

KIEL POLICY BRIEF

**Bundesagentur für
Arbeit – Beitragssatz
senken!**



Nr. 104 Februar 2017

Alfred Boss

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

Die Bundesagentur für Arbeit erwirtschaftet seit Jahren erhebliche Überschüsse. Ihre Rücklagen beliefen sich Ende 2016 auf 11 Mrd. Euro. Die Überschüsse sind struktureller Art, nicht konjunkturbedingt. Der Beitragssatz sollte rasch von 3 auf 2,7 Prozent gesenkt werden. So ließen sich der Anstieg der gesamten Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und die Zunahme der Arbeitskosten, zu denen es Anfang 2017 kam, rückgängig machen – mit positiven Folgen für die Beschäftigung.

In Germany, the system of unemployment insurance has been in surplus since 2011. The reserves amounted to Euro 11 bn in the end of 2016. Only a small part of the surplus is due to the cyclical stance of the German economy. The surplus mainly is a structural one. The rate of contribution to unemployment insurance should be reduced from 3 to 2.7 percent soon. This would avoid an increase of the overall rate of contributions to social security in 2017. The increase of employment would be fostered.

Alfred Boss

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



The responsibility for the contents of this publication rests with the author, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the author.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT – BEITRAGSSATZ SENKEN!

von Alfred Boss

1 HOHE ÜBERSCHÜSSE, GROSSE RÜCKLAGE

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im Jahr 2016 einen Überschuss in Höhe von 5 ½ Mrd. Euro (Tabelle 1). Wesentlich dafür war die günstige Arbeitsmarktentwicklung. Das Beitragsaufkommen nahm kräftig zu, die Ausgaben waren leicht rückläufig. Wie schon in den Jahren 2012 bis 2015 war der Budgetsaldo wesentlich höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Die Einnahmen wichen zwar wenig von den Ansätzen in den Haushaltsplänen ab, die Ausgaben waren aber deutlich geringer als geplant. Die allgemeine Rücklage der Bundesagentur belief sich Ende 2016 auf reichlich 11 Mrd. Euro.

Tabelle 1:
Einnahmen, Ausgaben und Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit 2012–2017 (Mrd. Euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einnahmen						
Soll	37,78	32,55	33,44	35,02	36,41	37,44
Ist	37,43	32,64	33,73	35,16	36,35	.
Ausgaben						
Soll	37,23	33,45	33,28	34,67	34,62	35,94
Ist	34,84	32,57	32,15	31,44	30,89	.
Saldo						
Soll	0,55	-0,90	0,16	0,35	1,79	1,50
Ist	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	.
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	.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); Bundesagentur für Arbeit (2016a: 3–4; 2016b: 1); Boss (2012: 2; 2013: 2; 2014: 2; 2015a: 2).

2 GUTE UND WENIGER GUTE PROGNOSEN

Prognosen des Autors haben regelmäßig darauf hingewiesen, dass sich die finanzielle Situation der Bundesagentur günstiger als veranschlagt darstellen dürfte. Zwei Beispiele: Für das Jahr 2015 hat die Bundesagentur im Oktober 2014 einen Saldo in Höhe von 0,35 Mrd. Euro

veranschlagt. Der Autor dieses Beitrags 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 dieses Beitrags 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.

Im Folgenden wird eine Prognose für die Finanzsituation der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2017 vorgelegt; sie trägt auch den Konsequenzen der massiven Zuwanderung Rechnung. Anschließend werden Folgerungen für die Wirtschaftspolitik gezogen.

3 EINNAHMEN UND AUSGABEN DER BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT IM JAHR 2017 – EINE PROGNOSE

Der Prognose für das Jahr 2017 liegt neben den relevanten institutionellen Regelungen die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 10. Dezember 2016 zugrunde (Boysen-Hogrefe et al. 2016). Es wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl im Jahr 2017 weiter – und zwar um 1,0 Prozent – zunehmen wird und dass der Lohn je Beschäftigten um 2,5 Prozent steigen wird. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 3,5 Prozent (Tabelle 2). Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Arbeitslosenzahl von 2,64 Mill. Personen im Jahr 2017 gerechnet, nach 2,69 Mill. Personen im Jahr 2016.

