

Alfred Boss

Stärkere Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung!

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hat sich in den vergangenen drei Jahren stark verbessert. Daraufhin hat der Bundestag im November 2007 den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 3,3% gesenkt und die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer verlängert. Welche Folgen haben diese Beschlüsse für den Haushalt der Bundesagentur? Wie würde sich eine stärkere Senkung als bisher geplant auswirken? Welches Ausmaß sollte die Reserve haben, die für den Fall einer wirtschaftlichen Abschwächung für erforderlich gehalten wird?

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hat sich in den Jahren 2005 und 2006 stark verbessert (vgl. Tabelle 1). Dazu beigetragen haben der Rückgang der Arbeitslosigkeit infolge der günstigen Konjunktur (vgl. Abbildung 1) und die Reformen auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahlungen von Arbeitslosengeld nahmen außerordentlich kräftig ab, da die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld prozentual noch stärker als die Arbeitslosenzahl insgesamt sank (vgl. Abbildung 2), während sich das Arbeitslosengeld je Leistungsempfänger kaum veränderte (vgl. Abbildung 3). 2006 hat zusätzlich eine Rolle gespielt, dass die Unternehmen die Beitragszahlungen für die Arbeitslosenversicherung nicht mehr wie zuvor in der Mitte des Folgemonats, sondern bereits am Ende des laufenden Monats leisten mussten. Im Ergebnis kamen Beiträge für die Lohnsumme von fast 13 Monaten auf.

Im Jahr 2006 machte das Arbeitslosengeld rund die Hälfte der Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit aus. Der Rest entfiel zu einem großen Teil auf arbeitsmarktpolitisch motivierte Ausgaben, z.B. im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Maßnahmen im Bereich der Qualifizierung.¹ 2007 werden für das Arbeitslosengeld (einschließlich des Arbeitslosengeldes bei beruflicher Weiterbildung) etwa 17,7 Mrd. Euro aufgewendet, das sind rund 5,9 Mrd. Euro weniger als 2006. Zum einen ist die Zahl der Arbeitslosen niedriger als 2006. Zum anderen ist die Zahl der Leistungsempfänger wieder überproportional gesunken. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Dauer, für die Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, seit Februar 2006 auf im Regelfall zwölf Monate (und

auf 18 Monate für Ältere) verkürzt wurde. 2007 wirkt sich dies erstmals auf die Ausgaben aus. Die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur verändern sich wenig. Allerdings ist der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur an den Bund zu zahlen hat, wenn ein Arbeitslosengeldempfänger nach dem Bezug von Arbeitslosengeld arbeitslos bleibt und einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II geltend macht, deutlich geringer als 2006.

Auf der Einnahmenseite schlägt 2007 – trotz der gestiegenen Beschäftigung und der erhöhten Löhne – die Verringerung des Beitragssatzes von 6,5 auf 4,2% durch. Das Beitragsaufkommen dürfte um knapp 19 Mrd. Euro abnehmen. Dem steht ein Zuschuss des Bundes in Höhe von 6,5 Mrd. Euro gegenüber. Die gesamten Einnahmen der Bundesagentur sinken 2007 um ca. 12 Mrd. Euro. Trotz der kräftigen Reduktion des Beitragssatzes zum Jahresbeginn wird die Bundesagentur für Arbeit auch 2007 einen hohen Überschuss erzielen.²

Im Jahr 2008 würde die Bundesagentur für Arbeit bei der erwarteten konjunkturellen Entwicklung, bei einem Beitragssatz von 3,9%³ und bei den geltenden Regeln für die sonstigen Einnahmen (wie z.B. die Insolvenzgeldumlage) und die Ausgaben einen noch höheren Überschuss erzielen. Dazu würde der Rückgang der Arbeitslosengeldzahlungen maßgeblich beitragen. Die Rücklage (Ende 2007: 18,1 Mrd. Euro) wür-

¹ Diese Ausgaben werden also nicht über Steuern, sondern über Beiträge der Beschäftigten finanziert, wenn – wie 2006 – der Bund angesichts ausreichender Einnahmen der Bundesagentur keinen Zuschuss 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 für Arbeit: BA legt Finanzbericht für das dritte Quartal vor, Pressemitteilung 69, 26. Oktober 2007, Nürnberg.

³ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, Essen 2007. Bei der Prognose der Institute war dieser Beitragssatz unterstellt worden.

