

Sell, Stefan

Article — Digitized Version

Umbau der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sell, Stefan (1995) : Umbau der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 203-209

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137232>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stefan Sell

Umbau der Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Die aktuelle Diskussion über den Umbau der Sozialversicherungsinstitutionen rückt auch die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik wieder in den Vordergrund. Inwieweit können „versicherungsfremde Leistungen“ aus dem Budget der Bundesanstalt für Arbeit herausgelöst werden? Welche Steuer wäre für die Finanzierung der übrigen arbeitsmarktpolitischen Leistungen unter Verteilungs- und Wachstumsgesichtspunkten am geeignetsten?

Die Diskussion über eine Reform der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist in den vergangenen Monaten ganz erheblich intensiviert worden. Im folgenden soll der Versuch einer Systematisierung und Bewertung der aktuellen Debatte unternommen werden¹.

Die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen erfolgt in der Bundesrepublik ganz überwiegend durch lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge an die Bundesanstalt für Arbeit. Die Beitragspflicht erstreckt sich auf Arbeitnehmer in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis. Beitragsbemessungsgrundlage sind Arbeitsentgelte bis zur (jährlich dynamisierten) Höhe der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte (derzeit 7 600 DM/Monat). Die Beiträge werden als Prozentsatz von den maßgeblichen Arbeitsentgelten erhoben. Gegenwärtig beträgt der Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit 6,5%, wobei Arbeitnehmer und Arbeitgeber jeweils die Hälfte tragen. Das Beitragsaufkommen stellt den größten Teil der Einnahmen der Bundesanstalt für Arbeit dar (1993 in den alten Bundesländern z.B. 93,6%). Zudem gibt es eine Arbeitgeber-Umlagefinanzierung bei der Produktiven Winterbauförderung und dem Konkursausfallgeld. Die Kosten für die Arbeitslosenhilfe, die Eingliederung der Spätaussiedler sowie für arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme, z.B. für Langzeitarbeitslose, werden über Bundesmittel finanziert und

von der Bundesanstalt administriert. Wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, hat die Bundesanstalt eine Rücklage zu bilden (§ 220 AFG). Wenn der Bedarf der Bundesanstalt für Arbeit durch Einnahmen und durch Auflösung der Rücklagen nicht gedeckt werden kann, sieht das AFG eine Darlehens- und Zuschußpflicht des Bundes vor (§ 187 AFG).

Aus den Beiträgen werden nicht nur „klassische“ Versicherungsleistungen wie das Arbeitslosengeld gezahlt, sondern alle im AFG normierten Leistungsarten. Gesetzestechisch ist dort sogar festgelegt, daß die Vermittlung in Arbeit und die Förderung der beruflichen Bildung gegenüber den Lohnersatzleistungen vorrangig sind.

Problematische Wirkungsketten

Mit der grundsätzlichen Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik über lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge sind nun einige – teilweise sehr problematische – Wirkungsketten verbunden:

□ Sozialversicherungsbeiträge sind erkennbar konjunktureagibler als Steuern. Für die Bundesanstalt für Arbeit schlägt sich dies in einem Einnahmerückgang bei gleichzeitigem Ausgabenanstieg durch zunehmende Arbeitslosigkeit in einer rezessiven Phase der Gesamtwirtschaft nieder. Theoretisch soll die hierdurch bedingte Finanzierungslücke durch Auflösung der Rücklagen oder durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gemäß § 187 AFG gedeckt werden. Die Vergangenheit hat aber gezeigt, daß die Bundes-

Stefan Sell, 30, Dipl.-Sozialwissenschaftler, ist Referent im Landesarbeitsamt Baden-Württemberg in Stuttgart.

¹ Vgl. als Überblick zu den unterschiedlichen Beweggründen: J. Kühl: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1994, S. 6 f.

regierung seit dem erstmaligen Auftreten eines Defizits 1975 immer konträr zu diesem Verfahrensweg gehandelt hat. Entsprechend der finanzpolitischen Sichtweise von „lokalisierbaren“ Haushaltsdefiziten agierte sie nach dem Muster einer Defizitdeckung dort, wo sie entstehen, was sich bezogen auf die Bundesanstalt in Leistungseinschränkungen aufgrund gesetzgeberischer Eingriffe manifestierte. Problemverschärfend kommt hinzu, daß die Sparoperationen vor allem den disponiblen Ausgabenblock der Bundesanstalt (hierzu gehört der gesamte Bereich der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik) erfaßt hat, weil die „passiven“ Leistungen wie Arbeitslosengeld oder -hilfe nur sehr begrenzt – z.B. über Variation der Leistungshöhe und/oder -dauer – abgesenkt werden können.

