

BIAJ-Materialien

BA-Haushalt 1999-2017: Beitragssenkungen, „vergessene“ Finanzierungsvorgänge, Rücklagen

(BIAJ) Am vergangenen Freitag (10. November 2017) hat der Verwaltungsrat der BA gemäß § 71a Absatz 1 SGB IV den vom Vorstand der BA aufgestellten Haushaltsplan für das kommende Haushaltsjahr 2018 festgestellt, mit einem geplanten positiven Finanzierungssaldo (Überschuss) von 2,5 Milliarden Euro. Der Haushaltsplan bedarf gemäß § 71a Absatz 2 SGB IV noch der Genehmigung durch die Bundesregierung.

Zwei Tage zuvor, am 8. November 2017, hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) sein Jahresgutachten 2017/18 an die Bundeskanzlerin übergeben.¹ Gegen die „andere Meinung“ des Ratsmitglieds Prof. Dr. Peter Bofinger wird darin eine Senkung des Beitrags zur Arbeitsförderung (umgangssprachlich: Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 Prozent empfohlen. Ohne nachvollziehbare Begründung heißt es in Ziffer 588 des Jahresgutachtens 2017/18: „Der Sachverständigenrat schätzt den um zyklische Komponenten bereinigten nachhaltigen Beitragssatz auf 2,5%.“

Seitdem wird nicht nur von Arbeitgeberseite (darunter auch der stellvertretende Vorsitzende des BA-Verwaltungsrates, Peter Clever), von der FDP und den „Wirtschaftsflügeln“ der anderen Parteien, die ein schwarz-geld-grünes Regierungsbündnis („Jamaika“) anstreben, mit Verweis auf die in Richtung von 20 Milliarden Euro wachsenden Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit (BA) eine deutliche Beitragssenkung gefordert. In den Medien wird darüber unter Überschriften wie zum Beispiel „Bundesagentur für Arbeit schwimmt im Geld“ (Handelsblatt-Online), „Arbeitgeber und Ökonomen für Beitragssenkung für Arbeitslosenversicherung“ (RP-Online), „Hohe Überschüsse feuern Debatte um Beitragssenkung an“ (NOZ Neue Osnabrücker Zeitung Online) und, mit vorsichtiger Prognose des Ergebnisses der Beitragsdiskussion, „Beitrag zur Arbeitslosenversicherung sinkt wahrscheinlich“ (Süddeutsche Zeitung Online). Entschieden wird dies letztendlich vom Gesetzgeber (Bundestag).²

Die gegenwärtige Entwicklung der Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit scheint für eine Senkung der „Beiträge zur Arbeitsförderung“ (§ 340 SGB III) zu sprechen. Das Ergebnis einer Untersuchung der Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) lautet: „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.“³

Bei der Schätzung des „nachhaltigen Beitragssatzes“ (SVR), bei der Berechnung des „Rücklagenziels“ (IAB) und insbesondere bei den aktuellen Forderungen nach Beitragssenkung wurden die Erfahrungen aus den Jahren 2008 bis 2010 bzw. bis 2013 bisher nur unvollständig berücksichtigt.

Ende 2007 verfügte die Bundesagentur für Arbeit (BA) über eine Rücklage in Höhe von 17,857 Milliarden Euro), aufgebaut bei einem Beitragssatz von 6,5 Prozent in 2006 und 4,2 Prozent in 2007. (Spalten 1, 4, 11 und 12 in der **Tabelle auf Seite 2**) In den drei folgenden Jahren (2008 bis 2010) buchte die Bundesagentur für Arbeit bei einem Beitragssatz von 3,3 Prozent in **2008** und 2,8 Prozent in **2009 und 2010** (Spalte 1) **negative Finanzierungssalden (Defizite) in Höhe von insgesamt 23,064 Milliarden Euro.** (Spalte 4)

Am Ende des Haushaltsjahres 2010 war nicht nur die **Rücklage in Höhe von 17,857 Milliarden Euro Ende 2007 insgesamt ausgegeben (abgebaut)**, insbesondere für Mehrausgaben beim (beitragsfinanzierten) Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld. Es **verblieb zudem eine Finanzierungslücke in Höhe von 5,207 Milliarden Euro**⁴, die auf Grundlage des in das SGB III eingefügten § 434t durch einen „einmaligen“ Bundeszuschuss geschlossen wurde (werden musste).⁵ (Spalte 6)

¹ <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2017-2018.html>

² § 341 Absatz 2 SGB III lautet seit dem 1. Januar 2011: „Der Beitragssatz beträgt 3,0 Prozent.“ Zur Entwicklung der Beitragssätze siehe Spalte 1 in der Tabelle auf Seite 2.