Dr. Alfred Boss, 61, ist wirtschaftspolitischer Koordinator des Forschungsbereichs „Das Wohlfahrtssystem“ im Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

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

	2005	2006	2007 ^a	2008 ^a
Beiträge	46,99	51,18 ^b	32,48	26,30 ^c
Umlagen	1,44	1,12	1,00	1,05
Verwaltungskostenerstattung	3,61	2,36	2,34	2,35
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	43,28	33,63
Eingliederungstitel	3,56	2,48	2,55	2,95 ^e
Arbeitslosengeld	27,78	23,61	17,72	16,05
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,64	0,35	0,58	0,60
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,45	1,09	1,03	1,05
Aussteuerungsbetrag	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	7,12
Zusätzliche Ausgaben ^f	.	.	.	0,80
Ausgaben	53,09	44,16	36,44	34,27
Saldo	0,00	11,22	6,84	-0,64

^a Prognose. ^b Davon 3,5 Mrd. Euro zusätzliche Einnahmen infolge vorzeitiger Fälligkeit der Beiträge. ^c Bei einem Beitragssatz von 3,3%. ^d Nach Abzug der Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes etc. (5 Mrd. Euro). ^e Einschließlich der Ausgaben für neue Programme. ^f Infolge der Beschlüsse vom November 2007 abzüglich der Erstattung der erwarteten Minderausgaben des Bundes beim Arbeitslosengeld II (0,27 Mrd. Euro); ausschließlich Ausgaben für einen Erwerbstätigenzuschlag, der geplant ist.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Amtliche Nachrichten, Nürnberg, laufende Jahrgänge; eigene Berechnungen und Prognosen.

de – auch infolge beträchtlicher Zinserträge – deutlich zunehmen.⁴

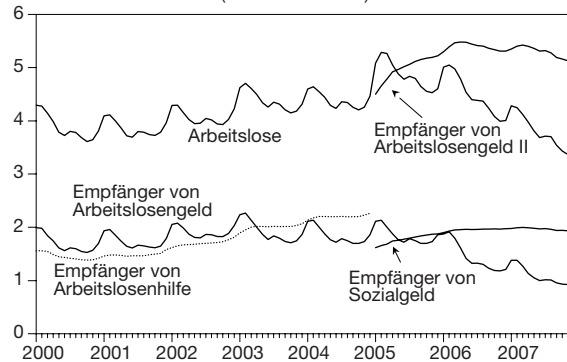
Die neuen Beschlüsse

Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung wird zu Beginn des Jahres 2008 nach einem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz um 0,9 Prozentpunkte auf 3,3% gesenkt werden.⁵ Das Beitragsaufkommen wäre 2008 bei einem Beitragssatz von 3,3 statt 4,2% – rein rechnerisch – um ca. 7,2 Mrd. Euro niedriger als ohne diese Senkung. Die gesamte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge belief sich auf nur noch 39,9%. Sie wäre damit zwar um 3,6 Prozentpunkte höher

⁴ Im Jahr 2008 wird bei der Deutschen Bundesbank eine Versorgungsrücklage in Höhe von 2,5 Mrd. Euro gebildet, aus der zusammen mit den laufenden Einzahlungen Beamtenpensionen finanziert werden sollen (Bundesagentur für Arbeit: Verwaltungsrat stellt BA-Haushalt 2008 fest, Pressemitteilung 72, 15. November 2007, Nürnberg). Diese Rücklage soll als Ausgabe 2008 verbucht werden (Bundesagentur für Arbeit: BA legt Finanzbericht ..., a.a.O., S. 16), ist aber eine Ersparnis.

⁵ O.V.: Arbeitslosenbeitrag sinkt auf 3,3, Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2007.

Abbildung 1
Arbeitslose und Empfänger von Sozialleistungen 2000-2007
 (in Mio. Personen)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.; prognostizierte Werte für November und Dezember 2007.

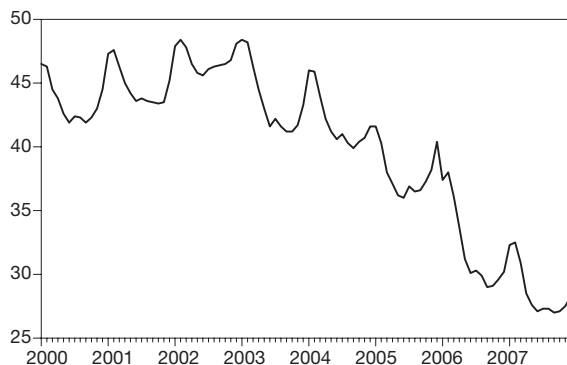
her als 1991 und sogar um 13,4 Prozentpunkte höher als 1970 (vgl. Abbildung 4), es wären aber positive Effekte auf die Beschäftigung zu erwarten.

