

KIEL POLICY BRIEF

Alfred Boss

Die Finanzen der Bundesagentur für Arbeit: Rückblick und Ausblick



Nr. 119 November 2018

- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung wird Anfang 2019 von 3,0 auf 2,5 Prozent gesenkt.
- Die Ausgaben für die Weiterbildung der Beschäftigten werden erhöht; Arbeitslosengeld wird unter erleichterten Voraussetzungen gezahlt.
- Der strukturelle Überschuss der Bundesagentur für Arbeit wird auf diese Weise beseitigt.
- Die Rücklagen der Bundesagentur werden weiter steigen.
- Die Verzinsung der allgemeinen Rücklage der Bundesagentur (Ende 2018: 23,3 Mrd. Euro) wird im Jahr 2019 und im Jahr 2020 wohl 0,0 Prozent betragen.
- Eine weitere Beitragssatzsenkung ist angesichts der extrem hohen Rücklage angebracht.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung wird Anfang 2019 von 3,0 auf 2,5 Prozent gesenkt.
- Die Ausgaben für die Weiterbildung der Beschäftigten werden erhöht; Arbeitslosengeld wird unter erleichterten Voraussetzungen gezahlt.
- Der strukturelle Überschuss der Bundesagentur für Arbeit wird auf diese Weise beseitigt.
- Die Rücklagen der Bundesagentur werden weiter steigen.
- Die Verzinsung der allgemeinen Rücklage der Bundesagentur (Ende 2018: 23,3 Mrd. Euro) wird im Jahr 2019 und im Jahr 2020 wohl 0,0 Prozent betragen.
- Eine weitere Beitragssatzsenkung ist angesichts der extrem hohen Rücklage angebracht.

- The rate of contributions to unemployment insurance will be reduced from 3.0 to 2.5 percent in January 2019.
- The expenditures for the qualification of the employees will be increased. Unemployment benefits will be extended.
- Thus, the structural budget surplus of the German Federal Labor Agency will shrink to zero.
- The reserves will continue to increase.
- The yield on the reserves of the German Federal Labor Agency (euro 23.3 bn. at the end of 2018) probably will be 0.0 percent in 2019 and in 2020.
- Another reduction of the rate of contributions to unemployment insurance is necessary due to the extremely high reserves of the Federal Labor Agency.

Schlüsselwörter: Arbeitslosenversicherung, Beitragssatzsenkung, Budgetüberschuss, Sozialversicherung

Alfred Boss

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



DIE FINANZEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: RÜCKBLICK UND AUSBLICK

von Alfred Boss

Die Bundesagentur für Arbeit wird im Jahr 2018 einen Überschuss in Höhe von rund 6 Mrd. Euro erzielen. Wesentlich dafür ist die sehr günstige Arbeitsmarktentwicklung. Das Beitragsaufkommen nimmt kräftig zu, die konjunkturabhängigen Ausgaben sinken, die gesamten Ausgaben steigen wegen einer außergewöhnlich hohen Sonderzahlung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur. Zum Jahresbeginn 2019 werden der Beitragssatz – befristet bis Ende 2022 – von 3,0 auf 2,5 Prozent gesenkt, die Begünstigung der Midi-Jobs ausgeweitet und zusätzliche Leistungen gewährt werden. Im Folgenden wird eine Prognose für die Finanzsituation der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2019 und 2020 vorgelegt. Zuvor wird die Entwicklung der Finanzen in den Jahren 2012 bis 2018 skizziert und bewertet. Einige wirtschaftspolitische Überlegungen, die auf einer Prognose für die mittlere Frist basieren, schließen sich an.

1 RÜCKBLICK – ÜBERSCHUSS HÖHER ALS ERWARTET, STEIGENDER STRUKTURELLER BUDGETSALDO

Die Bundesagentur für Arbeit dürfte im Jahr 2018 einen Überschuss in Höhe von knapp 6,0 Mrd. Euro erzielen. Wie schon in den Jahren 2012 bis 2017 ist der Budgetsaldo wesentlich höher als im Haushaltsplan veranschlagt (Tabelle 1).

Tabelle 1:
Tatsächlicher und prognostizierter Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit 2012–2018 (Mrd. Euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Soll (Haushaltsplan)	0,55	–0,90	0,16	0,35	1,79	1,50	2,51
Ist	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	5,95	5,98 ^a
Prognose des Autors							
Oktober 2012	2,52	0,17	
Juli 2013	2,59	0,18	0,20	.	.	.	
Juni 2014	2,59	0,06	1,03	2,06	.	.	
Juli 2015	2,59	0,06	1,58	3,34	4,77	.	
Februar 2017	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	4,74	
Dezember 2017	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	6,01	6,07
August 2018	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	5,95	6,27

^aEigene Prognose.

