

IAB-Kurzbericht

3/2017

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Der Haushalt der Arbeitslosenversicherung bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) weist im Vergleich zu anderen öffentlichen Haushalten bei einem geringeren Gesamtumfang deutlich größere Schwankungen auf. Er reagiert insbesondere auf konjunkturelle Veränderungen.

■ Dies betrifft sowohl aktive als auch passive Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Besonders in den Krisenjahren 2009 und 2010 kam es infolge geringerer Einnahmen und höherer Ausgaben zu Haushaltsdefiziten.

■ Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben der BA tragen zur Stabilisierung der Konjunktur bei. In Rezessionen steigen die passiven und aktiven Leistungen, wodurch die Kaufkraft der Konsumenten gestützt wird.

■ Diese wichtige Stabilisierungsfunktion kann die Arbeitslosenversicherung durch den Aufbau einer hinreichenden Rücklage erfüllen. Die Größenordnung schätzen wir auf 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder rund 20 Mrd. Euro.

■ Der Beitragssatz ist seit dem Jahr 2006 im Zuge des Arbeitsmarktaufschwungs von 6,5 Prozent auf 3 Prozent der Bruttolöhne gefallen. Grundsätzlich sollte sich die Beitragssatzgestaltung auch am Stabilisierungsbedarf und damit an einem Rücklagenziel orientieren.

Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur

von Karl Heinz Hausner und Enzo Weber

Ausgaben und Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit hängen stark von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung ab. Damit spielt die Konjunktur eine wichtige Rolle für den BA-Haushalt. Zugleich mildern die zusätzlichen Ausgaben während Rezessionen die Wirkung gesamtwirtschaftlicher Nachfragerückgänge ab. Wir untersuchen diese Zusammenhänge und diskutieren die Schlussfolgerungen für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

schaften sind mit Steuerhoheit ausgestattet. Steuern sind Geldleistungen ohne direkte Gegenleistung, die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen erhoben werden (§ 3 I Abgabenordnung). Die Sozialversicherungsträger finanzieren sich überwiegend mit Beitragseinnahmen, wobei die Beitragssätze vom Bund festgelegt werden.

Betrachtet man lediglich die Haushalte der Sozialversicherungsträger, beträgt der Anteil des BA-Haushalts knapp 5 Prozent

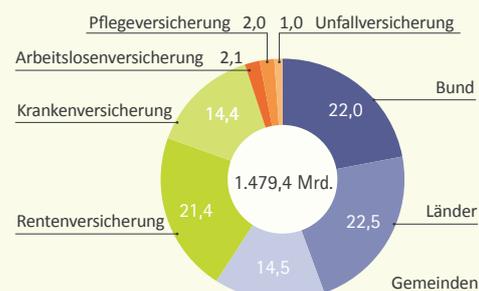
■ Öffentliche Haushalte im Vergleich

Der Haushalt der BA im Bereich der Arbeitslosenversicherung hatte im Jahr 2015 ein Ausgabenvolumen von 31,4 Mrd. Euro. Dies entsprach etwa 2 Prozent aller staatlichen Ausgaben in Deutschland (vgl. **Abbildung 1**). Der öffentliche Gesamthaushalt besteht aus den Haushalten der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden) sowie den Sozialversicherungsträgern (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherung). Die Gebietskörper-

Abbildung 1

Verteilung der staatlichen Ausgaben 2015

Anteile am Gesamtvolumen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt.

© IAB

der Gesamtausgaben. Trotz des begrenzten Umfangs kommt dem Haushalt der BA auch gesamtwirtschaftlich eine wichtige Rolle zu, wie der folgende Abschnitt zeigt.

■ BA: Haushaltsvolumen und Beitragssatz im Zeitablauf

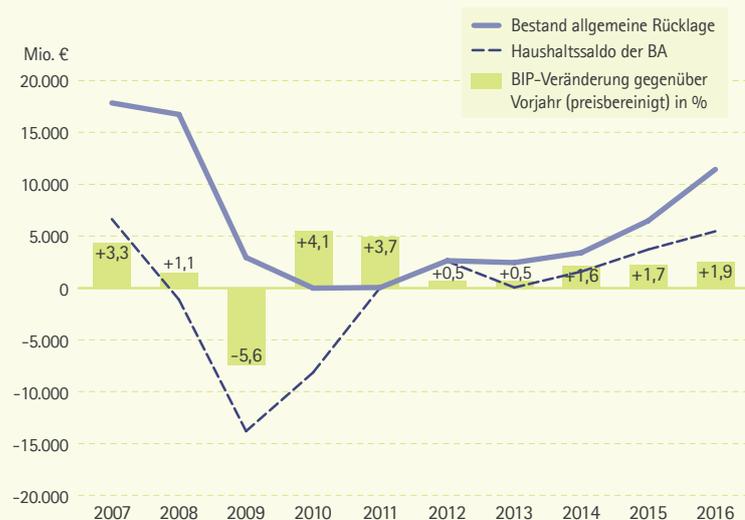
Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit schlagen sich Konjunkturschwankungen relativ stark nieder (vgl. **Abbildung 2**), denn nicht nur die Einnahmen reagieren antizyklisch, sondern insbesondere auch die Ausgaben. So werden in Zeiten konjunktureller Schwäche meist weniger Beiträge eingenommen, und es wird mehr für passive und aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben. Damit kommt der Arbeitslosenversicherung eine große Bedeutung als automatischer Stabilisator der Wirtschaftsentwicklung zu (vgl. **Infokasten** auf Seite 4). In den Krisenjahren 2009 und 2010 belief sich der konjunkturstabilisierende Effekt der Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Haushalt der BA auf insgesamt etwa 22 Mrd. Euro.

