Bundesagentur für die Zeit nach 2008 liegt nicht vor, es gibt lediglich eine Projektion der künftigen Entwicklung, die die Bundesagentur in Form ihrer Finanzplanung vorgelegt hat. Hier wird ein „Risikofall“ skizziert. Es wird eine ungünstige Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 unterstellt.

Es ist zwar nicht wahrscheinlich, aber nicht auszuschließen, dass sich die wirtschaftliche Expansion nach dem Jahr 2008 merklich abschwächt. Wenn beispielsweise die Zahl der Beschäftigten im Jahr 2009 um 250 000 Personen und im Jahr 2010 um weitere 250 000 Personen abnimmt und die Arbeitslosenzahl im Jahr 2009 und im Jahr 2010 – annahmegemäß – im gleichen Ausmaß steigt, dann steigen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld deutlich, zumal die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld überproportional zunähme. Auch die Zahlungen für das Kurzarbeitergeld etc. sind in diesem Fall größer. Das Beitragsaufkommen nimmt bei einem Beitragssatz von 3,9 Prozent zu, weil die Lohnsumme bei einem unterstellten Lohnanstieg um rund 2 ½ Prozent steigt. In der Folge sinkt zwar der Überschuss der Bundesagentur, die Rücklagen werden aber größer (Tabelle 2).

Tabelle 2:

Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2005–2010 im „Risikofall“ (Mrd. Euro)

	2005	2006	2007 ^a	2008 ^a	2009 ^b	2010 ^b
Beiträge	46,99	51,18	32,45	31,10 ^c	31,85 ^c	32,60 ^c
Umlagen	1,44	1,12	1,01	1,05	1,07	1,10
Verwaltungskostenerstattung	3,61	2,36	2,46	2,50	2,50	2,60
Sonstige Einnahmen	0,65	0,72	0,99	1,35	1,50	1,70
Zuschuss des Bundes	0,40	0,00	6,47	2,58 ^d	2,78 ^d	2,90 ^d
Einnahmen	53,09	55,38	43,38	38,58	39,70	40,90
Eingliederungstitel	3,56	2,48	2,57	2,95 ^e	3,05 ^e	3,15 ^e
Arbeitslosengeld	27,78	23,61	17,92	16,10	17,80	19,80
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeiter- geld	0,64	0,35	0,46	0,47	0,51	0,57
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,45	1,09	1,03	1,05	1,07	1,10
Aussteuerungsbetrag	4,56	3,28	1,90	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	5,98	5,34	5,60	5,70	5,85	6,00
Sonstige Ausgaben	9,12	8,01	7,06	7,15	7,35	7,55
Ausgaben	53,09	44,16	36,54	33,42	35,63	38,17
Saldo	0,00	11,22	6,84	5,16	4,07	2,73
<i>Nachrichtlich:</i>						
Abhängig Beschäftigte ^f (1 000)	34 490	34 696	35 310	35 600	35 350	35 100
Arbeitslose (1 000)	4 861	4 487	3 780	3 450	3 700	3 950
Empfänger von Arbeitslosengeld (1 000)	1 729	1 448	1 088	960	1 040	1 140
Arbeitslosengeld je Empfänger und Monat (Euro)	1 302	1 318	1 311	1 335	1 362	1 390
Rücklage am Jahresende	.	11,22	18,06	23,22	27,29	30,02

^aPrognose. — ^bKeine Prognose, sondern eine als wenig wahrscheinlich unterstellte Entwicklung. — ^cBei einem Beitragssatz von 3,9 Prozent. — ^dNach Abzug der Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundes (5 Mrd. Euro). — ^eEinschließlich der Ausgaben für Programme, die bislang der Bund finanzierte. — ^fInlandskonzept.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007: 51); eigene Berechnungen und Prognosen.

D. Diskutierte Optionen der Politik

Im Folgenden wird skizziert, welche Optionen auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite der Bundesagentur die politische Debatte beherrschen. Zuvor wird die für das Arbeitslosengeld geltende Rechtslage dargestellt.