Tabelle 2:
Beschäftigte, Bruttolohn je Beschäftigten und Lohnsumme (Inländerkonzept) 2012–2017 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beschäftigte	1,3	1,0	1,0	1,2	1,2	1,0
Bruttolohn je Beschäftigten	2,7	2,0	2,8	2,7	2,4	2,5
Lohnsumme	4,1	3,0	3,9	3,9	3,7	3,5

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017); Boysen-Hogrefe et al. (2016: 29, 34); eigene Darstellung.

Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit dürften bei einem Beitragssatz von 3 Prozent auch im Jahr 2017 etwas stärker als die Lohnsumme zunehmen (Tabelle 3).¹ Der Satz der (von der relevanten Lohnsumme abhängigen) Insolvenzgeldumlage, der im 2013 auf 0,15 Prozent festgesetzt worden war, wurde zu Beginn des Jahres 2016 auf 0,12 und zu Beginn des Jahres 2017 auf 0,09 Prozent gesenkt.² Die Umlage wird im Jahr 2017 vermutlich zu Einnahmen in Höhe von 0,89 Mrd. Euro führen, nach 1,11 Mrd. Euro im Jahr 2016.

¹ Die beitragspflichtigen Löhne bzw. Lohnbestandteile nehmen stärker zu als die nichtbeitragspflichtigen Löhne (z.B. die Gehälter von Beamten und Richtern) bzw. Lohnbestandteile (z.B. Teile des Lohns oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze) und damit stärker als die Lohnsumme insgesamt.

² Die Einnahmen infolge der Umlage überstiegen in vielen Jahren die Ausgaben für das Insolvenzgeld, die Insolvenzgelderücklage nahm also zu. Im Herbst 2016 zeichnete sich ab, dass die Insolvenzgelderücklage Ende 2016 rund 1,5 Mrd. Euro betragen würde. Sie wäre damit höher als die Ausgaben für das Insolvenzgeld in dem Zeit-

Die vom Bund geleisteten Erstattungen von Verwaltungskosten (für den Bereich Grundversicherung für Arbeitsuchende gemäß dem Sozialgesetzbuch II) dürften im Jahr 2017 etwa so rasch wie im Jahr 2016 steigen. Die restlichen Einnahmen, die u.a. aus der sog. Winterbeschäftigungsumlage und aus Verwaltungseinnahmen bestehen, werden sich im Jahr 2017 wohl auf reichlich 1 Mrd. Euro belaufen. Die gesamten Einnahmen der Bundesagentur werden im Jahr 2017 wohl um 1,1 Mrd. Euro steigen.

Tabelle 3:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2012–2017 (Mrd. Euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beiträge	26,57	27,59	28,71	29,94	31,19	32,38
Zuschuss des Bundes	7,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verwaltungskostenerstattung SGB II	2,46	2,68	2,82	2,96	3,03	3,10
Umlage für das Insolvenzgeld	0,31	1,22	1,30	1,33	1,11	0,89
Einmaleinnahmen	0,00	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Einnahmen	0,85	0,91	0,89	0,92	1,02	1,06
Einnahmen	37,43	32,64	33,72	35,16	36,35	37,43
Arbeitslosengeld ^a	13,82	15,41	15,37	14,85	14,44	14,50
Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	0,77	0,94	1,03	1,06	1,09	1,12
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	0,22	0,23	0,16	0,14	0,14	0,14
Insolvenzgeld	0,98	0,91	0,69	0,65	0,60	0,60
Eingliederungstitel ^b	1,47	1,39	1,44	0,96 ^c	1,55 ^c	1,73 ^c
Gründungszuschuss	0,89	0,22	0,32	0,31	0,30	0,31
Förderung der beruflichen Weiterbildung	0,35	0,50	0,54	1,07 ^c	1,15 ^c	1,66 ^c
Förderung der Altersteilzeit	1,32	1,38	1,10	0,68	0,18	0,08
Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes	3,82	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	7,10	7,49	7,74	7,93	7,63	8,50
Sonstige Ausgaben ^d	4,10	4,10	3,77	3,79	3,83	4,05
Ausgaben	34,84	32,57	32,15	31,44	30,89	32,69
Saldo	2,59	0,06	1,58	3,72	5,46	4,74

^aOhne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung. — ^bOhne Gründungszuschuss und ohne Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung. — ^cGeänderte Abgrenzung. — ^dAusgaben gemäß Kapitel 3 des Haushalts (ohne konjunkturelles Kurzarbeitergeld, ohne Arbeitslosengeld bei Weiterbildung und ohne Ausgaben zur Förderung der Altersteilzeit) zuzüglich Erstattungen an die gesetzliche Renten- und die soziale Pflegeversicherung. — 2017: eigene Prognose.

