UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

IAQ-Standpunkt

Aktuelle Stellungnahmen aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Gerhard Bosch

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung“

Deutscher Bundestag Drucksache 19/10615/15

2020

01

Kurz gefasst:

- Arbeitslosenversicherungen zählen aufgrund ihrer antizyklischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu den automatischen Stabilisatoren der Konjunktur.
- Während fiskalische Konjunkturprogramme erst beschlossen, geplant und umgesetzt werden müssen, wirken die erhöhten Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitsgeld sofort und zielgenau in den Regionen mit den größten Arbeitsmarktproblemen.
- Die Konjunkturforschung ist nicht in der Lage vorherzusagen, ob der Wert von 0,65% des Bruttossozialprodukts, was rund 20 Mrd. € entspricht, für die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit in künftigen Krisen ausreicht.
- „Harmonische“, gleich lange Auf- und Abschwungphasen entsprechen nicht der wirtschaftlichen Realität. Damit entfällt auch die argumentative Grundlage für eine schematische Beitragssenkung bei Überschreitung eines Höchstwerts der Rücklage.
- Anstelle von Beitragssenkungen sollten Zukunftsaufgaben, wie die stärkere Unterstützung abschlussbezogener Weiterbildung, gefördert werden.

1. Hohe Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Die Einnahmen und mehr noch die Ausgaben einer Arbeitslosenversicherung reagieren auf konjunkturelle Veränderungen deutlich stärker als alle anderen Sozialversicherungen (Bosch 1986). In einer wirtschaftlichen Krise mit wachsender Arbeitslosigkeit sinken die Einnahmen, da die Zahl der Beitragszahler zurückgeht, während gleichzeitig die Ausgaben für das Arbeitslosen- und das Kurzarbeitergeld sowie für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik rasch ansteigen. Im wirtschaftlichen Aufschwung hingegen steigen die Beitragseinnahmen und die Ausgaben für die passiven Maßnahmen (Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitsgeld) vermindern sich rasch. Tabelle 1 zeigt die hohen Schwankungen der Finanzierungsalden der Bundesagentur für Arbeit, die durch die Beitragsanpassungen noch gemildert wurden.

Arbeitslosenversicherungen zählen aufgrund ihrer antizyklischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu den automatischen Stabilisatoren der Konjunktur. Diese antizyklischen Funktionen können sie allerdings nur erfüllen, wenn im Aufschwung Rücklagen aufgebaut werden, die dann im Abschwung aufgebraucht werden und wie ein Konjunkturprogramm wirken. Besonders wichtig sind der minimale time-lag und die Zielgenauigkeit mit dem diese Konjunkturspritze wirkt. Während fiskalische Konjunkturprogramme erst beschlossen, geplant und umgesetzt werden müssen, worüber schnell ein Jahr und mehr vergehen können, wirken die erhöhten Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitsgeld sofort und zielgenau in den Regionen und sogar Kommunen und Landkreisen mit den größten Arbeitsmarktproblemen. Die Arbeitslosenversicherung zählt daher auch zu den stärksten wirtschaftspolitischen Instrumenten der Regionalpolitik (Bruckmeier/ Hausner/ Weber 2019), was allerdings weitgehend unbekannt ist.

Die Rücklagen sind für die Erfüllung dieser antizyklischen und regionalpolitischen Funktionen heute wichtiger als in der Vergangenheit, da der Bund seit 2006 nicht mehr die Defizithaftung der Bundesagentur für Arbeit übernimmt. Nach § 364 SGB III, Abs. 1 gewährt er der Bundesagentur für Arbeit zwar *„die zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendigen Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen, wenn die Mittel der Bundesagentur zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen“*. Diese Darlehen sind aber nach § 364 SGB III, Abs. 2 *„zurückzuzahlen, sobald und soweit am Ende eines Tages die Einnahmen die Ausgaben übersteigen“.*