1. Die geltenden Regelungen beim Arbeitslosengeld

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, zu denen Beamte und Richter nicht gehören, zahlen einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung (seit Januar 2007; 4,2 Prozent des Bruttolohns; bis dahin 6,5 Prozent) an die Bundesagentur für Arbeit. Es gibt eine Beitragsbemessungsgrenze (2007: 5 250 Euro je Monat, neue Länder: 4 550 Euro). Beiträge für Löhne aus Mini-Jobs (Beschäftigung zu einem Lohn von maximal 400 Euro je Monat) sind nicht zu zahlen.

Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosmeldung mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig war (DATEV 2007: 241). Die Zeitspanne, für die Arbeitslosengeld gezahlt wird, richtet sich nach der Dauer der Versichertenzeit innerhalb der letzten vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung und nach dem Lebensalter des Betroffenen (Tabelle 3). Das Arbeitslosengeld beträgt 60 Prozent des vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Nettolohns; für Anspruchsberechtigte mit mindestens einem Kind beläuft es sich auf 67 Prozent (DATEV 2007: 241).

Tabelle 3:

Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld in Abhängigkeit von der Versicherungszeit und vom Lebensalter^a

Versicherungszeit von insgesamt mindestens ... Monaten innerhalb der letzten vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung	Lebensalter (in Jahren)	Dauer des Anspruchs (in Monaten)
} 12 16 20 24 30 36	beliebig	6
		8
		10
		12
	55 oder mehr	15
	55 oder mehr	18

^aRegelung, die für alle gilt, die ab Februar 2006 arbeitslos wurden bzw. werden.

Quelle: DATEV (2007: 242).

Ein Arbeitslosengeld, das wegen eines zur Zeit der Erwerbstätigkeit niedrigen („letzten“) Nettolohns gering ist, wird bei Bedürftigkeit durch „ergänzendes“ Arbeitslosengeld II auf das Niveau eines von der Gesellschaft garantierten Mindesteinkommens aufgestockt (vgl. Boss und Elendner 2005). Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, so wird bei Bedürftigkeit Arbeitslosengeld II gezahlt. Das Arbeitslosengeld II wird aus dem Steuertopf (genauer: den Steuereinnahmen des Bundes und der Gemeinden) finanziert.

2. Zusätzliche Ausgaben der Bundesagentur

Viele Vorschläge setzen bei den Ausgaben an.⁴ So wird gefordert, den Zeitraum, in dem Arbeitslosengeld bezogen werden kann, zu verlängern, also eine zentrale Reformmaßnahme im Rahmen der Agenda 2010 mindestens partiell zurückzunehmen. Beide Regierungsparteien wollen das Arbeitslosengeld älteren Personen bzw. lange zeit versicherten Personen für einen längeren Zeitraum gewähren.

⁴ Einige Programme wurden bereits beschlossen (BMAS 2007b; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007: 49).

Der SPD-Parteivorstand hat sich dafür ausgesprochen (SPD 2007),

- Arbeitslosen, die das 45. Lebensjahr vollendet haben, 15 Monate lang Arbeitslosengeld zu zahlen (bei 30 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den 5 Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit) und
- Arbeitslosen, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, bei 36 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den 5 Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 18 Monate lang Arbeitslosengeld zu zahlen und bei 42 Monaten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in den 5 Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 24 Monate lang Arbeitslosengeld zu gewähren.

Die CDU hat auf ihrem Parteitag in Dresden beschlossen (CDU 2007), die Bezugsdauer an die Dauer der Beitragszahlung zu koppeln. Bei einer versicherungspflichtigen „Vorbeschäftigungszeit“ von mindestens 15 Jahren erhöht sich die Bezugsdauer auf bis zu 15 Monate, bei einer „Vorbeschäftigungszeit“ von mindestens 25 Jahren auf bis zu 18 Monate; für einen Übergangszeitraum wird bei mindestens 40 Beitragsjahren Arbeitslosengeld für bis zu 24 Monate gezahlt.