Die Haushaltssituation der BA hatte sich in den Jahren 2006 und 2007 stark verbessert (vgl. **Tabelle 1**). Als Hauptgründe dafür können die gute wirtschaftliche Entwicklung und die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005 (Klinger/Rothe/Weber 2013) angeführt werden. So stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an, und die Zahl der Arbeitslosen sank deutlich, insbesondere im Geltungsbereich des SGB III (vgl. **Abbildung 3** auf Seite 3). Auch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für Ältere hat zum Rückgang der Ausgaben beigetragen. Im Jahr 2006 wurde der Überschuss von 11,2 Mrd. Euro erstmals in die neue geschaffene Liquiditätsrücklage eingestellt. Mit dem Überschuss des Jahres 2007 in Höhe von 6,6 Mrd. Euro wurde diese auf 17,9 Mrd. Euro aufgestockt. Im Jahr 2007 wurde der Beitragssatz zur BA von 6,5 auf 4,2 Prozent gesenkt, im Jahr 2008 wurde er nochmals auf 3,3 Prozent reduziert. Der notwendige Beitragssatz ist also davon abhängig, wie der Arbeitsmarkt sich entwickelt, aber auch davon, in welchem Umfang aktive und passive Leistungen gewährt werden sollen. Des Weiteren richtete die BA einen Versorgungsfonds für die Altersbezüge ihrer Beamten ein und führte ihm etwa 2,7 Mrd. Euro zu.

Mit der im Jahr 2008 beginnenden Wirtschafts- und Finanzkrise geriet der Haushalt der BA ins Defizit. Infolge der tiefen wirtschaftlichen Rezession im Jahr 2009 stiegen die Ausgaben kräftig, insbesondere wegen höherer Ausgaben für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld. Die Einnahmen gingen wegen der rückläufigen Zahl der beitragspflichtig Beschäftigten und des Anfang 2009 auf 2,8 Prozent reduzierten Beitragssatzes stark zurück. Das

Abbildung 2

Rücklagen und Salden im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit sowie BIP-Wachstum 2007 bis 2016



Quelle: Haushaltsdaten der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

© IAB

Tabelle 1

Haushalt der Bundesagentur für Arbeit 2005 bis 2016

in Mio. Euro

Jahr	Haushaltssaldo	Bundeszuschuss zum Haushaltsausgleich	allgemeine Rücklage	nachrichtlich: Versorgungsrücklage
2005	-397	397	-	-
2006	11.215	-	11.215	-
2007	6.642	-	17.857	-
2008	-1.118	-	16.739	2.690
2009	-13.804	-	2.936	3.163
2010	-8.143	5.207	-	3.470
2011	40	-	40	3.781
2012	2.587	-	2.627	4.225
2013	61	-	2.441 ¹⁾	4.440
2014	1.578	-	3.419 ¹⁾	4.984
2015	3.720	-	6.490 ¹⁾	5.288
2016	5.463	-	11.455 ¹⁾	5.618

¹⁾ zzgl. Zuführungen zu Insolvenzgeldrücklage und Winterbeschäftigungsrücklage.

Quelle: Haushaltsdaten der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

Jahr 2009 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von 13,8 Mrd. Euro ab. Hier erwies sich die damals vorhandene Liquiditätsrücklage als hilfreich, aus der das Defizit vollständig gedeckt werden konnte.

Obwohl die Konjunktur nach der Rezession schnell wieder anzog, entstand im Haushalt der BA im Jahr 2010 ein beträchtliches Defizit in Höhe von 8,1 Mrd. Euro. Denn gegenüber dem Vorjahr waren das Beitragsaufkommen niedriger, die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I höher und die Ausgaben für das Kurzarbeitergeld zwar merklich geringer, aber immer noch beträchtlich. Mit dem Rest der Liquiditätsrücklage in Höhe von knapp 3 Mrd. Euro und durch die Umwandlung eines Darlehens des Bundes in Höhe von 5,2 Mrd. Euro in einen Zuschuss wurde die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen im Haushaltsjahr geschlossen.