Auf der Ausgabenseite wird es 2008 zahlreiche Änderungen geben. Schon im Sommer 2007 war neben einzelnen Programmen für spezifische Gruppen⁶ beschlossen worden, dass der Bund auf einen Teil der Einnahmen der Bundesagentur zugreifen darf.⁷ Zwar soll der Aussteuerungsbetrag, den die Bundesagentur seit 2005 an den Bund zahlt, abgeschafft werden; er würde sich 2008 auf rund 2 Mrd. Euro belaufen. Der Aussteuerungsbetrag soll aber durch einen Eingliederungsbeitrag ersetzt werden. Dieser beträgt 50% der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten, die dem Bund bei der Grundversicherung für Arbeitssuchende entstehen. Zudem soll statt des Bundes die Bundesagentur die Kosten für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Arbeitslosenversicherung (Soll 2007: 230 Mio. Euro) tragen. Ferner soll sie das Sonderprogramm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (Soll 2007: 109 Mio. Euro) finanzieren. Insgesamt muss die Bundesagentur zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 3 Mrd. Euro tätigen. In den folgenden Rechnungen wird dies dadurch berücksichtigt, dass bei Wegfall des Aussteuerungsbetrags nicht Mehrausgaben in Höhe von 5 Mrd. Euro verbucht werden, sondern ein in die-

⁶ Vgl. hierzu unter anderem Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Qualifizierungskombi für Jugendliche und Beschäftigungszuschuss in Kraft getreten, via Internet, 26. Oktober 2007 <<http://www.bmas.de/portal/21314/>>; und Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung legt Pause ein, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, Essen 2007, S. 49.

⁷ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 2008, Berlin 2007, S. 22.

Abbildung 2
Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld
an der Zahl der Arbeitslosen 2000-2007
 (in %)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.; eigene Berechnungen; prognostizierte Werte für November und Dezember 2007.

sem Ausmaß reduzierter Zuschuss des Bundes. Dies scheint im Interesse der Transparenz sinnvoll, weil es sich bei dieser Maßnahme faktisch um eine Verringerung des Zuschusses handelt.

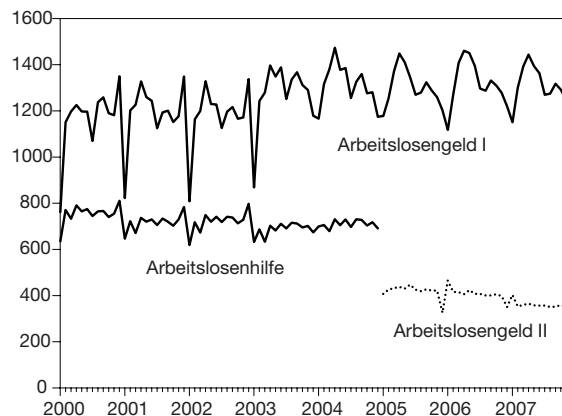
Verlängerte Bezugsdauer
beim Arbeitslosengeld für Ältere

Nach den Beschlüssen vom November 2007 soll an ältere Arbeitslose das Arbeitslosengeld länger als bisher gezahlt, also eine zentrale Reformmaßnahme im Rahmen der Agenda 2010 partiell zurückgenommen werden.⁸ Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, wer in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosmeldung mindestens zwölf Monate versicherungspflichtig war. Daran soll sich nichts ändern. Die Zeitspanne, für die Arbeitslosengeld gezahlt wird, richtet sich gegenwärtig nach der Dauer der Versicherungszeit innerhalb der letzten vier Jahre vor der Arbeitslosmeldung und nach dem Lebensalter des Betroffenen (vgl. Tabelle 2). Nach dem nun verabschiedeten Gesetz soll über 50-Jährigen 15 statt zwölf Monate, über 55-Jährigen 18 statt 15 oder 18 Monate und über 58-Jährigen 24 statt 18 Monate Arbeitslosengeld gezahlt werden. Freilich soll die Vorversicherungszeit, die für den Bezug des Arbeitslosengeldes vorausgesetzt wird, auf 30 Monate, auf 36 Monate bzw. auf 48 Monate innerhalb der vorangegangenen fünf Jahre verlängert werden. Auch soll ein Anspruchsberechtigter nur dann Leistungen erhalten, wenn es ihm nicht gelingt, mithilfe eines Eingliederungsgutscheins einen Arbeitsplatz zu finden.

Die Verlängerung der Bezugsdauer wirkt sich auf die Zahlungen von Arbeitslosengeld II aus. Ein Arbeitslo-

⁸ O.V.: Arbeitslosenbeitrag sinkt auf 3,3, Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2007.

