

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg	4
Dr. Alfred Boss, Kronshagen.....	9
Deutscher Gewerkschaftsbund	11
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.....	13
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	15
Bundesagentur für Arbeit	17
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	19
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.....	21
Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Berlin	25

Mitteilung

Berlin, den 8. Oktober 2019

Die 55. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 14. Oktober 2019, 11:30 Uhr bis ca. 13:00 Uhr 11011 Berlin, Platz der Republik 1 Reichstagsgebäude: CDU/CSU-Fraktionssaal Sitzungssaal: 3 N 001

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 32 46
Fax: +49 30 - 227 5 60 84

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Carl-Julius Cronenberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung

BT-Drucksache 19/10615

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 14. Oktober 2019, 11.30 – 13.00 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Berlin

Dr. Alfred Boss, Kronshagen

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)401

07. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Duisburg

1. Hohe Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung

Die Einnahmen und mehr noch die Ausgaben einer Arbeitslosenversicherung reagieren auf konjunkturelle Veränderungen deutlich stärker als alle anderen Sozialversicherungen (Bosch 1986). In einer wirtschaftlichen Krise mit wachsender Arbeitslosigkeit sinken die Einnahmen, da die Zahl der Beitragszahler zurückgeht, während gleichzeitig die Ausgaben für das Arbeitslosen- und das Kurzarbeitergeld sowie für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik rasch ansteigen. Im wirtschaftlichen Aufschwung hingegen steigen die Beitragseinnahmen und die Ausgaben für die passiven Maßnahmen (Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitergeld) vermindern sich rasch. Tabelle 1 zeigt die hohen Schwankungen der Finanzierungssalden der Bundesagentur für Arbeit, die durch die Beitragsanpassungen noch gemildert wurden.

Arbeitslosenversicherungen zählen aufgrund ihrer antizyklischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu den automatischen Stabilisatoren der Konjunktur. Diese antizyklischen Funktionen können sie allerdings nur erfüllen, wenn im Aufschwung Rücklagen aufgebaut werden, die dann im Abschwung aufgebraucht werden und wie ein Konjunkturprogramm wirken. Besonders wichtig sind der minimale

time-lag und die Zielgenauigkeit mit dem diese Konjunkturspritze wirkt. Während fiskalische Konjunkturprogramme erst beschlossen, geplant und umgesetzt werden müssen, worüber schnell ein Jahr und mehr vergehen können, wirken die erhöhten Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung und Kurzarbeitergeld sofort und zielgenau in den Regionen und sogar Kommunen und Landkreisen mit den größten Arbeitsmarktproblemen. Die Arbeitslosenversicherung zählt daher auch zu den stärksten wirtschaftspolitischen Instrumenten der Regionalpolitik (Bruckmeier/ Hausner/ Weber 2019), was allerdings weitgehend unbekannt ist.

Die Rücklagen sind für die Erfüllung dieser antizyklischen und regionalpolitischen Funktionen heute wichtiger als in der Vergangenheit, da der Bund seit 2006 nicht mehr die Defizithaftung der Bundesagentur für Arbeit übernimmt. Nach § 364 SGB III, Abs. 1 gewährt er der Bundesagentur für Arbeit zwar „*die zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendigen Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen, wenn die Mittel der Bundesagentur zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen*“. Diese Darlehen sind aber nach § 364 SGB III, Abs. 2 „*zurückzuzahlen, sobald und soweit am Ende eines Tages die Einnahmen die Ausgaben übersteigen*“.

Tabelle 1: BA-Haushalt 1999-2017: Beitragssatz, besondere Finanzierungsvorgänge, Finanzierungssalden, Bundeszuschuss, Rücklagen, Versorgungsfonds

	Beitrags- satz	"bes. Finanzierungs- vorgänge" (1)		Finanzie- rungs- saldo (2)	Saldo ohne bes. Finanz.- vorg. (3)	Bundes- zuschuss (4)	Zuführung (+)/Entnahme (-) in die/aus den Rücklagen			Rücklagen (am Jahresende)			nachricht. Versor- gungs- fonds
		vom Bund (1a)	an Bund (1b)				umlage- finanziert	beitrags- finanziert	ins- gesamt	umlage- finanziert	beitrags- finanziert	ins- gesamt	
Prozent	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	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
2017*	3,0	x	x	+5.950	+5.950	x	+160	+5.790	+5.950	2.154	17.245	19.399	...
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

2017* = Finanzierungssaldo und Verteilung in die umlage- und beitragsfinanzierten Rücklagen gemäß BA-Pressinformation 3/2018 vom **11. Januar 2018**

(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 III (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

2. Die Höhe der notwendigen Rücklage ist nicht genau planbar

In der Rentenversicherung sind die Ausgaben aufgrund der demographischen Entwicklung langfristig gut planbar. Zwar beeinflusst die Konjunktur auch hier die Einnahme- und bei vorzeitiger Verrentung von Arbeitslosen auch die Ausgabenseite. Die Budgetauswirkungen von Konjunkturkrisen sind allerdings im Vergleich zur Arbeitslosenversicherung gering, so dass obere und untere Werte der sogenannten Nachhaltigkeitsrücklage festgelegt werden können. Sofern diese Werte über- oder unterschritten werden, kommt es zu Beitragsanpassungen.

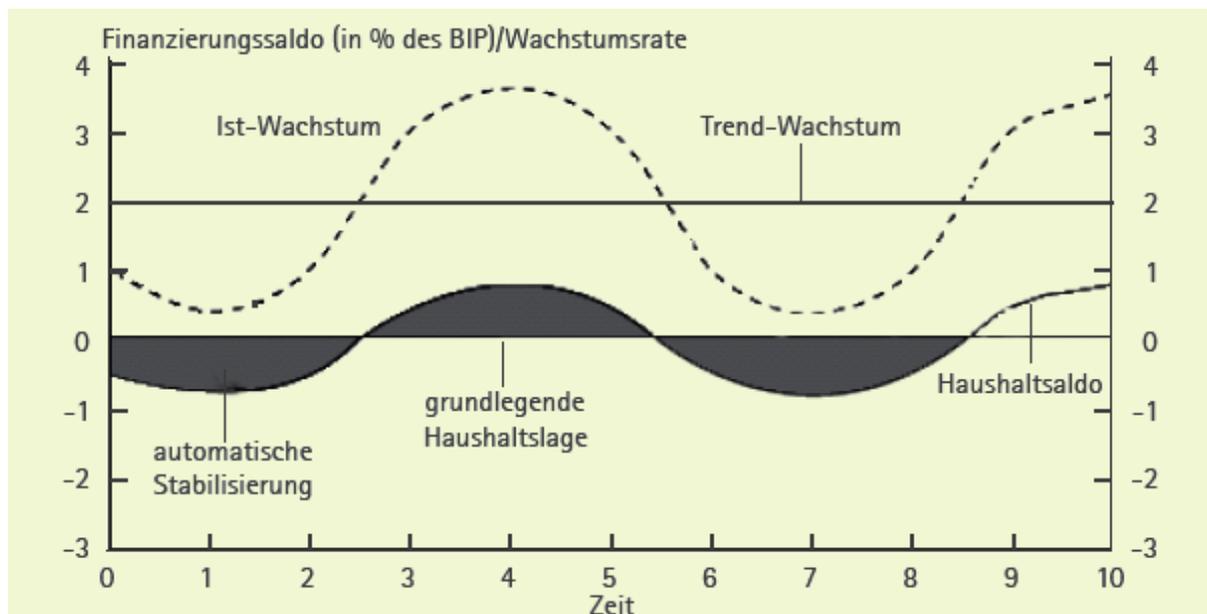
Der vorliegende Gesetzesvorschlag möchte analog dieser Regelung eine Obergrenze der Rücklage der Bundesagentur für Arbeit in Höhe von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts, was gegenwärtig einem Wert von etwas über 20 Mrd. € entspricht, festlegen. Sobald dieser Wert überschritten wird, soll der Beitrag automatisch gesenkt werden.

Der Wert von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts als ausreichende Rücklage wurde vom Institut für Arbeits- und Berufsforschung berechnet als Mittelwert über drei Krisen (1993-1994, 2002-2004 und 2008-2010) ermittelt (Hausner/ Weber 2017). Es ist allerdings zweifelhaft, ob Mittelwerte über sehr unterschiedliche Konjunkturverläufe der richtige Ausgangspunkt sein können. So betrug in den Krisenjahren 2008 bis 2010 das Defizit der Bundesagentur für Arbeit 0,92% des Bruttoinlandsprodukts. Die Defizite kumulierten sich allein in diesen drei Jahren auf 31,229 Mrd. €. Hinzu kommen noch rund 4,5 Mrd. € in den drei folgenden Jahren, die der Bewältigung der Spätfolgen der Krise dienten (Tabelle 1). Nimmt diese Defizite zusammen ist man weit über dem vorgeschlagenen Wert von 0,65% des Bruttoinlandsprodukts. Eine unzureichende Rücklage entfaltet dann nach der Krise einen „Spardruck“. Das konnte an den Einsparmaßnahmen im Zuge der Instrumentenreform von 2011 beobachten. Der Spardruck kann noch verschärft werden, wenn in der Krise selbst der Bund nicht mit einem Zuschuss einspringt, wie das 2009 der Fall war (Tabelle 1).

Die Konjunkturforschung ist nicht in der Lage vorherzusagen, ob der Wert von 0,65% in künftigen Krisen ausreicht. Eine tiefe Wirtschaftskrise, wie 2008-2010, oder eine weniger tiefe, aber länger andauernde Krise ohne eine so schnelle Erholung, wie nach der Finanzkrise, sind nicht auszuschließen. Die in Lehrbüchern gerne gezeigten Schaubilder von

„harmonischen“, gleich langen Auf- und Abschwunghasen (wie in Schaubild 1) entsprechen nicht der wirtschaftlichen Realität. Damit entfällt auch die argumentative Grundlage für eine schematische Beitragssenkung bei Überschreitung eines Höchstwerts der Rücklage.

Schaubild 1: Die Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren während eines harmonischen Konjunkturzyklus



Quelle: Europäische Zentralbank (2002), Monatsbericht 4, S. 37

Es ist auch eine Grundsatzfrage, ob man die Entscheidungsspielräume der Politik zunehmend durch starre Regelwerke einschränken soll. Durch die Schuldenbremse, mit ihren verheerenden Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen und den europäischen Zusammenhalt, und die selbstgesetzte Grenze, dass die Sozialabgaben die 40%-Marke nicht überschreiten sollen, ist die Politik bereits stark eingeschränkt.