Im Jahr 2011 wurde der Beitragssatz wieder auf 3,0 Prozent erhöht und so hielten sich, bei weiterhin guter Konjunktur, Einnahmen und Ausgaben in etwa die Waage. Die gute wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar nach der Großen Rezession führte im Jahr 2012 zu einem Haushaltsüberschuss von 2,6 Mrd. Euro. Aufgrund des schwachen Wirtschaftswachstums im Jahr 2012 ging der Überschuss im BA-Haushalt 2013 aber fast auf null zurück. In den Jahren 2014 bis 2016 erhöhte er sich aufgrund der guten Beschäftigungsentwicklung wieder bis auf 5,5 Mrd. Euro.

■ Der Haushalt der BA als Konjunkturstabilisator

Neben den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften spielen in Deutschland auch die Sozialversicherungen eine wichtige Rolle für die Konjunkturpolitik, insbesondere weil sie den Konjunkturverlauf automatisch stabilisieren. Die Renten-, Pflege- und Krankenversicherungen fungieren vor allem auf der Einnahmenseite als automatische Stabilisatoren: Bei schwacher Beschäftigungsentwicklung werden den Konsumenten weniger Beitragsmittel entzogen. Die Ausgaben sind hier aber wenig konjunkturreagibel.

Demgegenüber ist die Arbeitslosenversicherung insbesondere auch auf der Ausgabenseite konjunkturabhängig, was die vergangenen Jahre eindrucksvoll gezeigt haben. So sind die Ausgaben im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit von 36,2 Mrd. Euro im Jahr 2007 um etwa ein Drittel auf 48,1 Mrd. Euro im Rezessionsjahr 2009 gestiegen. Staatliche Ausgaben

für Arbeitslosengeld und für aktive Arbeitsmarktpolitik zählen damit zu den klassischen automatischen Stabilisatoren, da die Kaufkraft der Konsumenten wirksam gestärkt wird (vgl. Infokasten auf Seite 4). Die automatische Stabilisierung wirkt in Teilen mit einigen Monaten Verzögerung, da Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der Konjunktur tendenziell nachlaufen.

Die um Beitragssatzschwankungen korrigierten Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung korrelieren erwartungsgemäß stark mit der Wirtschaftsentwicklung, da sie sich im Wesentlichen aus der aggregierten Lohn- und Gehaltssumme ergeben. Die Ausgaben für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld schwanken sehr stark in Abhängigkeit von der Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit. So hat sich die Zahl der Arbeitslosen von 2008 auf 2009 um knapp 5 Prozent erhöht und die der SGB-III-Arbeitslosen um 18 Prozent, die Ausgaben für das Arbeitslosengeld I sind jedoch um 25 Prozent gestiegen. Inklusive des Kurzarbeitergeldes haben die Lohnersatzleistungen sogar um 45 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 3).

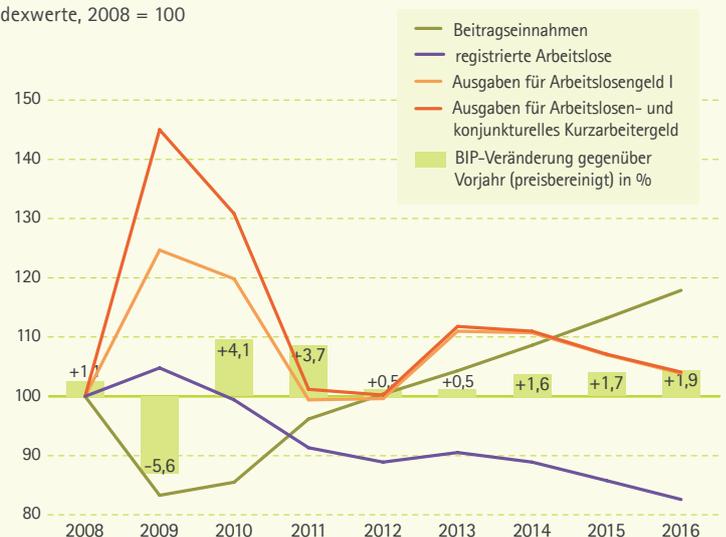
■ Wirkungen des BA-Haushalts auf die Konjunktur

Im Folgenden wird die konjunkturelle Wirkung der Einnahme- und Ausgabenseite des BA-Haushalts auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage untersucht.