□ Aufgrund der gemeinsamen Finanzierung von Lohnersatzleistungen und aktiver Arbeitsmarktpolitik aus dem eng begrenzten beitragsfinanzierten Budget kommt es zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen beiden Leistungsarten bei finanziellen Engpässen mit der empirisch belegbaren Folge einer prozyklischen Ausgabenentwicklung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik².

□ Problematische Effekte der lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge lassen sich auch für den Einsatz des Faktors Arbeit ableiten. Durch die einseitige Belastung des Faktors Arbeit wirken sie – ceteris paribus – beschäftigungshemmend und rationalisierungsfördernd.

□ Da die lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträge als Lohnzusatzkosten in die betriebliche Kostenrechnung eingehen und darüber die Ressourcenallokation beeinflussen, ist es durchaus problematisch, daß beitragsfinanzierte Systeme durch den engen Bezug zwischen Beiträgen und Leistungen (Äquivalenzprinzip) mit der Folge eines starken rechtlichen und politischen Eigentumsschutzes deutlich geringere Abgabewiderstände aufweisen als Steuersysteme, weil die Zahlungsbereitschaft wegen des mit den Beiträgen verbundenen Leistungsanspruchs größer ist als bei Steuern³. Daraus resultiert, daß sich Sozialversicherungsbeiträge leichter erhöhen lassen als Steuern. Für den Zeitraum 1973 bis 1989 z.B. läßt

sich zeigen, daß das Beitragsaufkommen der Bundesanstalt für Arbeit von 5,8 Mrd. DM auf 35,6 Mrd. DM, mithin um 514%, gestiegen ist, während die Steuereinnahmen des Bundes nur um 115% von 115 Mrd. DM auf 247 Mrd. DM zunahm. Angesichts der Tatsache, daß die beitragspflichtige Lohnsumme in diesem Zeitraum lediglich um 141% zunahm, liegt die entscheidende Ursache für den enormen Anstieg des Beitragsaufkommens in der Anhebung des Beitragssatzes von 1,7% auf 4,3% in diesem Zeitraum.

□ Lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge entfalten sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite negative Effekte: Die Einnahmen führen zu regressiven Wirkungen durch die Verstärkung bestehender Einkommensunterschiede, weil von Arbeitnehmerinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze und von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen keine Beiträge erhoben werden. Auf der Seite der Ausgaben kommt es durch das Äquivalenzprinzip zu einer Konzentration der Leistungen auf den Kreis der Beitragszahler, was sich doppelt negativ auswirken kann, da zum einen Zugangsbarrieren für Risikogruppen (die die Maßnahmen der Arbeitsförderung eigentlich am nötigsten hätten) errichtet werden, zum anderen profitieren Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit tendenziell überdurchschnittlich von den meisten Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, weil der Versichertenanteil dort höher ist als im Durchschnitt⁴. Damit kollidieren die Effekte des Äquivalenzprinzips des Beitragssystems mit der durch zahllose AFG-Novellierungen seit Anfang der achtziger Jahre vorangetriebenen förderungsrechtlichen Konzentration auf Problemgruppen und Problemregionen (z.B. bei ABM oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen).

Die Finanzentwicklung

In der Tabelle 1 sind die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit von 1980 bis 1993 und die daraus resultierenden Defizite bzw. Überschüsse im Haushalt sowie die geleisteten Bundeszuschüsse dargestellt. Interessant an den Zeitreihen ist, daß die Einnahmen der Bundesanstalt (also ganz überwiegend Beiträge) von 1980 bis 1993 um 281% gestiegen sind, während sich die Ausgaben lediglich um 156% erhöhten. In den Jahren nach 1983 kamen die Wirkungen der umfangreichen

² Zu dieser „Stop-and-go“-Politik am Beispiel der quantitativen Entwicklung von ABM vgl. S. Sell: Strukturwandel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Zeitschrift für Sozialreform, H. 12, 1994, S. 807 f.

³ Vgl. hierzu immer noch die Beiträge in H. F. Zacher (Hrsg.): Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Berlin 1980; sowie zu den geringeren Abgabewiderständen bei Beitragssystemen K. Mackscheid: Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung, in: W. Schmähel (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung, Tübingen 1985, S. 27 ff.