³ IAB-Kurzbericht 3/2017, Seite 7

⁴ Der Betrag in Höhe von 5,207 Milliarden Euro ergab sich rechnerisch wie folgt: Summe der negativen Finanzierungssalden 2008 bis 2010 in Höhe von 23,064 Milliarden Euro minus Rücklage Ende 2007 in Höhe von 17,857 Milliarden Euro.

⁵ § 434t SGB III „Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz“

„Abweichend von § 365 wird aus den zum Schluss des Haushaltsjahres 2010 die Rücklage übersteigenden Darlehen ein Zuschuss, wenn die Bundesagentur als Liquiditätshilfe geleistete Darlehen des Bundes bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2010 nicht

2017-11-14_ba-haushalt-1999-2017-beitrag-finanzierungssalden-ruecklagen-defizit.pdf Seite 1 von 3

BA-Haushalt 1999-2016/17: Beitragssatz, besondere Finanzierungsvorgänge¹, Finanzierungssalden, Bundeszuschuss, Rücklagen, Versorgungsfonds

Beitrags-satz	"bes. Finanzierungsvorgänge" (1)		Finanzierungs-saldo (2)	Saldo ohne bes. Finanz.-vorg. (3)		Bundes-zuschuss (4)	Zuführung (+)/Entnahme (-) in die/aus den Rücklagen			Rücklagen (am Jahresende)			nachricht. Versorgungs-fonds
	Prozent	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
2017s	3,0	x	x	+5.800	+5.800	x	+300	+5.500	+5.800	2.300	17.000	19.300	...
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

2017s = geschätzter Finanzierungssaldo und grob geschätzte Verteilung der Zuführung in die umlage- und beitragsfinanzierten Rücklagen; sofern Ende 2017 weitere besondere Zuweisungen an den Versorgungsfonds erfolgen sollten, reduziert sich der Finanzierungssaldo (Spalte 4) und die Rücklagen noch einmal besondere Zuweisungen an den Versorgungsfonds erfolgen sollten reduziert sich der Finanzierungssaldo (Sp.4) und die Rücklagen (Sp.7-12)

(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") Finanzierungsvorgänge 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

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, BA-Haushalte (bis 2017) und BA-Haushaltsrechnungen (bis 2015); Bundeshaushalte und Haushaltsrechnungen; IAB-Kurzbericht 3/2017; eigene Berechnungen (BIAJ.de)

Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ.de)

Bei dieser (üblichen) Betrachtung der Krisenjahre nach 2007 bleiben allerdings in der Regel zwei „besondere Finanzierungsvorgänge“ zwischen BA-Haushalt und Bund außer Betracht.

Die in der Regel „vergessenen“ zwei „besonderen Finanzierungsvorgänge“:

1. Die zeitgleich mit der zum 1. Januar 2007 erfolgten Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte auf 19 Prozent eingeführte „**Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung**“ in einer Höhe, die „dem Mehraufkommen eines Prozentpunktes des allgemeinen Mehrwertsteueraufkommens“ im jeweiligen Jahr entsprechen sollte. (Spalte 2 in der Tabelle) Diese mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 eingeführte „Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung“ (§ 363 Absatz 3 SGB III) wurde zum 1. Januar 2012 durch das „Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen“ gekürzt⁶ und zum 1. Januar 2013 mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2013 wieder abgeschafft.

Fortsetzung auf Seite 3 von 3

zurückzahlen kann.“ Aus der Begründung in Drucksache 17/507 (Deutscher Bundestag): „Durch die Umwandlung der unterjährig als Liquiditätshilfen geleisteten Darlehen in einen Zuschuss im Haushaltsjahr 2010 wird ein wesentlicher Beitrag für die Erhaltung sozial- versicherungspflichtiger Beschäftigung durch stabile Lohnnebenkosten geleistet. ... Krisenbedingt sinkende Beitragseinnahmen beziehungsweise Mehrausgaben der Bundesagentur für Arbeit werden so vom Bund ausgeglichen.“

⁶ Zur Begründung siehe: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/7141, Seite 8

2. Die von der Bundesagentur für Arbeit an den Bund zu leistende beitragsfinanzierte Zwangsabgabe „Aussteuerungsbetrag“ (2005 bis 2007) bzw. „Eingliederungsbeitrag“ (2008 bis 2012) mit Endabrechnung in 2013. (Spalte 3 in **Tabelle auf Seite 2**)

Ein Blick auf die Entwicklung der Finanzierungssalden in den Haushalten der BA in den Jahren 1999 bis 2016 und insbesondere die Haushaltsjahre nach 2007 zeigt bei Beachtung dieser in der Regel „vergessenen Finanzierungsvorgänge“:

Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit wäre ohne die „Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung“ (Spalte 2) und ohne die beitragsfinanzierte Zwangsabgabe „Eingliederungsbeitrag“ (Spalte 3) an den Bund in den Jahren 2008 bis 2013 mit negativen Finanzierungssalden abgeschlossen worden. (Spalte 5) Die **Summe der negativen Finanzierungssalden** (Defizit) betrug in den Jahren 2008 bis 2010 insgesamt 31,229 Milliarden Euro und im gesamten Zeitraum mit negativen Finanzierungssalden (**2008 bis 2013**) **insgesamt 35,738 Milliarden Euro**. Die negativen Finanzierungssalden überstiegen die vor Beginn der Zeitraum vorhandenen Rücklagen in Höhe von 17,857 Milliarden Euro um etwa 100 Prozent.⁸ Selbst wenn man bei diesen krisenbedingten (und auch durch niedrige Beitragssätze bedingten) rechnerischen Defiziten in Höhe von insgesamt 35,738 Milliarden Euro (Spalte 5) berücksichtigt, dass 2008 ein Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit⁹ gebildet werden musste (§ 366a SGB III)¹⁰ (Spalte 13), hätten die Defizite nach 2007 das „Rücklagenziel“ von 20-Milliarden Euro weit überschritten.

Fazit: Der Verweis auf die wachsenden Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit ist offensichtlich keine Begründung für eine Beitragssenkung auf einen angeblich „nachhaltigen Beitragssatz“ von 2,5 Prozent. (SVR)

Wenn der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) mit Blick auf die wachsenden Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit - anders als „Die andere Meinung“ (SVR) feststellt, „Eine solch hohe Rücklage kann jedoch politische Begehrlichkeiten wecken.“¹¹, dann sind damit nicht die „politischen Begehrlichkeiten“ derjenigen gemeint, die eine Beitragssatzsenkung fordern. Gemeint sind zum Beispiel solche am 16. Oktober 2017 veröffentlichten „politischen Begehrlichkeiten“: „DGB-Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik - Perspektiven eröffnen – Sozialen Aufstieg ermöglichen – Schutz stärken.“ Solche „politischen Begehrlichkeiten“ sollen mit einem angeblich „nachhaltigen Beitragssatz“ von 2,5 Prozent abgewehrt werden. Und die Bundesagentur für Arbeit soll durch ein „strukturelles Defizit“ im laufenden operativen Geschäft zu einer noch stärkeren „betriebswirtschaftlichen Steuerung“ (McKinsey) ermutigt werden – und zwar in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II). ■

Bremen, 14. November 2017

Verfasser: Paul M. Schröder

BIAJ (<http://biaj.de/>)

eMail: institut-arbeit-jugend(at)t-online.de

Weitere BIAJ-Informationen zum Thema „Finanzierung SGB III“:

http://www.biaj.de/component/tortags/tag/finanzierung_sgb_iii.html?Itemid=166

BIAJ-Informationen zum Thema „Finanzierung SGB II (Hartz IV)“ (Die SGB II-Ausgaben – alias Hartz IV – sind, abgesehen von Teilen der Personal- und Sachkosten der Jobcenter gE, **nicht Teil des** überwiegend durch Beiträge und Umlagen finanzierten **Haushalts der Bundesagentur für Arbeit**.):

http://biaj.de/component/tortags/tag/finanzierung_sgb_ii.html?Itemid=166

⁷ <http://www.dgb.de/themen/++co++4cc7418c-b255-11e7-b43a-525400e5a74a>

⁸ Anmerkung: Bei Herausrechnung der beiden „besonderen Finanzierungsvorgänge“ (Spalte 2 und 3) hätte der Bundesagentur für Arbeit Anfang 2008 eine Rücklage in Höhe von 20,775 Milliarden Euro zum Ausgleich der folgenden negativen Finanzierungssalden (Defizite) zu Verfügung gestanden. (Summe der positiven Finanzierungssalden 2005 bis 2007 in Spalte 5) Etwa 15 Milliarden Euro weniger als die Summe der negativen Finanzierungssalden in den Jahren 2008 bis 2013.

⁹ zur Finanzierung der Versorgungsausgaben für die Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere Pensionen und Beihilfen.

¹⁰ „Der Grundstock des Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 2,5 Mrd. Euro wird der Rücklage der Bundesagentur für Arbeit entnommen, ...“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6741, Seite 2)

¹¹ SVR-Jahresgutachten 2017/18, Ziffer 588