Abbildung 3

Entwicklung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit im Konjunkturverlauf 2008 bis 2016

Indexwerte, 2008 = 100



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

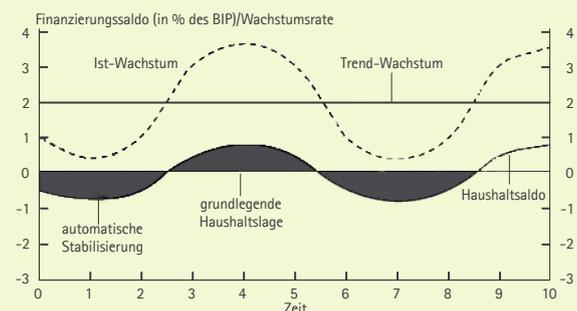
© IAB

i Automatische Stabilisierung

Automatische Stabilisierungswirkungen gehen von öffentlichen Haushalten aus, wenn sich die Stabilisierung ohne administrative oder legislative Korrekturen ergibt. In Rezessionsphasen kommt es durch die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren zu einer Verminderung der Restriktionseffekte der staatlichen Einnahmen und zu einer Erhöhung der Expansionseffekte der staatlichen Ausgaben, in Boomphasen verhält es sich entsprechend umgekehrt. Dies führt zu einer Verstetigung des Konjunkturverlaufs. Die Wirkung von automatischen Stabilisatoren ist umso stärker, je progressiver das Steuersystem, je großzügiger die Sozialtransfers sind und je höher die Staatsquote ist. Die Einkommensstabilisierung bewirkt eine Stabilisierung der Güternachfrage, die in der Regel zeitverzögert zum Tragen kommt.

Die folgende Abbildung zeigt den staatlichen Finanzierungssaldo (in % des BIP) und die BIP-Wachstumsrate während eines idealtypischen Konjunkturverlaufs bei einem Trendwachstum von 2 Prozent und einem über den Konjunkturzyklus hinaus ausgeglichenen Staatshaushalt. Der graue Bereich macht die automatische Stabilisierung kenntlich. Rezessionsphasen sind mit einem Defizit im Staatshaushalt verbunden, während in Boomphasen Überschüsse erzielt werden.

Die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren während eines Konjunkturzyklus



Das Stabilisierungspotenzial wird jedoch erst dann konjunkturrecht genutzt, wenn in einer Boomphase die zusätzlichen Spielräume nicht ausgabenwirksam oder für Steuersenkungen verwandt werden, sondern zur Bildung von Rücklagen (Liquiditätsreserven) oder zur Schuldentilgung. Entsprechend erfordert in einer Rezessionsphase der expansive Effekt der Stabilisatoren eine Auflösung von Rücklagen bzw. eine Schuldenaufnahme. Von strikt ausgeglichenen staatlichen Haushalten ohne die Möglichkeit der Rücklagenbildung bzw. Schuldenaufnahme würden destabilisierende Wirkungen ausgehen.

Die EZB rechnet im Euro-Währungsgebiet aufgrund des Wirkens automatischer fiskalischer Stabilisatoren mit einer Haushaltsreaktivität von 0,5. Das heißt, im Durchschnitt des Eurogebiets führt ein Anstieg bzw. Rückgang des Wachstums des realen BIP um 1 Prozentpunkt zu einer Verbesserung bzw. Verschlechterung des staatlichen Haushaltssaldos um 0,5 Prozentpunkte des BIP. Die EZB hält automatische Stabilisatoren für geeignete Instrumente, um den Output im Euro-Währungsgebiet zu stabilisieren, wenn diese nicht einen überdehnten Staatssektor widerspiegeln.¹⁾

¹⁾ Vgl. Europäische Zentralbank (2002), S. 35-50. Ähnlich auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Ziffer 821.

■ Sozialversicherungen als automatische Stabilisatoren

Die Renten-, Pflege- und Krankenversicherung können nur auf der Einnahmenseite als automatische Stabilisatoren i. e. S. bezeichnet werden, denn die Zahlungen auf der Ausgabenseite sind wenig konjunkturtauglich. Hingegen zählen staatliche Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung zu den klassischen automatischen Stabilisatoren, da deren Volumen eine starke antizyklische Konjunkturtauglichkeit aufweist.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Arbeitslosigkeit nicht ausschließlich konjunkturell bedingt ist, sondern zumindest in Deutschland ein überwiegend strukturelles Phänomen darstellt. Die strukturelle Arbeitslosigkeit wird tendenziell eher im Rechtskreis SGB II (Arbeitslosengeld II) abgebildet, während sich die konjunkturelle Arbeitslosigkeit stärker im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeld I) und damit im Haushalt der BA niederschlägt. Von den 2,8 Mio. Arbeitslosen im Jahr 2015 bezogen ein knappes Drittel Arbeitslosengeld I und über zwei Drittel Arbeitslosengeld II. Zudem ist die Veränderung der Arbeitslosigkeit ein der Konjunktur zum Teil nachlaufender Indikator und damit ist auch die Variation der staatlichen Arbeitslosenunterstützung mit Zeitverzögerungen behaftet.

■ Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren

Was den Effekt der automatischen Stabilisatoren auf das BIP betrifft, reichen die Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) für das Krisenjahr 2009 unter den G-20-Staaten von 0,5 Prozent in Brasilien bis 2,0 Prozent in Großbritannien und Korea. Deutschland liegt mit einem Wert von 1,7 Prozent in der oberen Hälfte. In Deutschland lässt sich ein Einkommensschock (Rückgang der Haushaltsbruttoeinkommen um 5 %) um fast 50 Prozent durch die automatischen Stabilisatoren des Steuer- und Transfersystems abfedern. Im Falle eines Beschäftigungsschocks (Erhöhung der Arbeitslosenquote um 5 %-Punkte) liegt der Wert sogar bei rund 65 Prozent (Dolls/Fuest/Peichl 2009, S. 26 und 27).

