



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

## **IWH-Pressemitteilung 37/2007**

**SENDESPERRFRIST: 12. November 2007, 11.30 Uhr**

**SPERRFRIST: 12. November 2007, 12.00 Uhr**

Für einen nachhaltigen Beitragssatz  
in der Arbeitslosenversicherung

**Ansprechperson: Dr. Ingmar Kumpmann (Tel.: 0345/ 77 53 705)**

Halle (Saale), den 12. November 2007

---

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)  
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

# Für einen nachhaltigen Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung

## – Kurzfassung –

*Angesichts der aktuellen Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit (BA) plant die Bundesregierung eine neue Senkung des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung von 4,2% auf 3,5% des Bruttolohns. Diskutiert wird auch ein noch weitergehender Schritt. Allerdings sind kurzfristig entstehende Budgetüberschüsse der BA kein hinreichender Grund für eine Beitragssenkung. Vielmehr würde durch eine stärkere Beitragssenkung im jetzigen Aufschwung die Gefahr einer neuen Beitragserhöhung in der nächsten Krise entstehen.*

*Die Arbeitslosenversicherung federt den Einkommensausfall bei Arbeitsplatzverlust ab und stabilisiert so in Phasen wirtschaftlichen Abschwungs die Kaufkraft. Um diesen konjunkturell antizyklischen Effekt zu erhalten und die Planungssicherheit der Unternehmen zu verbessern, ist ein zyklusübergreifend stabiler Beitragssatz anzustreben. Die Kombination aus zyklisch schwankenden Ausgaben und konstantem Beitragssatz führt dazu, daß die Arbeitslosenversicherung im Aufschwung Überschüsse erzielt, die sie zur Finanzierung von Defiziten im Abschwung benötigt und die deshalb weder durch Beitragssenkungen noch Ausgabensteigerungen zunichte gemacht werden dürfen. Zu fragen wäre allerdings, ob z. B. durch die zurückhaltende Lohnpolitik oder die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre die Arbeitslosigkeit nicht nur konjunkturell, sondern zyklusübergreifend gesunken und dadurch eine Beitragssenkung zu rechtfertigen ist. Dies ist derzeit noch schwer zu beurteilen und in der arbeitsmarktpolitischen Debatte umstritten. Deshalb sollte eine stärkere Beitragssenkung erst vorgenommen werden, wenn sich im nächsten konjunkturellen Abschwung zeigt, daß diese nachhaltig finanzierbar ist. Eine Beitragssenkung zu dem Zweck, versicherungsfremde Leistungen nicht mehr von den Beitragszahlern finanzieren zu lassen, ist grundsätzlich erstrebenswert, müßte aber zur Gegenfinanzierung mit einer entsprechenden Steuererhöhung kombiniert werden. Aufgrund dieser Überlegungen ist eine Beitragssenkung unter einen Satz von etwa 3,9% derzeit als problematisch einzustufen.*

Ingmar Kumpmann

## Für einen nachhaltigen Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung

Die Bundesregierung will zum 1. Januar 2008 den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung senken, nachdem er bereits Anfang 2007 von 6,5% auf 4,2% des Bruttolohns herabgesetzt worden ist. Über eine Senkung auf 3,5% sind sich die Koalitionsparteien bereits einig, teilweise wird ein noch weitergehender Schritt gefordert.<sup>1</sup>

Im folgenden Text werden zunächst vier theoretische Überlegungen zur Frage einer sinnvollen Gestaltung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung vorgestellt. Nach einem kurzen Überblick über die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit werden die vier Überlegungen dann auf die aktuelle Frage einer Beitragssenkung angewendet.

### ***Theoretische Überlegungen zur Beitragsgestaltung in der Arbeitslosenversicherung***

Entscheidend für die Höhe der Beiträge eines Zweigs der Sozialversicherung ist zunächst der Umfang der zu erbringenden *Versicherungsleistungen*. Werden die regulären Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeweitet oder eingeschränkt, müssen entsprechende Beitragserhöhungen bzw. -senkungen vorgenommen werden. Wichtig für die Beitragsgestaltung sind also der angemessene Umfang und die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung.