Es gibt derzeit rund 500 000 Empfänger des Arbeitslosengeldes, die älter als 45 Jahre sind. Es ist unbekannt, wie viele davon nach dem Vorschlag der SPD bzw. dem Plan der CDU begünstigt wären.

Beide Maßnahmen sind problematisch (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007: 61). Sie bewirken höhere Ausgaben. Vor allem aber würden die offenbar erzielten Erfolge (verstärkte Anreize zur Arbeitssuche, erhöhte Erwerbsbeteiligung älterer Menschen) aufs Spiel gesetzt. Insbesondere würde der für die Beschäftigung günstige Einfluss der Verkürzung der Bezugsdauer auf die Tariflohnentwicklung (Boss et al. 2007a) gefährdet.

Auch wird erwogen, einen so genannten Erwerbstätigenzuschlag für Geringverdiener mit relativ großer Arbeitszeit (für „vollzeitnah Erwerbstätige“ mit niedrigem Lohn) zu zahlen, die bislang Arbeitslosengeld II beziehen (Creutzburg 2007). Die Mehrausgaben sollen von der Bundesagentur für Arbeit – so der Vorschlag der SPD – oder vom Bund – so die Absicht der CDU/CSU – finanziert werden. Würde ein solcher Zuschlag eingeführt, so würde zwar die Zahl der Empfänger des Arbeitslosengeldes II reduziert, aber nur dadurch, dass die betroffenen Leistungsempfänger anders genannt würden. Zudem würde der Kreis der Begünstigten vergrößert mit der Folge, dass ein Grundprinzip des Systems des Arbeitslosengeldes II ausgehöhlt würde, nach dem einerseits Nettolohn und Arbeitslosengeld II zusammen ein von der Gesellschaft als auskömmlich

angesehenes verfügbares Einkommen ergeben, wenn Bedürftigkeit vorliegt, nach dem andererseits Arbeitslosengeld II nicht gewährt wird, wenn Bedürftigkeit nicht besteht. Im Übrigen wäre – je nach Ausgestaltung im Detail – mit niedrigen oder (mit größerer Wahrscheinlichkeit) hohen Kosten zu rechnen.⁵

Vorgeschlagen wird zudem ein so genannter Ausbildungsbonus. Das Bereitstellen von Ausbildungsplätzen soll durch eine Ermäßigung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung attraktiv gemacht werden. Einzelheiten sind nicht bekannt.

Im Gespräch ist schließlich eine Aufstockung des so genannten Kinderzuschlags (bisher 140 Euro je Monat).⁶ Dieser Zuschlag wird vom Bund finanziert, es ist aber nicht auszuschließen, dass die Ausgaben auf die Bundesagentur für Arbeit verlagert werden. Der Kinderzuschlag sollte nicht erhöht und/oder einem größeren Personenkreis gewährt, sondern abgeschafft werden. Will man Haushalte mit Kindern unterstützen, so bieten sich Lösungen im Rahmen des Arbeitslosengeld-II-Systems an, die nicht die skizzierten Mängel aufweisen (vgl. auch Boss et al. 2007b).