Tabelle 1: BA-Haushalt 1999–2017: Beitragssatz, besondere Finanzierungsvorgänge, Finanzierungssalden, Bundeszuschuss, Rücklagen, Versorgungsfonds

	Beitragssatz	*"bes. Finanzierungsvorgänge" (1)* vom Bund (1a)	*"bes. Finanzierungsvorgänge" (1)* an Bund (1b)	Finanzierungssaldo (2)	*Saldo ohne bes. Finanz.-vorg. (3)*	Bundeszuschuss (4)	Zuführung (+)/Entnahme (-) in die/aus den Rücklagen: umlagefinanziert	beitragsfinanziert	insgesamt	Rücklagen (am Jahresende): umlagefinanziert	beitragsfinanziert	insgesamt	nachricht. Versorgungsfonds
	Prozent	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1999	6,5	x		-3.739	-3.739	3.739	-	-	-	-	-	-	-
2000	6,5	x		-867	-867	867	-	-	-	-	-	-	-
2001	6,5	x		-1.931	-1.931	1.931	-	-	-	-	-	-	-
2002	6,5	x		-5.623	-5.623	5.623	-	-	-	-	-	-	-
2003	6,5	x		-6.215	-6.215	6.215	-	-	-	-	-	-	-
2004	6,5	x		-4.175	-4.175	4.175	-	-	-	-	-	-	-
2005	6,5	x	4.556	-397	+4.159	397	-	-	-	-	-	-	-
2006	6,5	x	3.282	+11.215	+14.497	x	-	+11.215	+11.215	-	11.215	11.215	-
2007	4,2	6.468	1.945	+6.642	+2.119	x	-	+6.642	+6.642	-	17.857	17.857	-
2008	3,3	7.583	5.000	-1.118	-3.701	x	-	-1.118	-1.118	-	16.739	16.739	2.690
2009	2,8	7.777	4.866	-13.804	-16.714	x	-	-13.804	-13.804	-	2.936	2.936	3.163
2010	2,8	7.927	5.256	-8.143	-10.814	5.207	-	-2.936	-2.936	-	-	-	3.163
2011	3,0	8.046	4.510	+40	-3.496	x	-	+40	+40	-	40	40	3.470
2012	3,0	7.238	3.822	+2.587	-829	x	-	+2.587	+2.587	-	2.627	2.627	4.225
2013	3,0	x	-245	+61	-184	x	+247	-186	+61	247	2.441	2.688	4.440
2014	3,0	x	x	+1.578	+1.578	x	+599	+978	+1.578	847	3.419	4.266	4.984
2015	3,0	x	x	+3.720	+3.720	x	+650	+3.070	+3.720	1.496	6.490	7.986	5.288
2016	3,0	x	x	+5.463	+5.463	x	+498	+4.965	+5.463	1.994	11.455	13.449	5.618
2017*	3,0	x	x	+5.950	+5.950	x	+160	+5.790	+5.950	2.154	17.245	19.399	...
2008-10	Summe Finanzierungssalden			-23.064	-31.229					Aufbau Versorgungsfonds 2008-2010			+3.163
2008-13	Summe Finanzierungssalden			-20.376	-35.738					Aufbau Versorgungsfonds 2008-2013			+4.440

2017* = Finanzierungssaldo und Verteilung in die umlage- und beitragsfinanzierten Rücklagen gemäß BA-Presseinformation 3/2018 vom 11. Januar 2018
(1) **Besondere (i.d.R. "vergessene") Finanzierungsvorgänge**, die die Finanzierungssalden (Spalte 4) in 2005 bis 2013 beeinflusst haben: siehe (1a) und (1b)
(1a) **Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung ("Mehrwertsteuerpunkt")** gemäß § 363 Absatz 1 SGB III (von 2007 bis 2012)
(1b) Aussteuerungsbetrag (2005 bis 2007)/Eingliederungsbeitrag (2008 bis 2012 und Endabrechnung 2013) gemäß § 46 Absatz 4 SGB II (alte Fassung)
Die besonderen (i.d.R. "vergessenen") Finanzierungvorgänge wurden durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013 (HBeglG 2013) gestrichen.
(2) Einnahmen (insgesamt) minus Ausgaben (insgesamt) im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA)
(3) Finanzierungssaldo ohne die in den Spalten 1 und 2 genannten Einnahmen (Spalte 2) und Ausgaben (Spalte 3) (Spalte 5 = Spalte 4 - Spalte 2 + Spalte 3)
(4) bis 2005 auf Grundlage von § 365 SGB III a.F. (zum 1. Januar 2007 aufgehoben) und 2010 auf Grundlage von § 434t SGB III

