



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

16|2019 Zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung

Enzo Weber

Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen
Bundestags am 14. Oktober 2019

Zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung

Enzo Weber

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Stellungnahme	5
Literatur	7

Zusammenfassung

Die Stellungnahme enthält die Bewertung des IAB zum (von der FDP-Bundestagsfraktion vorgeschlagenen) „Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung“ zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 14. Oktober 2019. Es wird argumentiert, dass die Beitragssatzgestaltung sich am Erreichen einer Krisenrücklage der Bundesagentur für Arbeit von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts orientieren sollte. Von wesentlichen Beitragssatzsenkungen wird derzeit abgeraten. Eine regelgebundene Beitragssatzgestaltung wäre denkbar. Für die Ausgestaltung wird eine Reihe von Punkten benannt.

Abstract

The statement contains the evaluation of the IAB on the (proposed by the FDP parliamentary group) "draft of a law on the dynamic contribution relief in unemployment insurance" for consultation in the Committee for Labor and Social Affairs of the German Bundestag on 14 October 2019. It is argued that the contribution rate should be based on the achievement of a crisis reserve of the Federal Employment Agency of 0.65 percent of gross domestic product. Significant contribution rate reductions are currently discouraged. A rule-based contribution rate design would be conceivable. For the design, a number of points are named.

1 Vorbemerkung

Die FDP-Bundestagsfraktion schlägt in ihrem „Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung“ vor, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zum 1.1.2020 von 2,6 Prozent auf 2,2 Prozent zu senken. Zudem soll der Beitragssatz zum Anfang eines Jahres automatisch gesenkt werden, wenn die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit (BA) das Niveau von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zum Jahresende voraussichtlich übersteigen wird. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung.

2 Stellungnahme

In Rezessionen kommt der BA eine wichtige Stabilisierungsfunktion zu. Sie zahlt bei steigender Arbeitslosigkeit mehr Arbeitslosengeld aus und stützt damit die Kaufkraft. Sie muss eine steigende Anzahl an Arbeitslosigkeitsmeldungen administrieren und Vermittlungsaktivitäten in einer Situation intensivieren, in der sich die Vermittlungschancen verschlechtern. Und sie finanziert Kurzarbeit, um die Auswirkungen des Abschwungs abzufedern. Schließlich setzt sie verstärkt aktive Arbeitsmarktpolitik ein. All das kostet Geld, das gerade in Rezessionen in allen Haushalten fehlt. Deshalb ist es wichtig, in guten Zeiten eine hinreichende Rücklage aufzubauen (Weber 2017). Gerade die große Rezession von 2009 hat gezeigt: Die Handlungsfähigkeit der BA ist für die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts von großer Bedeutung. Rücklagen sind also höchst effizient investiert, denn ihre Wirkung kommt dann zum Tragen, wenn sie am nötigsten ist: in Krisenzeiten.

Nach Berechnungen des IAB (Hausner/Weber 2017) beläuft sich eine angemessene Rücklage auf etwa 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, damit die BA für den Krisenfall gewappnet ist. Die Orientierung des Gesetzentwurfs an dieser Größe ist sinnvoll. Im Jahr 2019 läge sie bei rund 23 Milliarden Euro. Diese Summe war zu Jahresbeginn erreicht.

Wird der Zielwert der Rücklage systematisch überschritten, ist eine Beitragssatzsenkung sinnvoll. Grundsätzlich bietet es sich an, für diesen Zweck einen Automatismus zu installieren. Schließlich soll die Arbeitslosenversicherung nur so viele Mittel vereinnahmen, wie sie für ihre Ausgabenpolitik und die Krisenvorsorge benötigt.

Folgende Punkte sind dabei zu beachten:

1. Unabhängig von der Rücklagenentwicklung ist inhaltlich über die grundsätzliche Ausgabenpolitik der BA zu entscheiden. Gelangt man zu dem Schluss, dass für bestimmte Zwecke mehr Mittel einzusetzen sind, reduziert sich entsprechend der Spielraum für Beitragssatzsenkungen. Ein Automatismus dürfte nur so weit greifen, dass inhaltliche arbeitsmarktpolitische Entscheidungen nicht behindert werden.
2. Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit im Abschwung, und es bestehen erhebliche außenwirtschaftliche Risiken. Gerade konjunkturabhängige Leistungen wie das Arbeitslosengeld, der Mitteleinsatz für Vermittlung und für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und das Kurzarbeitergeld wären betroffen, falls sich die Lage weiter verschärft. Der BIP-Multiplikatoreffekt derartiger öffentlicher Ausgaben ist in Rezessionen deutlich höher als derjenige von Entlas-

tungsmaßnahmen. Eine Entscheidung über eine weitere Beitragssatzsenkung sollte daher erst getroffen werden, wenn absehbar ist, dass die Talsohle des Abschwungs ohne größere Verwerfungen durchschritten wurde. Es ist denkbar, dass die Beitragssatzsenkung dann etwas später umgesetzt wird, als es eigentlich möglich gewesen wäre. In Abwägung gegen die aktuellen wirtschaftlichen Risiken erscheint das aber akzeptabel.