3. Anstelle von Beitragssenkungen – Finanzierung von Zukunftsaufgaben

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt einseitig auf Beitragssenkungen, obgleich zentrale Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik noch unzureichend ausgefüllt werden. Als Beispiel möchte ich die Förderung der beruflichen Weiterbildung nennen, die für die Bewältigung des digitalen Wandels an Bedeutung gewinnt. In beiden Rechtskreisen kam es in der Förderung der beruflichen Weiterbildung zwischen 2000 und 2007 zu einem drastischen Rückgang der Teilnehmer (Tabelle 2).

Tabelle 2: Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (2000 - 2018)

Zeit- raum	Insgesamt		Darunter			
	FbW Insgesamt	darunter	FbW Insgesamt	darunter	FbW Insgesamt	darunter
		FbW mit Abschluss		FbW mit Abschluss		FbW mit Abschluss
2000	356.768	143.660	356.768	143.660	-	-
2001	349.364	151.415	349.364	151.415	-	-
2002	337.329	152.897	337.329	152.897	-	-
2003	253.734	144.171	253.734	144.171	-	-
2004	178.406	112.335	178.406	112.335	-	-
2005	111.704	70.494	93.778	67.406	17.926	3.089
2006	115.189	43.448	70.244	31.536	44.945	11.913
2007	120.744	32.514	63.564	13.726	57.180	18.788
2008	142.928	33.227	71.602	10.790	71.326	22.437
2009	186.782	41.389	105.164	16.138	81.618	25.251
2010	178.445	57.432	96.781	29.523	81.664	27.909
2011	153.498	61.824	88.846	36.402	64.652	25.422
2012	118.878	51.325	64.624	32.640	54.254	18.685
2013	127.545	53.580	75.062	34.893	52.483	18.688
2014	132.740	61.437	81.632	41.326	51.108	20.111
2015	136.122	65.230	84.414	43.679	51.708	21.552
2016	137.268	64.364	86.462	43.692	50.806	20.673
2017	138.267	63.285	90.139	43.823	48.128	19.463
2018	134.795	62.721	91.687	45.165	43.108	17.556

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben von Bundesagentur für Arbeit 2019

Die drastische Einschränkung der Weiterbildungsförderung wurde 2004 bei über 4 Mio. Arbeitslosen, mit einem großen Reservoir arbeitsloser Fachkräfte, zunächst nicht als Problem angesehen. Die positiven Evaluierungsergebnisse abschlussbezogener Weiterbildungsmaßnahmen (z.B. (Kruppe/Lange 2015) und zunehmende Fachkräfteengpässe infolge der abnehmenden Arbeitslosenzahlen leiteten aber einen Politikwandel ein.

In den letzten Jahren wurde durch verschiedene Initiativen (z.B. durch die „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels“, das „Weiterbildungsstärkungsgesetz“ von 2016 oder das „Qualifizierungschancengesetz“ von 2018) ein deutlicher Wandel hin zu einer investiven Arbeitsmarktpolitik erkennbar. Allerdings bleibt eine längerfristige Weiterbildung weiterhin finanziell unattraktiv. Zwar wird bei Erfolg eine Weiterbildungsprämie gezahlt, der Lebensunterhalt muss aber weiterhin mit der Arbeitslosenunterstützung bestritten werden. Im SGB II ist ein 1-Euro-Job mit einer Aufwandschädigung von

rund 180 Euro pro Monat¹ zusätzlich zu dem Arbeitslosengeld II sogar erheblich attraktiver - was angesichts des wachsenden Bedarfs an Fachkräften eine erhebliche Fehlsteuerung ist. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen finden in der heutigen Arbeitsmarktsituation häufig schnell einen einfachen Arbeitsplatz und können sich eine Weiterbildung, vor allem mit Familie, nicht leisten.

Um Weiterbildung wieder attraktiv zu gestalten ist eine Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen während einer Weiterbildung durch ein Weiterbildungsgeld und eine Entfristung der Weiterbildungsprämien für bestandene Prüfungen notwendig. Das Weiterbildungsgeld sollte mindestens 200 Euro pro Monat betragen bzw. 15 Prozentpunkte über dem ALG I liegen. Damit kann die Motivation zur Teilnahme an einer Weiterbildung gestärkt werden, die häufig unter dem zu geringen Lebensunterhalt leidet (Dietz /Osiander 2014:3 und Bilger/Gnahn/Hartmann/Kuper 2013: 215). Trotz aller Reformschritte stagnieren die Teilnehmerzahlen vor allem in den abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen seit 2011. Ein wesentlicher Grund liegt in der unzureichenden Förderung des Lebensunterhalts. Gerade die weiterbildungswilligen und -fähigen Arbeitslosen entscheiden sich oft gegen eine mögliche Weiterbildung, da sie schnell einen Job finden können und das Arbeitslosengeld I und II zu niedrig für eine Sicherung des Lebensunterhalts über einem längeren Zeitraum ist. Zusätzlich soll der Fehlanreiz, dass Ein-Euro-Jobs mit durchschnittlich 180 Euro Aufwandsentschädigung im Monat finanziell attraktiver als eine wesentlich anspruchsvollere Weiterbildung ist, korrigiert werden.

Zudem empfiehlt sich angesichts der Engpässe auf dem Arbeitsmarkt die Einrichtung eines Fachkräftestipendiums nach österreichischem Vorbild für Beschäftigte und Selbständige für eine Weiterbildung in Mangelberufen: Beschäftigte sollen das Recht auf eine Freistellung wie beim BAföG haben. Sie sollen diese Stipendien erhalten können, wenn sie nicht schon eine Ausbildung in einem der Mangelberufe haben oder dort ihre Beschäftigung nicht ausüben können. Die Umschulung von Selbständigen soll aus Steuermitteln finanziert werden. Eine Umsetzung über die Bundesagentur für Arbeit ist sinnvoll, da Engpassituationen auf dem Arbeitsmarkt ohnehin Orientierungspunkte für Weiterbildungsplanung sind. Die Liste der Mangelberufe wird – wie ein Österreich - gemeinsam mit den Sozialpartnern festgelegt und jährlich aktualisiert. Grundlage kann die halbjährlich erstellte Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur sein, die bislang nur für die Erstellung einer Unbedenklichkeitsliste (Positivliste) für die Besetzung offener Stellen auch mit ausländischen Bewerbern_innen verwendet wird (BA 2019). Die Teilnehmenden erhalten das oben erwähnte Weiterbildungsgeld berechnet auf der Basis ihrer zurückliegenden Einkommen.

Dies sind nur einige Beispiele für notwendige Arbeitsmarktreflexionen, die Vorrang von Beitragssenkungen haben müssten.

Literatur

- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2019): Positivliste Zuwanderung von Fachkräften in Ausbildungsberufe, März 2018, Nürnberg, https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba015465.pdf (Abruf am 4.10.2019).
- Bilger, F. / Gnahn, D. / Hartmann, J. / Kuper, H. (Hrsg.) (2013): Weiterbildungsverhalten in Deutschland. Resultate des Adult Education Survey 2012. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag
- Bosch G. (1986): Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: Bieback K. J. (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt/New York, S. 320-349
- Bosch G. (2019): Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel - Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem, Hans-Böckler-Stiftung (im Erscheinen)
- Bruckmeier, K., Hausner, K.-H., Weber E. (2019): Regionalausgleich der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jahrgang, 2019, Heft 8, S. 592-594
- Dietz, M. / Osiander, C. (2014): Weiterbildung bei Arbeitslosen. Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen. IAB-Kurzbericht 04/2014, Nürnberg: IAB.
- Hausner, K.-H., Weber E. (2017): BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur, in: IAB-Kurzberichte 3/2017, Nürnberg
- Kruppe T. Lang J. (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. IAB-Kurzbericht 22/2015, Nürnberg: IAB.
- Seemann D. (2010): Das große Loch. Arbeitsverwaltung: rund 18 Milliarden Euro fehlen der Bundesagentur für Arbeit im neuen Haushaltsjahr. Überall wird nach Geld gesucht. Die Beiträge und die Steuerzuschüsse werden steigen, in: Mitbestimmung Heft 1+2, 2010, Düsseldorf.
- Schröder P. (2018): BA-Haushalt 1999-2017, Beitragssenkungen, „vergessene“ Finanzierungsvorgänge, Rücklagen, BIAJ-Materialien, Bremen (<http://biaj.de/archiv-materialien/1001-ba-haushalt-1999-2017-beitragssenkungen-vergessene-finanzierungsvorgaenge-ruecklagen.html>) (Abruf am 4.10.2019)

¹ 1,50 Euro Aufwandsentschädigung pro Stunde ergeben bei 30 Wochenstunden 180 Euro pro Monat.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)402

08. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Dr. Alfred Boss, Kronshagen*

A. Senkung des Beitragssatzes erforderlich

Der Beitragssatz sollte grundsätzlich so festgesetzt werden, dass der strukturelle Budgetsaldo der Bundesagentur für Arbeit null ist. Dies ist in den vergangenen Jahren nicht geschehen. Die allgemeine Rücklage belief sich Ende 2018 auf 23,5 Mrd. Euro. Legt man die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom September 2019 zugrunde, so wird

die Bundesagentur auch in den Jahren 2019 und 2020 Überschüsse erzielen. Ende des Jahres 2019 wird sich die allgemeine Rücklage wohl auf 25,8 Mrd. Euro belaufen, Ende des Jahres 2020 auf 26,6 Mrd. Euro. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wird die allgemeine Rücklage Ende des Jahres 2019 und Ende des Jahres 2020 jeweils 0,75 Prozent betragen (Tabelle 1).

Tabelle 1:
Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit am Ende der Jahre 2015–2020

	Allgemeine Rücklage		Insolvenzgeldrücklage	Winterbeschäftigungs- rücklage	Rücklage insgesamt
	1 000 €	Prozent ^a			
2015	6 489 703	0,21	1 205 415	290 956	7 986 074
2016	11 454 772	0,37	1 675 242	318 864	13 448 877
2017	17 249 758	0,53	1 823 600	327 141	19 400 499
2018	23 497 363	0,70	1 802 403	328 627	25 628 393
2019*	25 800 000	0,75	1 570 000	368 000	27 738 000
2020*	26 630 000	0,75	1 220 000	378 000	28 228 000

*Prognosewerte. — ^aIm Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent.

Quelle: Auskunft der Bundesagentur für Arbeit; eigene Prognose.

Eine Rücklage in Höhe dieser Differenz ist nicht nötig. Die Rücklage sollte reduziert werden, indem der Beitragssatz auf 2,2 Prozent festgesetzt wird.

Es sei betont, dass die Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 2,2 Prozent nicht deshalb vorgeschlagen wird, weil sie eine konjunkturelle Abschwächung mildern oder gar verhindern könnte.

Wenn aber politisch einer Abschwächung entgegen gewirkt werden soll, dann sollte auch aus diesem Grund der Beitragssatz verringert werden.