Quelle: Schröder 2018

2. Die Höhe der notwendigen Rücklage ist nicht genau planbar

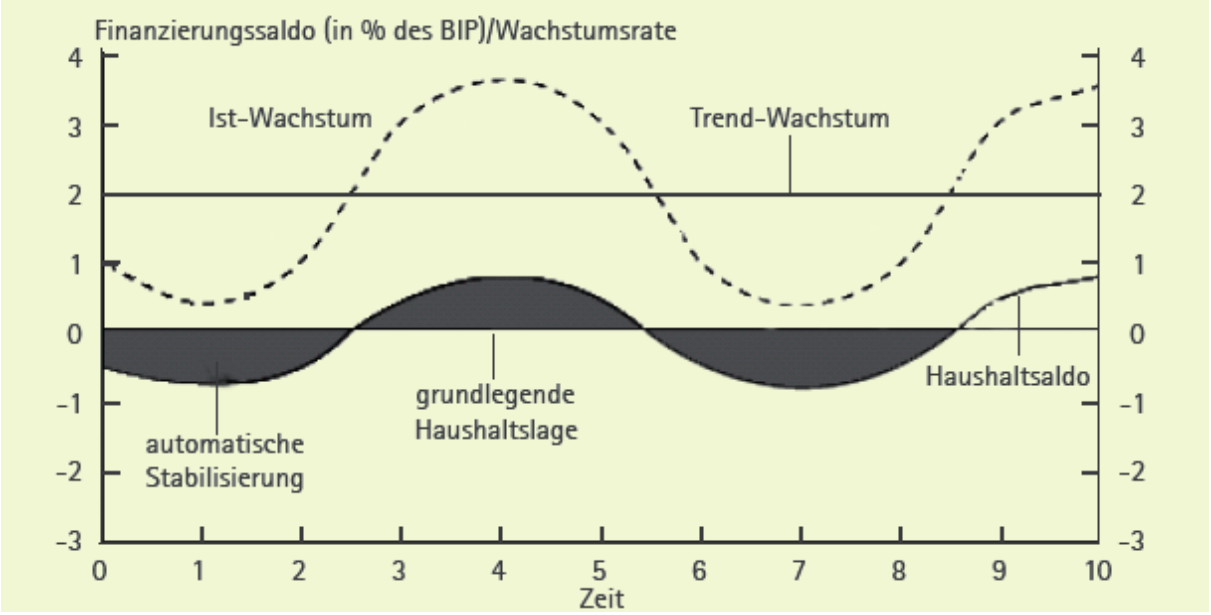
In der Rentenversicherung sind die Ausgaben aufgrund der demographischen Entwicklung langfristig gut planbar. Zwar beeinflusst die Konjunktur auch hier die Einnahme- und bei vorzeitiger Verrentung von Arbeitslosen auch die Ausgabenseite. Die Budgetauswirkungen von Konjunkturkrisen sind allerdings im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung gering, so dass obere und untere Werte der sogenannten Nachhaltigkeitsrücklage festgelegt werden können. Sofern diese Werte über- oder unterschritten werden, kommt es zu Beitragsanpassungen.