⁴ Vgl. hierzu B. Reissert: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen, Hannover 1988, S. 109 ff.

Leistungskürzungen, beginnend mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) 1981, voll zur Entfaltung, so daß 1984 und 1985 sogar ein Haushaltsüberschuß bei der Bundesanstalt in Milliardenhöhe verbucht werden konnte. Erst ab 1988 mußten wieder relativ geringe Bundeszuschüsse zur Defizitdeckung geleistet werden. Das Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik war bis zur Vereinigung im Oktober 1990 im großen und ganzen ausgeglichen.

Angesichts der Kostenexplosion in der Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern und dem – politisch gewollten – massiven Einsatz der Instrumente stand die Bundesregierung frühzeitig vor der Alternative, die Finanzierungslücke durch einen Bundeszuschuß zu schließen, was den Rückgriff auf zusätzliche Steuermittel oder aber eine erhöhte Kreditaufnahme vorausgesetzt hätte, oder den Weg über eine Erhöhung der Beiträge zur Bundesanstalt zu gehen. Bekanntlich hat sie den zweiten Ansatz gewählt. Zum 1. 4. 1991 wurde der Beitragssatz von 4,3% auf 6,8% angehoben. Dies war die größte Beitragserhöhung eines Sozialversicherungsträgers seit der Rentenreform von 1957. Vor allem aufgrund dieser Maßnahme wuchsen die Einnahmen der Bundesanstalt in den alten Bundesländern von 40,7 Mrd. DM (1990) auf 72,8 Mrd. DM (1993).

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern ist in Tabelle 2 dargestellt. Die Zahlen sowohl für die alten wie auch für die neuen Bundesländer belegen eindrucksvoll, was der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits im Jahresgutachten 1991/92 formulierte: Die Bundesanstalt für Arbeit hat als einziger Sozialversicherungsträger sofort nach der Vereinigung mit einem direkten Finanzausgleich zwischen West und Ost begonnen und diesen entsprechend der Entwicklung fortgesetzt⁵. Anhand der gewaltigen Umverteilungsaspekte bei der Finanzierung der vereinigungsbedingten Kosten der Arbeitslosigkeit wurde für viele sichtbar, daß die bestehende Arbeitslosenversicherung als ein Finanzausgleichssystem fungiert, dessen Effekte z.B. weit über den Länderfinanzausgleich hinausgehen⁶.

Vor allem die Ausgabenexplosion aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland – ab 1992

zusätzlich belastet durch die rezessionsbedingten Ausgaben der Bundesanstalt im Westen – hat dazu geführt, daß sich die Ausgaben der Bundesanstalt von 39,8 Mrd. DM (1989) auf 103,9 Mrd. DM (1993) fast verdreifachten. Als Folge dieser Budgetausweitung entwickelte sich eine Diskussion über „Finanzierungsprobleme“ der Arbeitsmarktpolitik.

Festzuhalten bleibt, daß die westdeutschen Beitragszahler 64% und damit fast zwei Drittel des Defizits der Bundesanstalt in den neuen Bundesländern in den Jahren 1991 bis 1993 getragen haben, der Rest entfiel auf Bundesmittel. Diese Finanzierung über Beitragsmittel muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß es bei der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland als Folge der Transformationskrise um eine gesamtgesellschaftliche Problemstellung geht.

Die Finanzierungsstrukturreform

Bereits 1969 bei der Grundlegung des AFG war die Finanzierung vor allem der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Tabelle 1
Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit im Bundesgebiet West

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	Bundeszuschuß
in Mrd. DM				
1980	19,1	21,7	-2,6	1,8
1981	19,9	28,2	-8,3	8,2
1982	26,3	33,4	-7,1	7,0
1983	31,0	32,6	-1,6	1,6
1984	32,8	29,6	+3,2	-
1985	32,0	29,7	+2,3	-
1986	31,7	31,9	-0,2	-
1987	34,6	36,0	-1,4	-
1988	35,9	40,8	-4,9	1,0
1989	37,9	39,8	-1,9	1,9
1990	40,7	41,4	-0,7	0,7
1991	61,7	42,0	+19,7	1,0
1992	69,4	47,5	+21,9	8,9
1993	72,8	55,6	+17,2	24,4

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge; IAB; eigene Berechnungen.

Anmerkung: Bundeszuschuß ab 1991: Deckung des Defizits in den neuen Bundesländern zusammen mit den Einnahmeüberschüssen im Bundesgebiet West.