3. Verringerung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung

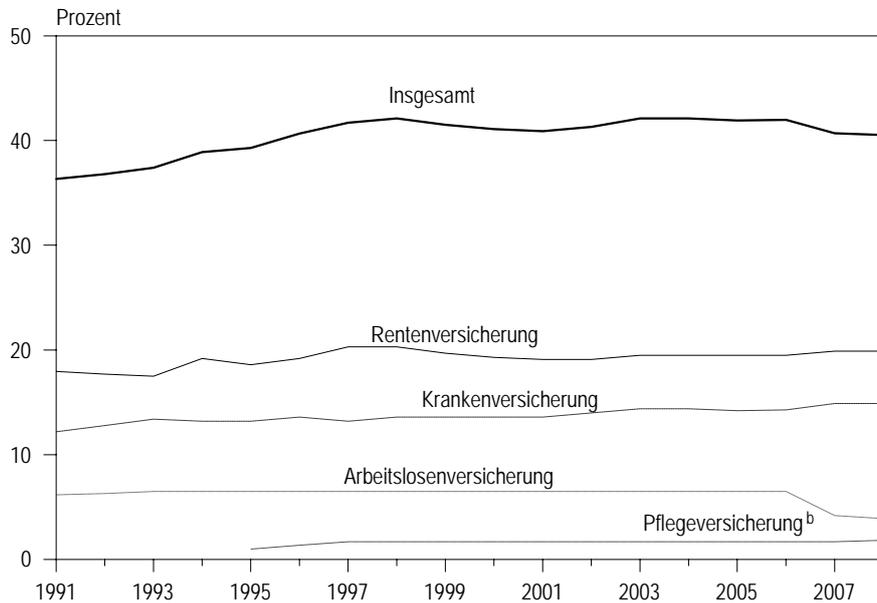
Nach dem Gesetzentwurf vom Oktober 2007 soll der Beitragssatz ab Januar 2008 3,9 Prozent betragen, die Koalitionsparteien wollen den Beitragssatz aber stärker senken. Es scheint beabsichtigt zu sein, ihn auf 3,5 Prozent festzusetzen.

Die gesamte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge wäre dann etwas geringer als sonst. Sie beliefe sich aber immer noch auf 40,5 Prozent und wäre damit höher als im Jahr 1991 (Abbildung 4) und sogar um 14 Prozentpunkte größer als im Jahr 1970 (Anhang, Abbildung A1).

⁵ Die SPD-Variante hätte Mehrausgaben der Bundesagentur, aber eine Entlastung des Bundeshaushalts zur Folge; per Saldo resultierten zusätzliche Ausgaben. Nach dem Plan der CDU würden der Bundeshaushalt und damit die Steuerzahler belastet.

⁶ Der Kinderzuschlag wird seit Jahresbeginn 2005 anstatt des Sozialgeldes (auf drei Jahre befristet) an Personen gezahlt, die selbst einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II nicht haben, deren Kinder aber anspruchsberechtigt sind. Er ist ein Fremdkörper im Arbeitslosengeld-II-System, verursacht extrem hohe Verwaltungskosten (auch durch die Verknüpfung mit Wohngeldansprüchen), ist verteilungspolitisch problematisch (wegen seiner unterschiedlichen Wirkung in Abhängigkeit vom Alter der Kinder und vom Familienstand) und schwächt die Arbeitsanreize (Boss und Elendner 2005: 175–176); zu einer ausführlichen Analyse vgl. Meister (2006). Für den Kinderzuschlag wendete der Bund im Jahr 2006 137 Mill. Euro auf (BMF 2007: 234).

Abbildung 4:
Beitragsätze zur Sozialversicherung^a im früheren Bundesgebiet 1991–2008



^aIn Prozent des versicherungspflichtigen Entgelts. — ^bOhne Extra-Beitrag für Versicherte ohne Kinder (0,25 Prozent ab 2005).

Quelle: BMAS (2006); eigene Prognosen.

Das Beitragsaufkommen wäre bei einem Beitragssatz von 3,5 statt 3,9 Prozent – rein rechnerisch – im Jahr 2008 um ca. 3,2 Mrd. Euro niedriger als sonst. Es gäbe aber positive Effekte auf die Beschäftigung. Selbst dann, wenn man diese außer Betracht lässt, wäre mit Überschüssen der Bundesagentur in den Jahren bis 2010 zu rechnen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 normal verläuft; im Risikofall wäre das Budget der Bundesagentur in etwa ausgeglichen.