Quelle: Boss (2017b: 4, 6); Boss (2018b: 4).

Prognosen des Autors dieses Beitrags haben regelmäßig ergeben, dass sich die finanzielle Situation der Bundesagentur für Arbeit günstiger als veranschlagt darstellen dürfte. Drei Beispiele: Für das Jahr 2015 hat die Bundesagentur im Oktober 2014 einen Saldo in Höhe von 0,35 Mrd. Euro veranschlagt. Der Autor hatte bereits im Juni 2014 einen Saldo in Höhe von 2,06 Mrd. Euro prognostiziert. Tatsächlich beläuft sich der Überschuss im Jahr 2015 auf 3,72 Mrd. Euro. Für das Jahr 2016 hat die Bundesagentur im Oktober 2015 einen Überschuss in Höhe von 1,79 Mrd. Euro erwartet. Der Autor hatte drei Monate zuvor einen Saldo in Höhe von 4,77 Mrd. Euro prognostiziert. Der tatsächliche Saldo für das Jahr 2016 beträgt 5,46 Mrd. Euro. Für das Jahr 2018 hat die Bundesagentur im Oktober 2017 einen Überschuss in Höhe von 2,51 Mrd. Euro prognostiziert. Der Autor hat im Dezember 2017, also zwei Monate später, einen Saldo in Höhe von 6,07 Mrd. Euro erwartet. Tatsächlich wird der Überschuss wohl 5,98 Mrd. Euro betragen.

Der strukturelle Budgetsaldo ist seit Jahren sehr deutlich positiv. Der Autor hat daher immer wieder vorgeschlagen, den Beitragssatz zu senken. Im Juni 2014 hat er für einen Beitragssatz von 2,8 Prozent plädiert (Boss 2014: 13), im Juli 2015 und im Februar 2017 hat er 2,7 Prozent vorgeschlagen (Boss 2015: 10; Boss 2017a: 8), im Dezember 2017 hat er 2,5 Prozent und im August 2018: 2,4 Prozent für angemessen gehalten (Boss 2017b: 10; Boss 2018b: 9). Es ging jeweils darum, den strukturellen Saldo durch eine Beitragssatzsenkung auf ungefähr null zu senken. Mit Wirkung ab Januar 2019 wird der Satz auf 2,5 Prozent gesenkt.

2 EINNAHMEN UND AUSGABEN – EINE PROGNOSE

Der Prognose liegt neben den relevanten institutionellen Regelungen die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 6. September 2018 zugrunde (Ademmer et al. 2018a). Es wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl im Jahr 2018 weiter – und zwar um 1,6 Prozent – zunehmen und der Lohn je Beschäftigten um 3,2 Prozent steigen werden. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 4,9 Prozent (Tabelle 2). Für das Jahr 2019 wird mit einem Anstieg der Lohnsumme um 4,5 Prozent, für das Jahr 2020 mit einer Zunahme um 4,3 Prozent gerechnet.

Tabelle 2:
Beschäftigte, Bruttolohn je Beschäftigten und Lohnsumme (Inländerkonzept) 2016–2020 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2016	2017	2018*	2019*	2020*
Beschäftigte	1,5	1,6	1,6	1,2	0,9
Bruttolohn je Beschäftigten	2,5	2,5	3,2	3,3	3,4
Lohnsumme	4,0	4,2	4,9	4,5	4,3

*Prognosewerte.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2018: 11, 14); Ademmer et al. (2018a: 26, 40, 42); eigene Zusammenstellung.

Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit dürften im Jahr 2018 bei einem Beitragssatz von 3 Prozent um 5,1 Prozent und damit etwas stärker als die Lohnsumme zuneh-

men (Tabelle 3). Mit Wirkung ab Beginn des Jahres 2019 wird der Beitragssatz von 3,0 auf 2,5 Prozent gesenkt werden (Bundesregierung 2018: 14). Die Beitragseinnahmen werden trotz steigender Lohnsumme deutlich sinken. Dazu trägt auch bei, dass die Arbeitgeber für Geringverdiener weniger Sozialversicherungsbeiträge zahlen werden (Begünstigung der Midi-Jobs). Die sogenannte Gleitzone bei den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer, in der die Belastung allmählich auf die normale Belastung steigt, wird sich auf Bruttolöhne im Bereich von 451 bis 1 300 Euro je Monat statt auf Bruttolöhne zwischen 451 und 850 Euro je Monat erstrecken (BMAS 2018: 25; FAZ 2018a). Diese Regelung bedeutet für das Jahr 2019 Mindereinnahmen in Höhe von 0,04 Mrd. Euro (BMAS 2018: 25).