Eine Beitragssatzsenkung ist anderen propagierten Maßnahmen überlegen; zu diesen gehören verstärkte Ausgaben für die Weiterbildung der Arbeitnehmer und der Arbeitslosen sowie eine Lockerung der Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld und/oder Arbeitslosengeld. Wenn der Beitragssatz

*E-Mail vom 07.10.2019

zur Arbeitslosenversicherung gesenkt wird, dann wird die Zunahme der Arbeitskosten gedämpft, die Ausweitung der Beschäftigung wird begünstigt, und die Arbeitslosigkeit nimmt ab. Das Produktionspotenzial ist höher als sonst. Die Finanzlage des Staates verbessert sich.

Im Übrigen hätte eine Senkung des Beitragssatzes statt einer Ausweitung der Ausgaben mit Blick auf die langfristig mögliche Entwicklung des gesamten Beitragssatzes zur Sozialversicherung Vorteile. Es droht gemäß einer Untersuchung von Martin Werdig eine Anhebung des gesamten Beitragssatzes von gegenwärtig knapp 40 Prozent auf 55 Prozent im Jahr 2060.

Es werden nicht nur Maßnahmen gefordert, die Mehrausgaben der Bundesagentur bedeuteten, es wird auch dafür plädiert, das Arbeitslosengeld entsprechend der zurückgelegten Versicherungszeit zu staffeln. Diese Argumentation verkennt, dass die Arbeitslosenversicherung anders als die Rentenversicherung grundsätzlich eine Risikoversicherung ist. Leistungen werden im Risikofall gezahlt, unabhängig von der zurückgelegten Versicherungszeit (Beschäftigungsdauer).

Wird der Beitragssatz mit Wirkung ab Januar 2020 auf 2,2 Prozent gesenkt, dann entstehen – abgesehen von den Mehreinnahmen und den Minderausgaben infolge der positiven Effekte auf die Beschäftigung – im Jahr 2020 Mindereinnahmen in Höhe von 3,68 Mrd. Euro. Die Bundesagentur wies im Jahr 2020 ein Defizit in Höhe von rund 3,19 Mrd. Euro auf. Der strukturelle Budgetsaldo im Jahr 2020 wäre negativ. Die allgemeine Rücklage wäre Ende des Jahres 2020 mit 22,95 Mrd. Euro um 3,68 Mrd. Euro geringer als sonst; im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt belief sie sich auf 0,65 Prozent.

B. Regelbindung bei der Festsetzung des Beitragssatzes sinnvoll

Um eine außergewöhnlich hohe Rücklage nicht wieder entstehen zu lassen, sollte in Zukunft der Beitragssatz regelgebunden so festgesetzt werden, dass der strukturelle Budgetsaldo null ist. Der Budgetsaldo ist dann im Konjunkturzyklus im Durchschnitt der Jahre null. In Jahren mit negativem „output gap“ entsteht ein Budgetdefizit, das durch Verschuldung der Bundesagentur oder durch einen Zuschuss des Bundes und dessen Verschuldung ausgeglichen wird. In Jahren der überdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung entstehen Überschüsse, die zur Schuldentilgung oder zur Rückzahlung des Zuschusses des Bundes verwendet werden. Bei Normalauslastung des Produktionspotenzials (bei einem „output gap“ von null) gibt es weder eine Rücklage noch Schulden der Bundesagentur. Eine Rücklage entsteht in Jahren mit positivem „output gap“, sie verschwindet in Jahren mit negativem „output gap“.

Dies bedeutet in der gegenwärtigen Situation, dass bei einem Beitragssatz von 2,2 % für einige Jahre Defizite der Bundesagentur in Kauf genommen werden sollten. Dann, wenn die allgemeine Rücklage so weit gesunken ist, dass sie bei Normalauslastung null ist, wird die obige Regel angewendet. Auf Basis der Mittelfristprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom September 2011, wird die Rücklage Ende des Jahres 2024 diesen Wert erreicht haben, so dass die Regel ab dem Jahr 2025 angewendet wird.

Enzo Weber vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung hält hingegen eine Rücklage für angemessen, die sich im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf 0,65 Prozent beläuft. Wenn die Rücklage nach einer Rezession komplett aufgebraucht würde, müsste der Beitragssatz (quasi automatisch) so angehoben werden, dass innerhalb von fünf Jahren der Zielwert von 0,65 Prozent erreicht wird. Die Bundesagentur teilt vermutlich diese Argumentation.

Wird ihr gefolgt, so besteht aber das Risiko, dass zusätzliche Ausgaben beschlossen werden. Beispielsweise könnten die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld gelockert, die Bezugsdauer verlängert oder die Weiterbildungsmaßnahmen ausgeweitet werden. Solche Regelungen bedeuteten jedoch eine höhere Lohnersatzleistung für die Leistungsempfänger im Durchschnitt. Je höher aber die Lohnersatzleistung, umso höher ist der von den Arbeitnehmern angestrebte Lohnsatz. Es ist dann, wenn Arbeitslosengeld unter weniger restriktiven Voraussetzungen oder länger gewährt wird oder sonstige Leistungen ausgeweitet werden, mit einem Tariflohnanstieg zu rechnen, der größer als sonst ist; der Schaden, der durch höhere Tariflohnsteigerungen in Form von mehr Arbeitslosigkeit entsteht, wird nämlich leichter erträglich, weil in mehr Fällen als sonst das Arbeitslosengeld an die Stelle des Nettolohns tritt. Die Arbeitskosten steigen rascher als sonst. Die Beschäftigung fällt kleiner als sonst aus, während die Arbeitslosenzahl größer als sonst ist.

C. Bewertung des Gesetzentwurfs anhand der beiden Kriterien

Der Gesetzentwurf sieht eine Senkung des Beitragssatzes auf 2,2 Prozent vor. Dies ist zu befürworten.

Er beinhaltet auch eine Regel, nach der der Beitragssatz gesenkt werden muss, wenn die Rücklage im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt den Maximalwert von 0,65 Prozent zu übersteigen droht. Diese Automatik ist zu befürworten. Hätte es sie im Jahr 2018 gegeben, wäre der Beitragssatz für das Jahr 2019 auf 2,2 Prozent festgesetzt worden.

Schließlich sei erwähnt, dass die Rendite der Rücklagen der Bundesagentur infolge der verfehlten EZB-Politik aktuell und in den nächsten Jahren negativ sein dürfte.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)403

08. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Deutscher Gewerkschaftsbund**Zusammenfassung**

Aufgrund der veränderten konjunkturellen Rahmenbedingungen steigen die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit derzeit deutlich an. Eine Beitragssenkung ist derzeit deswegen nicht möglich. Darüber hinaus ist es notwendig, die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung zu stärken.

Die automatische Dynamisierung des Beitrages lehnt der DGB ab. Der Gesetzgeber kann bei Bedarf über die Änderung des Beitrages entscheiden, wenn dies notwendig ist. Dabei muss der Gesetzgeber die Sicherungsfunktion, aber auch die präventiven Aufgaben abwägen. Dies ist in einem automatischen Mechanismus nicht möglich.

Senkung des Beitragsatzes

Der DGB teilt nicht die Einschätzung, dass die Bundesagentur für Arbeit aktuell Überschüsse erzielt. Derzeit trübt sich die Konjunktur ein. Auch wenn dies noch nicht gravierend auf den Arbeitsmarkt durchschlägt, steigen derzeit die Ausgaben der BA deutlich an. In den Positionen Kurzarbeitergeld und Insolvenzgeld musste der Verwaltungsrat bereits einen Nachtragshaushalt beschließen.

Während die Arbeitslosigkeit insgesamt sinkt, steigt sie – regional unterschiedlich – in der Arbeitslosenversicherung deutlich an. So liegt die Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III bereits 6,4 Prozent über Vorjahr. In einzelnen Bundesländern ist sie sogar noch mehr angestiegen.

Baden-Württemberg	13,3
Bayern	9,4
Saarland	17,2

Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die präventiven Aufgaben der Arbeitslosenversicherung. Es ist sinnvoll und notwendig, die Anstrengungen für

Weiterbildung zu verstärken. Die Weiterbildung Beschäftigter, die Arbeitslosigkeit vermeiden soll, wird erst nach und nach durch die Arbeitgeber aufgegriffen. Der tatsächliche Bedarf ist derzeit noch nicht abschätzbar. Der Gesetzgeber hat dafür zunächst die notwendigen Voraussetzungen geschaffen. Mit dem angekündigten „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ sollen diese Bemühungen weiter ausgebaut werden. Der DGB unterstützt dieses Anliegen ausdrücklich. Eine Sicherung der Beschäftigung und ein Ausbau der Fachkräftebasis muss Vorrang haben vor einer kurzfristigen Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.

Dafür müssen die Rahmenbedingungen für Weiterbildung verbessert werden. Vorrangig ist eine Anhebung der Unterstützungsleistungen bei Weiterbildung für Arbeitslose, die an einer längerfristigen Maßnahme teilnehmen. Digitalisierung und Strukturwandel erfordern höherwertige Qualifizierung, die dementsprechend teurer und von längerer Dauer ist. Vor allem diejenigen, die häufig ohne Berufsabschluss Helfertätigkeiten verrichten, sind mehr als bisher auf abschlussorientierte Qualifizierung angewiesen.

Hinzu kommt: Sowohl im Rechtskreis SGB III – aber vor allem auch im Rechtskreis SGB II – sollte ein monatlicher Zuschlag zum Arbeitslosengeld I oder II gezahlt werden. Hierdurch würde die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitslose die Weiterbildung bis um Ende durchhalten, deutlich erhöht werden. Derzeit brechen ca. 30 Prozent die Maßnahme vorzeitig ab. Nur zur Erinnerung: Im Jahre 1976 wurden 90 Prozent des Nettoarbeitsentgeltes bei Weiterbildung gezahlt, der Betrag wurde dann später auf 80 Prozent reduziert. Die Zeit der Weiterbildung wurde nicht auf den Arbeitslosengeldbezug angerechnet. Der Beitragsatz lag bei 3 Prozent. Dies war eine offensive

Antwort auf den sich damals abzeichnenden Strukturwandel. So eine Offensive ist heute wieder notwendig.

Der Beitrag der BA liegt auch im langjährigen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau. Beschäftigte und Arbeitgeber, die Beiträge zahlen, erwarten dafür auch eine Absicherung, die den aktuellen Anforderungen gerecht wird. In den letzten 30 Jahren sind die Leistungen – vor allem aus Kostengründen – immer mehr abgesenkt worden. Dies bedroht die Legitimation der Arbeitslosenversicherung. In finanziell besseren Zeiten müssen deswegen die Leistungen auch wieder angehoben werden.