Abbildung 3
Leistungen bei Arbeitslosigkeit
(je Leistungsempfänger) 2000-2007
 (in Euro je Monat)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.; eigene Berechnungen; prognostizierte Werte für November und Dezember 2007.

sengeld, 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.⁹ Besteht kein Anspruch auf Arbeitslosengeld I, so wird bei Bedürftigkeit Arbeitslosengeld II gezahlt. An diesen Prinzipien soll sich zwar nichts ändern; allerdings werden infolge der verlängerten Bezugsdauer der Kreis derer, die bedürftig sind, und das Ausmaß der Bedürftigkeit derer, die bedürftig bleiben, geringer, und damit sinken die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld II. Weil das Arbeitslosengeld II aus den Steuereinnahmen des Bundes und der Gemeinden finanziert wird, werden der Bund und die Gemeinden infolge eines verlängerten Bezugs von Arbeitslosengeld in einem begrenzten Ausmaß entlastet. Die Entlastung ist aber kleiner als die Belastung der Bundesagentur.

Insgesamt sind infolge der Beschlüsse vom 13. November 2007 für das Jahr 2008 erhebliche Mindereinnahmen und beträchtliche Mehrausgaben¹⁰ zu erwarten. Die Bundesagentur für Arbeit wird 2008 ein Defizit ausweisen, wenn die Beschlüsse in Kraft treten.

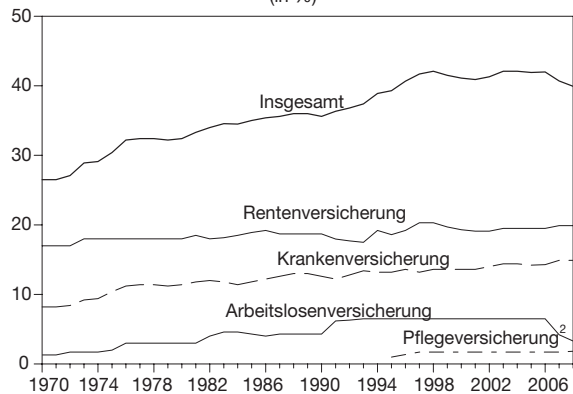
Finanzierungsprobleme bei einer Rezession?

Eine Prognose der Finanzlage der Bundesagentur für die Zeit nach 2008 liegt nicht vor, es gibt lediglich eine Projektion der künftigen Entwicklung, die die Bun-

⁹ Vgl. A. Boss, T. Elendner: Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II?, in: Die Weltwirtschaft, 2005, H. 2, S. 168-196.

¹⁰ Zu einer Schätzung der Mehrausgaben vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Frankfurt am Main 2007, November, S. 72.

Abbildung 4
Beitragssätze zur Sozialversicherung¹ im früheren Bundesgebiet 1970-2008
 (in %)



¹ In % des versicherungspflichtigen Entgelts. ² Ohne Extra-Beitrag für Versicherte ohne Kinder (0,25% ab 2005).

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2007, Arbeits- und Sozialstatistik, Stand: Juni 2007, Bonn 2007; eigene Prognosen.

desagentur in Form ihrer Finanzplanung vorgelegt hat. Wenn das reale Bruttoinlandsprodukt in den Jahren 2009 und 2010 mit der Rate des Wachstums des Produktionspotentials zunimmt, dann dürfte der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in diesen Jahren ausgeglichen sein. Anders stellt sich die Lage in einem „Risikofall“ dar. Ein solcher „Risikofall“ wird untersucht, um den Bedenken, die gegen eine deutliche Verringerung des Beitragssatzes vorgebracht werden, Rechnung zu tragen.

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 2009 um 250 000 Personen und 2010 um weitere 250 000 Personen, also jeweils um 0,7%, abnimmt und die Arbeitslosenzahl 2009 und 2010 – annahmegemäß – in gleichem Ausmaß zunimmt, 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 in den Jahren 2009 und 2010 auch bei einem Beitragssatz von 3,3% zu, weil ein Lohnanstieg von 3% unterstellt wird und entsprechend die Lohnsumme um 2,3% steigt. Insgesamt entstehen Defizite der Bundesagentur, die Rücklagen nehmen ab, bleiben aber hoch (vgl. Tabelle 3). Positive Auswirkungen der Reduktion des Beitragssatzes auf die Beschäftigung sind dabei nicht berücksichtigt.

Tabelle 2
Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld 2007¹

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

¹ Regelung, die für alle gilt, die ab Februar 2006 arbeitslos wurden bzw. werden.

Quelle: DATEV: Tabellen und Informationen für den steuerlichen Berater, 1. Auflage, Nördlingen 2007, S. 242.

