

Finanzentwicklung in der Arbeitslosenversicherung



Bericht über das
Geschäftsjahr 2020



**Bundesagentur
für Arbeit**

Impressum

Herausgeber:

Bundesagentur für Arbeit

Januar 2021

Zusammenfassung

Rekorddefizit in Folge der Corona-Pandemie

Ursprünglich sah der Haushaltsplan der Bundesagentur für Arbeit (BA) für 2020 ein moderates Defizit in Höhe von rund 1,3 Milliarden Euro vor. In Folge der Corona-Pandemie betrug das tatsächliche Defizit rund 27,3 Milliarden Euro. Nach Abrechnung mit den umlagefinanzierten Rücklagen für Insolvenzgeld und Winterbeschäftigungsförderung beträgt das zu finanzierende Defizit 26,8 Milliarden Euro.

Der Bedarf an überjährigen Liquiditätshilfen des Bundes zum Ausgleich des Jahres 2020 beträgt rund 6,9 Milliarden Euro.

Durch die Interventionen zur Begrenzung wirtschaftlicher Folgen der Corona-Pandemie sind der BA Mindereinnahmen und Mehrausgaben entstanden.

Interventionen mit bedeutendem Einfluss auf den BA-Haushalt

- (ab März 2020) Erleichterte Zugangsbedingungen für das Kurzarbeitergeld, Verlängerung der möglichen Bezugsdauer, Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge sowie Anhebung des Leistungssatzes auf bis zu 87 Prozent für längere Bezugszeiten,
- (ab Mai 2020) Verlängerung von ansonsten auslaufenden Ansprüchen von Arbeitslosengeld um drei Monate,
- (ab März 2020) Vereinfachte Möglichkeit für Arbeitgeber zur Stundung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags.

Die Höhe des Defizits 2020 ist in der Geschichte der Arbeitslosenversicherung beispiellos. Nachstehende Positionen waren besonders durch die Krise beeinflusst:

Position	Ist 2020 (Mrd. EUR, gerundet)	Abweichung zum Soll 2020 (Mrd. EUR, gerundet)
Beitragseinnahmen	28,2	-1,4
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld inkl. Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge	22,1	+21,8
Arbeitslosengeld	20,6	+4,1
Insolvenzgeld	1,2	+0,3

Um die Bewirtschaftung des Haushaltsplans angesichts der Mehrbelastungen ordnungsgemäß durchführen zu können, hat der Verwaltungsrat der BA im Jahresverlauf 2020 in überplanmäßige Ausgaben in einer Gesamtgrößenordnung von rund 30,9 Milliarden Euro eingewilligt.

Für die aktive Arbeitsförderung (ohne konjunkturelles Kurzarbeitergeld und die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge) hat die BA im Jahr 2020 rund 8,2 Milliarden Euro ausgegeben – rund 0,1 Milliarden Euro mehr als im Vorjahr. Das zeigt, dass ein Einbruch in der Arbeitsförderung insgesamt nicht eingetreten ist.

Der Haushaltsplan 2021 umfasst ein Defizit von rund 9,6 Milliarden Euro, nach Abrechnung mit den umlagefinanzierten Rücklagen beträgt das zu finanzierende Defizit voraussichtlich 9,3 Milliarden Euro. Am Ende des Jahres 2021 ist vorgesehen, dass die BA durch Darlehenserlass und Zuschuss schuldenfrei, aber auch ohne Rücklagemittel aufgestellt sein wird. Die mittelfristigen Rahmenbedingungen lassen einen leichten Rücklagenaufbau erst ab 2023 zu, wenn der Beitragssatz nach derzeitiger Rechtsgrundlage wieder 2,6 Prozent beträgt.