Neben dem Ausbau der präventiven Funktion muss auch die Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung wieder verbessert werden und bestehende Sicherungslücken beim Arbeitslosengeld müssen geschlossen werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist heute von relevanten Sicherungslücken geprägt, die dazu führen, dass nur noch 30 Prozent der registrierten Arbeitslosen von der Arbeitslosenversicherung abgesichert werden und 70 Prozent der Arbeitslosen im Hartz-IV-System betreut werden. Die wesentlichen Ursachen dafür sind die zu hohen Zugangshürden beim Arbeitslosengeld sowie eine zu kurze, für die tatsächliche Dauer der Arbeitslosigkeit nicht problemadäquate, maximale Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld insbesondere für ältere Arbeitslose.

Der DGB schlägt vor, die Rahmenfrist, in der Ansprüche auf Arbeitslosengeld gesammelt werden können, wieder auf 36 Monate zu erhöhen. Dieser Wert war bis 2003 langjährig eingeführt. Unter schwierigen Finanzbedingungen des Staates und der sozialen Sicherungssysteme wurde dieser Wert von 36 auf 24 Monate verkürzt. Mit Wirkung zum 01.01.2020 wurde er dann auf 30 Monate angehoben. Dies war ein erster Schritt, weitere sollten folgen. Gleichzeitig sollte die sogenannte Anwartschaftszeit,

die mindestens benötigt wird, um Arbeitslosengeld zu erhalten, von 12 auf 10 Monate verkürzt werden.

Mit diesem Vorschlag würde für rund 50.000 Arbeitslose zusätzlich ein Zugang zum Arbeitslosengeld eröffnet und die Grundsicherung würde entsprechend entlastet.

Zur Dynamisierung des Beitrages

Die FDP schlägt weiter vor, den Beitrag jährlich zu dynamisieren, wenn eine bestimmte Rücklage, die mit 0,65 des BIP angegeben wird, überschritten wird. Das wären aktuell rund 22 Mrd. Euro.

Die Haftung des Bundes für die Ausgaben der BA wurde abgeschafft, so dass die BA Rücklagen für Krisensituationen bilden muss. Der Verwaltungsrat hält eine Rücklage in dieser Höhe für sinnvoll, um auch stärkere Einbrüche der Konjunktur oder gar Krisen, wie sie 2008 zu verzeichnen war, zu bewältigen. Rücklage heißt in diesem Fall, sie soll nicht in „normalen“ Zeiten angegriffen werden, sondern für Krisen zur Verfügung stehen. Eine Krisensituation in diesem Sinne sieht der DGB derzeit nicht, so dass es keinen Grund gibt, die Rücklage zu verringern.

Deswegen sieht der DGB unter den derzeitigen Rahmenbedingungen aber auch keine Möglichkeit zur Senkung des Beitrages. Auch wenn der derzeitige Haushalt noch einen rechnerischen geringen Überschuss ausweist, ist damit zu rechnen, dass die Situation sich im kommenden Jahr weiter verschlechtern wird. Zunächst sollten deswegen die Rücklagen, die den Betrag von 22 Mrd. übersteigen, verbraucht werden. Das wird im nächsten Jahr der Fall sein.

Der Gesetzgeber hat darüber hinaus die Möglichkeit, die Beiträge zu verändern, wenn dies notwendig ist. Der Gesetzgeber kann in dieser Situation eine Beurteilung der Lage vornehmen und jeweils entscheiden, welche Maßnahme Priorität haben soll. Eines automatischen Regelmechanismus bedarf es deswegen nicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)415

09. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Vorbemerkung:

Der Paritätische unterstützt den vorliegenden Gesetzentwurf ausdrücklich nicht, weil damit faktisch eine Absage an eine notwendige investive und präventive Arbeitsmarktpolitik erteilt wird. Sie sollte es der Arbeitslosenversicherung ermöglichen, Arbeitnehmer/-innen und Unternehmen in Zeiten des digitalen, strukturellen und demographischen Wandels mit Weiterbildung deutlich stärker als heute zu unterstützen und den nötigen Ausbau der Fort- und Weiterbildung für Arbeitslose voranzubringen. Indem der Arbeitslosenversicherung die nötige Schubkraft zur Flankierung struktureller Wandlungsprozesse und notwendiger Qualifizierungen am Arbeitsmarkt entzogen würde, ist der Gesetzentwurf ökonomisch fraglich. Der gesetzlich vorgesehene Beitragssenkungsautomatismus ist zu starr und einseitig ausgestaltet, weil ein flexibler Anpassungsmechanismus für konjunkturelle Schwächephasen und notwendige Beitragssatzerhöhungen fehlt.

Der Paritätische nimmt zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen wie folgt Stellung:

Der Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion sieht vor, den Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung über die von der Bundesregierung kürzlich beschlossene Beitragssatzsenkung hinaus weiter zu reduzieren, indem er ab dem 01.01.2020 auf 2,2 Prozent reduziert würde. Für die Folgejahre soll gesetzlich geregelt werden, den Beitragssatz weiter zu senken, wenn die Höhe der Rücklage im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts übersteigt. Damit wird die Rücklage im Haushalt der BA auf eine Untergrenze von maximal 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes gedeckelt. Die Beitragszahler/-innen, darunter insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit kleineren und mittleren Einkommen und der Mittelstand, sollen entlastet werden. Zudem würde

ein notwendiger Beitrag zur Reduzierung der Sozialabgaben geleistet.

Der Paritätische unterstützt den vorliegenden Gesetzentwurf nicht. Wichtige Zukunftsvorhaben in der Arbeitslosenversicherung zum Ausbau der Fort- und Weiterbildung von Beschäftigten und Arbeitslosen würden damit konterkariert. Es ist vordringlich wichtig, die Weiterbildungsförderung für Arbeitnehmer/-innen auszuweiten, um sie dabei zu unterstützen, sich an den technologischen bzw. strukturellen Wandel anzupassen und ihre Qualifikationen (auch) angesichts des Fachkräftebedarfs der Unternehmen auszubauen. Die Bundesregierung hat mit dem Qualifizierungschancengesetz erst vor kurzem einen geeigneten Rahmen für die Qualifizierung von Arbeitnehmer/-innen geschaffen, der noch weiter ausgefüllt und in der Praxis mit Leben gefüllt werden muss. Gerade klein- und mittelständische Unternehmen können von den neuen Fördermöglichkeiten zur Bewältigung von Wandlungsprozessen und dem Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit profitieren, indem sie sich durch die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung der BA (und kooperierender Stellen) in ihrer Personalentwicklung begleiten und sich mit (gegenüber größeren Unternehmen höheren) Lohnkostenzuschüssen bei der Freistellung ihrer Mitarbeiter/-innen zu Qualifizierungszwecken und bei den Weiterbildungskosten finanziell unterstützen lassen. Keine finanziellen Restriktionen darf es zudem für die in der „Nationalen Weiterbildungsstrategie“ enthaltenen Pläne zur beruflichen Nachqualifizierung (Berufsabschluss) von Arbeitnehmer/-innen ohne Berufsabschluss geben. Diese Personen sind mit einem überproportional hohen Arbeitslosigkeitsrisiko konfrontiert und haben angesichts des technologischen Wandels zukünftig absehbar noch schlechtere Chancen, sich am Arbeitsmarkt zu behaupten. Auch weil es im Schulsystem nicht gelingt, gleiche Bildungschancen für alle Schüler/-innen zu schaf-

fen, ist es gerechtfertigt, die abschlussbezogene Qualifizierung in der Weiterbildung zu stärken. Unternehmen können von diesen Qualifizierungsmaßnahmen einen Nutzen ziehen und leichter ihre Fachkräftebedarfe decken. Aus diesen Gründen unterstützt der Paritätische das Vorhaben, einen grundsätzlichen Anspruch auf Förderung der beruflichen Nachqualifizierung (Berufsabschluss) nach dem SGB II und III für gering Qualifizierte zu schaffen (siehe auch „Paritätische Positionierung zu einem Rechtsanspruch auf Nachqualifizierung zum Berufsabschluss“).

Die finanziellen Wirkungen der geplanten Regelungen sind unausgewogen und deshalb kritisch zu bewerten. Die Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung wurden bereits zum 01.01.2019 entlastet. Die Gesetzesbegründung, wonach eine weitere Entlastung v. a. kleineren und mittleren Einkommen zugutekommt, hält einer näheren Prüfung nicht stand. Wie bereits von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aufgezeigt, würden Arbeitnehmer/-innen, die über ein monatliches Bruttoeinkommen in Höhe von monatlich rund 2000 Euro verfügen, infolge der Beitragssatzsenkung in Höhe von 0,3 Prozent um lediglich drei Euro pro Monat entlastet. Der Gesetzentwurf folgt der Annahme der Bundesregierung, dass der BA-Haushalt über eine Rücklage in Höhe von 0,65 Prozent des BIP verfügen muss, um die Ausga-

ben der BA auch in einer Wirtschaftskrise bewältigen zu können und zieht aus der aktuellen Haushaltssituation die Schlussfolgerung, dass die Rücklagen mit 23,5 Milliarden Euro (Jahresabschlussrechnung 2018) überhöht seien und unmittelbar abgesenkt werden müssten. Wenig nachvollziehbar ist, warum ein Beitragssatzsenkungsmechanismus gesetzlich verankert werden soll, ohne im Gegenzug Regelungen zur Beitragssatzanhebung bzw. einen Ausgleich mittels Bundeszuschuss für den Fall zu treffen, falls die Rücklagen im BA-Haushalt in konjunkturellen Krisenzeiten nicht mehr ausreichend vorhanden sein sollten.

Der Paritätische setzt sich zudem für eine weitergehende Stärkung der Arbeitslosenversicherung ein, sodass sie wieder das primär zuständige Sicherungssystem bei Arbeitslosigkeit werden kann. Hierzu sind neben einer Verlängerung der Rahmenfrist auf drei Jahre, einer Verkürzung der Anwartschaftszeiten, eine Verlängerung der maximalen Bezugszeit des Arbeitslosengeldes und die Einführung eines Mindestarbeitslosengeldes. Die Reduzierung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung hätte hinter diesen grundlegenden arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen zurückzustehen, mit dem Nebeneffekt, dass die steuerfinanzierten Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesenkt werden könnten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)416

09. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

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.

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 zu 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 Entlastungsmaßnahmen. 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 Konjunkturunbruch 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 (2017): Kurz kommentiert: Arbeitslosenversicherung: ... dann hast Du in der Not. Wirtschaftsdienst, 97, 10, S. 685–686.