Zusätzliche Ausgaben als Risiko

Die Finanzlage stellte sich ungünstiger dar, wenn zusätzliche Ausgaben beschlossen würden. Zahlreiche Pläne dazu gibt es. So wird erwogen, einen so genannten Erwerbstätigenzuschlag für Geringverdiener mit relativ umfangreicher Arbeitszeit („vollzeitnah Erwerbstätige“ mit niedrigem Lohn) zu zahlen, die bislang Arbeitslosengeld II beziehen. Die Mehrausgaben sollen von der Bundesagentur für Arbeit – so der Vorschlag der SPD – oder vom Bund – so die Absicht der CDU/CSU – finanziert werden.¹¹ Würde ein solcher Zuschlag eingeführt, so würde zwar die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II reduziert werden, aber nur dadurch, dass sie aus der Statistik herausfallen würden. Zudem würde der Kreis der Begünstigten vergrößert mit der Folge, dass ein Grundpfeiler des Systems des Arbeitslosengeldes II ausgehöhlt würde, nach dem Arbeitslosengeld II allein nach dem Prinzip der Bedürftigkeit gewährt wird.

Derzeit wird in der Regierungskoalition auch eine Aufstockung des so genannten Kinderzuschlags (bisher 140 Euro pro Monat) diskutiert.¹² Dieser Zuschlag wird zwar vom Bund finanziert, es ist aber nicht auszu-

¹¹ 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.

¹² Der Kinderzuschlag wird seit Jahresbeginn 2005 statt des Sozialgeldes (auf drei Jahre befristet) an Personen gezahlt, die selbst keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben, deren Kinder aber anspruchsberechtigt sind. Vgl. A. Boss, T. Elendner: Verstärkte Arbeitsanreize ..., a.a.O., S. 175–176; zu einer ausführlichen Analyse vgl. W. Meister: Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem, in: ifo Schnelldienst, Vol. 59, H. 16, 2006, S. 12–20. Für den Kinderzuschlag wendete der Bund 2006 137 Mio. Euro auf (vgl. Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 234).

Tabelle 3
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für
Arbeit 2007-2010 im „Risikofall“
 (in Mrd. Euro)

	2007 ^a	2008 ^a	2009 ^b	2010 ^b
Beiträge	32,48	26,30 ^c	26,90 ^c	27,51 ^c
Umlagen	1,00	1,05	1,07	1,10
Verwaltungskostenerstattung	2,34	2,35	2,37	2,40
Sonstige Einnahmen	0,99	1,35	1,40	1,40
Zuschuss des Bundes	6,47	2,58 ^d	2,78 ^d	2,90 ^d
<i>Einnahmen</i>	<i>43,28</i>	<i>33,63</i>	<i>34,52</i>	<i>35,31</i>
Eingliederungstitel	2,55	2,95 ^e	3,05 ^e	3,15 ^e
Arbeitslosengeld	17,72	16,05	17,74	19,83
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,58	0,60	0,63	0,67
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,03	1,05	1,07	1,10
Aussteuerungsbetrag	1,90	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	5,60	5,70	5,85	6,00
Sonstige Ausgaben	7,06	7,12	7,35	7,55
Zusätzliche Ausgaben ^f	.	0,80	1,00	1,10
<i>Ausgaben</i>	<i>36,44</i>	<i>34,27</i>	<i>36,69</i>	<i>39,40</i>
<i>Saldo</i>	<i>6,84</i>	<i>-0,64</i>	<i>-2,17</i>	<i>-4,09</i>
Nachrichtlich:				
Abhängig Beschäftigte (1 000)	35 310	35 600	35 350	35 100
Arbeitslose (1 000)	3 780	3 450	3 700	3 950
Empfänger von Arbeitslosengeld (1 000)	1 086	960	1 040	1 140
Arbeitslosengeld je Empfänger und Monat (Euro)	1 304	1 330	1 357	1 384
Rücklage am Jahresende	18,06	17,42	15,25	11,16

^a Prognose. ^b Keine Prognose, sondern eine als wenig wahrscheinlich unterstellte Entwicklung. ^c Bei einem Beitragssatz von 3,3%. ^d Nach Abzug der Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes etc. (5 Mrd. Euro). ^e Einschließlich der Ausgaben für neue Programme. ^f Infolge der Beschlüsse vom November 2007. ^g Inlands-konzept.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Amtliche Nachrichten, a.a.O.; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, Essen 2007, S. 51; eigene Berechnungen und Prognosen.

schließen, dass die Ausgaben auf die Bundesagentur für Arbeit verlagert werden. Hier liegt also ein weiteres Risiko für eine Ausgabenerhöhung. Der Kinderzuschlag sollte nicht erhöht und/oder einem größeren Personenkreis gewährt, sondern abgeschafft werden, da er grundlegende Mängel aufweist. 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. Will man Haushalte mit Kindern unterstützen, so bieten sich Lösungen im Rahmen des Arbeitslo-

sengeld-II-Systems an, die nicht die skizzierten Mängel aufweisen.¹³ Vorgeschlagen wird zudem ein so genannter Ausbildungsbonus. Das Bereitstellen von Ausbildungsplätzen soll durch eine Ermäßigung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung attraktiv gemacht werden.