Einnahmen

Im Jahr 2020 hat die BA rund 33,7 Milliarden Euro eingenommen. Der Betrag liegt rund 1,6 Milliarden Euro (4,6 Prozent) unterhalb des Vorjahres. Im Haushaltsplan für 2020 wurde mit Einnahmen von insgesamt 35,2 Milliarden Euro gerechnet. Damit wurde der Plan um 1,6 Milliarden Euro (4,4 Prozent) unterschritten. Die Hauptpositionen sind Beitragseinnahmen, Einnahmen aus Umlagen sowie Verwaltungskostenerstattungen.

Beitragseinnahmen

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erreichten im Jahr 2020 ein Volumen von 28,2 Milliarden Euro.

Im Vorjahresvergleich verringerten sich die Beitragseinnahmen um 1,6 Milliarden Euro bzw. 5,4 Prozent.

Beitragsmindereinnahmen hatten im Jahr 2020 drei Gründe:

- Der Beitragssatz wurde zu Beginn des Jahres 2020 von 2,5 auf 2,4 Prozent gesenkt.
- Für den Arbeitsausfall während der Kurzarbeit fallen keine Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitslosenversicherung an.
- In 2020 haben einige Arbeitgeber von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Gesamtsozialversicherungsbeitrag zu stunden (Stundungsbetrag ist nicht bekannt; Einzugsstellen der Krankenkassen verwalten den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags).

Personal- und Verwaltungskostenerstattungen SGB II

Für Verwaltungsaufwand im Rahmen der Grundsicherung wurden der BA im Jahr 2020 rund 3,5 Milliarden Euro erstattet - in etwa auf Vorjahresniveau. Die Erstattung erfolgt in erster Linie aufgrund von Personalausgaben und Ausgaben für Dienstleistungen, die der BA im Bereich der Grundsicherung entstehen.

Einnahmen aus Umlagen

Die Zahlung von Insolvenzgeld und von ergänzenden Leistungen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Baugewerbe wird über Umlagen finanziert.

Im Jahr 2020 zahlten Arbeitgeber rund 629,8 Millionen Euro in die Insolvenzgeldumlage ein. Das waren 8,5 Millionen Euro (1,3 Prozent) weniger als im Jahr 2019. Die Planung wurde um 25,2 Millionen Euro bzw. 3,8 Prozent unterschritten.

Da die Ausgaben für Insolvenzgeld Corona-bedingt die umlagefinanzierten Einnahmen überschritten, mussten 638,5 Millionen Euro aus der Insolvenzgeldrücklage entnommen werden. Die Rücklage umfasst damit Ende 2020 ein Volumen von 912,5 Millionen Euro.

Aus der Winterbeschäftigungsumlage nahm die BA 450,1 Millionen Euro ein. Das waren 8,7 Millionen Euro bzw. 2,0 Prozent mehr als im letzten Jahr, jedoch 5,9 Millionen Euro bzw. 1,3 Prozent weniger als eingeplant.

Da die Einnahmen aus der Umlage oberhalb der Ausgaben zur Förderung der Winterbeschäftigung lagen, wurden zum Jahresende 71,6 Millionen Euro in die Winterbeschäftigungsrücklage zugeführt (Rücklagebestand Ende 2020: 457,0 Millionen Euro).

Ausgaben

Im Berichtsjahr hat die BA insgesamt 61,0 Milliarden Euro verausgabt. Damit lagen die Gesamtausgaben um 27,9 Milliarden Euro (84,0 Prozent) höher als im Jahr 2019. Ursprünglich waren Ausgaben in Höhe von 36,6 Milliarden Euro geplant.

Krisenabhängige Ausgabepositionen

Konjunkturelles Kurzarbeitergeld

Die Rahmenbedingungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld wurden im Frühjahr 2020 erleichtert. Die Bezugszeit wurde verlängert, die Leistungssätze nach längerem Bezug erhöht und die vollständige Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen während der Kurzarbeit eingeführt.

Diese Maßnahmen haben in Verbindung mit der enormen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld im Jahr 2020 zu Ausgaben von rund 22,1 Milliarden Euro geführt (inklusive Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 9,5 Milliarden Euro).

Im Vergleich dazu betragen die Ausgaben während der Finanz- und Wirtschaftskrise (2009) rund 4,6 Milliarden Euro.