Weber, Enzo (2018): Arbeitslosenversicherung: Weiter denken als bis zur nächsten Krise. In: IAB-Forum, 22.08.2018.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)417

09. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Bundesagentur für Arbeit

Zusammenfassung

Die FDP-Fraktion hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, nach dem der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf **2,2 Prozent** (gesetzlich) festgelegt werden soll.

Sollte die Rücklage voraussichtlich einen Wert von 0,65 % des BIP übersteigen, müsste der Beitragssatz weiter verringert werden (**Kopplung** des Beitragssatzes an die Rücklage).

Eine **Beitragssatzsenkung** um 0,3 Prozentpunkte würde den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (BA) trotz verhältnismäßig guter Arbeitsmarktlage ins Defizit führen. Aus Sicht der BA wäre dieser Beitragssatz zu niedrig und würde die BA mittelfristig und strukturell unterfinanzieren.

Es ist absehbar, dass sich im Jahr 2020 die Ausgaben besonders im Bereich der **passiven Leistungen** deutlich erhöhen werden.

Die von der FDP-Fraktion vorgeschlagene Systematik, den Beitragssatz automatisiert und nur nach unten anzupassen, verfehlt eine wünschenswerte **antizyklische** Wirkung.

Absenkung des Beitragssatzes

Die Festlegung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung ist politisches Handlungsfeld.

Eine Absenkung von 0,3 Prozentpunkten führt zu Mindereinnahmen von rund 3,6 Milliarden Euro p.a. und würde nach derzeitigem Stand den Haushalt ins Defizit führen (voraussichtliches Haushaltsergebnis 2019: rund 2 Milliarden Euro – Projektionsstand: 08/2019) – und dies bei einem weitgehend positiven Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die Ausgaben besonders für passive Leistungen Ende 2019 / Anfang 2020 deutlich steigen. Die Beantragung von

überplanmäßigen Ausgaben in den Bereichen Arbeitslosengeld (830 Millionen Euro) und Insolvenzgeld (100 Millionen Euro) im laufenden Jahre verdeutlicht dies.

Die zur Jahresmitte im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgestellte mittelfristige Finanzeinschätzung der BA auf Basis der Aprileckwerte sah in den Jahren 2020ff. positive Haushaltsabschlüsse vor.

Betrachtet man die Jahre 2020 bis 2022 nach der damaligen Projektion und einem Beitragssatz von 2,2 Prozent, so hätte dies folgende Saldenentwicklung und damit Rücklagenentnahme zur Folge:

	2020	2021	2022
Entnahme aus der Rücklage	-2,4 Mrd. EUR	-2,4 Mrd. EUR	-2,4 Mrd. EUR

Kopplung des Beitragssatzes an die allgemeine Rücklage

Der Gesetzentwurf sieht zwar vor, im Falle einer Überschreitung der Rücklagenhöhe den Beitragssatz weiter zu senken, sieht aber im umgekehrten Fall nicht vor, den Beitragssatz anzuheben, wenn die Rücklagenhöhe unterschritten wird. Eine ggfs. nötige Anhebung bliebe also dem politischen Diskurs vorbehalten.

Die Stabilisierungsfunktion des BA-Haushalts erfolgt in erster Linie über antizyklische Ausgaben (z.B. konjunkturelles Kurzarbeitergeld, Kaufkraftersatz im Falle der Arbeitslosigkeit, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen)

Es erscheint zudem problematisch, eine Beitragssatzanpassung auf Basis einer Einschätzung des Jahresergebnisses vorzunehmen. Solche Projektionen sind

erfahrungsgemäß unsicher und können kontrovers aufgefasst werden.

Tatsächlich liegt die allgemeine Rücklage leicht oberhalb von 0,65 Prozent des BIP. Ob dies jetzt zum

Anlass genommen werden sollte, den BA-Haushalt mit Mindereinnahmen zu belasten, die in „normalen“ Haushaltsjahren zum Defizit führen (strukturelles Defizit), muss politisch bewertet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)422

10. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Der Gesetzentwurf der FDP sieht vor, dass der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ab 2020 auf 2,2 Prozentpunkte gesenkt werden soll. Zudem soll ein Automatismus eingeführt werden, der mit Überschreiten der Rücklage in Höhe von 0,65 % des BIP sofort und unabhängig von der wirtschaftlichen Gesamtlage Beitragssenkungen vorschreibt.

Grundsätzlich ist es richtig, bei überhoher Rücklage Beitragssenkungen in Aussicht zu stellen. Der vorgeschlagene Automatismus würde allerdings sogar in Boomphasen zu defizitären Haushalten führen. So wäre ein Beitragssatz von 2,2 % z. B. im Boomjahr 2018 und danach auf ein jährliches Haushaltsdefizit von rd. 2,6 Mrd. € hinausgelaufen. Die Arbeitslosenversicherung braucht Handlungsfähigkeit auf möglichst niedrigem Beitragsniveau – dies möglichst stabil eingefahren und nicht einhergehend mit einem permanenten Auf und Ab beim Beitragssatz. Ein Automatismus widerspricht aber diesem Gedanken. Das Besondere bei der Arbeitslosenversicherung gegenüber den anderen Sozialversicherungen besteht darin, dass Änderungen der Wirtschaftslage gleichzeitig auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite wirken (deutliche Ausgabensteigerung bei gleichzeitig wegbrechenden Beitragseinnahmen in der Rezession und genau umgekehrt im Aufschwung). Um trotz dieser extrem ausgeprägten Konjunkturreaktivität möglichst stabile Beiträge auf niedrigst erforderlichem Niveau zu realisieren, sind diskretionäre Beitragsanpassungen zwingend notwendig. Ein Beitragsautomatismus ließe z. B. gezielt antizyklische Beitragssatzsenkungen, wie in der Krise 2009/2010, nicht zu.

Im Einzelnen**Rücklage in konjunkturell guten Zeiten aufbauen**

Es war richtig, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung mit dem Qualifizierungschancengesetz zum 1. Januar 2019 um 0,4 Prozentpunkte auf 2,6 % zu senken und per Verordnung befristet bis Ende 2022 um weitere 0,1 Prozentpunkte auf 2,5 % zu reduzieren. Dadurch wurden die Beitragszahler in einem die Funktionsfähigkeit der Arbeitslosenversicherung nicht einschränkendem Ausmaß spürbar entlastet. Zu Recht weist die Gesetzesbegründung des Qualifizierungschancengesetzes darauf hin, dass von einer Verordnung zur Beitragssatzsenkung Gebrauch gemacht werden kann, "wenn die Rücklage in der Arbeitslosenversicherung dauerhaft 0,65 % des BIP um einen Betrag, der mehr als 0,1 Prozentpunkte des Beitragssatzes entspricht, übersteigt". Selbstverständlich müsste bei anhaltend guter Wirtschaftslage die zeitliche Begrenzung dieser zusätzlichen Beitragssenkung über das Jahr 2022 hinaus verlängert werden.

Die Arbeitslosenversicherung benötigt eine angemessene hohe Rücklage um im Falle einer schweren Wirtschaftskrise reagieren und ihre stabilisierende Funktion wahrnehmen zu können. Diese Rücklage wurde aufgrund der guten Konjunktur und Arbeitsmarktlage und auch aufgrund des bis zum letzten Jahr gültigen Beitragssatzes von 3 % erreicht. Beim Beitrag wurde zum richtigen Zeitpunkt und in angemessenem deutlichem Ausmaß reagiert.

Der Vorschlag der FDP-Bundestagsfraktion würde in konjunkturell guten Zeiten eine Sicherung der notwendigen Rücklage verhindern und die Bundesagentur für Arbeit (BA) selbst im Wirtschaftsboom systemisch in einen Defizithaushalt treiben: Ein Beitragssatz von 2,2 %

- hätte im Jahr 2018 zu einem jährlichen Defizit von 2,6 Mrd. € in der Arbeitslosenversicherung geführt.
- würde im Jahr 2019 ein Defizit von voraussichtlich 1,6 Mrd. € zur Folge haben.
- würde im Jahr 2020 nach gegenwärtigem Stand der Haushaltsplanungen der Arbeitslosenversicherung zu einem Defizit von rd. 3 Mrd. € führen.

Angesichts der unsicheren konjunkturellen Aussichten und möglicher struktureller Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt ist es derzeit nicht ratsam, die aufgebaute Rücklage zu gefährden und ggf. sogar prozyklische Beitragssatzsteigerungen in der Krise zu provozieren.

Arbeitslosenversicherung als automatischen Stabilisator erhalten

Die Arbeitslosenversicherung reagiert sowohl auf der Einnahmenseite, als auch auf der Ausgabeseite deutlich stärker auf konjunkturelle Änderungen als die anderen Sozialversicherungszweige. Im schweren Krisenfall bei sinkender Beschäftigung und steigender Arbeitslosigkeit wird deshalb auch eine hohe

Rücklage schnell aufgrund schwindender Beitragseinnahmen und steigender Ausgaben für Arbeitslosengeld und/oder Kurzarbeitergeld aufgezehrt werden. Zudem kann es sinnvoll sein, im Falle einer ersten Krise antizyklisch mit sinkenden Beitragssätzen zu reagieren, wie es zuletzt in der Krise 2009/2010 geschehen ist, als der Beitragssatz von 3,3 % auf 2,8 % gesenkt worden war. Ein Beitragssatzautomatismus vermag das nicht zu leisten und birgt die Gefahr, eines permanenten Auf und Ab bei den Beitragssätzen.

Beitragssatz auf möglichst niedrigem Niveau stabil halten

Ein „Stop and Go“ beim Beitragssatz – je nach konjunktureller Lage – darf es nicht geben. Dies erzeugt unnötigen bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert. Notwendig ist vielmehr Beitragsstabilität, selbstverständlich auf möglichst niedrigem Niveau. Wenn man die schlechten und letztlich unvermeidbaren Praktiken bedenkt, dass jede Beitragssenkung in einer Sozialversicherung mit entsprechenden, fast „sorglosen“ Steigerungen in anderen Zweigen politisch beantwortet wurden, spricht auch dies klar gegen den vorgeschlagenen Automatismus beim Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)423

10. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Zusammenfassung

Der ZDH begrüßt im Grundsatz, dass die FDP mit ihrem Gesetzentwurf zur Absenkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung und einer zukünftig dynamischen Beitragsentlastung klar herausstellt, dass zu viel gezahlte Beiträge an die Beitragszahler zurückgehen müssen. Auch sollte der Beitragssatz rechtzeitig angepasst werden, bevor die Rücklage noch weiter anwächst.

Eine Möglichkeit hierbei wäre, die Höhe einer Rücklage gesetzlich zu definieren, wie es die FDP in ihrem Gesetzentwurf vorsieht. Die Vorgabe von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes beruht dabei auf Berechnungen des IAB vor dem Hintergrund der konjunkturstabilisierende Funktion der Arbeitslosenversicherung und mit Blick auf die drei wirtschaftlichen Rezessionen seit der Wiedervereinigung.