Der vorliegende Gesetzesvorschlag möchte analog dieser Regelung eine Obergrenze der Rücklage der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts, was gegenwärtig einem Wert von etwas über 20 Mrd. € entspricht, festlegen. Sobald dieser Wert überschritten wird, soll der Beitrag automatisch gesenkt werden.

Der Wert von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts als ausreichende Rücklage wurde vom Institut für Arbeits- und Berufsforschung als Mittelwert über drei Krisen (1993–1994, 2002–2004 und 2008–2010) ermittelt (Hausner/ Weber 2017). Es ist allerdings zweifelhaft, ob Mittelwerte über sehr unterschiedliche Konjunkturverläufe der richtige Ausgangspunkt sein können. So betrug in den Krisenjahren 2008 bis 2010 das Defizit der Bundesagentur für Arbeit 0,92% des Bruttoinlandsprodukts. Die Defizite kumulierten sich allein in diesen drei Jahren auf 31, 229 Mrd. €. Hinzu kommen noch rund 4,5 Mrd. € in den drei folgenden Jahren, die der Bewältigung der Spätfolgen der Krise dienten (Tabelle 1). Nimmt man diese Defizite zusammen, ist man weit über dem vorgeschlagenen Wert von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts. Eine unzureichende Rücklage entfaltet dann nach der Krise einen „Spardruck". Das konnte man an den Einsparmaßnahmen im Zuge der Instrumentenreform von 2011 beobachten. Der Spardruck kann noch verschärft werden, wenn in der Krise selbst der Bund nicht mit einem Zuschuss einspringt, wie das 2009 der Fall war (Tabelle 1).

Die Konjunkturforschung ist nicht in der Lage vorherzusagen, ob der Wert von 0,65% in künftigen Krisen ausreicht. Eine tiefe Wirtschaftskrise, wie 2008–2010, oder eine weniger tiefe, aber länger andauernde Krise ohne eine so schnelle Erholung wie nach der Finanzkrise, sind nicht auszuschließen. Die in Lehrbüchern gerne gezeigten Schaubilder von „harmonischen", gleich langen Auf- und Abschwungphasen (wie in Schaubild 1) entsprechen nicht der wirtschaftlichen Realität. Damit entfällt auch die argumentative Grundlage für eine schematische Beitragssenkung bei Überschreitung eines Höchstwerts der Rücklage.

Schaubild 1: Die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren während eines harmonischen Konjunkturzyklus



Quelle: Europäische Zentralbank (2002), Monatsbericht 4, S. 37

Es ist auch eine Grundsatzfrage, ob man die Entscheidungsspielräume der Politik zunehmend durch starre Regelwerke einschränken soll. Durch die Schuldenbremse, mit ihren verheerenden Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen und den europäischen Zusammenhalt, und die selbstgesetzte Grenze, dass die Sozialabgaben die 40%-Marke nicht überschreiten sollen, ist die Politik bereits stark eingeschränkt.

3. Anstelle von Beitragssenkungen – Finanzierung von Zukunftsaufgaben

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt einseitig auf Beitragssenkungen, obgleich zentrale Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik noch unzureichend ausgefüllt werden. Als Beispiel möchte ich die Förderung der beruflichen Weiterbildung nennen, die für die Bewältigung des digitalen Wandels an Bedeutung gewinnt. In beiden Rechtskreisen kam es in der Förderung der beruflichen Weiterbildung zwischen 2000 und 2007 zu einem drastischen Rückgang der Teilnehmer (Tabelle 2).