In der Volkswirtschaftslehre besteht nahezu Einigkeit darin, dass die Politik bei konjunkturellen Ausschlägen die automatischen Stabilisatoren wirken lassen sollte. Dabei ist auch zu bedenken, dass sie in der Regel nicht originär aus Gründen der Konjunkturtauglichkeit existieren, sondern sich meist aus der Konstruktion des Wirtschaftssystems und der sozialen Sicherung ergeben.

■ Diskretionäre Fiskalpolitik

Im Gegensatz zu den automatischen Stabilisatoren ist diskretionäre Fiskalpolitik dadurch gekennzeichnet, dass staatliche Ausgaben oder Einnahmen mittels gesetzgeberischer Beschlüsse bzw. Verwaltungshandeln temporär mit dem Ziel geändert werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage direkt oder indirekt zu beeinflussen, um damit eine Verstetigung des Konjunkturverlaufs zu erreichen. So spielte etwa beim Kurzarbeitergeld vor allem in der Krise 2008/2009 nicht nur eine automatische Reaktion auf die Konjunktur eine Rolle, sondern die Politik verbesserte darüber hinaus die Regeln für die Inanspruchnahme, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Über die Zweckmäßigkeit einer diskretionären Fiskalpolitik besteht Uneinigkeit. Eine Schwierigkeit liegt bereits darin, die Effekte von Fiskalimpulsen auf das BIP von anderen Einflüssen, wie etwa den automatischen Stabilisatoren, zu isolieren.

Die Einnahmen der BA verringerten sich von 42,8 Mrd. Euro im Jahr 2007 um 8,6 Mrd. Euro (-20 %) auf 34,3 Mrd. Euro im Jahr 2009. Allerdings ist der Beitragssatz in diesem Zeitraum von 4,2 Prozent (2007) über 3,3 Prozent (2008) auf 2,8 Prozent (2009) gesunken. Die gesamten Ausgaben der BA nahmen von 2007 bis 2009 dagegen kräftig zu. Sie betragen im Jahr 2007 36,2 Mrd. Euro und stiegen bis zum Jahr 2009 krisenbedingt um 11,9 Mrd. Euro (+33 %) auf 48,1 Mrd. Euro an, um schließlich nach der kräftigen Erholung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2011 mit 37,5 Mrd. Euro fast wieder auf das Ausgangsniveau von 2007 zu sinken (vgl. **Tabelle 2**).

Die Arbeitslosigkeit ist ein nachlaufender Indikator, das heißt, die Auswirkungen der Konjunktur machen sich zum Teil mit einer zeitlichen Verzögerung von einigen Monaten bemerkbar. Deswegen schlagen sich die Krisenjahre 2008 und 2009 noch begrenzt im Jahr 2008, aber deutlich in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 nieder. Der die Konjunktur stabilisierende Effekt der Einnahmen und Ausgaben der BA betrug in den Jahren 2009 und 2010 knapp 22 Mrd. Euro, davon 13,8 Mrd. Euro 2009 und 8,1 Mrd. Euro 2010. Dies entsprach im Jahr 2009 0,56 Prozent des BIP und im Jahr 2010 0,32 Prozent (vgl. **Tabelle 2**). Der Internationale Währungsfonds hat den Effekt der automatischen Stabilisatoren auf die öffentlichen Finanzen für das Jahr 2009 in Deutschland auf 1,7 Prozent beziffert. Damit hätte der BA-Haushalt mit etwa einem Drittel zu dieser Stabilisierungswirkung beigetragen (Hausner/Simon/Spitznagel 2015).¹

Für den Gesamtumfang der Stabilisierungswirkung ist zudem nicht nur das Haushaltsdefizit zu betrachten; schließlich wäre ohne Rezession vermutlich ein Überschuss entstanden, der zum Gesamteffekt hinzuzurechnen wäre. Auch gibt dies nur den direkten Stabilisierungseffekt wieder. Die verausgabten Mittel werden aber von den Empfängern vor allem für Konsumzwecke eingesetzt und geraten so in den Wirtschaftskreislauf. Der einmalig erfolgte Anstoß setzt sich also fort, sodass die gesamte Stabilisierungswirkung noch zunimmt. Derartige Multiplikatoreffekte erfüllen gerade in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Nachfrageschwäche eine wichtige Funktion (IMF 2008).

Die Arbeitslosigkeit betrifft nicht nur den Haushalt der BA, sondern auch die Budgets anderer öffentlicher Haushalte (Engelhard/Hausner/Weber 2014).