3. Der Beitragssatz sollte auch bei erreichtem Rücklagenziel nur so weit gesenkt werden, dass (außer bei Eintritt eines Arbeitsmarktabschwungs) im BA-Haushalt keine Defizite entstehen. Anderenfalls könnte die für die Zielgröße von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nötige Rücklagenhöhe in der Folge nicht gehalten werden. Eine Senkung um 0,3 Prozentpunkte (wenn die Senkung um 0,1 Prozentpunkte per Verordnung entfallen soll) würde das Haushaltsergebnis der BA um gut dreieinhalb Milliarden Euro verschlechtern. Damit würde der BA-Haushalt strukturell ins Defizit geraten; für die Lohn- und Beschäftigungsentwicklung stellt 2019 nämlich keineswegs ein schlechtes Jahr dar. Der vorgeschlagene Umfang der Beitragssatzsenkung ist zum jetzigen Zeitpunkt als zu hoch anzusehen.
4. Ein Automatismus sollte generell so ausgestaltet werden, dass er durch ein tatsächliches Erreichen des Rücklagenziels ausgelöst wird, nicht durch eine Prognose desselben. Ansonsten würde selbst bei normaler Entwicklung das Rücklagenziel aufgrund der Beitragssatzsenkung gar nicht erst erreicht. Zudem kann sich die wirtschaftliche Lage auch innerhalb eines Jahres unvorhergesehen ändern.
5. Neben einem Automatismus zur Beitragssatzsenkung braucht es ebenso einen Mechanismus, wie der Beitragssatz im Bedarfsfall wieder nach oben angepasst würde. Zu beachten ist, dass sich der Rücklagenaufbau vor und nach der großen Rezession 2009 aus einer herausragenden, so kaum zu erwartenden Arbeitsmarktentwicklung, und nicht aus tatsächlichen Beitragserhöhungen speiste. Trotz dieser enorm starken Arbeitsmarktentwicklung ist das Rücklagenziel erst zehn Jahre nach dem Konjunkturreinbruch wieder erreicht. Und zuvor war im wiedervereinten Deutschland ohnehin noch nie ein angemessener Rücklagenaufbau gelungen. Normalerweise werden also Beitragssatzanpassungen nötig sein, um die Rücklage wieder aufzubauen. Angemessen wäre, die Rücklage nach einer Rezession innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert von 0,65 Prozent des BIP steigen zu lassen (Weber 2018). Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zeitraum zwischen Wirtschaftsabschwüngen in der Vergangenheit. Mit einem solchen Mechanismus ließe sich auch ein Beitrag zu einer antizyklischen Finanzpolitik leisten.

Eine Beitragssatzänderung von 0,1 Prozentpunkten hat derzeit einen Effekt von knapp 1,2 Milliarden Euro auf den Haushalt der BA. Würden beispielsweise nach einer Beitragssatzsenkung kaum noch Überschüsse erwirtschaftet und würde dann die Rücklage infolge einer Rezession komplett aufgebraucht, müsste der Beitragssatz anschließend um 0,4 Prozentpunkte angehoben werden, um innerhalb von fünf Jahren eine Rücklage von zum Beispiel 24 Milliarden Euro aufzubauen.

Literatur

Hausner, Karl Heinz; Weber, Enzo (2017): Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur. [IAB-Kurzbericht Nr. 3](#).

Weber, Enzo (2018): Arbeitslosenversicherung: Weiter denken als bis zur nächsten Krise. In: [IAB-Forum](#), 22.8.2018.

Weber, Enzo (2017): Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: ... dann hast Du in der Not. [Wirtschaftsdienst](#), 97, 10, S. 685–686.

Impressum

IAB-Stellungnahme 16|2019

Veröffentlichungsdatum

31. Oktober 2019

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache [19\(11\)425](#)

Deutscher Bundestag Drucksache [19/10615](#), Gesetzentwurf

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2019/sn1619.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx>

Webseite

<http://www.iab.de>

ISSN

2195-5980