Tabelle 3:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2016–2020 (Mrd. Euro)

	2016	2017	2018*	2019*	2020*
Beiträge	31,19	32,50	34,16	29,73	31,00
dito, Veränderung gegenüber dem Vorjahr (Prozent)	4,2	4,2	5,1	-13,0	4,3
Umlage für das Insolvenzgeld	1,11	0,88	0,61	0,64	0,67
Winterbeschäftigungsumlage	0,37	0,38	0,41	0,41	0,42
Verwaltungskostenerstattung SGB II	3,03	3,31	3,32	3,33	3,36
Sonstige Einnahmen	0,65	0,74	0,73	0,73	0,76
Einnahmen	36,35	37,82	39,23	34,84	36,21
Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit	14,44	14,06	13,77	13,94	14,37
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	1,09	1,13	1,11	1,18	1,23
Insolvenzgeld	0,60	0,69	0,66	0,70	0,75
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	0,14	0,09	0,06	0,09	0,12
Förderung der ganzjährigen Beschäftigung	0,33	0,36	0,39	0,38	0,40
Gründungszuschuss	0,30	0,29	0,28	0,29	0,30
Förderung der beruflichen Weiterbildung	0,58	1,23 ^a	1,24 ^a	1,74 ^a	1,99 ^a
Eingliederungstitel ^b	2,12	1,41 ^a	1,32 ^a	1,37 ^a	1,43 ^a
Ausgaben gemäß Kapitel 5 ^c	5,31	6,44	8,18	6,40	6,65
Ausgaben gemäß Kapitel 6 ^d	2,32	2,54	2,59	2,64	2,70
Sonstige Ausgaben ^e	3,68	3,64	3,65	3,76	3,87
Ausgaben	30,89	31,87	33,25	32,49	33,81
Saldo	5,46	5,95	5,98	2,35	2,40

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

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.); eigene Zusammenstellung; eigene Prognose.

Im Jahr 2020 wird das Beitragsaufkommen so stark zunehmen wie die Lohnsumme. Die Mindereinnahmen infolge der Ausweitung der Begünstigung der Midi-Jobs werden sich wie im Jahr 2019 auf 0,04 Mrd. Euro belaufen (BMAS 2018: 25). Zwar nimmt die Zahl der Begünstigten infolge der steigenden Beschäftigtenzahl – für sich genommen – zu, wegen des

zunehmenden durchschnittlichen Bruttolohns werden aber einige der im Jahr 2019 Begünstigten im Jahr 2020 der normalen statt der ermäßigten Beitragsbelastung unterliegen.

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 sich wohl auf 0,64 Mrd. Euro, im Jahr 2020 auf 0,67 Mrd. Euro belaufen. Die Winterbeschäftigungsumlage dürfte sich in den Jahren 2018 bis 2020 auf jeweils rund 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, 2019 und 2020 nur wenig steigen. Die restlichen Einnahmen, die u.a. aus Verwaltungseinnahmen, Kostenerstattungen sowie Zinsen und Erträgen bestehen, werden sich im Jahr 2018 wohl auf 0,73 belaufen und sich in den Jahren 2019 und 2020 wenig verändern. Die gesamten Einnahmen werden im Jahr 2018 wohl um 1,41 Mrd. Euro steigen; im Jahr 2019 werden sie um 4,39 Mrd. Euro sinken und im Jahr 2020 um 1,37 Mrd. Euro zunehmen.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit werden im Jahr 2018 wohl 13,77 Mrd. Euro betragen. Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Arbeitslosenzahl von 2,34 Millionen Personen gerechnet (Ademmer et al. 2018a: 26). Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld dürfte um 4,2 Prozent sinken (Tabelle 4); das Arbeitslosengeld je Empfänger wird wohl um 2,2 Prozent zunehmen.

Tabelle 4:
Arbeitslose, Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld je Empfänger 2016–2020

	2016	2017	2018*	2019*	2020*
Arbeitslose (1 000)	2 691	2 533	2 343	2 211	2 125
Empfänger von Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit					
– 1 000	787	745	714	692	689
– im Verhältnis zu der Zahl der Arbeitslosen (Prozent)	29,2	29,4	30,5	31,3	32,4
Arbeitslosengeld je Empfänger (Euro je Monat)	1 529	1 572	1 607	1 679	1 738

*Prognosewerte.