Die BA benötigte überplanmäßige Ausgaben, um die Bewirtschaftung sicherzustellen.

Arbeitslosengeld

Um in Folge der eingeschränkten Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes Übergänge in die Grundsicherung zu vermeiden, wurden zwischen Mai und Dezember 2020 auslaufende Ansprüche auf Arbeitslosengeld um drei Monate verlängert.

Gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit Corona-bedingt an.

Im Jahr 2020 wurden 20,6 Milliarden Euro für Arbeitslosengeld ausgegeben. Gegenüber dem Vorjahr ist damit ein Aufwuchs um 5,6 Milliarden Euro (37,4 Prozent) zu verzeichnen. Die ursprüngliche Haushaltsplanung wurde um 4,1 Milliarden Euro (24,9 Prozent) überschritten.

Nach vorläufigen Angaben befanden sich im Jahr 2020 jahresdurchschnittlich 1,011 Millionen Menschen im Leistungsbezug. 2019 waren es 744.000 Personen.

Die BA benötigte überplanmäßige Ausgaben, um die Bewirtschaftung sicherzustellen.

Insolvenzgeld

Die Ausgaben für Insolvenzgeld betragen im Jahr 2020 rund 1,2 Milliarden Euro.

Gegenüber dem Vorjahr wurden 371,5 Millionen Euro (44,1 Prozent) mehr verausgabt, die Planung wurde um 263,5 Millionen Euro (27,7 Prozent) überschritten.

Berücksichtigt man, dass es im Jahr 2020 zu einer (nicht Corona-bedingten) Großinsolvenz mit Zahlungen im dreistelligen Millionenbereich gekommen ist, ist im Vergleich zum Kurzarbeitergeld kein exorbitanter Anstieg der Ausgaben zu verzeichnen.

Dennoch benötigte die BA zur Sicherstellung der Bewirtschaftung auch hier überplanmäßige Ausgaben.

Die Insolvenzmeldepflicht von Unternehmen wurde im Jahresverlauf 2020 ausgesetzt, sodass Insolvenzereignisse möglicherweise erst verzögert sichtbar werden. Eine Insolvenzwelle ist bisher ausgeblieben.

Ausgaben im Bereich des Sozialdienstleistungsgesetzes

Trägern (u.a.) von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde im Rahmen des Sozialdienstleistungsgesetzes ein Sicherstellungsauftrag zugewiesen. Krisenbedingt ausgefallene Umsätze können bis zum 31. März 2021 von der BA unter bestimmten Voraussetzungen erstattet werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass Träger während der Kontaktbeschränkungen in weit überwiegenderem Umfang auf alternative Maßnahmeumsetzungsformen umstellen konnten. Im Jahr 2020 hat die BA Umsatzerstattungen in Höhe von 47,7 Millionen Euro für Maßnahmen nach dem SGB III geleistet (im Rahmen des Eingliederungstitels).

Leistungen der aktiven Arbeitsförderung

Die Ausgaben für aktive Arbeitsförderung ohne den Sondereffekt Kurzarbeit sind gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Die Ausgaben betragen im Jahr 2020 (bereinigt um Kurzarbeitergeld) rund 8,2 Milliarden Euro. Dies ist gegenüber dem Vorjahr ein Wachstum von 0,1 Milliarden Euro (1,6 Prozent), insbesondere aufgrund von Mehrausgaben bei der Weiterbildung und bei Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung.

Demzufolge gab es trotz Kontaktbeschränkungen in der Gesamtbetrachtung des Jahres 2020 keinen Einbruch in der aktiven Arbeitsförderung.

Eingliederungstitel

Im Jahr 2020 hat die BA für Leistungen aus dem Eingliederungstitel 2,9 Milliarden Euro ausgegeben – fast ebenso viel wie in 2019. Das Budget wurde um 0,8 Milliarden Euro (20,9 Prozent) unterschritten.