Tabelle 2: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000–2018)

Zeitraum	Insgesamt		Darunter			
			SGB III		SGB II	
	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss	FbW Insgesamt	darunter FbW mit Abschluss
2000	356.768	143.660	356.768	143.660	-	-
2001	349.364	151.415	349.364	151.415	-	-
2002	337.329	152.897	337.329	152.897	-	-
2003	253.734	144.171	253.734	144.171	-	-
2004	178.406	112.335	178.406	112.335	-	-
2005	111.704	70.494	93.778	67.406	17.926	3.089
2006	115.189	43.448	70.244	31.536	44.945	11.913
2007	120.744	32.514	63.564	13.726	57.180	18.788
2008	142.928	33.227	71.602	10.790	71.326	22.437
2009	186.782	41.389	105.164	16.138	81.618	25.251
2010	178.445	57.432	96.781	29.523	81.664	27.909
2011	153.498	61.824	88.846	36.402	64.652	25.422
2012	118.878	51.325	64.624	32.640	54.254	18.685
2013	127.545	53.580	75.062	34.893	52.483	18.688
2014	132.740	61.437	81.632	41.326	51.108	20.111
2015	136.122	65.230	84.414	43.679	51.708	21.552
2016	137.268	64.364	86.462	43.692	50.806	20.673
2017	138.267	63.285	90.139	43.823	48.128	19.463
2018	134.795	62.721	91.687	45.165	43.108	17.556

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Angaben von Bundesagentur für Arbeit 2019

Die drastische Einschränkung der Weiterbildungsförderung wurde 2004 bei über 4 Mio. Arbeitslosen, mit einem großen Reservoir arbeitsloser Fachkräfte, zunächst nicht als Problem angesehen. Die positiven Evaluierungsergebnisse abschlussbezogener Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. Kruppe/Lange 2015) und zunehmende Fachkräfteengpässe infolge der abnehmenden Arbeitslosenzahlen leiteten aber einen Politikwandel ein.

In den letzten Jahren wurde durch verschiedene Initiativen (z.B. durch die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels", das „Weiterbildungsstärkungsgesetz" von 2016 oder das „Qualifizierungschancengesetz" von 2018) ein deutlicher Wandel hin zu einer investiven Arbeitsmarktpolitik erkennbar. Allerdings bleibt eine längerfristige Weiterbildung weiterhin finanziell unattraktiv. Zwar wird bei Erfolg eine Weiterbildungsprämie gezahlt, der Lebensunterhalt muss aber weiterhin mit der Arbeitslosenunterstützung bestritten werden. Im SGB II ist ein 1-Euro-Job mit einer Aufwandentschädigung von rund 180 Euro pro Monat[1] zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld II sogar erheblich attraktiver - was angesichts des wachsenden Bedarfs an Fachkräften eine erhebliche Fehlsteuerung ist. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen finden in der heutigen Arbeitsmarktsituation häufig schnell einen einfachen Arbeitsplatz und können sich eine Weiterbildung, vor allem mit Familie, nicht leisten.

Um Weiterbildung wieder attraktiv zu gestalten ist eine Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen während einer Weiterbildung durch ein Weiterbildungsgeld und eine Entfristung der Weiterbildungsprämien für bestandene Prüfungen notwendig. Das Weiterbildungsgeld sollte mindestens 200 Euro pro Monat betragen bzw. 15 Prozentpunkte über dem ALG I liegen. Damit kann die Motivation zur Teilnahme an einer Weiterbildung gestärkt werden, die häufig unter dem zu geringen Lebensunterhalt leidet (Dietz/Osiander 2014:3 und Bilger/Gnahs/Hartmann/Kuper 2013: 215). Trotz aller Reformschritte stagnieren die Teilnehmerzahlen vor allem in den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen seit 2011. Ein wesentlicher Grund liegt in der unzureichenden Förderung des Lebensunterhalts. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen entscheiden sich oft gegen eine mögliche Weiterbildung, da sie schnell einen Job finden können und das Arbeitslosengeld I und II zu niedrig für eine Sicherung des Lebensunterhalts über einem längeren Zeitraum ist. Zusätzlich soll der Fehlanreiz, dass Ein-Euro-Jobs mit durchschnittlich 180 Euro Aufwandsentschädigung im Monat finanziell attraktiver als eine wesentlich anspruchsvollere Weiterbildung ist, korrigiert werden.