So entstehen den anderen Trägern der Sozialversicherung sowie dem Bund, den Ländern und den Gemeinden Ausgaben und Mindereinnahmen, weil Arbeitslose kein oder nur ein geringes Einkommen beziehen. Aus dieser Abhängigkeit von Ausgaben und Einnahmen von der Arbeitslosigkeit folgt eine zusätzliche automatische Stabilisierung im Konjunkturverlauf. Das gilt auch für die Finanzierung des Grundsicherungsbereichs im Bundeshaushalt. Dieser hat einen größeren Umfang als die Arbeitslosenversicherung im BA-Haushalt, ist aber aufgrund der geringeren Marktnähe der hier betreuten Arbeitslosen deutlich weniger von konjunkturellen Schwankungen betroffen.

Im Jahr 2014 beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit in Deutschland auf rund 57 Mrd. Euro und damit auf knapp 2 Prozent der Wirtschaftsleistung (Engelhard/Hausner/Weber 2016). Diese Kosten tragen überwiegend der Bund mit knapp 32 Prozent und die BA mit 26 Prozent. Der Kostenanteil der Länder betrug 7 Prozent, der Anteil der Gemeinden 12 Prozent. Die Anteile der anderen Sozialversicherungsträger im Jahr 2014 beliefen sich auf 15 Prozent bei der Rentenversicherung, 8 Prozent bei der Krankenversicherung und 1 Prozent bei der Pflegeversicherung.

Tabelle 2

Stabilisierungswirkung des Haushalts der Bundesagentur für Arbeit 2007 bis 2016

	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ¹⁾	Stabilisierungswirkung ²⁾	
	in Mio. Euro		in Mio. Euro	in % des BIP ³⁾
2007	42.838	36.196	-6.642	-0,26
2008	38.289	39.407	1.118	0,04
2009	34.254	48.057	13.804	0,56
2010	37.070	45.213	8.143	0,32
2011	37.564	37.525	-40	0,00
2012	37.429	34.842	-2.587	-0,09
2013	32.636	32.574	-61	0,00
2014	33.725	32.147	-1.578	-0,05
2015	35.159	31.439	-3.720	-0,12
2016	36.352	30.889	-5.463	-0,17

¹⁾ Finanzergebnisse im Haushalt der BA

²⁾ mit diskretionären Effekten der Beitragsänderungen

³⁾ in jeweiligen Preisen

Quelle: Haushaltsdaten der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.

© IAB

¹ Hier ist der diskretionäre Effekt (vgl. Infokasten auf Seite 4) der Beitragssenkung von 3,3 Prozent auf 2,8 Prozent inkludiert.

■ Stabilisierung braucht eine hinreichende Rücklage

Um ihre Stabilisierungsfunktion ausüben zu können, ist die Arbeitslosenversicherung auf eine Rücklage angewiesen. Deren notwendige Höhe ist nicht eindeutig zu bestimmen. Die Rezession der Jahre 2008/2009 stellt in diesem Zusammenhang den für Deutschland aktuellsten und wichtigsten Fall dar. Dennoch kann sie sicherlich aufgrund ihres Umfangs, aber auch wegen der damals robusten Arbeitsmarktreaktion nicht als alleiniger Referenzpunkt dienen (Weber 2015a). Die vorherigen Rezessionen seit der Wiedervereinigung traten in den Jahren 1993 (-1 % des BIP) und 2003 (-0,7 % des BIP) auf, wobei bereits im Jahr 2002 eine Stagnation des BIP wie auch ein erhöhtes Haushaltsdefizit der BA vorlagen: In den Jahren 1993/1994 entstand im BA-Haushalt ein Defizit von 1,01 Prozent des BIP; in den Jahren 2002 bis 2004 waren es 0,72 Prozent. Das Defizit der BA in den Krisenjahren 2008 bis 2010 betrug 0,92 Prozent des BIP.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass vor dem deutschen Arbeitsmarktaufschwung bis zum Jahr 2005 auch in konjunkturell guten Zeiten regelmäßig Haushaltsdefizite auftraten. In den Jahren seit der Wiedervereinigung bis 2005 hatte sich das Haushaltsdefizit auf 68,1 Mrd. Euro summiert. Der Bund hat diese Defizite mit jährlichen Bundeszuschüssen zum Haushaltsausgleich übernommen. Für den Großteil der 1990er Jahre dürfte dieses strukturelle Defizit pro Jahr bei ca. 0,2 Prozent des BIP gelegen haben. Für die Rezession des Jahres 1993 verbliebe dann noch ein zyklischer Effekt von 0,61 Prozent des BIP über zwei Jahre. Anfang der 2000er Jahre dürfte das strukturelle Defizit dagegen pro Jahr nur noch etwa 0,1 Prozent des BIP betragen haben. Der zyklische Effekt der Rezession aus dem Jahr 2003 auf den BA-Haushalt läge damit über drei Jahre bei 0,42 Prozent des BIP. Ab dem Jahr 2006 gab es keine strukturellen Haushaltsdefizite mehr.²

Im Mittel über alle drei Rezessionen seit der Wiedervereinigung ergibt sich hieraus ein konjunkturelles Haushaltsdefizit von 0,65 Prozent des BIP. Dieser Wert kann als plausible Höhe für eine notwendige

Rücklage der BA herangezogen werden, um zukünftige Rezessionen abzufedern. Derzeit ergäbe sich damit ein Betrag von etwa 20 Mrd. Euro als erforderliche Rücklage.