Für Weiterbildungsmaßnahmen wurden mit 1,5 Milliarden Euro sogar rund 56,4 Millionen Euro mehr ausgegeben als im Vorjahr. Bei den restlichen Maßnahmen ist jedoch insbesondere in den Phasen des Lockdowns eine geringere Inanspruchnahme zu verzeichnen gewesen.

Nachfolgend eine Übersicht über den Mitteleinsatz bei weiteren größeren Ausgabepositionen des Eingliederungstitels im Vergleich zum Vorjahr:

- 325,7 Millionen Euro für spezielle Maßnahmen für Jüngere (minus 21,9 Millionen Euro bzw. 6,3 Prozent),
- 301,2 Millionen Euro für Eingliederungszuschüsse (minus 42,4 Millionen Euro bzw. 12,3 Prozent),
- 282,6 Millionen Euro für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (minus 60,9 Millionen Euro bzw. 17,6 Prozent),
- 239,8 Millionen Euro für Gründungszuschüsse (minus 20,9 Millionen Euro bzw. 8,0 Prozent),

- 144,7 Millionen Euro für Berufseinstiegsbegleitung (minus 41,0 Millionen Euro bzw. 22,1 Prozent).

Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels sowie gesondert refinanzierte Ausgaben

Mit 2,6 Milliarden Euro wurden im Jahr 2020 rund 57,8 Millionen Euro (2,3 Prozent) mehr für Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen ausgegeben als im Vorjahr. Die Ausgabereste betragen mit 102,7 Millionen Euro rund 3,8 Prozent des ursprünglichen Budgets.

Durch das Ausgabenwachstum im Bereich der Weiterbildungsförderung ist entsprechend auch das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung gestiegen. Im Jahr 2020 wurden mit 1,3 Milliarden Euro rund 52,5 Millionen Euro (4,3 Prozent) mehr als im Vorjahr eingesetzt. Die Ausgaben lagen damit rund 50,6 Millionen Euro (3,8 Prozent) unterhalb des Budgets.

Die Förderung der Berufsausbildung umfasst die Leistungen Berufsausbildungsbeihilfe sowie die Förderung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Auch hier ist mit 465,1 Millionen Euro ein deutliches Ausgabenplus gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (+27,1 Millionen Euro bzw. 6,2 Prozent). Das Budget wurde um 5,1 Millionen Euro (1,1 Prozent) überschritten, was durch Deckungsmöglichkeiten realisiert werden konnte.

Nachfolgend ein Überblick über weitere Positionen im Vorjahresvergleich:

- 460,0 Millionen Euro für gesondert refinanzierte Leistungen, insbesondere Ausgaben für die Winterbaubeschäftigung, Förderung schwerbehinderter Menschen (minus 12,6 Millionen Euro bzw. 2,7 Prozent),
- 255,4 Millionen Euro für Saisonkurzarbeitergeld (minus 17,2 Millionen Euro bzw. 6,3 Prozent),
- 207,7 Millionen Euro für Transferkurzarbeitergeld und Transfermaßnahmen (plus 69,6 Millionen Euro bzw. 50,4 Prozent).

Personal- und Verwaltungsausgaben

Für Personal- und Verwaltungsausgaben im Rechtskreis SGB III, für Einzugskostenvergütungen, für Personalausgaben SGB II und für die Erbringung von Dienstleistungen für den Rechtskreis SGB II gab die BA im vergangenen Jahr 8,8 Milliarden Euro aus. Das Ergebnis lag um 154,1 Millionen Euro bzw. 1,7 Prozent unter dem Vorjahr sowie 687,8 Millionen Euro (7,3 Prozent) unterhalb der Haushaltsplanung.