Quelle: Ademmer et al. (2018a: 26); Bundesagentur für Arbeit (2017c: 116); Bundesagentur für Arbeit (2018a); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

In den Jahren 2019 und 2020 wird es einige Änderungen beim Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld ohne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung) geben. Mit Wirkung ab Jahresbeginn 2019 wird der Pauschalsatz für den Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes von 21 auf 20 Prozent gesenkt (Bundesregierung 2018: 2, 14). Dadurch nehmen das Nettobemessungsentgelt und – bei gegebenen Leistungssätzen – der Anspruch auf Arbeitslosengeld zu. Mit Wirkung ab Jahresbeginn 2020 werden die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld gelockert. Arbeitslose werden schon dann Arbeitslosengeld erhalten, wenn sie in den zweieinhalb Jahren vor der Arbeitslosigkeit 12 Monate lang beschäftigt waren; gegenwärtig besteht Anspruch nur dann, wenn in den zwei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 12 Monate lang ein

Beschäftigungsverhältnis bestand (Sozialgesetzbuch III 2018: § 143; FAZ 2018d; Bundesregierung 2018: 2, 8, 13–14). Die erste Änderung bedeutet, dass das Arbeitslosengeld je Empfänger ab dem Jahr 2019 um reichlich ein Prozent höher als sonst ausfallen wird; die zweite Änderung hat zur Folge, dass die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld im Jahr 2020 höher als sonst sein wird. Für die Jahre 2019 und 2020 resultieren insgesamt Mehrausgaben in Höhe von 180 bzw. 320 Mill. Euro (Tabelle 5). Die gesamten Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit werden in den Jahren 2019 und 2020 um 1,2 bzw. 3,1 Prozent zunehmen.

Tabelle 5:
Zusätzliche Leistungen der Bundesagentur für Arbeit 2019–2020 (Mill. Euro)

	2019	2020
Ausweitung der Förderung der Weiterbildung	440 ^{a,c}	670 ^{b,c}
Ausweitung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	60 ^{a,c}	90 ^{b,c}
Erleichterung des Zugangs zum Arbeitslosengeld	0	140
Senkung der Sozialversicherungspauschale bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes	180	180
Zusammen	680	1 080

^aZusammen 500. — ^bZusammen 760. — ^cAufteilung geschätzt.

Quelle: Bundesregierung (2018: 16); eigene Zusammenstellung; eigene Schätzungen.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung werden im Jahr 2018 vermutlich etwas geringer als im Jahr 2017 sein. In den Jahren 2019 und 2020 werden sie steigen. Arbeitslose werden ab Jahresbeginn 2019 nach einer Weiterbildungsmaßnahme künftig mindestens drei weitere Monate lang Arbeitslosengeld erhalten statt bisher einen Monat lang (FAZ 2018b; Bundesregierung 2018: 13, 16).

Für das Insolvenzgeld werden in den Jahren 2019 und 2020 – anders als im Jahr 2018 – wohl etwas steigende Beträge aufgewendet. Gleiches gilt für die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld. Für die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung werden in den Jahren 2018 bis 2020 wohl jeweils rund 0,4 Mrd. Euro ausgegeben werden.

Die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung werden im Jahr 2018 und vor allem in den Jahren 2019 und 2020 aufgestockt. Denn die Förderung der beruflichen Weiterbildung in kleinen Unternehmen wird verstärkt (FAZ 2018d; FAZ 2018e).¹ Die Aufwendungen für Gründungszuschüsse und die für die sonstigen unter den Eingliederungstiteln verbuchten Ausgaben werden in den Jahren 2019 und 2020 etwas zunehmen – nach einem Rückgang im Jahr 2018.

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; Bundesagentur für Arbeit 2016b: 1; Bundesagentur für Arbeit 2016c). Sie werden im Jahr 2018 wegen einer weiteren Sonderzuweisung (2,00 Mrd. Euro)

¹ Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände kritisiert, „die geplanten Förderbedingungen seien nicht zielgenau und die zugehörige Kostenschätzung ... zweifelhaft“ (FAZ 2018c: 15).