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

Fast die Hälfte der Ausgaben der Bundesagentur entfiel im Jahr 2016 auf das Arbeitslosengeld. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld werden im Jahr 2017 wohl 14,50 Mrd. Euro betragen. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld dürfte im Jahr 2017 um 2,5 Prozent sinken (Tabelle 4), das Arbeitslosengeld je Empfänger wird wohl um 3 Prozent zunehmen. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung haben in den vergangenen

raum 2012–2016 im Jahresdurchschnitt (rund 860 Mill. Euro). Daraufhin wurde der Satz von 0,12 auf 0,09 Prozent gesenkt (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2016).

Jahren mäßig zugenommen. Im Jahr 2017 werden sie vermutlich weiter – wenn auch nur wenig – steigen. Die Summe aus den (im eigentlichen Sinne) konjunkturabhängigen Ausgaben (für das gesamte Arbeitslosengeld, für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und für das Insolvenzgeld) wird im Jahr 2017 wohl geringfügig zunehmen.

Tabelle 4:
Arbeitslose, Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld je Empfänger 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeitslose (1 000)	2 897	2 950	2 898	2 795	2 691	2 643
Empfänger von Arbeitslosengeld (1 000)	849	915	888	839	788	768
Arbeitslosengeld je Empfänger (Euro je Monat)	1 357	1 403	1 443	1 475	1 527	1 573

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2017: 103); Deutsche Bundesbank (2017: 69*); eigene Berechnungen.

Die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Weiterbildung wurden schon im Jahr 2016 nennenswert erhöht; im Jahr 2017 werden sie kräftig aufgestockt werden. Demgegenüber werden die Aufwendungen für Gründungszuschüsse und die für die sonstigen unter den Eingliederungstiteln verbuchten Ausgaben im Jahr 2017 wenig zunehmen. Die Förderung der Altersteilzeit wurde vor Jahren abgeschafft. Es werden aber noch Ausgaben aus früheren Zusagen fällig. Im Jahr 2017 dürften die Ausgaben, die im Jahr 2012 1,3 Mrd. Euro betragen hatten, auf fast null sinken. Die sonstigen Ausgaben gemäß Tabelle 3 (wie z.B. die Aufwendungen für die Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben) werden weiter steigen.

Die massive Zuwanderung von Flüchtlingen wird die Sozialleistungen der Gebietskörperschaften stark erhöhen. Auf die Finanzen der Bundesagentur für Arbeit wird sie nur wenig Einfluss haben. Ansprüche auf Arbeitslosengeld setzen eine Mindestdauer der Beschäftigung vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit voraus; diese Voraussetzung wird von den Zuwanderern wohl nur in seltenen Fällen erfüllt werden. In welcher Höhe andere Ausgaben anfallen werden, ist aus dem Haushaltsplan der Bundesagentur für das Jahr 2017 nicht ersichtlich. Im Jahr 2016 wurden für die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge 310 Mill. Euro aufgewendet (Bundesagentur für Arbeit lfd. Jgg.).

Die Verwaltungsausgaben werden wegen einer Sonderzuweisung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur (703 Mill. Euro) sehr stark zunehmen (Bundesagentur für Arbeit 2016a: 4; 2016b: 1). Die gesamten Ausgaben der Bundesagentur dürften im Jahr 2017 um 1,8 Mrd. Euro steigen.

Der Überschuss der Bundesagentur wird im Jahr 2017 wohl rund 4,7 Mrd. Euro betragen. Die Bundesagentur für Arbeit erwartet für das Jahr 2017 einen Überschuss von lediglich 1,5 Mrd. Euro (Bundesagentur für Arbeit 2016b: 1).