Zudem empfiehlt sich angesichts der Engpässe auf dem Arbeitsmarkt die Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für Beschäftigte und Selbständige für eine Weiterbildung in Mangelberufen: Beschäftigte sollen das Recht auf eine Freistellung wie beim BAföG haben. Sie sollen diese Stipendien erhalten können, wenn sie nicht schon eine Ausbildung in einem der Mangelberufe haben oder dort ihre Beschäftigung nicht ausüben kön-

[1] 1,50 Euro Aufwandentschädigung pro Stunde ergeben bei 30 Wochenstunden 180 Euro pro Monat.

nen. Die Umschulung von Selbständigen soll aus Steuermitteln finanziert werden. Eine Umsetzung über die Bundesagentur für Arbeit ist sinnvoll, da Engpasssituationen auf dem Arbeitsmarkt ohnehin Orientierungspunkte für Weiterbildungsplanung sind. Die Liste der Mangelberufe wird – wie ein Österreich – gemeinsam mit den Sozialpartnern festgelegt und jährlich aktualisiert. Grundlage kann die halbjährlich erstellte Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur sein, die bislang nur für die Erstellung einer Unbedenklichkeitsliste (Positivliste) für die Besetzung offener Stellen auch mit ausländischen Bewerbern*innen verwendet wird (BA 2019). Die Teilnehmenden erhalten das oben erwähnte Weiterbildungsgeld berechnet auf der Basis ihrer zurückliegenden Einkommen.

Dies sind nur einige Beispiele für notwendige Arbeitsmarktreformen, die Vorrang von Beitragssenkungen haben müssten.

Literatur

BA (Bundesagentur für Arbeit) 2019: Positivliste Zuwanderung von Fachkräften in Ausbildungsberufe, März 2018 Nürnberg https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba015465.pdf (Abruf am 4.10. 2019)

Bilger, F. / Gnahs, D. / Hartmann, J. / Kuper, H. (Hrsg.) 2013: Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld: W. Bertelsmann

Bosch G. 1986: Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Bieback, K. J. (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Bestandsaufnahme und Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus Verl., S. 320–349

Bosch G. 2019: Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel: Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem. Forschungsförderung Working Paper, Nr. 158. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung Volltext

Bruckmeier, K., Hausner / K.-H., Weber E. 2019: Regionalausgleich der Arbeitslosenversicherung. In: Wirtschaftsdienst 99 (8), S. 592–594

Dietz, M. / Osiander, C. 2014: Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht 04/2014. Nürnberg

Hausner, K.-H. / Weber E. 2017: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. In: IAB-Kurzberichte 3/2017. Nürnberg

Kruppe T. / Lang J. 2015: Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht 22/2015. Nürnberg

Seemann D. 2010: Das große Loch. Rund 18 Milliarden Euro fehlen der Bundesagentur für Arbeit im neuen Haushaltsjahr. Überall wird nach Geld gesucht. Die Beiträge und die Steuerzuschüsse werden steigen. In: Mitbestimmung 56 (1+2). Düsseldorf Volltext

Schröder P. 2018: BA-Haushalt 1999-2017, Beitragssenkungen, „vergessene" Finanzierungsvorgänge, Rücklagen, BIAJ-Materialien, Bremen http://biaj.de/archiv-materialien/1001-ba-haushalt-1999-2017-beitragssenkungen-vergessene-finanzierungsvorgaenge-ruecklagen.html (Abruf am 4.10.2019)

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Research Fellow des IAQ
Kontakt: gerhard.bosch@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2020-01
Redaktionsschluss: 25.11.2019

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet
http://www.iaq.uni-due.de
IAQ-Standpunkte:
http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php

Bestellungen und Abbestellungen von IAQ-Report und IAQ-Newsletter sind unter folgendem Link möglich
https://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_aktuell

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

Offen im Denken

ub universitäts bibliothek

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/71625
URN: urn:nbn:de:hbz:464-20200417-091732-9

Alle Rechte vorbehalten.