noch stärker steigen (Bundesagentur für Arbeit 2017a; Bundesagentur für Arbeit 2017b).² Hier wird angenommen, dass in den Jahren 2019 und 2020 eine Sonderzuweisung nicht erfolgen wird. Unter dieser Annahme werden die Verwaltungsausgaben (gemäß Kapitel 5) im Jahr 2019 stark sinken und im Jahr 2020 etwas steigen. Die Ausgaben gemäß Kapitel 6 (vor allem Personalausgaben) werden in den Jahren 2018 bis 2020 wohl deutlich schwächer zunehmen als im Jahr 2017. Allerdings haben die Koalitionsparteien vereinbart, über die Bundesagentur für Arbeit ein Recht auf Beratung zur Weiterbildung zu realisieren (FAZ 2018d; FAZ 2018e; Bundesregierung 2018: 6). Die sonstigen Ausgaben (Ausgaben gemäß Kapitel 3 des Haushalts der Bundesagentur wie z.B. die Aufwendungen für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben) werden im Jahr 2018 und in den Jahren 2019 und 2020 wenig steigen.

Die gesamten Ausgaben der Bundesagentur dürften im Jahr 2018 um 1,38 Mrd. Euro zunehmen. Im Jahr 2019 werden sie sinken und sich wohl auf 32,49 Mrd. Euro belaufen. Im Jahr 2020 dürften sie um 1,32 Mrd. Euro zunehmen.

3 RÜCKLAGEN AUF REKORDNIVEAU – VERZINSUNG NAHEZU NULL

Infolge der Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit haben in den vergangenen Jahren deren Rücklagen kräftig zugenommen. Einzelne Einnahmen und Ausgaben werden aber 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 6). Ende des Jahres 2018 wird sich die allgemeine Rücklage wohl auf 23,3 Mrd. Euro belaufen, Ende 2019 auf 25,8 Mrd. Euro und Ende 2020 auf 28,3 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 (Boss 2018a: 10). In den Jahren 2018 und 2019 dürfte die Rendite 0,01 bzw. 0,00 Prozent betragen. Im Jahr 2020 wird sie sich wohl auf 0,00 Prozent belaufen (Tabelle 7).

² Ende September 2018 hatte die Rücklage des Versorgungsfonds einen Marktwert in Höhe von 8,7 Mrd. Euro (Auskunft der Bundesagentur vom 15. Oktober 2018).

Tabelle 6:
Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit am Ende der Jahre 2013–2020

	Allgemeine Rücklage		Insolvenzgeldrücklage	Winterbeschäftigungs- rücklage	Rücklage insgesamt
	1 000 €	vH ^a	1 000 €	1 000 €	1 000 €
2013	2 440 887	0,09	30 450	217 018	2 688 355
2014	3 419 285	0,12	573 813	272 809	4 265 907
2015	6 489 703	0,21	1 205 415	290 956	7 986 074
2016	11 454 772	0,36	1 675 242	318 864	13 448 877
2017	17 249 758	0,53	1 823 600	327 141	19 400 499
2018*	23 330 000	0,69	1 730 000	320 000	25 380 000
2019*	25 780 000	0,73	1 620 000	330 000	27 730 000
2020*	28 310 000	0,77	1 490 000	330 000	30 130 000

*Prognosewerte. — ^aIm Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt in Prozent.

Quelle: Auskunft der Bundesagentur für Arbeit vom 2.1.2018, vom 18.1.2018 und vom 5.2.2018; Statistisches Bundesamt (2018: 4); Ademmer et al. (2018a: 41); eigene Zusammenstellung; eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Tabelle 7:
Die allgemeine Rücklage der Bundesagentur für Arbeit und ihre Verzinsung 2017–2020

	Allgemeine Rücklage (1 000 Euro)	Zinserträge (1 000 Euro)	Rendite (Prozent)
	1 000 €	1 000 €	1 000 €
2017	17 249 758	4 709	.
2018*	23 300 000	2 000	0,01
2019*	25 750 000	1 000	0,00
2020*	28 280 000	1 200	0,00

* Prognosewerte.

Quelle: Boss (2018a: 10); eigene Prognose.

4 DER BUDGETSALDO UND SEINE KOMPONENTEN – KONJUNKTURELLER UND STRUKTURELLER BUDGETSALDO

Der Überschuss der Bundesagentur wird im Jahr 2018 wohl 5,98 Mrd. Euro betragen. Im Jahr 2019 wird er sich unter den getroffenen Annahmen wohl auf 2,35 Mrd. Euro belaufen, im Jahr 2020 auf 2,40 Mrd. Euro. Die Bundesagentur rechnet für das Jahr 2019 mit einem Überschuss in Höhe von 0,54 Mrd. Euro (Bundesagentur für Arbeit 2018b).