Die Minderausgaben sind auf einen Sondereffekt zurückzuführen. Die BA hält mit ihrem Versorgungsfonds eine vollständig kapitalgedeckte Rücklage für die Versorgungsansprüche ihrer Beamtinnen und Beamten vor. Neben der quartalsweisen Zuführung von Liquidität in den Fonds hat die BA in den Jahren 2017 und 2018 gesonderte Zuführungen im Umfang von 2,1 Milliarden Euro geleistet mit dem Ziel, in wirtschaftlich schlechten Phasen Regelzuweisungen vorübergehend aussetzen zu können. Der gesondert zugewiesene Betrag wurde so dimensioniert, dass bis zu drei Jahre lang keine Zuführung geleistet werden müsste, ohne den Fonds in eine Unterdeckung zu führen.

Von dem Aussetzen der Zuführungen hat die BA mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen ab dem zweiten Quartal 2020 Gebrauch gemacht, sodass frühzeitig und zusätzlich rund 0,5 Milliarden Euro an Liquidität für die Krisenbewältigung zur Verfügung stand.

Haushaltsabschluss

Die allgemeine Rücklage der BA konnte in den vergangenen Jahren sukzessive auf ein Volumen von 25,8 Milliarden Euro (Ende 2019) aufgebaut werden. Im Jahr 2020 wurden sämtliche verfügbare Mittel aus der Rücklage (19,9 Milliarden Euro) eingesetzt, um den größten Teil des Defizits zu decken. Da ein Teil der Rücklagemittel mit Fälligkeit im Jahr 2021 angelegt ist (rund 6,0 Milliarden Euro) und eine Auflösung nicht oder nur mit Vorfälligkeitsentschädigungen möglich gewesen wäre, willigte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen ein, rücklagenübersteigenden Finanzierungsbedarf in 2020 durch Liquiditätshilfen zu decken. Das Volumen von in Anspruch genommenen überjährigen Liquiditätshilfen des Bundes im Jahr 2020 beträgt insgesamt rund 6,9 Milliarden Euro.

Somit stehen zur Defizitfinanzierung im Jahr 2021 noch rund 6,0 Milliarden Euro an Rücklagemittel zur Verfügung. Der Haushaltsplan 2021 rechnet mit einem Defizit in Höhe von rund 9,6 Milliarden Euro. Nach Abrechnung mit umlagefinanzierten Rücklagen verbleibt ein zu finanzierendes Defizit von 9,3 Milliarden Euro. Dafür werden neben den verbleibenden Rücklagemitteln weitere Liquiditätshilfen des Bundes in voraussichtlicher Höhe von rund 3,3 Milliarden Euro benötigt.

Der Bundeshaushalt sieht am Ende des Jahres 2021 den Erlass der Liquiditätshilfen an die BA aus 2020 sowie einen Bundeszuschuss im Jahr 2021 vor, sodass davon auszugehen ist, dass die BA am Ende des Jahres 2021 schuldenfrei sein wird. Über eine allgemeine Rücklage verfügt die BA ab dem Jahr 2022 nicht mehr.

Mittelfristige Finanzeinschätzung

Der Blick auf die Finanzlage der künftigen Jahre ist durch die Unsicherheit der weiteren Pandemieentwicklung geprägt, da diese die Ausgangsbasis (Projektionsjahr 1 - 2021) beeinflusst. Derzeit basiert die Projektion auf jahresdurchschnittlich 700.000 Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger im Bereich des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes im Jahr 2021.

Nach den aktuellen Einschätzungen der BA wird es im Jahr 2022 (nach Entschuldung der BA) nahezu möglich sein, Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen aufzustellen (derzeitige Projektion für 2022 sieht eine Liquiditätshilfe des Bundes in Höhe von rund 0,1 Milliarden Euro vor).

Im Folgejahr 2023 kann durch die nach derzeitiger Rechtslage vorgesehene Rückführung auf den gesetzlichen Beitragssatz von 2,6 Prozent wieder ein leichter Überschuss und damit eine Rücklagenbildung entstehen.

Eine wünschenswerte Rücklage in Höhe von 0,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ist absehbar nicht darstellbar.

Mittelfristige Finanzeinschätzung zum BA-Haushalt

Projektionsstand:

08. Januar 2021

Soll 2021; Herbststeckwerte der Bundesregierung