Tabelle 2
Finanzentwicklung der Bundesanstalt für Arbeit im Bundesgebiet Ost

Jahr	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
in Mrd. DM			
1991	8,5	29,9	-21,4
1992	10,3	46,0	-35,7
1993	12,8	48,3	-35,5

Quelle: IAB-Werkstattbericht Nr. 8/1994, S. 8.

⁵ Vgl. hierzu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1991/92, Stuttgart 1991, Ziffer 244.

⁶ Vgl. hierzu auch K. Mackscheidt: Die Transferaktivität der Bundesanstalt für Arbeit nach der Deutschen Einigung – Dynamik und Effizienz, in: K. H. Hansmeyer (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II, Berlin 1993, S. 113 ff.

aus Sozialversicherungsbeiträgen umstritten⁷. Im Gesetzgebungsverfahren wurde daraufhin der Bundesregierung der Auftrag erteilt, dem Parlament nach einigen Jahren über die Erfahrungen mit dem Finanzierungsmodus zu berichten und Alternativmodelle zu prüfen. Die Bundesregierung kam diesem Auftrag mit dem 1973 vorgelegten „Arbeitsförderungsbericht“ nach. Dort wurden mögliche Alternativfinanzierungsmodelle abgelehnt, wobei man sich vor allem auf die Prognose stützte, daß der damalige Beitragssatz von 1,7% völlig ausreichend sei, um die Ausgaben zu decken und sogar Überschüsse zu erwirtschaften.

Bereits die Rezession 1974/75 verursachte aber ein Defizit im Haushalt der Bundesanstalt und löste eine bis Mitte der achtziger Jahre andauernde Diskussion über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus⁸, bei der sich allerdings der Schwerpunkt von der Suche nach alternativen Finanzierungsformen zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit verschoben hatte. Trotz dieser Verschiebung zeigt sich eine Konstanz zu den bereits im „Arbeitsförderungsbericht“ von 1973 diskutierten Modellen: Einbeziehung bisher beitragsfreier Personen in die Beitragspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit, die Erhebung zusätzlicher Arbeitgeberumlagen für Teilbereiche der Arbeitsmarktpolitik sowie eine teilweise Verlagerung der arbeitsmarktpolitischen Ausgabenverantwortung auf den Bundeshaushalt durch eine Steuerfinanzierung⁹.

Mitte der achtziger Jahre wurde dann – ausgehend von der postulierten Notwendigkeit einer Mischfinanzierung durch Beiträge und Steuern – das Modell eines regelgebundenen Bundeszuschusses entwickelt¹⁰. Die Notwendigkeit einer Mischfinanzierung wurde einerseits aus der Tatsache abgeleitet, daß Arbeitslosigkeit ein Risiko ist, das nur in sehr begrenztem Maße versicherbar ist, da die extreme Unbestimmtheit der Schadenshöhe als auch der Wahrscheinlichkeit des Risikofalls für jeden potentiellen Versicherer – auch für ein obligatorisches parafiskalisches Versicherungs-

monopol wie die Bundesanstalt für Arbeit – eine vertretbare Kalkulation einer ausreichenden Versicherungsprämie erheblich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich macht. Neben den spezifischen Risikomerkmale der Arbeitslosigkeit wurde andererseits auf die positiven Effekte von Arbeitsförderungsmaßnahmen hingewiesen, die volkswirtschaftlich weit über den Kreis der Beitragszahler hinausgehen.

Regelgebundener Bundeszuschuß

Das von Schmid entwickelte Modell eines regelgebundenen Bundeszuschusses¹¹ verpflichtet den Bund, für jeden registrierten Arbeitslosen einen Grundbetrag zuzuschießen – mindestens in Höhe der Sozialhilfe. Die Arbeitslosenversicherung wird entsprechend entlastet. Nach einer individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten setzt ein progressiv ansteigender Staatszuschuß ein, der nach zwölf Monaten das Niveau der (Anschluß-)Arbeitslosenhilfe erreicht. Die Bezuschussung gilt auch für alle Arbeitsförderungsmaßnahmen, die den Charakter von Lohnersatzleistungen haben, also z.B. Unterhaltsgeld bei Qualifizierungsmaßnahmen usw.