Der Budgetsaldo der Bundesagentur 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 1,1 Prozent größer als das Produktionspotenzial (Ademmer et al. 2018b: 8), 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 351 000 Personen geringer als sonst gewesen. Die Arbeitslosenzahl wäre um 176 000 Personen, die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld (bei einer Empfängerquote von reichlich 29 Prozent) um 52 000 Personen größer gewesen. Für das Arbeitslosengeld hätten 0,98 Mrd. Euro mehr aufgewendet werden müssen, für andere streng konjunkturabhängige Ausgaben 0,13 Mrd. Euro. Die Beitragseinnahmen wären um 0,35 Mrd. Euro, die gesamten Einnahmen um 0,36 Mrd. Euro geringer als sonst gewesen. Die konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos im Jahr 2017 beträgt insgesamt 1,47 Mrd. Euro (Tabelle 8). Der Budgetsaldo beträgt konjunkturbereinigt 4,48 Mrd. Euro.

Tabelle 8:
„Output gap“ (Prozent) und Komponenten des Budgetsaldos der Bundesagentur für Arbeit (Mrd. Euro) 2016–2020

	2016	2017	2018*	2019*	2020*
„Output gap“	0,5	1,1	1,3	1,7	2,0
Budgetsaldo (1)	5,46	5,95	5,98	2,35	2,40
Konjunkturelle Komponente des Budgetsaldos (2)	0,64	1,47	1,87	2,54	3,21
Strukturelle Komponente des Budgetsaldos (3) = (1) – (2)	4,82	4,48	4,11	–0,19	–0,81
Sonderzuweisungen an den Versorgungsfonds der Bundesagentur (4)	0,00	0,70	2,00	0,00	0,00
Bereinigter struktureller Budgetsaldo (5) = (3) + (4)	4,82	5,18	6,11	–0,19	–0,81
<i>Nachrichtlich:</i>					
Gesamte Zuführung zum Versorgungsfonds der Bundesagentur (Kapitel 5)	0,53	1,22	2,64	0,63	0,65
*Prognosewerte.					

Quelle: Ademmer et al. (2018b: 8); Bundesagentur für Arbeit (2016c); Bundesagentur für Arbeit (2017b); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Für das Jahr 2016 ergeben sich bei einem „output gap“ von 0,5 Prozent bei analoger Rechnung eine konjunkturelle Komponente in Höhe von 0,64 Mrd. Euro und eine strukturelle Komponente in Höhe von 4,82 Mrd. Euro. Der strukturelle Saldo für das Jahr 2018 beträgt 4,11 Mrd. Euro. Für die Jahre 2019 und 2020 resultieren geringe negative strukturelle Salden.

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 5,18 Mrd. Euro im Jahr 2017 und 6,11 Mrd. Euro im Jahr 2018. Bei der Berechnung für die Jahre 2019 und 2020 wird angenommen, dass es eine Sonderzuweisung nicht geben wird. Wenn aber Sonderzuweisungen gezahlt werden, dann fällt der Budgetsaldo jeweils geringer als sonst aus; der strukturelle Budgetsaldo ändert sich aber nicht.

5 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE ÜBERLEGUNGEN

Die Bundesregierung hat entschieden: Der Beitragssatz wird zum 1. Januar 2019 per Gesetz um 0,4 Prozentpunkte gesenkt. Per Rechtsverordnung, die am 1.1.2019 in Kraft tritt und bis Ende 2022 befristet ist, wird er zusätzlich um 0,1 Prozentpunkte verringert.

Der Beitragssatz sollte aber grundsätzlich 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. In Jahren der überdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung entstehen Überschüsse, die zur Schuldentilgung oder zur Rückzahlung des Zuschusses des Bundes verwendet werden. Bei Normalauslastung des Produktionspotenzials (bei einem „output gap“ von null) gibt es weder eine Rücklage noch Schulden der Bundesagentur. Eine Rücklage entsteht in Jahren mit positivem „output gap“, sie verschwindet in Jahren mit negativem „output gap“.

Ende 2020 wird sich die allgemeine Rücklage wohl auf 28,31 Mrd. Euro belaufen. Sie wird dann bei einem kumulierten „output gap“ in Höhe von 6,6 Prozentpunkten in Höhe von 9,73 Mrd. Euro konjunkturbedingt sein. Die Differenz zwischen tatsächlicher Rücklage und konjunkturbedingter Rücklage (18,58 Mrd. Euro) beruht darauf, dass der strukturelle Saldo im Zeitraum 2016 bis 2020 kumuliert positiv sein wird. Eine Rücklage in Höhe dieser Differenz ist nicht nötig. Sie sollte reduziert werden, beispielsweise dadurch, dass der Beitragssatz für vier Jahre auf 2,2 statt auf 2,5 Prozent für die Jahre 2020 bis 2022 bzw. 2,6 Prozent für das Jahr 2023 festgesetzt wird. Dies würde bedeuten, dass der Beitragssatz – abweichend von der obigen Regel – so stark sänke, dass der strukturelle Saldo negativ wäre.