Bevor diese Höhe einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung jedoch als gesetzliche Vorgabe festgeschrieben wird, bedarf es eines umfassenden politischen Meinungsbildungsprozesses hinsichtlich des Ausmaßes der konjunkturellen Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung.

Der Festlegung einer Prozent-Vorgabe in noch zu bestimmender Höhe muss daher eine umfassende Diskussion aller Beteiligten vorangehen. Dabei könnte auch Ergebnis sein, dass die Beteiligten eine gesetzliche Festschreibung als zu unflexibel erachten und weiterhin eine Festlegung der Rücklage allein durch die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit favorisieren.

Bei der Entscheidung über eine Rücklage sollte auch das mittlerweile offenbar dauerhafte Niedrigzinsum-

feld berücksichtigt werden. Hohe Rücklagen beinhalten voraussichtlich künftig finanzielle Verluste. Auch ist zu bedenken, dass die Erfahrungen immer wieder zeigen, dass hohe Rücklagen politische Begehrlichkeiten wecken und damit auch ein Risiko zu Kostensteigerungen beinhalten.

Ebenfalls muss verhindert werden, dass weitere Absenkungen des Beitrags zu Arbeitslosenversicherung zeitnah durch Beitragssteigerungen in anderen Sozialversicherungszweigen zunichte gemacht werden, wie es im Zuge der Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte und im Gegenzug eine Anhebung des Beitrags in der Pflegeversicherung um ebenfalls 0,5 Prozentpunkte 2018 der Fall war. Daher sollte das – leider nicht gesetzliche fixierte – Ziel des paritätisch finanzierten Beitragssatzes von unter 40 Prozent durch Beitragskorridore für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung ergänzt werden.

Im Detail**Vorschlag der FDP zur Absenkung des Beitragssatzes**

Vor dem Hintergrund der trotz abschwächender Konjunktur weiterhin guten Beschäftigungslage in Deutschland liegen die Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung im Vergleich zu den frühen 2000er Jahren auf sehr niedrigem Niveau. In der Folge ist die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit zum Ende 2018 auf 23,5 Mrd. Euro angewachsen. Diese dürfte nach Prognosen des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel bis zum Ende des Jahres 2019 auf über knapp 26 Mrd. Euro und könnte bei unverändertem Beitragssatz 2020 auf über 28 Mrd. Euro steigen.¹

¹ Pressemitteilung zum Kiel Policy Brief (2019): „Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit – weitere Beitragssatzsenkung erforderlich“. Berechnungen von Alfred Boss vom Institut für Weltwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund legt die Fraktion der FDP den Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung vor. Hierin ist die Absenkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung von derzeit 2,5 Prozent (per Beitragssatzverordnung 2019 bis 2022, ansonsten nach § 341 Abs. 2 SGB III auf 2,6%) auf 2,2 Prozent zum 1. Januar 2020 vorgesehen. Ebenfalls soll festgelegt werden, dass der Beitragssatz für das jeweils kommende Jahr so festzusetzen ist, dass die Rücklage in der Arbeitslosenversicherung die Höhe von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes voraussichtlich nicht überschreitet.

Damit würde nicht nur der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung ab 2020 um effektiv 0,3 Prozentpunkte gesenkt. Auch würde die Rücklage in der Arbeitslosenversicherung in ihrer Höhe gesetzlich geregelt – sie dürfte nach § 341 Abs. 2 SGB III (neu) künftig 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten.

Damit schlägt die FDP eine „Höchstrücklage“ vor. Sie sieht keinerlei Regelungen für eine „Mindestrücklage“ vor mit der Folge, dass niedrigere Rücklage nicht automatisch zu einem höheren Beitragssatz führt.

Neuer Ansatz grundsätzlich erprobt

Rein technisch würde hiermit für die Arbeitslosenversicherung ein System der Beitragssatzfestlegung etabliert werden, das in ähnlicher Form bereits in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 258 SGB VI) und bei der Insolvenzgeldumlage (§ 360 i.V. mit § 361 SGB III) Anwendung findet. Während das SGB VI für die gesetzliche Rentenversicherung allerdings keinen Beitragssatz als Ausgangspunkt nennt, findet sich für die Insolvenzgeldumlage ein gesetzlich festgelegter Beitragssatz in Höhe von 0,15 Prozent, von dem allerdings vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zum Ausgleich von Überschüssen oder Fehlbeständen unter Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Wirtschaftslage abgewichen werden kann. So ist danach ein niedrigerer Beitragssatz festzulegen, wenn die Rücklage die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen der vorhergehenden fünf Kalenderjahre übersteigt, und ein höherer, wenn der Fehlbestand mehr als die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen der vorhergehenden fünf Kalenderjahre beträgt (§ 361 Nr. 1 SGB III).

Mit der von der FDP-Fraktion vorgeschlagenen Vorgehensweise zur Festlegung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung würde ein neues Verfahren etabliert, dass sowohl Elemente des Vorgehens bei der Festlegung der Insolvenzgeldumlage als auch des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung beinhaltet. So würde zwar analog zur Insol-

venzgeldumlage ein konkreter Beitragssatz als „Ausgangspunkt“ im Gesetz genannt. Allerdings wäre der Mechanismus zur Absenkung bei Überschreiten der Rücklage zwingend wie in der Rentenversicherung bei der Nachhaltigkeitsrücklage², während bei der Insolvenzgeldumlage die Zustimmung von drei Ressorts, des Bundesrates sowie das Vorliegen sachlicher Bedingungen Voraussetzung ist.

Beitragssatzsenkung grundsätzlich richtig

Der konzeptionelle Ansatz, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung so festzusetzen, dass eine Rücklage im Umfang von hier konkret 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschritten wird, ist plausibel und nachvollziehbar. So sollten über eine angemessen fixierte Rücklage hinausgehende Finanzpolster der Bundesagentur für Arbeit an die Beitragszahler zurückgehen bzw. gar nicht erst aufgebaut werden.

Ob die Höhe von 2,2 Prozent im konkreten Fall nun angemessen ist, oder ob die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zusammenhang zu einem Absinken der Rücklage unter die im Gesetzentwurf genannten 0,65 Prozent des BIP zeitnah führen würde, ist unklar.

So geht die Bundesagentur für Arbeit in ihren Finanzprojektionen davon aus, dass bei einem Beitragssatz von 2,2 Prozent ab 2020 bis 2022 mit einem negativen Saldo von jährlich 2,4 Mrd. Euro zu rechnen wäre und folglich mit einem Abschmelzen der Rücklage unter den Wert von 0,65 Prozent des BIPs.³

Über die konkrete Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung wäre also zu diskutieren und die Rahmendaten möglichst genau abzuschätzen.

Beitragssatzautomatismus schränkt konjunkturpolitischen Spielraum ein

Allerdings ist zu beachten, dass mit einem Beitragssatzautomatismus der bestehende Spielraum des Arbeitslosenversicherungsbeitrags als Instrument der passiven Konjunkturpolitik weiter eingeschränkt wäre (vgl. § 1 Abs. 1 SGB III). So wurde z.B. der Beitragssatz 2009 vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise von 3,3 auf 2,8 Prozent gesenkt, obwohl absehbar war, dass die Rücklagen die Ausgaben im kommenden Jahr 2010 nicht mehr decken würden.

Ein solcher konjunkturpolitischer Einsatz des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung würde mit der von der FDP vorgeschlagenen Festlegung des Beitragssatzes mit einem Automatismus in gewisser Weise ein Riegel vorgeschoben, wenngleich eine Absenkung per Gesetz natürlich weiterhin möglich wäre.

² Tatsächlich geht die Formulierung in § 342 Abs. 2 Nr. 2 dahin, dass ein Unterschreiten der Rücklage ohne Auswirkung auf den Beitragssatz wäre. Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies nicht Absicht der FDP bei diesem Gesetzentwurf ist, da sich ansonsten ein Automatismus ergeben könnte, dass die Rücklage auf Null sinkt, ohne dass der Beitragssatz (wieder) angehoben werden müsste.

³ Siehe Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zur Anhörung des Gesetzentwurfs der FDP-Fraktion, Ausschussdrucksache 19(11)417.

Rücklage von 0,65 Prozent angemessen?

Es könnte durchaus sinnvoll sein – analog zur gesetzlichen Rentenversicherung und zur Insolvenzgeldumlage – die Höhe einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung gesetzlich festzuschreiben, statt sie in unbestimmter Höhe weiter anzusparen. Allerdings ist zu bedenken, dass die genannte Rücklage im Umfang von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsproduktes ihren Ursprung in Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus dem Jahr 2017 hat.⁴

Den Berechnungen des IAB liegt die automatische konjunkturstabilisierende Funktion der Sozialversicherung – vor allem der Arbeitslosenversicherung auf der Ausgabenseite – zugrunde. Ein hauptsächlich wirkungsmechanismus ist hierbei die Zahlung von Kurzarbeitergeld. Der Wert in Höhe von 0,65 Prozent des BIP ergibt sich als Durchschnittswert mit Blick auf die drei Rezession seit der Wiedervereinigung.

Ob die Arbeitslosenversicherung allerdings tatsächlich eine konjunkturstabilisierende Funktion in genau diesem Umfang hat (oder ggf. auch höher oder niedriger), sollte in einem umfassenden politischen Meinungsbildungsprozess geklärt werden. Eine Übernahme des 0,65-Prozent-Wertes des IAB sollte nicht ohne ausführliche Diskussion erfolgen.

Denn oft wurde in der Vergangenheit die Sozialversicherung in Deutschland zur Lösung gesamtgesellschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Probleme instrumentalisiert und damit die Kosten der Problemlösung auf den Kreis der Beitragszahler zur Sozialversicherung beschränkt, statt – wie ordnungspolitisch geboten – die Finanzierung über Steuermittel erfolgen zu lassen. Jüngstes Beispiel sind die zusätzlichen Mütterrentenjahre für vor 1992 geborene Kinder in der Rentenversicherung, die systemgerecht über Steuern finanziert werden sollten.

Bundesagentur für Arbeit als Konjunkturstabilisator

So stellt sich die Frage, ob eine Rücklage in dieser Höhe bei der Arbeitslosenversicherung hinterlegt werden sollte, oder ob analog zu den Jahren 2008 bis 2010 eine niedrigere Rücklage ausreichend ist und ein weiterer Teil der höheren Ausgaben im Falle einer Krise über ein (später zurückzahlendes) Bundesdarlehen finanziert werden könnte.