E. Der Vorschlag: Verringerung des Beitragssatzes auf 2,9 Prozent

1. Der Ausgangspunkt der Überlegungen

Im Folgenden wird dargelegt, dass eine Reduktion des Beitragssatzes möglich ist, die weit stärker als die geplante ist. Konkret wird vorgeschlagen, den Beitragssatz auf 2,9 Prozent festzusetzen. Wenn dies vorgeschlagen wird, so bedeutet dies nicht, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (einschließlich des Budgets der Bundesagentur) nicht für wichtig gehalten wird.

Bleibe es bei einem Beitragssatz von 3,9 Prozent, so würde der Überschuss der Bundesagentur im Jahr 2008 und danach wohl nicht in dem Maße größer ausfallen, das sich aus dem Beitragssatzunterschied (als rund 4 Mrd. Euro bei 0,5 Beitragssatzpunkten) errechnen lässt; das Finanzpolster würde also nicht entsprechend stärker zunehmen. Vielmehr wäre angesichts der politischen Diskussion sowie der Erfahrungen wohl zu erwarten, dass es in diesem Fall zu zusätzlichen Ausgaben der Bundesagentur (beispielsweise für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) kommt und/oder dass der Bund seine Zuweisungen an die Bundesagentur kürzt.

Zudem sind die positiven Auswirkungen der Reduktion des Beitragssatzes auf die Beschäftigung zu berücksichtigen. Die Konsolidierung würde auf lange Sicht gefördert. Mindestens würde das Risiko einer wirtschaftlichen Abschwächung im Jahr 2008 und danach gemindert.

Den Berechnungen liegt die Prognose der Institute vom Oktober 2007 zugrunde (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2007). Insbesondere wird angenommen, dass die Lohnsumme im Jahr 2008 um 3,8 Prozent zunimmt; auch wird die Verordnung zu den Sozialversicherungsrechengrößen (BMAS 2007a) beachtet. Für die Jahre nach 2008 wird angenommen, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt um reichlich 3 Prozent je Jahr steigt. Für die Zunahme der Lohnsumme ist eine Steigerung um ebenfalls reichlich 3 Prozent unterstellt. Für die Zahl der Beschäftigten wird – anders als im Risikofall – Konstanz angenommen.

2. Das Ausmaß der Reduktion der Arbeitskosten

Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge ist im Zeitraum 2000–2006 gestiegen, im Jahr 2007 aber gesunken (Tabelle 4). Sie wird in den Jahren 2008 und 2009 – für sich betrachtet – zunehmen, weil der Satz in der Pflegeversicherung angehoben wird. Dagegen wird der Beitragssatz in den anderen Zweigen der Sozialversicherung wohl konstant bleiben. Der Satz in der Arbeitslosenversicherung soll nach derzeitiger Beschlusslage 3,9 Prozent betragen. Vorgeschlagen wird ein Satz von 2,9 Prozent.

Bei diesen Annahmen beläuft sich die Belastung im Status quo im Jahr 2008 auf 40,53, im Jahr 2009 und im Jahr 2010 auf jeweils 40,65 Prozent; die effektive Belastung beträgt 33,8 bzw. 33,9 Prozent. Würde der Beitragssatz zum Beginn des Jahres 2008 auf 2,9 Prozent gesenkt, so wäre die effektive Belastung in allen Jahren um 0,7 Prozentpunkte geringer.

Tabelle 4:
Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge (früheres Bundesgebiet) 2000–2010 (in Prozent)

Jahr	Beitragssatz ^a in der				Effektive Belastung ^b	
	Arbeitslosenversicherung		Sozialversicherung insgesamt		Status quo	Vorschlag
	Status quo	Vorschlag	Status quo	Vorschlag		
2000	6,5	.	41,1	.	34,0	.
2001	6,5	.	40,9	.	34,0	.
2002	6,5	.	41,3	.	34,2	.
2003	6,5	.	42,1	.	34,8	.
2004	6,5	.	42,1	.	34,7	.
2005	6,5	.	41,9 ^c	.	34,7 ^c	.
2006	6,5	.	42,0 ^c	.	34,8 ^c	.
2007	4,2	.	40,7 ^c	.	33,9 ^c	.
2008	3,9	2,9	40,5 ^c	39,5	33,8 ^c	33,1
2009	3,9	2,9	40,7 ^c	39,7	33,9 ^c	33,2
2010	3,9	2,9	40,7 ^c	39,7	33,9 ^c	33,2