Würde der Beitragssatz mit Wirkung ab Beginn des Jahres 2020 auf 2,2 Prozent gesenkt, dann entstünden in den Jahren 2020 bis 2023 Mindereinnahmen in Höhe von 3,7 bis 5,5 Mrd. Euro je Jahr. Die Bundesagentur wiese Defizite in Höhe von rund 1,2 bis 2,3 Mrd. Euro je Jahr auf (Tabelle 9). Die allgemeine Rücklage wäre Ende des Jahres 2023 – bei (unterstellter) Konstanz der beiden besonderen Rücklagen – mit 19,45 Mrd. Euro etwa halb so groß wie sonst; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt beliefe sie sich auf 0,48 Prozent.

Enzo Weber vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hält hingegen eine Rücklage für angemessen, die sich im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf 0,65 Prozent beläuft (Weber 2018).³ Die Bundesregierung scheint diese Einschätzung zu teilen. „Es soll eine allgemeine Rücklage ... von 0,65 Prozent des BIP geben“ (Koalitionsausschuss 2018).⁴

³ Wenn die Rücklage nach einer Rezession komplett aufgebraucht würde, müsste der Beitragssatz (quasi automatisch) so angehoben werden, dass innerhalb von fünf Jahren der Zielwert von 0,65 Prozent erreicht wird (Weber 2018).

⁴ Allerdings: „Übersteigt die Rücklage ... dauerhaft ... 0,65 Prozent des BIP um einen Betrag, der einer Zuführung von mehr als 0,1 Prozentpunkten des Beitrags entspricht, wird der Bundesminister für Arbeit und Soziales von der Verordnungsermächtigung erneut Gebrauch machen“ (Koalitionsausschuss 2018).

Tabelle 9:
Einnahmen, Ausgaben, Budgetsaldo und allgemeine Rücklage (am Jahresende) der Bundesagentur für Arbeit bei unterschiedlichen Beitragssätzen 2020–2023 (Mrd. Euro)

	2020*	2021*	2022*	2023*
<i>Beitragssatz 2,5 bzw. 2,6 Prozent (Status quo)</i>				
Beiträge	31,00	32,27	33,46	35,95
Sonstige Einnahmen	5,21	5,38	5,57	5,77
Einnahmen	36,21	37,65	39,03	41,72
Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit	14,37	14,83	15,60	16,59
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, Insolvenzgeld und konjunkturelles Kurz- arbeitergeld	2,10	2,17	2,28	2,42
Sonstige Ausgaben	17,34	18,02	18,73	19,48
Ausgaben	33,81	35,02	36,61	38,49
Budgetsaldo	2,40	2,63	2,42	3,23
Konjunkturelle Komponente des Saldos	3,21	2,91	2,38	1,35
Strukturelle Komponente des Saldos	–0,81	–0,28	0,04	1,88
Allgemeine Rücklage	28,31	30,94	33,36	36,59
dito, im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	0,77	0,81	0,85	0,91
<i>Beitragssatz 2,2 Prozent</i>				
Beiträge	27,28	28,40	29,44	30,42
Ausgaben	33,81	35,02	36,61	38,49
Budgetsaldo	–1,32	–1,24	–1,60	–2,30
Allgemeine Rücklage	24,59	23,35	21,75	19,45
dito, im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	0,67	0,61	0,56	0,48
<i>Nachrichtlich:</i>				
Output gap (Prozent)	2,0	1,7	1,3	0,7
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (Mrd. Euro)	3 677,8	3 802,8	3 916,9	4 018,7

*Eigene Prognose

Quelle: Ademmer et al. (2018b: 8, 13); eigene Berechnungen; eigene Prognose.