Der Vorschlag: Ein Beitragssatz von 2,9%

Es sollten aber nicht zusätzliche Ausgaben beschlossen werden, sondern der Beitragssatz sollte weit stärker als geplant reduziert werden. Konkret wird vorgeschlagen, den Beitragssatz auf 2,9% festzusetzen. Dies bedeutet nicht, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte (einschließlich des Budgets der Bundesagentur) für unwichtig gehalten wird.

So wird dafür plädiert, von den geplanten neuen Ausgaben abzusehen und die Bezugsdauer nicht zu verlängern, denn diese Maßnahme ist zum einen problematisch,¹⁴ weil sie höhere Ausgaben bewirkt. Zum anderen würden die erzielten Erfolge durch die Verkürzung der Bezugsdauer für Ältere (verstärkte Anreize zur Arbeitssuche, erhöhte Erwerbsbeteiligung älterer Menschen) aufs Spiel gesetzt. Insbesondere würde der für die Beschäftigung günstige Einfluss auf die Tariflohnentwicklung gefährdet.¹⁵

Hinzu kommt: Blicke es bei einem Beitragssatz von 3,3%, so würde der Überschuss der Bundesagentur 2008 und danach wohl nicht in dem Maße größer ausfallen, wie sich dies aus dem Beitragssatzunterschied (als 3,2 bis 3,4 Mrd. Euro bei 0,4 Beitragssatzpunkten) errechnen lässt; das Finanzpolster würde also nicht entsprechend stärker zunehmen. Vielmehr wäre angesichts der Erfahrungen 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. Insbesondere wäre es wohl wahrscheinlicher, dass ein Erwerbstätigenzuschlag eingeführt wird, der hohe Kosten verursacht.

¹³ Vgl. auch A. Boss, J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp, J. Scheide: Deutsche Konjunktur: Aufschwungskräfte behalten die Oberhand, in: Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Diskussionsbeiträge 445/446, Kiel 2007.

¹⁴ Vgl. hierzu U. Walwei: Arbeitslosengeld I, Ältere aktivieren statt alimentieren, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 11, S. 705; Deutsche Bundesbank, a.a.O., sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08, Wiesbaden, Ziffer 323.

¹⁵ Vgl. A. Boss, J. Dovern, C.-P. Meier, F. Oskamp, J. Scheide: Verbessertes Arbeitsmarktumfeld stärkt Wachstum des Produktionspotentials in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, 441/442, Kiel 2007.

ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Tabelle 4
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2007-2010 – eine Modellrechnung
(in Mrd. Euro)

	2007 ^a	2008 ^b	2009 ^b	2010 ^b
Beiträge	32,48	23,11 ^c	23,80 ^c	24,51 ^c
Umlagen	1,00	1,05	1,07	1,10
Verwaltungskostenerstattung	2,34	2,35	2,35	2,35
Sonstige Einnahmen	0,99	1,35	1,35	1,30
Zuschuss des Bundes	6,47	2,58 ^d	2,78 ^d	2,90 ^d
Einnahmen	43,28	30,44	31,35	32,16
Eingliederungstitel	2,55	2,95 ^e	3,03 ^e	3,10 ^e
Arbeitslosengeld	17,72	16,05	16,38	16,71
Kurzarbeitergeld, Transferkurzarbeitergeld	0,58	0,60	0,61	0,62
Umlagefinanzierte Ausgaben	1,03	1,05	1,07	1,10
Aussteuerungsbetrag	1,90	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	5,60	5,70	5,85	6,00
Sonstige Ausgaben	7,06	7,12	7,25	7,40
Ausgaben	36,44	33,47	34,19	34,93
Saldo	6,84	-3,03	-2,84	-2,77
Nachrichtlich:				
Abhängig Beschäftigte ^f (1000)	35 310	35 600	35 600	35 600
Arbeitslose (1000)	3 780	3 450	3 450	3 450
Empfänger von Arbeitslosengeld (1000)	1 086	960	960	960
Arbeitslosengeld je Empfänger und Monat (Euro)	1 304	1 330	1 357	1 384
Rücklage	18,06	15,03	12,19	9,42

^a Prognose. ^b Simulierte Entwicklung. ^c Bei einem Beitragssatz von 2,9%. ^d Nach Abzug der Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes etc. (5 Mrd. Euro). ^e Einschließlich der Ausgaben für neue Programme. ^f Inlandskonzept.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, a.a.O.; eigene Berechnungen und Prognosen.