^aIn Prozent des versicherungspflichtigen Entgelts. — ^bIn Prozent des Bruttolohns einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. — ^cFür Personen mit Kindern; sonst wegen des höheren Beitrags in der gesetzlichen Pflegeversicherung 0,25 Prozent bzw. rund 0,2 Prozentpunkte größer.

Quelle: BMAS (2006); eigene Berechnungen.

Der Anstieg der Arbeitskosten (Arbeitnehmerentgelte als Summe aus Bruttolohn und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung) wäre unmittelbar (bei gegebenen Tariflöhnen) um 0,4 Prozentpunkte geringer als gemäß der Prognose der Institute;⁷ mittelfristig wäre der Effekt größer, wenn die Arbeitnehmer bei einem erhöhtem Nettolohn einen geringeren Bruttolohnanstieg akzeptieren.

3. Konsequenzen für die Beschäftigung

Die Elastizität der Arbeitsnachfrage in Bezug auf den Reallohn wird hier auf $-0,6$ veranschlagt. Insoweit ist eine Ausweitung der Beschäftigung um $\frac{1}{4}$ Prozent zu erwarten. Bei gegebener Zunahme des Bruttoreallohns bedeutete die zusätzliche Reduktion des Beitragssatzes, dass der Nettoallohn stärker als der Bruttoreallohn steigt. Das Arbeitsangebot würde zunehmen, und bei nicht unelastischer Arbeitsnachfrage würden die Beschäftigung und unter sonst gleichen Umständen das reale Bruttoinlandsprodukt größer als sonst ausfallen. Bei alledem wäre der Reallohn größer als sonst.

Das Ausmaß des Effekts auf das Arbeitsangebot hängt u.a. von der Elastizität des Arbeitsangebots in Bezug auf den Nettoallohn ab. Diese Elastizität wiederum ist wohl abhängig vom Geschlecht und vom Familienstand. Haan und Steiner schätzen für ausgewählte Gruppen privater Haushalte die Elastizität der Zahl der Arbeitsstunden in Bezug auf eine einprozentige Änderung des Reallohns für Frauen auf 0,3 und für Männer auf 0,2 (Haan und Steier 2004: 11–12 und Appendix 2). Angesichts dieser

⁷ Die Bruttolöhne inklusive Arbeitgeberbeiträge betragen im Jahr 2008 bei einem Bruttolohn von 100 und bei einem Beitragssatz von 3,9 Prozent 119,815; bei einem Beitragssatz von 2,9 Prozent belaufen sie sich auf 119,315.

Elastizitätswerte könnte der Anstieg des Nettolohns – für sich betrachtet – zu einer nennenswerten Zunahme des Arbeitsangebots führen.

Die Beschäftigung würde bei einer Reduktion des Beitragssatzes auf 2,9 Prozent vermutlich nennenswert größer ausfallen als sonst. Unterstellt man eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit einer Produktionselastizität des Faktors Arbeit in Höhe von 0,7, so wäre auch mit einem deutlichen Effekt auf das reale Bruttoinlandsprodukt zu rechnen.

4. Konsequenzen für die Finanzlage der Bundesagentur

Die Bundesagentur für Arbeit würde bei der vorgeschlagenen Senkung des Beitragssatzes – statisch gesehen – Defizite einfahren (Tabelle 5). Die Finanzlage der Bundesagentur würde aber auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite positiv beeinflusst. Diese Effekte sind in der dargestellten Berechnung nicht enthalten. Sie wären beträchtlich und würden mittelfristig dazu führen, dass ein Defizit nicht mehr auftritt. Für die Zeit bis dahin könnte die Rücklage verringert werden. Sie wäre Ende 2010 mit weit mehr als 11 Mrd. Euro gleichwohl üppig.