So hat die Bundesagentur für Arbeit 2008 mit einem negativen Haushaltssaldo in Höhe von 1,118 Mrd. Euro, 2009 in Höhe von 13,804 Mrd. Euro und 2010 in Höhe von 8,143 Mrd. Euro abgeschlossen.⁵ Hierbei mussten aufgrund der hohen allgemeinen Rücklage erst 2010 Bundesmittel in Höhe von 5,207 Mrd. Euro zugeführt werden.⁶

Ob nun ein Bundesdarlehen oder ein Bundeszuschuss – es stellt sich die Frage, wie groß die Verantwortung der Arbeitslosenversicherung im Rahmen konjunkturelle Entwicklungen in Deutschland sein soll und in welchem Umfang hier Mittel in eine

Rücklage eingestellt werden sollten. Auch fragt sich, inwieweit der Bund eine gesamtgesellschaftliche Mitverantwortung zur Stabilisierung der Beschäftigung in konjunkturellen Krisen trägt und höhere Ausgaben der Bundesagentur z.B. über Darlehen oder Zuschüsse finanzieren sollte. Dies muss sorgfältig abgewogen werden.

Keine gesetzliche Festlegung der Rücklage als Option

Ergebnis eines Meinungsbildungsprozesses für die gesetzliche Festlegung einer Rücklage in der Arbeitslosenversicherung in bestimmter Höhe könnte auch sein, dass die Beteiligten eine gesetzliche Festschreibung als zu unflexibel betrachten und weiterhin eine Festlegung der Rücklage allein durch die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit favorisieren. Auch dem wäre Rechnung zu tragen.

Hohe Rücklagen und Negativzinsen

Darüber hinaus ist über eine derart hohe gesetzliche Rücklage der Arbeitslosenversicherung in Anbetracht der dauerhaft niedrigen Zinsen zu diskutieren. Zwar beliefen sich nach Zeitungsberichten im Jahr 2018 die angefallenen „Strafzinsen“ bei der Bundesagentur für Arbeit nur auf wenige tausend Euro (3.418 Euro).⁷

Vor dem Hintergrund der anhaltend niedrigen bzw. negativen Zinsen stellt sich jedoch die Frage, ob es überhaupt ökonomisch sinnvoll ist, derartig hohe Reserven in der Sozialversicherung (außerhalb einer notwendigen Liquiditätsreserve) anzusparen.

Hohe Rücklagen wecken politische Begehrlichkeiten

Und schließlich ist aus Sicht der Beitragszahler bei der Bildung von hohen Rücklagen in der Sozialversicherung auch zu bedenken, dass diese stets politische Begehrlichkeiten auslösen können. So fragt sich, ob es bei einer schlechteren Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung und ggf. schon höheren Beitragssätzen zu Leistungsausweitungen wie der abschlagfreien Rente ab 63 und der Verdoppelung der Mütterrentenjahre 2014 – alles weitgehend aus Beitragsmitteln finanziert – gekommen wäre. Ohne diese und weitere beitragsfinanzierte zusätzlichen Leistungen hätte der Beitragssatz zur Rentenversicherung auf deutlich unter 18,6 Prozent abgesenkt werden müssen.

Auch gegenwärtig zeigen z. B. die Forderungen der IG Metall für ein Transformations-Kurzarbeitergeld, dass die hohen Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit durchaus Begehrlichkeiten zu großzügigen Leistungsausweitungen wecken.

Daher sind im Grundsatz den Beitragszahlern die zu viel gezahlten Beiträge in der Arbeitslosenversicherung zurück gegeben. Zu hohe Beiträge müssen vermieden werden, um politische Begehrlichkeiten nicht erst entstehen zu lassen. Daher spricht sich das personalintensive Handwerk auch für eine weitere

⁴ IAB Kurzbericht 3/2017: Karl Heinz Hausner, Enzo Weber: BA-Haushalt stabilisiert die Konjunktur.

⁵ IAB-Kurzbericht 3/2017 S. 3.

⁶ Zeitgleich wurde antizyklisch der Beitragssatz noch abgesenkt von 3,3 Prozent 2008 auf 2,8 Prozent 2009 reduziert.

⁷ S. Beitrag auf Haufe online vom 31. Juli 2019: „Negativzins belastet die Sozialkassen“.

Absenkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung aus, wenn die Rücklage als hoch genug erachtet wird.

Beitragserhöhungen im Gegenzug vermeiden

Eine solche Beitragssenkung darf jedoch nicht isoliert erfolgen. Das gesamte System der Sozialversicherung ist dabei in den Blick zu nehmen, um zu verhindern, dass, wie im vergangenen Jahr, die Entlastung in der Arbeitslosenversicherung umgehend durch zusätzliche Belastungen in anderen Sozialversicherungszweigen wieder zunichte gemacht. So wurde zwar 2018 der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung richtigerweise um 0,5 Prozentpunkte abgesenkt. Gleichzeitig wurde aber der Beitragssatz in der gesetzlichen Pflegeversicherung um ebenfalls 0,5 Prozentpunkte angehoben.

Für die Beitragszahler war diese entmutigend. So besteht zu Recht die Befürchtung, dass weitere Absenkungen des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung als willkommene Gelegenheit verstanden werden, die Beiträge in anderen Zweigen der Sozialversicherung, vor allem der Kranken- und Pflegeversicherung, anzuheben. Damit wird zwar weiterhin das Beitragssatzziel von maximal 40 Prozent paritätisch finanzierten Beitrags in der Sozialversicherung

erreicht. Gleichzeitig werden damit aber auch Diskussionen um beitragsstabilisierende Strukturformen in den anderen Zweigen der Sozialversicherung mitunter vermieden.

Beitragssatzkorridore für Sozialversicherungszweige

Das Beispiel des vergangenen Jahres zeigt, dass das Ziel eines paritätisch finanzierten Gesamtbeitrags in der Sozialversicherung von unter 40 Prozent noch dringend um Beitragskorridore für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung ergänzt werden sollte. Sonst droht die Arbeitslosenversicherung mittelfristig zum „Sparstrumpf“ der Sozialversicherung in Deutschland zu werden, deren Beitragssenkungen anderen Zweigen der Sozialversicherung Beitragssteigerungen in gleicher Höhe erlauben.

Aus Sicht des Handwerks sind in allen Zweigen der Sozialversicherungen strukturelle Reformmaßnahmen wichtig, um die Kostenbelastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Rahmen zu halten. Denn nur mit echten Beitragsentlastungen werden, wie die FDP in ihrem Antrag formuliert,⁸ die Arbeitskosten gesenkt und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in Deutschland erhöht.

⁸ S. 3 des Antrags.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)424

11. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 14. Oktober 2019
um 11:30 Uhr zum

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zum Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung - BT-Drucksache 19/10615

Prof. Dr. Aysel Yollu-Tok, Berlin*

Leistungen der Arbeitsförderungen – zukunftsfähige Arbeitsversicherung

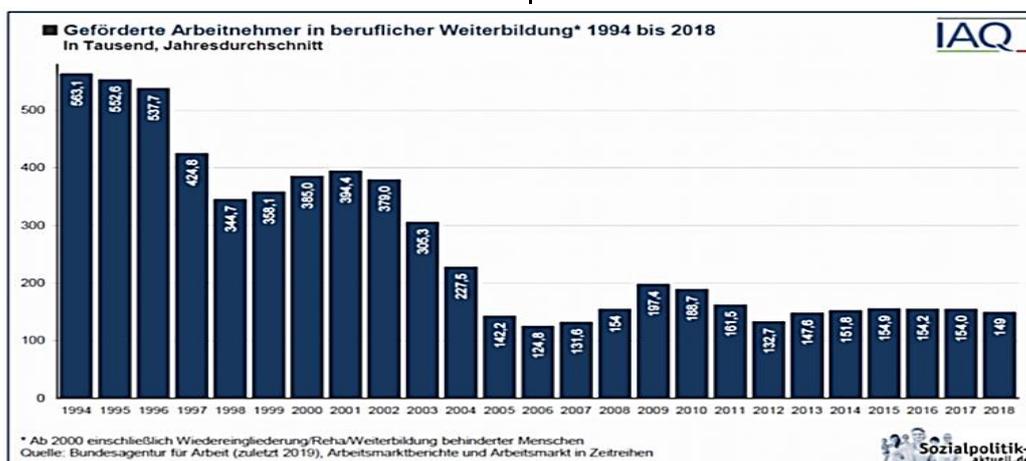
1. Mit welchen Herausforderungen sind wir im Zuge des **technologischen Wandels** konfrontiert? Welche Aufgabe haben hier die **Agenturen für Arbeit**? Was ist aus Ihrer Sicht wichtig um die Agenturen für Arbeit auf die **Herausforderungen der Zukunft** einzustellen?

Der **technologische Strukturwandel** macht sich auf dem Arbeitsmarkt auf mehrere Ebenen bemerkbar:

- Entstehung neuer Berufe, Veränderung bestehender Berufe
- Entstehung neuer Tätigkeiten, Veränderung bestehender Tätigkeiten
- Entwertung von Qualifikationen

- Bedarf an neuen Qualifikationen
- Spezifische Betroffenheit einzelner Branchen
- Spezifische Betroffenheit bestimmter Personengruppen

Qualifizierung spielt in diesem Prozess eine entscheidende Rolle, wobei eine wichtige Bedingung die Stärkung der Qualifizierungen jenseits des Kreises der Arbeitslosen ist; auch wenn die Arbeitslosenversicherung grundsätzlich als Risikoversicherung konzipiert worden ist, erfordern die veränderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes einen stärkeren Fokus auf präventive Maßnahmen und investiven Mitteleinsatz (Walwei 2009: 17). Folgende Abbildung zeigt aber, dass die Anzahl der geförderten Arbeitnehmer in beruflicher Weiterbildung kontinuierlich abgenommen hat, daher braucht es eine Umkehrung dieser Entwicklung in Form einer Förderung von Beschäftigten.



*E-Mail vom 11.10.2019

Die herausfordernde Aufgabe der **Agenturen für Arbeit** ist, den Strukturwandel aktiv zu begleiten; sie muss konkrete Weiterbildungsbedarfe des Arbeitsmarktes erkennen und diese durch Weiterbildungsberatung unterstützen. Hierdurch soll das Matching zwischen Weiterbildungsnachfrage und -angebot optimiert werden (Kruppe 2012: 23). Ergänzend hierzu sind dezentrale Beratungseinrichtungen u. a. bei den Kommunen, Volkshochschulen sowie Verbänden denkbar, um der Zielgruppendifferenzialität und Milieuvielzahl des versicherten Personenkreises Rechnung zu tragen.

Um diese **Herausforderung** meistern zu können, brauchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den **Agenturen für Arbeit** selbst Weiterbildung, denn sie müssen

- Die veränderte Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt erkennen, verstehen und darauf reagieren,
- ergebnisoffene und individuelle Weiterbildungsberatung leisten,
- die Fähigkeiten aufweisen bestehende Motivation für eine Weiterbildung zu unterstützen, dabei individuelle Kompetenzen, Stärken und Wünsche zu berücksichtigen.