Bei einem Jahresüberschuss von 3 Mrd. Euro ließe sich diese innerhalb von knapp sieben Jahren aufbauen. Während das über eine gute Arbeitsmarktphase hinweg möglich wäre, zeigt die lange Dauer jedoch, dass auf hinreichende Beitragseinnahmen in guten Zeiten zu achten ist. Der Rücklagenaufbau ist bei der Beitragssatzgestaltung entsprechend ins Kalkül zu ziehen. Bis Ende 2016 wurde eine Rücklage von 11,5 Mrd. Euro erreicht, gegenüber dem Vorjahr war sie um 5 Mrd. Euro gestiegen (vgl. **Tabelle 1**). Es ist aber zu beachten, dass die sehr positive Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen Jahre nicht als Normalfall gelten kann. So hielt beispielsweise die Deutsche Bundesbank im Jahr 2010 den aktuellen Beitragssatz von 3 Prozent für zu gering, um die Eigenfinanzierung der BA über den Konjunkturzyklus hinweg sicherzustellen (Deutsche Bundesbank 2010).

Eine Rücklage von 0,65 Prozent des BIP erscheint angemessen, wenn man die Ende des Jahres 2007 eingestellte Rücklage in Höhe von knapp 18 Mrd. Euro zugrunde legt. Diese hatte damals 0,71 Prozent des BIP entsprochen und war damit um 0,06 Prozentpunkte höher als der hier vorgeschlagene Rücklagensatz. Dabei war selbst die Rekord-Rücklage des Jahres 2007 um über 5 Mrd. Euro zu niedrig, um die folgende Rezession abzufedern, obwohl die Reaktion der Arbeitslosigkeit auf den extremen Wirtschaftseinbruch damals sehr gedämpft ausfiel (Weber 2015a). Um die im Verhältnis zur jetzigen Wirtschaftsleistung gleich hohe Rücklage zu bilden, wären aktuell etwa 22 Mrd. Euro notwendig.

■ Fazit

Der Kurzbericht zeigt, dass die Arbeitslosenversicherung dazu beiträgt, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in konjunkturellen Schwächephasen zu stabilisieren. Dies geschieht dadurch, dass bei schlechterer Beschäftigungslage den Beitragszahlern weniger entzogen wird und zugleich bei höherer Arbeitslosigkeit die Auszahlungen deutlich zunehmen. In der Summe stärkt dies den privaten Konsum.

Das bedeutet zugleich, dass in schlechten Zeiten die laufenden Beitragseinnahmen unter den Leistungsauszahlungen liegen. Um der Stabilisierungsfunktion gerecht zu werden, muss die Arbeitslosenversicherung also über Rücklagen verfügen, da sie

² Die Werte zu den strukturellen Defiziten lassen sich aus einer Regression der Haushaltsergebnisse relativ zum BIP auf eine Konstante, das BIP-Wachstum des laufenden und vorangegangenen Jahres, Niveaubrüche in den Jahren 2000 und 2005 sowie einen autoregressiven Term ableiten.

keine Verschuldungsmöglichkeit am Kapitalmarkt hat.³ Diese sind in guten Zeiten zu bilden, wenn die Beitragseinnahmen die Leistungsauszahlungen übersteigen. Dies entspricht auch dem Versicherungsprinzip, nach dem die Finanzierung so zu gestalten ist, dass Risiken der Versichertengemeinschaft innerhalb des Gesamthaushalts der Versicherung aufgefangen werden können.

Die Rücklage muss so bemessen sein, dass sie für die meisten Rezessionen ausreicht. Nur bei extremen Wirtschaftseinbrüchen, die realistischer Weise nicht abgedeckt werden können, wäre aufgrund der besonderen sozialen Bedeutung der Arbeitslosenversicherung der Bundeshaushalt gefordert. Betrachtet man den Verlauf von Einnahmen und Ausgaben im BA-Haushalt seit der Wiedervereinigung, wären ein Rücklagenziel von 0,65 Prozent des BIP und damit zurzeit etwa 20 Mrd. Euro ausreichend, um eine Krise mittlerer Größenordnung ohne Bundesdarlehen abzufedern.