4 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Produktionspotenzial dürfte im Jahr 2017 etwas mehr als normal ausgelastet sein (Boysen-Hogrefe et al. 2016: 9–10). Der Budgetsaldo im Jahr 2017 ist daher nur wenig von der Konjunktur beeinflusst. Er ist im Wesentlichen struktureller Art. Der Saldo beträgt konjunkturbereinigt rund 3 ½ Mrd. Euro. Daher kann der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung bei gegebenen Leistungsversprechen gesenkt werden. Er sollte rasch um 0,3 Prozentpunkte reduziert werden.

Die Arbeitskosten wären bei der vorgeschlagenen Verringerung des Beitragssatzes geringer als sonst. Die Beschäftigung stiege stärker als sonst. Die gesamte Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge wäre etwas geringer als im Jahr 2016, denn der Satz in der sozialen Pflegeversicherung wurde zu Beginn des Jahres 2017 um 0,2 Prozentpunkte auf 2,55 % für Versicherungspflichtige mit Kindern bzw. 2,80 % für Versicherungspflichtige ohne Kinder erhöht.

Die Einnahmen der Bundesagentur fielen bei einer Verringerung des Beitragssatzes im Jahr 2017 um rund 3,2 Mrd. Euro je Jahr geringer als sonst aus, die Rücklage nähme gleichwohl etwas zu. Dies wäre bei der vom Institut für Weltwirtschaft erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung auch im Jahr 2018 der Fall (Boysen-Hogrefe et al. 2016).

Gegen eine Senkung des Beitragssatzes lässt sich einwenden, dass sie prozyklisch wirkte. Dem ist zuzustimmen. Wird aber der Beitragssatz nicht verringert, dann werden, zumal eine Bundestagswahl vor der Tür steht, Begehrlichkeiten immer stärker und letztlich wohl die Ausgaben erhöht werden. Möglich ist es, dass die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld gelockert werden und/oder dass die Dauer, für die ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, verlängert wird. Es ergäbe sich ebenfalls ein – wenngleich vielleicht geringerer – prozyklischer Effekt. Das wirtschaftliche Wachstum würde bei einer Beitragssatzsenkung gestärkt, bei höheren Ausgaben aber tendenziell beeinträchtigt.

LITERATUR

- Boss, A. (2012). Finanzen der Sozialversicherung: Bund kürzt Zuschüsse – Beitragsbelastung sinkt wenig. Kiel Policy Brief 56. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2013). Sozialversicherung bald wieder im Minus? Kiel Policy Brief 63. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2014). Sozialversicherung rutscht ins Defizit. Kiel Policy Brief 77. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2015a). Sozialversicherung im Defizit? Kiel Policy Brief 91. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2015b). Hohe Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit – Was tun? Kiel Policy Brief 97. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, M. Plödt und G. Potjagailo (2016). Deutsche Konjunktur auf Expansionskurs. Kieler Konjunkturberichte Nr. 26 (2016|Q4). Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a). Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2013 bis 2017 – Soll- und Ist-Vergleich. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016b). Haushaltsplan 2017. Via Internet (30. Januar 2017) <https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk1/~edisp/egov-content488711.pdf?_ba.sid=EGOV-CONTENT488717>.
- Bundesagentur für Arbeit (2017). Die Entwicklung des Arbeits- und Ausbildungsmarktes im Dezember 2016. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). *Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit*. Nürnberg.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2016). Verordnung zur Festsetzung des Umlagesatzes für das Insolvenzgeld für das Kalenderjahr 2017 (Insolvenzgeldumlagesatzverordnung 2017 – InsoGeldFestV 2017). Via Internet (26. Januar 2017 <https://www.gesetze-im-internet.de/insogeldfestv_2017/BJNR221100016.html>.
- Deutsche Bundesbank (2017). *Monatsbericht*. Dezember. Frankfurt am Main.
- Statistisches Bundesamt (2017). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.1: Inlandsproduktberechnung – Erste Jahresergebnisse*. Wiesbaden.

IMPRESSUM

PROF. DR. HENNING KLODT

Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Head Economic Policy Center

> henning.klodt@ifw-kiel.de

DR. KLAUS SCHRADER

Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik
Deputy Head Economic Policy Center

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Prof. Dr. Henning Klodt (responsible for
content, pursuant to § 6 MDStV),
Dr. Klaus Schrader, Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a
foundation under public law of the State of
Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorised Representative:

Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Social Affairs, Health, Science and
Equality of Land Schleswig-Holstein



© 2017 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>