Die zweite Überlegung bezieht sich auf das Ziel der *Beitragssatzstabilität*. Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sind in hohem Maß konjunkturbedingt. Dadurch unterscheidet sich dieser Zweig der Sozialversicherung beispielsweise von der Renten- oder Krankenversicherung, die zwar einnahmenseitig, aber nicht ausgabenseitig von Konjunkturschwankungen betroffen sind. Während die Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten bei schwachen Einnahmen erhöhte Ausgaben hat, ist es im Aufschwung gerade umgekehrt.

Die Arbeitslosenversicherung ist einerseits besonders konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt. Andererseits wirkt sie sich auf den Konjunkturverlauf dämpfend aus, da die Zahlung von Arbeitslosengeld den Einkommensausfall bei zunehmender Arbeitslosigkeit temporär abfedert und so im Abschwung den Konsum stabilisiert. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich Konsequenzen für eine sinnvolle Beitragsgestaltung. So sollte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung nicht aus-

gerechnet in der konjunkturellen Krise angehoben werden, damit der automatisch antizyklische Effekt des Arbeitslosengelds nicht auf der Finanzierungsseite wieder geschwächt wird. Die Kosten der Unternehmen sollten nicht gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten erhöht werden. Für die Planungssicherheit der Unternehmen wäre es förderlich, Beitragssätze möglichst über längere Zeiträume konstant zu halten. Wird die zwangsläufige konjunkturelle Abhängigkeit der Ausgaben mit zyklusübergreifender Beitragssatzstabilität kombiniert, dann folgt daraus, daß die Arbeitslosenversicherung in Krisenzeiten Defizite generiert, die durch Überschüsse in Aufschwungphasen finanziert werden müssen.<sup>2</sup> Die Arbeitslosenversicherung wirkt damit im Konjunkturverlauf als automatischer Stabilisator.

Daraus ergeben sich – als dritte Überlegung – Konsequenzen für die Bestimmung des *Beitragsniveaus*. Die Festlegung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags sollte sich nicht an den aktuellen Ausgaben, sondern an der Höhe der Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg orientieren. Grundlage für die Bestimmung des Beitragssatzes wäre somit nicht die jeweils aktuelle (auch konjunkturbedingte), sondern die zyklusübergreifende Zahl der Empfänger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Jedoch ist auch diese nicht notwendigerweise langfristig konstant. In die Bestimmung des richtigen Beitragssatzes fließt somit immer auch eine Vermutung über die Höhe der zyklusübergreifenden Arbeitslosigkeit ein. Hinzu kommt, daß diese auch von der Belastung mit Lohnnebenkosten, z. B. den Sozialbeiträgen, abhängt. Eine Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung wirkt somit beschäftigungs- und wachstumsfördernd und finanziert sich dadurch zum Teil selbst. Solange es unfreiwillige Arbeitslosigkeit gibt, ist dieser zyklusübergreifende beschäftigungsfördernde Effekt ein Argument zugunsten eines niedrigen Beitrags. Das zyklusübergreifende Niveau der Arbeitslosigkeit ist jedoch erst im nachhinein abschätzbar, da in der konkreten konjunkturellen Lage nicht bestimmt werden kann, ob z. B.

<sup>1</sup> So von BOSS, A.: Wohin mit den Überschüssen der Bundesagentur für Arbeit? Kieler Arbeitspapier Nr. 1384. Kiel, Oktober 2007.

<sup>2</sup> Für ähnliche Argumente vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht Mai 2007, S. 70. – DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG BERLIN: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2007/2008, Kasten 5: Arbeitslosenversicherung: Asymmetrische Saldenentwicklung zulassen. DIW-Wochenbericht Nr. 30/2007, S. 473 f.

ein Rückgang der Arbeitslosigkeit konjunkturelle oder strukturelle Ursachen hat. Als Regel der Vorsicht könnte deshalb gelten, daß der Beitragssatz unter zwei Bedingungen geändert werden sollte:

- Wenn in der Krise erkennbar wird, daß die im Aufschwung gebildeten Rücklagen größer sind als für die Finanzierung des Defizits erforderlich, kann eine (zusätzlich antizyklisch wirkende) Beitragssenkung sinnvoll sein.
- Wenn im Aufschwung erkennbar wird, daß die im Abschwung entstandenen Defizite nicht ausgeglichen werden können, kann eine (zusätzlich antizyklisch wirkende) Beitragserhöhung notwendig werden.