Zudem sind die positiven Auswirkungen einer verstärkten Reduktion des Beitragssatzes auf die Beschäftigung und damit auf die Einnahmen und die Ausgaben der Bundesagentur zu berücksichtigen. Schließlich würde das Risiko einer Zunahme der Arbeitslosigkeit wegen einer wirtschaftlichen Abschwächung 2008 und in den folgenden Jahren noch mehr als bei einer Verringerung des Beitragssatzes auf 3,3% gemindert.

Mittelfristig nur vorübergehend Defizite, ausreichende Rücklagen

Der folgenden konkreten Berechnung der Auswirkungen einer Senkung des Beitragssatzes auf 2,9% liegt die Prognose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute vom Oktober 2007 zugrunde.¹⁶

¹⁶ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, a.a.O.

Tabelle 5
Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge (früheres Bundesgebiet) 2000-2010
(in %)

Jahr	Beitragssatz ^a in der					
	Arbeitslosenversicherung		Sozialversicherung insgesamt		Effektive Belastung ^b	
	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	3,3	2,9	39,9 ^c	39,5	33,4 ^c	33,1
2009	3,3	2,9	40,1 ^c	39,7	33,5 ^c	33,2
2010	3,3	2,9	40,1 ^c	39,7	33,5 ^c	33,2

^a In % des versicherungspflichtigen Entgelts. ^b In % des Bruttolohns einschließlich des Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung. ^c Für Personen mit Kindern; sonst wegen des höheren Beitrags in der gesetzlichen Pflegeversicherung 0,25% bzw. rund 0,2 Prozentpunkte größer.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Statistisches Taschenbuch 2007..., a.a.O.; eigene Berechnungen.

Hier wird angenommen, dass die Lohnsumme 2008 um 3,8% zunimmt; außerdem wird die Verordnung zu den Sozialversicherungsrechengrößen¹⁷ beachtet. Für die Jahre nach 2008 wird angenommen, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt um 3% pro Jahr steigt. Für die Lohnsumme wird eine Steigerung um ebenfalls 3% unterstellt. Für die Zahl der Beschäftigten wird – anders als im Risikofall – Konstanz angenommen.

Unter diesen Bedingungen würde die Bundesagentur für Arbeit bei der vorgeschlagenen Senkung des Beitragssatzes auf 2,9% – statisch gesehen – Defizite in Höhe von rund 3 Mrd. Euro pro Jahr ausweisen (vgl. Tabelle 4). Dies wäre freilich insofern unproblematisch, als die Rücklage verringert werden könnte. Sie wäre trotz der stärkeren Senkung des Beitragssatzes Ende 2010 mit fast 10 Mrd. Euro üppig.

Die Finanzlage der Bundesagentur würde aber wegen der indirekten Auswirkungen auf die Einnahmen und die Ausgaben positiv beeinflusst. Es ist zu erwarten, dass die Beschäftigung und damit das Beitragsaufkommen höher, die Arbeitslosigkeit und damit die Aufwendungen für Arbeitslosengeld etc. geringer aus-

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Bundeskabinett beschließt Sozialversicherungsrechengrößen, via Internet, 26. Oktober 2007, <http://www.bmas.de/portal/21312/>.

fallen. Insbesondere würde die Arbeitslosenquote älterer Menschen bei einer unveränderten Bezugsdauer nicht wieder steigen.¹⁸ Diese positiven Effekte sind in der Berechnung allerdings nicht enthalten. Ihr Ausmaß hängt vor allem von dem Einfluss der Reduktion des Beitragssatzes auf die Arbeitskosten ab.