Tabelle 5:

Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2005–2010 (Mrd. Euro)

	2005	2006	2007 ^a	2008 ^b	2009 ^b	2010 ^b
Beiträge	46,99	51,18	32,45	23,25 ^c	24,00 ^c	24,70 ^c
Umlagen	1,44	1,12	1,01	1,05	1,07	1,10
Verwaltungskostenerstattung	3,61	2,36	2,46	2,50	2,50	2,60
Sonstige Einnahmen	0,65	0,72	0,99	1,35	1,50	1,70
Zuschuss des Bundes	0,40	0,00	6,47	2,58 ^d	2,78 ^d	2,90 ^d
Einnahmen	53,09	55,38	43,38	30,73	31,85	33,00
Eingliederungstitel	3,56	2,48	2,57	2,95 ^e	3,03 ^e	3,10 ^e
Arbeitslosengeld	27,78	23,61	17,92	16,10	16,40	16,70
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,64	0,35	0,46	0,47	0,46	0,47
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,45	1,09	1,03	1,05	1,07	1,10
Aussteuerungsbetrag	4,56	3,28	1,90	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	5,98	5,34	5,60	5,70	5,85	6,00
Sonstige Ausgaben	9,12	8,01	7,06	7,15	7,30	7,45
Ausgaben	53,09	44,16	36,54	33,42	34,11	34,82
Saldo	0,00	11,22	6,84	-2,69	-2,26	-1,82
<i>Nachrichtlich:</i>						
Abhängig Beschäftigte ^f (1 000)	34 490	34 696	35 310	35 600	35 600	35 600
Arbeitslose (1 000)	4 861	4 487	3 780	3 450	3 450	3 450
Empfänger von Arbeitslosengeld (1 000)	1 729	1 448	1 088	960	960	960
Arbeitslosengeld je Empfänger und Monat (Euro)	1 302	1 318	1 311	1 335	1 362	1 390
Rücklage	.	11,22	18,06	15,37	13,11	11,29

^aPrognose. — ^bSimulierte Entwicklung. — ^cBei einem Beitragssatz von 2,9 Prozent. — ^dNach Abzug der Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundes (5 Mrd. Euro). — ^eEinschließlich der Ausgaben für bereits beschlossene neue Programme. — ^fInlandskonzept.

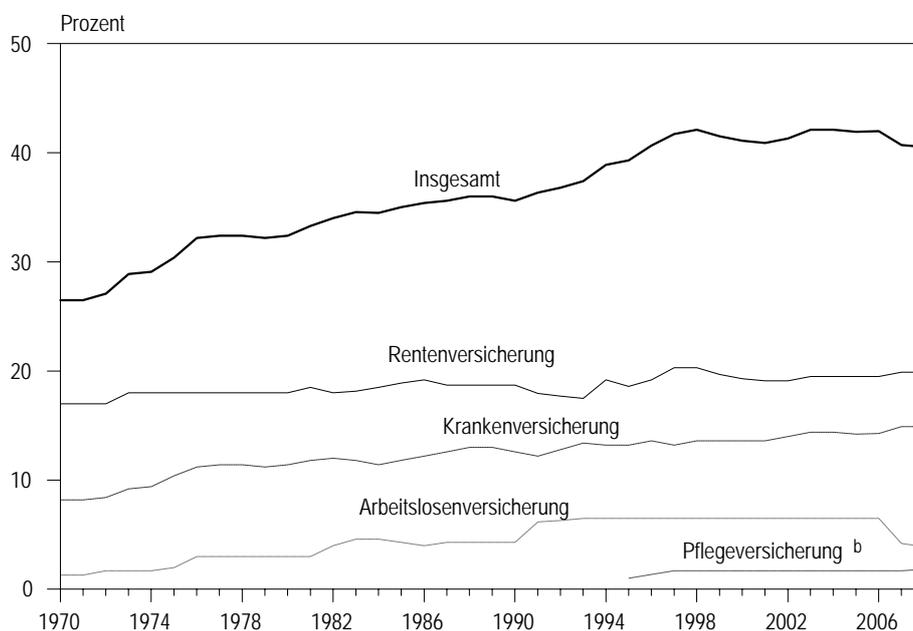
Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Amtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen und Prognosen.