Ebenfalls unabhängig von wechselnden Konjunkturlagen – so die vierte Überlegung – ist das Problem *versicherungsfremder Leistungen*, das sich auch in der Arbeitslosenversicherung stellt. Getreu dem Versicherungsprinzip sollten die Beiträge der Versicherten ausschließlich für Leistungen, die ihnen im Rahmen des Versicherungszwecks zugute kommen, verwendet werden, während jene Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik, die allgemeingesellschaftlichen Zielen entsprechen, aus dem Staatshaushalt und damit aus Steuermitteln zu finanzieren sind. Insoweit in der Arbeitslosenversicherung Beiträge für derartige gesamtgesellschaftlichen Aufgaben benutzt werden, ist eine Rückführung dieser Zweckentfremdung anzustreben.

### **Die aktuelle Finanzlage der deutschen Arbeitslosenversicherung**

Nach diesen allgemeinen Überlegungen nun zur konkreten Lage in der deutschen Arbeitslosenversicherung. Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) unterliegt deutlichen konjunkturellen Schwankungen. Da der Bund die Defizite der BA deckte, konnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zwischen 1993 und 2006 trotz wechselnder konjunktureller Lagen konstant gehalten werden.

Seit dem 1. Januar 2007 beteiligt sich der Bund zwar in Form des aus der Mehrwertsteuererhöhung stammenden Zuschusses regulär an der Finanzierung, übernimmt jedoch nicht mehr automatisch die Defizite der BA. Das bedeutet, daß nun im Rahmen des Haushalts der BA und gegebenenfalls durch Beitragssatzänderungen dafür gesorgt werden muß, daß sich Einnahmen und Ausgaben zumindest mittelfristig ausgleichen. Die Bundesregierung übernimmt nur noch durch kurzfristige zinslose Kredite eine Pufferfunktion.

Derzeit befindet sich die deutsche Wirtschaft im Aufschwung. Entsprechend sind die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I rückläufig. Die Beitragseinnahmen nehmen im Aufschwung normalerweise zu, sind allerdings derzeit aufgrund der zum 1. Januar 2007 vollzogenen Beitragssatzsenkung niedriger als im Vorjahr. Im Jahr 2006 erzielte die BA bei einem Beitragssatz von 6,5% einen Überschuß von 11,2 Mrd. Euro. Wichtige Ursache des Überschusses war die Tatsache, daß im Jahr 2006 einmalig 13 Beiträge gezahlt wurden.<sup>3</sup> In diesem Jahr wird der Überschuß bei anhaltendem Aufschwung ohne den Einmaleffekt und nach der Beitragssatzsenkung bei voraussichtlich 6,7 Mrd. Euro liegen. Die Überschüsse fließen gemäß § 366 SGB III in eine Rücklage der BA.

### **Eine stärkere Beitragssenkung in der deutschen Arbeitslosenversicherung?**

Die vier oben angestellten allgemeinen Überlegungen zur Beitragsgestaltung werden nun auf die aktuelle Lage der BA angewendet, um zu einem Urteil über die aktuelle Frage von Beitragssenkungen zu kommen.

Ergeben sich aus Änderungen des Umfangs der *Versicherungsleistungen* der deutschen Arbeitslosenversicherung Konsequenzen für die Beitragshöhe?

Mit der Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I auf zwölf Monate für die meisten Arbeitslosen zum 1. Februar 2006 sind durch die Reduzierung des Versicherungsumfangs die Ausgaben konjunkturunabhängig gedämpft worden. Zur Abschätzung der dadurch entstehenden Einsparungen ist zu bedenken, daß weniger als 10% der Empfänger von Arbeitslosengeld I länger als zwölf Monate arbeitslos waren.<sup>4</sup> Wenn man großzügig schätzt, daß die BA durch die Verkürzung der Bezugsdauer langfristig 10% der Ausgaben für das Arbeitslosengeld I einsparen kann, würde dies bezogen auf 2005 einen Betrag von 2,7 Mrd. Euro, bezogen auf 2006 einen Betrag von 2,3 Mrd. Euro ausmachen. Die BA hat 2006 außerdem die Ausgaben für aktive Arbeitsförderung um 2,5 Mrd. Euro von 13,6 auf 11,1 Mrd. Euro gesenkt. Es ist schwierig zu ermitteln, in welchem Ausmaß diese

<sup>3</sup> Ab Januar 2006 müssen die Arbeitgeber die Beiträge zur Sozialversicherung nicht mehr (wie zuvor) bis zum 15. des Folgemonats, sondern bis zum drittletzten Arbeitstag des Bezugsmonats selbst überweisen.