Durch diese Änderung der Finanzierungsstruktur soll zum einen eine Mindestsicherung für alle Arbeitslosen installiert werden, vor allem für diejenigen, die aus beitragsfinanzierten Systemen tendenziell herausfallen. Durch den staatlich finanzierten Grundbetrag wird der Bundeshaushalt durch jeden zusätzlichen Arbeitslosen direkt belastet. Durch den progressiv steigenden Bundeszuschuß nach individueller sechsmonatiger Arbeitslosigkeit soll der Bund einem „fiskalen Druck“ ausgesetzt werden, alle Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und vor allem ihrer Konzentration auf „relativ wenige“ Dauerarbeitslose einzusetzen.

Betrachtet man die gegenwärtig diskutierten Modelle einer Reform der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, dann läßt sich erkennen, daß im wesentlichen auf die bereits 1973 und Mitte der achtziger Jahre vorgelegten Finanzierungsstrategien Bezug genommen wird¹². Besonders der regelgebundene Bundeszuschuß steht derzeit im Mittelpunkt der Diskussion, gleichsam als gemeinsamer Nenner zweier Hauptgruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Während es den Vertretern der SPD, die das AFG zu einem „Arbeits- und Strukturförderungsgesetz“ (ASFG) umbauen wollen, dem „Arbeitskreis

⁷ Vgl. auch die Darstellung bei B. Reissert: Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte, in: H. Heinelt u.a. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994, S. 43 ff.

⁸ Vgl. hierzu G. Bruche, B. Reissert: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, New York 1985; G. Bosch: Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: K. J. Bieback (Hrsg.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt, New York 1986, S. 320 ff.

⁹ Vgl. bereits D. Mertens: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 38/1981, S. 29.

¹⁰ Vgl. hierzu G. Schmid: Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 3, S. 141 ff.

¹¹ Vgl. G. Schmid, a.a.O., S. 144 ff.

¹² Vgl. J. Kühn: Finanzierungsprobleme der Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 5/6, 1994, S. 28 f.; S. Sell: Grundlinien der aktuellen Diskussion über eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes, in: Arbeit und Beruf, H. 12, 1994, S. 363.

AFG-Reform“ im IG Metall-Umfeld sowie vielen Wissenschaftlern und Arbeitsmarktexperten aus den Bundesländern („Berliner Initiative“ und „Berliner Erklärung“) um eine regelgebundene Sicherung der aktiven Ausgaben geht¹³, wobei sich die „Regelbindung“ auf eine mittelfristige Festschreibung des Anteils der „aktiven“ Leistungen an den Gesamtausgaben z.B. von 50% in den kommenden fünf Jahren bezieht, gibt es auch bei den Arbeitgebern Signale, über einen regelgebundenen Bundeszuschuß in die stärkere Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik einzusteigen.

Zielperspektive der Arbeitgeber ist vor allem die Erschließung von Beitragssatzsenkungspotentialen und einer dadurch möglichen Entlastung der Betriebe bei den Lohnzusatzkosten. Theoretisch sind die Überlegungen eingebunden in eine ordnungspolitische Kritik an der „Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen“ durch Sozialversicherungsbeiträge. Während also bei den diskutierten Finanzierungsmodellen auf bereits ausgearbeitete Ansätze zurückgegriffen wird, liegt das „Neue“ eher auf der Ebene einer grundsätzlichen Infragestellung der gegebenen Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherungssysteme.

Versicherungsfremde Leistungen

„Es ist weder verteilungs- noch beschäftigungspolitisch vertretbar, daß in erheblichem Umfang Umverteilungsaufgaben in Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung durch lohnbezogene Beiträge finanziert werden.“¹⁴ Ausgehend von dieser Problema-

tisierung wird die Art der Aufbringung der Finanzierungsmittel zu einer der zentralen Fragestellungen in der anlaufenden Diskussion über einen Umbau der Sozialversicherungsinstitutionen. Hierbei geht es im Kern um die „versicherungsfremden Leistungen“. Darunter ist grundsätzlich all das zu verstehen, was außerhalb der Äquivalenz von Beitrag und Leistung steht¹⁵.

Das Institut der deutschen Wirtschaft hat für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung ein Volumen an versicherungsfremden Leistungen von mehr als 100 Mrd. DM jährlich ermittelt, das über Beitragsmittel finanziert wird¹⁶. Für den Bereich der Bundesanstalt für Arbeit werden als Versicherungsleistungen nur das Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld anerkannt. Die Aufwendungen für diese Leistungen beliefen sich 1993 in Gesamtdeutschland auf fast 47 Mrd. DM, also auf 45% der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Für die Finanzierung dieses Volumens über Beiträge hätte überschlägig ein Beitragssatz von 3,7% ausgereicht. Tatsächlich wurden

¹³ Der Anteil der aktiven Leistungen an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt ist von 53,6% (1991) auf 41,9% (1993) zurückgegangen.