F. Schlussfolgerungen

Eine Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung um einen vollen Prozentpunkt zum Jahresbeginn 2008 ist möglich, wenn zusätzliche Ausgaben nicht beschlossen werden und wenn die deutsche Wirtschaft mittelfristig entsprechend der Rate des Wachstums des Produktionspotentials expandiert. Selbst eine zeitweise ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung schließt nicht aus, dass der Beitragssatz um einen vollen Punkt auf 2,9 Prozent reduziert werden kann. Es könnte zwar kurzfristig ein Defizit im Haushalt der Bundesagentur auftreten, es wären aber beträchtliche Reserven verfügbar, um ein Defizit abzudecken. Auch wirkte sich die Reduktion des Beitragssatzes positiv auf die Beschäftigung aus. Sie würde dazu beitragen, dass der Risikofall, für den manche Politiker Reserven anhäufen wollen, weniger wahrscheinlich würde.

G. Anhang

Abbildung A1:
Beitragssätze zur Sozialversicherung^a im früheren Bundesgebiet 1970–2008



^aIn Prozent des versicherungspflichtigen Entgelts. — ^bOhne Extra-Beitrag für Versicherte ohne Kinder (0,25 Prozent ab 2005).

Quelle: BMAS (2006); eigene Prognosen.

H. Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (Hrsg.) (2006). *Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik*. Stand: Juni 2006. Bonn.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2007a). Bundeskabinett beschließt Sozialversicherungsrechengrößen 2008. Via Internet (26. Oktober 2007) <<http://www.bmas.de/portal/21312/>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2007b). Qualifizierungskombi für Jugendliche und Beschäftigungszuschuss in Kraft getreten. Via Internet (26. Oktober 2007) <<http://www.bmas.de/portal/21314/>>.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (Hrsg.) (2007). Finanzbericht 2008. Berlin.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007a). Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge 441/442. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp und J. Scheide (2007b). Deutsche Konjunktur: Aufschwungskräfte behalten die Oberhand. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), *Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Herbst 2007*. Kieler Diskussionsbeiträge 445/446.
- Boss, A., und T. Elendner (2004). Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was „kosten“ sie? *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53 (3), 259–286.
- Boss, A., und T. Elendner (2005). Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II? *Die Weltwirtschaft* (2): 168–196.
- Bundesagentur für Arbeit (2007). *Pressemitteilung* 69. 26. Oktober, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten*. Nürnberg.
- CDU (2007). Sonstige Beschlüsse des 20. Parteitages der CDU Deutschland. D 15: Wer den Menschen etwas zumutet, muss ihnen auch eine Perspektive bieten – Hartz IV generell überholen. Via Internet (23. Oktober 2007) <http://www.cdu.de/doc/pdfc/061128_beschluesse_d_end.pdf>.
- Creutzburg, D. (2007). Koalition streitet über neue Sozialleistungen. *Handelsblatt*, 20. August: 3.
- DATEV (2007). *Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater*. 1. Auflage. Nördlingen.
- Haan, P., und V. Steiner (2004). Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000. A Behavioral Microsimulation Analysis. DIW Discussion Papers 419. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Meister, W. (2006). Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem. *ifo Schnelldienst* 59 (16): 12–20.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2007). *Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007*. Essen.
- SPD (2007). Beschluss des SPD-Parteivorstandes: Reformen für ein soziales Deutschland. *Mitteilung für die Presse* 595/07, 22. Oktober 2007. Berlin.