<sup>4</sup> 9,2% im Jahr 2005 und 7,8% im Jahr 2004. Quelle: BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Arbeitsmarkt 2005, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jg., Sondernummer, 24.08.2006, S. 89, Tabelle II.C.9.

Einsparung konjunkturell bedingt oder durch die längerfristige Reduzierung von Maßnahmen zustandekommt. Somit scheinen insgesamt im Jahr 2006 konjunkturunabhängig Einsparungen von maximal etwa 5 Mrd. Euro erzielt worden zu sein.

Dieser Einsparung steht bereits die Senkung des Beitragssatzes von 6,5% auf 4,2% zum 1.1.2007 gegenüber. Diese führt 2007 zu Mindereinnahmen von ungefähr 18 Mrd. Euro, von denen nur 6,5 Mrd. Euro durch den neuen Zuschuß aus der Mehrwertsteuererhöhung ausgeglichen werden, so daß netto Mindereinnahmen von 11,5 Mrd. Euro verbleiben. Diese Mindereinnahmen übersteigen die konjunkturunabhängigen Minderausgaben mindestens um etwa 6½ Mrd. Euro. Als Folge der Beitragssatzsenkung hat die BA in ihrem Haushaltsplan für 2007 trotz Aufschwung ein Defizit in Höhe von 2,1 Mrd. Euro vorgesehen, das durch die Rücklagen aus den Überschüssen des Vorjahres gedeckt werden soll. Da der Konjunkturverlauf im Jahr 2007 deutlich günstiger ist, als bei der Haushaltsplanung der BA unterstellt wurde, und die Ausgaben für aktive Arbeitsförderung weiter sinken (auf voraussichtlich 10,5 Mrd. Euro), kann die BA inzwischen trotz Beitragssatzsenkung erneut mit einem Überschuß rechnen.

Somit kann aktuell eine weitere Beitragssatzsenkung nicht durch eine aktuelle Einschränkung von Versicherungsleistungen begründet werden. Stattdessen werden derzeit sogar Leistungsausweitungen diskutiert, z. B. die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Personen oder die Einführung eines neuen Erwerbstätigenzuschusses für sehr gering entlohnte Vollzeitbeschäftigte.

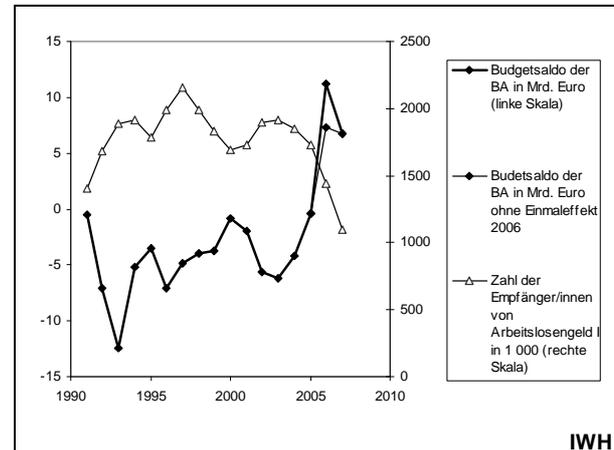
Die zweite Frage ist, ob und in welchem Umfang eine weitere Beitragssatzsenkung mit dem Ziel der *Beitragssatzstabilität* vereinbar ist, also auch im Fall eines künftigen konjunkturellen Abschwungs nachhaltig sein kann. Dabei ist entscheidend, wie groß konjunkturbedingte Schwankungen des Finanzierungssaldos sein können (vgl. Abbildung). In der Vergangenheit waren Schwankungen von einer halben Million Empfängern von Arbeitslosengeld I (bis 2004: „Arbeitslosengeld“) zwischen Höhe- und Tiefpunkt eines Konjunkturzyklus normal.<sup>5</sup> Bei einem durchschnittlichen Arbeits-

<sup>5</sup> Für die Ausgaben der BA ist die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld I entscheidend. Diese stieg zwischen 1991 und 1995 um 750 000 Personen, sank bis 2000 um 460 000, stieg im Zuge der wirtschaftlichen Schwächephase bis 2003 wieder um 220 000 an und ging bis 2006 um 470 000 zurück. Der im derzeitigen Aufschwung fortgesetzte besonders starke

losengeld von jährlich 15 800 Euro (Stand 2006) impliziert dies Schwankungen der Ausgaben für Arbeitslosengeld I zwischen Höhe- und Tiefpunkt des Konjunkturzyklus um rund 8 Mrd. Euro. Hinzu kommen die Schwankungen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und der Beitragseinnahmen.