Somit ist in guten Zeiten ein hinreichender Beitragssatz wichtig, um unter gegebenen Bedingungen die nötige Höhe der Rücklage zu erreichen. Kurzfristige Anpassungen des Beitragssatzes im Hinblick auf die aktuelle Kassenlage sind dabei zu vermeiden. Stattdessen sollte ein Rücklagenaufbau mittelfristig geplant werden, und erst bei Erreichen des Rücklagenziels kämen Beitragssatzsenkungen in Betracht. Ein solches Prinzip bietet auch wichtige Orientierung für die Entscheidungen der Politik zur Beitragssatzgestaltung.

Makroökonomische Stabilisierung durch eine Arbeitslosenversicherung ist auch jenseits des nationalen Rahmens denkbar: In diesem Zusammenhang wurde nach den Erfahrungen der Euro-Krise von verschiedenen Seiten eine europäische Arbeitslosenversicherung ins Spiel gebracht. Wie dieser Kurzbericht zeigt, kann eine Stabilisierungsfunktion aber bereits von nationalen Arbeitslosenversicherungen erfüllt werden: In guten Zeiten ist eine Rücklage aufzubauen, in schlechten werden schließlich vermehrt Leistungen an Arbeitslose ausgezahlt. Diese fließen meist in den Konsum und stabilisieren damit unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Die schwerwiegenden Eingriffe in sehr verschiedenen gewachsene einzelstaatliche Sozialversicherungen,

die mit einer europäischen Arbeitslosenversicherung einhergingen, sind also gar nicht nötig.

Dennoch braucht eine Währungsunion, in der Wechselkursanpassungen und eigenständige Geldpolitiken nicht mehr für Ausgleich sorgen können, effektive Stabilisierungsmechanismen. Die europäische Krise hat gezeigt, dass einzelne Mitgliedsstaaten der Währungsunion in eine akute Überforderung geraten und sich zu gravierenden sozialen Einschnitten genötigt sehen können. Ausgleichsinstrumente wären also durchaus zweckmäßig, um asymmetrische Schocks abzufedern. Wie Weber (2015b) argumentiert, muss man dafür aber keine neue Versicherung für hunderte Millionen Individuen und 19 historisch gewachsene Sozialsysteme erfinden. Dieselbe Wirkung ließe sich auch durch ein europäisches Budget erreichen, das durch die Staaten finanziert wird und aus dem im Krisenfall Stabilisierungsleistungen bestritten würden. Das System könnte nach wie vor an den Arbeitsmarkt geknüpft werden, etwa mit der Kurzzeitarbeitslosigkeit als relevantem Indikator. Es könnten sogar genau die Finanzströme nachgebildet werden, die sich unter einer europäischen Arbeitslosenversicherung ergäben. Durch ein solches Instrument ließe sich die Währungsunion für Krisenfälle wirksam stärken, ohne ausdifferenzierte nationale Systeme zu schwächen.



Prof. Dr. Karl Heinz Hausner

lehrt Volkswirtschaftslehre an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung in Mannheim.

iab.fba2@iab.de



Prof. Dr. Enzo Weber

ist Leiter des Forschungsbereichs „Prognosen und Strukturanalysen“ im IAB.

enzo.weber@iab.de

³ Nur wenn die Mittel der BA zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen, stellt der Bund nach § 364 SGB III die Zahlungsfähigkeit über Liquiditätshilfen sicher.

Literatur

- Deutsche Bundesbank (2010): Öffentliche Finanzen. Monatsbericht Mai 2010, S. 76-86.
- Dolls, M.; Fuest, C.; Peichl, A. (2009): Automatic stabilizers and economic crisis: U.S. vs. Europe, IZA Discussion Papers, Nr. 4310.
- Engelhard, H.; Hausner, K. H.; Weber, E. (2014): Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte: Kosten der Arbeitslosigkeit nochmals gesunken. IAB-Kurzbericht Nr. 2.
- Engelhard, H.; Hausner, K. H.; Weber, E. (2016): Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2014 in Deutschland. IAB-Aktuelle Daten und Indikatoren.
- Europäische Zentralbank (2002): Die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren im Euro-Währungsgebiet. Monatsbericht 4, S. 35-50.
- Hausner, K. H.; Simon, S.; Spitznagel, E. (2015): Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit im Spannungsfeld von konjunkturellen Risiken und arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen, in: Zeitschrift für Sozialen Fortschritt – German Review of Social Policy, Heft 3, S. 54-63.
- International Monetary Fund [IMF] (2008): Fiscal Policy as a countercyclical tool, in: World Economic Outlook 2008, S. 159-196.
- Klinger, S.; Rothe, T.; Weber, E. (2013): Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen. IAB-Kurzbericht 11.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren, Jahresgutachten 2003/04, Wiesbaden.
- Weber, Enzo (2015a): The labour market in Germany: reforms, recession and robustness. De Economist, 163, S. 461-472.
- Weber, Enzo (2015b): Europäische Arbeitslosenversicherung: Die Diagnose stimmt, die Therapie nicht. IAB-Forum Nr. 2, S. 54-57.