Höhere Beschäftigung infolge der Reduktion des Beitragssatzes

Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge insgesamt würde sinken, danach aber wieder steigen, wenn der Beitragssatz auf 3,3% gesenkt wird (vgl. Tabelle 5). Der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung wird in den Jahren 2008 und 2009 höher ausfallen als 2007, da der Beitragssatz ab Juli 2008 um 0,25 Prozentpunkte angehoben wird; die Beitragssätze in den anderen Zweigen der Sozialversicherung werden aber wohl konstant bleiben. Unter diesen Bedingungen beläuft sich die gesamte Belastung 2008 auf 39,93% im Vergleich zu 40,53% in der Prognose der Institute, 2009 und 2010 auf jeweils 40,05 im Vergleich zu 40,65%; die effektive Belastung (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag im Verhältnis zum Bruttolohn einschließlich Arbeitgeberbeitrag) beträgt bei einem Beitragssatz von 3,3% nur 33,4% bzw. 33,5%. Würde der Beitragssatz zum Beginn des Jahres 2008 auf 2,9% gesenkt, so wäre die effektive Belastung in allen Jahren um 0,3 Prozentpunkte niedriger als nach derzeitiger Beschlusslage. Sie wäre um 0,7 Prozentpunkte geringer als in der Prognose der Institute, der ein Beitragssatz von 3,9% zugrunde lag.

Die Arbeitskosten (Arbeitnehmerentgelte als Summe aus Bruttolohn und Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung) würden bei einem Beitragssatz von 2,9% im Jahr 2008 unmittelbar (bei gegebenen Tariflöhnen) um 0,4% geringer ausfallen als gemäß der Prognose der Institute in ihrem Herbstgutachten 2007;¹⁹ mittelfristig wäre der Effekt größer, wenn die Arbeitnehmer bei einem erhöhtem Nettolohn einen geringeren Tariflohnanstieg akzeptieren würden.

Das Ausmaß des Effekts verringerter Arbeitskosten auf die Beschäftigung hängt unter anderem von der Elastizität der Arbeitsnachfrage in Bezug auf den Reallohn ab. Sie wird häufig auf -0,6 veranschlagt. Bei um 0,4% geringeren Arbeitskosten ist – gemessen an der Prognose der Institute – eine Ausweitung der Beschäf-

tigung um 0,25% von der Seite der Arbeitsnachfrage her zu erwarten.

Hinzu kommt bei gegebenem Tariflohn der Effekt der Beitragssatzsenkung auf das Arbeitsangebot. Bei gegebener Zunahme des Bruttoreallohns bedeutet eine zusätzliche Reduktion des Beitragssatzes, dass der Nettoreallohn stärker als der Bruttoreallohn steigt. Das Arbeitsangebot würde daher zunehmen. Das Ausmaß des Effekts auf das Arbeitsangebot hängt von der Elastizität des Arbeitsangebots in Bezug auf den Nettoreallohn ab. Diese Elastizität 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 0,2.²⁰ Angesichts dieser Elastizitätswerte könnte der mit der Verringerung des Beitragssatzes einhergehende Anstieg des Nettolohns – für sich betrachtet – zu einer deutlichen Zunahme des Arbeitsangebots führen.

Insgesamt würde die Beschäftigung bei einer Reduktion des Beitragssatzes auf 2,9% nennenswert größer ausfallen als ohne diese Senkung. Unter sonst gleichen Umständen wäre das reale Bruttoinlandsprodukt höher. Unterstellt man eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion mit einer Produktionselastizität des Faktors Arbeit in Höhe von 0,7, so wäre mit einem deutlichen Effekt auf das reale Bruttoinlandsprodukt zu rechnen. Bei alledem würde auch der Reallohn höher liegen als ohne die Senkung.

Schlussfolgerungen

Eine Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung um 1,3 Prozentpunkte auf 2,9% zum Jahresbeginn 2008 ist möglich, wenn keine zusätzlichen Ausgaben beschlossen werden und wenn die deutsche Wirtschaft mittelfristig entsprechend der Rate des Wachstums des Produktionspotentials expandiert. Aber auch bei einer zeitweise ungünstigeren wirtschaftlichen Entwicklung könnte der Beitragssatz auf 2,9% reduziert werden. Dann würde zwar kurzfristig ein Defizit im Haushalt der Bundesagentur auftreten, es wären aber beträchtliche Reserven verfügbar, um dieses Defizit abzudecken. Vor allem aber wirkte sich die Reduktion des Beitragssatzes positiv auf die Beschäftigung aus. Der Risikofall, für den manche Politiker Reserven anlegen wollen, würde weniger wahrscheinlich.

¹⁸ Zu den Auswirkungen der Bezugsdauer auf die Beschäftigungschancen vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 72.

¹⁹ Bei einem Beitragssatz von 3,9% – wie in der Gemeinschaftsdiagnose unterstellt – würde 2008 ein angenommener Bruttolohn von 100 inklusive Arbeitgeberbeiträge 119,815 betragen; bei einem Beitragssatz von 2,9% wären dies 119,315.

²⁰ P. Haan, V. Steiner: Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000, A Behavioral Microsimulation Analysis, in: DIW Discussion Papers 419, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2004, S. 11-12 und Appendix 2.