Abbildung:

Budgetsalden der Bundesagentur für Arbeit seit 1991



Quellen: Geschäftsberichte der BA; 2007: Schätzungen des IWH.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Betrachtung der Budgetsalden der BA in der Vergangenheit. Eine Veränderung des Budgetsaldos der BA um bis zu 10 Mrd. Euro zwischen Konjunkturröhepunkt und Krise war in der Vergangenheit üblich.<sup>6</sup> Geht man vereinfachend davon aus, daß dies auch in Zukunft gilt und Auf- und Abschwünge im Durchschnitt die gleiche Länge haben, müßte für einen mittelfristigen Haushaltsausgleich im konjunkturellen Höhepunkt ein Überschuß in Höhe der Hälfte dieses Betrags erzielt werden, also aktuell von ca. 5 Mrd. Euro.

Läßt man den Einmaleffekt des Jahres 2006 außer Acht, dann erscheint der für das Jahr 2007 erwartete Überschuß der BA in Höhe von 6,7 Mrd. Euro mehr als ausreichend, um für eine mögliche künftige Verschlechterung der Lage am Arbeits-

Rückgang ist auch auf die Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I zurückzuführen.

<sup>6</sup> Zwischen 1991 und 1993 sank der Budgetsaldo der BA um 12 Mrd. Euro, nahm bis 1995 um 9 Mrd. Euro zu, wies zwischen 1996 und 2000 eine Schwankung um 6,2 Mrd. Euro auf, ging bis 2003 um 5,4 Mrd. Euro zurück. Zwischen dem Tiefpunkt im Jahr 2003 und dem Jahr 2007 ist (bei Nicht-Berücksichtigung des Einmaleffekts im Jahr 2006) mit einer Zunahme um fast 13 Mrd. Euro zu rechnen. Diese Zahlen sind nominal, Daten für frühere Zeiten müßten also für die exakte Vergleichbarkeit mit heutigen Werten noch höher angesetzt werden.

markt hinreichend Rücklagen zu bilden. Eine Senkung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkt würde derzeit zu Mindereinnahmen von etwa 0,8 Mrd. Euro führen. Bewirkt die Beitragssatzsenkung eine Zunahme der Beschäftigung, kommt es zugleich zu Minderausgaben beim Arbeitslosengeld I. In der Tabelle werden die Budgetsalden der BA, die sich bei verschiedenen Beitragssätzen in diesem und im nächsten Jahr ergeben würden, gegenübergestellt. Bei diesen Berechnungen werden die positiven Beschäftigungseffekte einer Beitragssenkung und die durch sie entstehenden Einsparungen beim Arbeitslosengeld I berücksichtigt.<sup>7</sup>

Tabelle:

Budgetsalden der BA 2007 und 2008 in Mrd. Euro bei unterschiedlichen Beitragssätzen.

Beitragssätze:	Budgetsaldo 2007	Budgetsaldo 2008
4,2%	6,7	7,0
3,9%	4,5	4,7
3,5%	1,5	1,6

Quelle: Berechnungen des IWH.

Würde der Arbeitslosenversicherungsbeitrag wie früher geplant auf 3,9% gesenkt werden, würde der BA-Überschuß 2008 auf etwa 4,7 Mrd. Euro sinken, was unter dem Gesichtspunkt nachhaltiger Finanzierung vermutlich ausreichen würde. Bei einer Senkung auf 3,5% wird jedoch der Budgetsaldo weit unter der Zielmarke von 5 Mrd. Euro liegen. Dies führt dazu, daß eine Beitragserhöhung in künftigen Krisenzeiten wahrscheinlich wird. Sich dabei allein auf die Rücklagen aus dem Einmal-effekt des Jahres 2006 zu verlassen wäre nicht nachhaltig.