Wird dieser Argumentation gefolgt, so besteht das Risiko, dass zusätzliche Ausgaben beschlossen werden. Beispielsweise könnten die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld weiter gelockert, die Bezugsdauer verlängert oder die Weiterbildungsmaßnahmen ausgeweitet werden. Solche Regelungen bedeuteten jedoch eine höhere Lohnersatzleistung für die Leistungsempfänger im Durchschnitt. Je höher aber die Lohnersatzleistung, umso höher ist der von den Arbeitnehmern angestrebte Lohnsatz (Boss et al. 2007: 15). Es ist dann, wenn Arbeitslosengeld unter weniger restriktiven Voraussetzungen gewährt wird oder sonstige Leistungen ausgeweitet werden, mit einem Tariflohnanstieg zu rechnen, der größer als sonst ist; der Schaden, den Gewerkschaften durch höhere Tariflohnsteigerungen in Form von mehr Arbeitslosigkeit 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 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. Der Beitragssatz sollte daher – wie vorgeschlagen – zum Beginn des Jahres 2020 auf 2,2 Prozent gesenkt werden.

LITERATUR

- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths und G. Potjagailo (2018a). Deutsche Wirtschaft: Aufschwungskräfte tragen noch. Kieler Konjunkturberichte 47 (2018 | Q3). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (6.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-konjunkturberichte/2018/deutsche-wirtschaft-aufschwungskraefte-tragen-noch-0/>>.
- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, K.-J. Gern, D. Groll, P. Hauber, N. Jannsen, S. Kooths, S. Möhle, G. Potjagailo und U. Stolzenburg (2018b). Deutsche Wirtschaft mit langsamerer Gangart. Kieler Konjunkturberichte 48 (2018|3). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kieler-konjunkturberichte/2018/deutsche-wirtschaft-mit-langsamere-gangart-0/>>.
- Boss, A. (2014). Sozialversicherung rutscht ins Defizit. Kiel Policy Brief 77. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2014/en/sozialversicherung-rutscht-ins-defizit-8648/>>.
- Boss, A. (2015). Sozialversicherung im Defizit? Kiel Policy Brief 91. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2015/en/sozialversicherung-im-defizit-8632/>>.
- Boss, A. (2017a). Bundesagentur für Arbeit – Beitragssatz senken! Kiel Policy Brief 104. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2017/en/bundesagentur-fuer-arbeit-beitragssatz-senken-8615/>>.
- Boss, A. (2017b). Bundesagentur für Arbeit – Immer höhere Überschüsse? Kiel Policy Brief 110. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2017/en/bundesagentur-fuer-arbeit-immer-hoehere-ueberschuesse-8609/>>.
- Boss, A. (2018a). Bundesagentur für Arbeit: Warum eine sofortige Beitragssatzsenkung geboten ist. Kiel Policy Brief 114. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2018/bundesagentur-fuer-arbeit-warum-eine-sofortige-beitragssatzsenkung-geboden-ist-10884/>>.
- Boss, A. (2018b). Bundesagentur für Arbeit: Warum eine größere Beitragssatzsenkung nötig ist. Kiel Policy Brief 115. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/2018/bundesagentur-fuer-arbeit-warum-eine-groessere-beitragssatzsenkung-noetig-ist-11484/>>.
- 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 (20.9.2018) <<https://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2007/kd441-442.pdf>>.
- 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 (20.9.2018) <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 (2018a). Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. März bis Oktober. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018b). Kurzfassung Haushaltsplan 2019. Eckwerte vom ... November 2018. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.
- Bundesregierung (2018). Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz). Via Internet (25.9.2018) <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-qualifizierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2018). Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Via Internet (25.9.2018) <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf;jsessionid=5C0B63B2DDAA82E78977CAB8009F72F8?__blob=publicationFile&v=1>.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018a). Heil will Geringverdienern Rente schenken. 5. Juli: 17.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018b). Beitragssenkung mit Vorbehalt. 1. Juni: 18.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018c). Arbeitgeber warnen vor teurer Fehlqualifizierung. 10. September: 15.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018d). Das steckt drin im Rentenpaket. 30. August: 17.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung) (2018e). Die Arbeit von morgen sichern. 7. August: 8.
- Koalitionsausschuss (2018). Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 28. August 2018. Via Internet (20.9.2018) <<https://www.cdu.de/artikel/koalitionsausschuss-28-august-2018>>.
- Sozialgesetzbuch III (2018). Drittes Buch – Arbeitsförderung. Zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 12.7.2018 | 1147. Via Internet (12.11.2018) <<https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/1.html>>.
- Statistisches Bundesamt (2018). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse. 2. Vierteljahr 2018*. Wiesbaden.
- Weber, E. (2018). Arbeitslosenversicherung: Weiter denken als bis zur nächsten Krise. IAB-Forum, 22. August. Via Internet (13.9.2018) <<https://www.iab-forum.de/arbeitslosenversicherung-weiter-denken-als-bis-zur-naechsten-krise/>>.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area 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:

© Pixabay

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/>