Hierzu müssen finanzielle Mittel vorhanden sein, nicht nur um bestehende Strukturen der Agenturen für Arbeit auf eine stärkere Prävention auszurichten, sondern auch um Beratungsergebnisse in eine adäquate Weiterbildungsteilnahme umsetzen zu können.

Präventive Aufgaben: Weiterbildungsförderung von Beschäftigten

2. Eine Herausforderung der Zukunft ist, dass die Beschäftigten von heute die Arbeit von morgen machen können. Wie ist aus Ihrer Sicht bisher die **Qualifizierungsoffensive** angelaufen? Und was müsste mit Blick auf die **präventiven Aufgaben** der Agentur für Arbeit im Sinne einer **Arbeitsversicherung** noch geändert werden?

Die Qualifizierungsoffensive ist am 1.1.2019 in Kraft getreten, daher können bisher keine empirisch gestützten Aussagen gemacht werden. Aus vorhandenen Studien in Bezug auf die langjährigen Weiterbildungsförderung WeGebAU ist aber bekannt, dass Weiterbildung bei älteren Menschen (in kleinen und mittleren Unternehmen) die Wahrscheinlichkeit erhöht, weiterhin in Beschäftigung zu bleiben (Dauth/Toomet 2016). Positive Beschäftigungseffekte wurden auch bei Geringqualifizierten festgestellt, sowie positive Lohneffekte, insbesondere bei Frauen (Dauth 2017). Der sinkende Anteil des Weiterbildungsbudgets der Bundesagentur für Arbeit in den vergangenen Jahren und die stärker als die Arbeitslosigkeit rückläufigen Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zeigen, dass Weiterbildungsförderung in den Hintergrund gerückt ist (Yollu-Tok 2016). Daher ist die Qualifizierungsoffensive sehr zu begrüßen, denn Beschäftigte erhalten unabhängig von ihrer Qualifikation, Lebensalter und Betriebsgröße Zugang zur Weiterbildungsförderung, wenn sie als Folge des digitalen Strukturwandels Weiterbildungsbedarf haben oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind.

Anzumerken sind jedoch im Hinblick auf die **präventiven Aufgaben** der Agentur für Arbeit im Sinne einer **Arbeitsversicherung**, dass

- die Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung grundsätzlich Ermessensleistungen sind, d.h. einen Rechtsanspruch darauf gibt es nicht. Folglich ist es umso wichtiger, dass die Agenturen für Arbeit auf die Herausforderungen in Bezug auf Weiterbildungsberatung finanziell, personell und fachlich unterstützt werden.
- Aufgrund der guten Arbeitsmarktlage ist die Beitragssenkung im Rahmen der Qualifizierungsoffensive grundsätzlich zu begrüßen, jedoch kann die Förderung präventiver Arbeitsmarktpolitik und die damit verbundene Weiterbildungsförderung sowie Weiterbildungsberatung nur mit einer guten finanziellen Basis gemeistert werden. Allein die Mikrosimulation von Hans, Hofmann, Sesselmeier und Yollu-Tok (2017), die die fiskalischen Kosten und Nutzen einer Arbeitsversicherung berechnet, weist nach, dass der Beitragssatz für eine Implementierung der Weiterbildungsförderung in Höhe von 0,54 bis 0,72 Prozent und einem Steuerzuschuss in gleicher Höhe steigen müsste.
- Weiterbildungsförderung und -beratung muss auch bestimmte Personengruppen wie Ältere, Geringqualifizierte, Personen mit Migrationsgeschichte, Frauen (die insbesondere den Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung suchen), aber auch Fachkräfte und Personen mit Führungsbestehen gezielt und in enger Abstimmung mit den Betrieben beraten und fördern – eine Chance um strukturelle Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt abzuschaffen.

Schutz im Wandel - Absicherung neuer Arbeitsformen

3. Die Agentur für Arbeit im Sinne einer Arbeitsversicherung muss Sicherheit und Schutz im Wandel bieten. Durch den Wandel in der Arbeitswelt wandeln sich auch die **Erwerbsformen**. Deshalb die Frage: Wie sollte aus Ihrer Sicht zukünftig die **Absicherung in der Arbeitsversicherung** ausgestaltet sein?

Soziodemografische und sozio-ökonomische Veränderungen am Arbeitsmarkt führen dazu, dass die klassische Erwerbsbiografie als Abfolge von Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Rente an Bedeutung verliert und zunehmend ausdifferenzierter und diskontinuierlicher sind. Erwerbstätige in nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen fallen daher aus dem Versicherungssystem raus, das sind Selbständige, geringfügig Beschäftigte. Verbunden mit den Möglichkeiten digitaler Technologien eröffnen sich zusätzlich ein neues Beschäftigungsfeld: die Plattformarbeit, die vor allem von Solo-Selbständigen oder geringfügig Beschäftigten genutzt wird. Der versicherte Personenkreis, der materielle und zeitliche Ressourcen für Weiterbildung aus einer Arbeitsversicherung abrufen darf, sollte daher um die **Erwerbsformen** der Solo-Selbständigen oder geringfügig Beschäftigte erweitert werden. So können Personengruppen berücksichtigt werden, die besonders von den Veränderungen der Qualifikationsanforderungen und vom strukturellen sowie institutionellen Wandel des Arbeitsmarktes betroffen

sind (Rahner 2014: 6f). Die Beitragspflicht müsste dann entsprechend auf geringfügige Beschäftigte und auf Solo-Selbstständigen ausgeweitet werden (vgl. Hans et al. 2017).

Größerer Stellenwert von Weiterbildung in der aktiven Arbeitsförderung

4. Wie müssten Ihrer Ansicht nach den Rahmenbedingungen für **Arbeitsuchende** verbessert werden, damit diese zukünftig besser auch **größeren Weiterbildungen in Angriff** nehmen können?

Grundsätzlich sollten *nur* Personen, die sich in einem Ausbildungsverhältnis oder Studium als Erstausbildung befinden, von Versicherungsleistungen *ausgeschlossen* werden, um eine Überschneidung mit Erstbildungsleistungen zu vermeiden. Im Gegensatz dazu sollten aber

- Nichterwerbspersonen aus der stillen Reserve, bei denen ein Eintritt in die Erwerbstätigkeit zu erwarten ist, in den versicherten Personenkreis aufgenommen werden; so können Übergänge im Lebensverlauf unterstützt werden. Hierzu zählen unter anderem Personen, die grundsätzlich Arbeit suchen, jedoch gegenwärtig z. B. aufgrund von familienbedingter Erwerbsunterbrechung für eine Arbeitsaufnahme nicht zur Verfügung stehen (Rengers 2012: 300ff, Hans et al. 2017).
- Anspruchsberechtigte gemäß SGB II oder SGB III könnten ebenfalls im versicherten Personenkreis einer Arbeitsversicherung berücksichtigt werden, insofern sie nicht bereits einbezogen sind – sog. Aufstockerinnen und Aufstocker. Zu den Anspruchsberechtigten im SGB II oder SGB III werden alle Personen gezählt, die Geld-, Sach- und Weiterbildungsleistungen auf Basis der entsprechenden Rechtsnorm beziehen. Einer Arbeitsversicherung kommt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Stabilisierungsfunktion zu. Eine langfristige Weiterbildungsteilnahme sollte auch dann gewährt werden, wenn Beschäftigte arbeitslos werden und aufgrund des geringeren verfügbaren Einkommens oder dem fehlenden betrieblichen Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten die Weiterbildungsteilnahme gefährdet ist (Hans et al. 2017).
- Die Höhe der Lohnersatzleistungen für Erwerbstätige könnte sich für alle an den Regelungen der Transferleistungen des SGB III orientieren. Damit Anspruchsberechtigte aus dem SGB II und SGB III einen Anreiz zur Weiterbildung und damit auch zur Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen haben, sollen für diese Gruppe zusätzlich zehn Prozent der individuellen Transferleistungen erstattet werden, mindestens jedoch 100 Euro (DGB 2014). Diese Regelungen stellen die Grundlage für die Simulation des Weiterbildungsverhaltens von Arbeitssuchenden aus dem SGB II und SGB III dar (Hans et al. 2017).

- Einnahmen könnten aus einem zusätzlichen Versicherungsbeitrag – bzw. bei entsprechender Ausgestaltung einer Anhebung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung – generiert werden. Dieser müsste paritätisch zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgeteilt werden. Demgegenüber sollen auch Steuerzuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt das finanzielle Aufkommen einer Arbeitsversicherung ergänzen.

- Durch die Beitragserhebung und den Steuerzuschuss ergeben sich Umverteilungswirkungen in zweierlei Hinsicht: allen steht der absolut gleiche Weiterbildungsbetrag zur Verfügung, das würde insbesondere Personen mit niedrigen Einkommen unterstützen, da diese im besonderen Maße zukünftigen Erwerbs- und Sicherungsrisiken ausgesetzt sind.

- Zudem sorgt eine intertemporale Umverteilung dafür, dass Versicherungsleistungen für Weiterbildungen zu dem Zeitpunkt im Erwerbsverlauf zur Verfügung stehen, wenn Anspruchsberechtigte besonderen Risiken ausgesetzt sind.

Literatur:

Dauth, Christine (2017): Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. IAB-Discussion Paper Nr. 7.

Dauth, Christine; Toomet Ott (2016): On government-subsidized training programs for older workers. Labour 30(4), S. 371–392.

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) 2014: Fortbildungsprämie für Arbeitslose: Weiterbildung muss sich lohnen, in: Arbeitsmarkt aktuell Ausgabe April, Berlin.

Hans, Jan Philipp; Hofmann, Sandra; Sesselmeier, Werner; Yollu-Tok, Aysel (2017): Umsetzung, Kosten und Wirkungen einer Arbeitsversicherung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Kruppe, Thomas 2012: Organisation und Finanzierung von Qualifizierung und Weiterbildung im Lebensverlauf, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Rahner, Sven 2014: Zukunftsaufgabe Weiterbildung: Stand der Debatte und internationale Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Rengers, Martina 2012: Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der stillen Reserve: Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, S. 299–320.

Walwei, Ulrich 2009: Arbeitslosenversicherung in der Wirtschaftskrise: Braucht es eine Reform der Reform?, in: Gesundheits- und Sozialpolitik 5, S. 10–17.

Yollu-Tok, Aysel 2016: Anschluss und Ausschluss: Dynamiken im Wohlfahrtsstaat, in: Böll-Stiftung: Grünbuch soziale Teilhabe in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme Band 16, Berlin, S. 75–83.