Ebenso wie eine zu starke Beitragssenkung wäre auch die Erhöhung von Ausgaben der BA eine Gefährdung des notwendigen Haushaltsüber-

schusses. Wird zum Beispiel die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitslose verlängert oder werden neue Arbeitsmarktprogramme aufgelegt, dann senkt dies den Budgetsaldo der BA. Dasselbe gilt, wenn der Bund auf die Überschüsse zugreift, z. B. indem er die BA verstärkt an den Kosten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Empfänger von Arbeitslosengeld II beteiligt. Derartige politischen Entscheidungen würden die Nachhaltigkeit der Finanzierung und den automatisch antizyklischen Effekt der Arbeitslosenversicherung gefährden.

Unterstellt man einen noch stärkeren Rückgang der Arbeitslosigkeit als hier geschehen, fallen die Ergebnisse günstiger aus. Eine um 100 000 Personen niedrigere Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 würde die BA jährlich um etwa 0,4 Mrd. Euro zusätzlich entlasten, der Überschuß fiel um etwa diesen Betrag höher aus.<sup>8</sup> Bei einer Beitragssenkung auf 3,5% würde jedoch auch in diesem Fall der erwünschte 5 Mrd. Euro-Überschuß weit verfehlt.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen ist eine Senkung des Beitragssatzes auf unter 3,9% nur vertretbar, wenn die Arbeitslosigkeit deutlich stärker als prognostiziert sinkt. Dieser ist jedoch äußerst unsicher. Eine stärkere Beitragssenkung ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt problematisch.

Allerdings ist als dritte Überlegung zu prüfen, ob das *Beitragsniveau* zyklusübergreifend niedriger angesetzt werden kann. Die bisherige Argumentation beruht auf der impliziten Annahme, daß für den nächsten Abschwung in Deutschland mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in ähnlichem Ausmaß wie in bisherigen Abschwüngen zu rechnen ist, also bisher kein Rückgang zyklusübergreifender Arbeitslosigkeit zustande gekommen ist. Dies ist jedoch in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion umstritten. So könnten die Arbeitsmarktreformen gekoppelt mit der zurückhaltenden Lohnpolitik der vergangenen Jahre unabhängig vom derzeitigen Aufschwung zu einem Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit geführt haben. Auch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (um insgesamt 1,3 Prozentpunkte 2007) könnte unabhängig von zyklischen Nachfrageschwankungen beschäftigungsfördernd wirken, ebenso eine neuerliche Beitragssenkung der Arbeitslosenversicherung. Bisherige Studien, die auf der Basis von Zyklenvergleichen überprüfen, ob der gegenwärtige

<sup>7</sup> Schätzungen des IWH auf Grundlage des aktuellen Quartalsberichts der BA und der Konjunktur- und Arbeitsmarktprognosen der Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. Vgl. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Bericht über das dritte Quartal und die ersten neun Monate 2007. Nürnberg, 26.10.2007. – PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTS-DIAGNOSE: Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2. Sonderausgabe 2007. Dabei Einbeziehung von Arbeitsmarkteffekten niedrigerer Beitragssätze (und deren dämpfender Folgen für die Ausgaben der BA) durch Simulationsrechnungen mit dem makroökonomischen Modell des IWH.

<sup>8</sup> Angenommen ist dabei, daß im Jahr 2008 25% der Arbeitslosen Arbeitslosengeld I empfangen, das von der BA bezahlt wird.

Aufschwung beschäftigungsintensiver ist als frühere, kommen zu dem Befund, daß das Arbeitsvolumen tatsächlich stärker als im vorangegangenen Aufschwung gestiegen ist.<sup>9</sup> Allerdings beziehen sich die genannten Studien erst auf einen relativ kurzen Zeitraum. Deshalb sollte in der aktuellen Lage eher dem obengenannten Vorsichtsgrundsatz gefolgt werden, wonach eine weitere Senkung des Beitragssatzes erst dann zu empfehlen ist, wenn sich im konjunkturellen Abschwung zeigt, daß die Beitragssatzsenkung nachhaltig sein kann.

Im Zusammenhang mit den Überschüssen der BA wird – als vierte Überlegung – auch argumentiert, der Beitragssatz solle gesenkt werden, um die Finanzierung *versicherungsfremder Leistungen* der Arbeitslosenversicherung auf den Bund zu verschieben. Ein besonderer Zusammenhang mit der derzeitigen günstigen Haushaltslage der BA besteht bei der Frage der versicherungsfremden Leistungen nicht. Im Haushalt der BA sind allerdings versicherungsfremde Leistungen enthalten. Dazu zählen z. B. das höhere Arbeitslosengeld bei Personen mit Kindern oder Zuschüsse zur Ersteingliederung von Behinderten. Als versicherungsfremd gilt auch die Beteiligung der BA an den Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Arbeitslosenhilfe- bzw. Arbeitslosengeld II-Empfängern, die vor 2005 direkt, seither durch Zahlungen an den Bund (2005 bis 2007 über den Aussteuerungsbetrag und ab 2008 über den geplanten Eingliederungsbeitrag) erfolgt. Grundsätzlich ist eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen aus den Beiträgen der Versicherten nicht sachgerecht.

Es ist deshalb richtig, daß der Bund über den Zuschuß aus der erhöhten Mehrwertsteuer die BA für die Übernahme versicherungsfremder Leistungen bezahlt. Sinnvoller wäre es jedoch, die versicherungsfremden Leistungen ganz aus dem Budget der BA herauszunehmen und in den Bundeshaushalt einzugliedern, zumal sich die Höhe des Bundeszuschusses an den Mehrwertsteuereinnahmen, und nicht am Umfang der versicherungsfremden Leistungen orientiert. Jedoch läßt sich in vielen

Fällen schwer abgrenzen, welche Leistungen als versicherungsfremd einzustufen sind.<sup>10</sup>

Eine solche Ausgliederung der versicherungsfremden Leistungen würde eine weitere Beitragssenkung bei der Arbeitslosenversicherung ermöglichen. Das Problem des zyklusübergreifenden Budgetausgleichs würde dadurch teilweise in den Bundeshaushalt verlagert. Konsequenterweise müßte in diesem Fall der Beitragssenkung eine entsprechende Steuererhöhung gegenüberstehen. Deshalb ist die Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen kein Argument, angesichts der aktuell günstigen Finanzlage der BA den Beitragssatz – ohne Gegenfinanzierung aus höheren Steuern – zu senken.

### *Fazit*

Damit die Arbeitslosenversicherung über den Konjunkturzyklus hinweg einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann, ist es erforderlich, in Aufschwungsphasen Überschüsse von jährlich etwa 5 Mrd. Euro zu erzielen. Eine Beitragssenkung unter den Wert von 3,9% würde die Erreichung dieses Ziels ebenso gefährden wie eine Ausweitung der Leistungen oder der Zugriff der Politik auf die Überschüsse. Ob nach Jahren zurückhaltender Lohnpolitik und Inkrafttreten weitreichender Arbeitsmarktreformen die Arbeitslosigkeit auch zyklusübergreifend gesunken ist, bleibt noch abzuwarten. Es ist deshalb zu empfehlen, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung heute nicht unter einen Wert von etwa 3,9% zu senken. Eine stärkere Senkung ist dann zu empfehlen, wenn sich in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit herausstellt, daß die Rücklagen der BA größer sind, als für den Ausgleich der dann entstehenden Defizite erforderlich ist.

*Ingmar Kumpmann  
(Ingmar.Kumpmann@iwh-halle.de)*

<sup>9</sup> Vgl. BACH, H.-U.; GARTNER, H.; KLINGER, S.; ROTH, T.; SPITZNAGEL, E.: Arbeitsmarkt 2007/2008 – Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht. IAB-Kurzbericht 15, 22.8.2007, S. 2 f. – DEUTSCHE BUNDESBANK: Monatsbericht August 2007, S. 47 f. – HORN, G.; LOGEAY, C.; STAPFF, D.: Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreformen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung. IMK-Report Nr. 20, Juni 2007.

<sup>10</sup> MEINHARDT, V.; ZWIENER, V.: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. DIW Berlin 2005, S. 14 f. gehen so weit, sämtliche Leistungen der aktiven Arbeitsförderung als versicherungsfremd einzustufen. Demgegenüber ist daran festzuhalten, daß diese insoweit Versicherungsleistungen sind, wie sie den versicherten Personen helfen sollen, den Versicherungsfall zu beheben.