¹⁴ W. Schmähl: Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, in: Deutsche Rentenversicherung, H.6, 1994, S. 367.

¹⁵ F. Ruland: Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, H. 1, 1995, S. 31.

¹⁶ Vgl. hierzu A. Seffen: Ein Finanzvolumen von über 100 Millionen Mark, in: Arbeitgeber, 1994, S. 458 f.

Eberhard Seydel

Konzernbildungskontrolle bei der Aktiengesellschaft

Für die Aktiengesellschaft im bestehenden Konzern existieren detaillierte gesetzliche Regelungen. Offen und auch rechtspolitisch umstritten ist hingegen, ob die Konzernbildung selbst stets ohne weiteres zulässig sein soll oder in bestimmten Fällen sogar verhindert werden kann, also die Frage nach Möglichkeiten und Ausgestaltung eines zusätzlichen Konzerneingangsschutzes.

Nach Erörterung der hierzu rechtspolitisch diskutierten Modelle analysiert der Autor in dieser Monographie die nach geltendem Recht bestehenden Ansatzpunkte für die Kontrolle der Konzernbildung bei der abhängigen und der herrschenden Aktiengesellschaft.

In diesem Rahmen werden insbesondere für die abhängige AG klassische Instrumente des Präventivschutzes präzisiert und unter Berücksichtigung der Möglichkeiten satzungsmäßiger Gestaltung fortentwickelt. Von besonderem Interesse für jeden mit konzernrechtlichen Fragestellungen Befassten ist der Ansatz des Autors, die Bedeutung des Gesellschaftszwecks für Zulässigkeit und Grenzen der Konzernbildung fruchtbar zu machen. Dies ermöglicht es, bislang wenig diskutierte Ansatzpunkte für zusätzlichen Präventivschutz aufzuzeigen.

1995, 472 S., brosch., 118,- DM, 920,50 öS, 118,- sFr, ISBN 3-7890-3753-2
(Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 138)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



6,5% erhoben. Daraus ergibt sich – bei aufgabenadäquater Finanzierung – eine Entlastung der Betriebe und Arbeitnehmer um je 1,4 Beitragssatzprozentpunkte.

Theoretischer Ausgangspunkt dieser Problematik ist die Tatsache, daß in den deutschen Systemen der Sozialversicherung sowohl das „Versicherungsprinzip“ als auch Elemente des „sozialen Ausgleichs“ im Sinne einer interpersonellen Umverteilung eine Rolle spielen. Die interpersonelle Umverteilung sollte korrekterweise in einem Steuer-Transfer-System erfolgen, wie z.B. beim Wohngeld oder der Sozialhilfe. Hier erfolgt die Finanzierung gemäß der (steuerlichen) Leistungsfähigkeit, während sich die Transferzahlungen am Bedarf oder der Bedürftigkeit orientieren.

Im Gefolge der Wiedervereinigung wurden durch die Bundesanstalt in ganz erheblichem Umfang interpersonelle Umverteilungen vorgenommen. Es spricht nichts gegen eine Realisierung dieser Umverteilungsaufgaben durch den Sozialversicherungsträger – sie ist unter Praktikabilitätsgesichtspunkten sogar wünschenswert –, wenn eine Substitution der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln erfolgt. Eine Alternative wäre die Ausgliederung der Umverteilungselemente aus dem Haushalt der Bundesanstalt. In diese Richtung ging der Murmann-Vorschlag, der die institutionelle Aufspaltung der Bundesanstalt in eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung mit Selbstverwaltung und einen steuerfinanzierten, direkt dem Bundesarbeitsministerium unterstellten Bereich für die Arbeitsmarktpolitik vorsah¹⁷.

Beitrags- und steuerfinanziertes „Mischsystem“

Folgt man den Verlautbarungen aus dem DGB und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dann besteht zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern zumindest in Grundzügen Einigkeit über den Einstieg in die Steuerfinanzierung, der im Sommer mit der angekündigten AFG-Reform verknüpft werden soll¹⁸. Gemeinsam ist beiden Seiten, daß die angestrebte Steuerfinanzierung über einen regelgebundenen Bundeszuschuß geplant ist, wobei die Regelbindung in Analogie zum Bundeszuschuß in der Rentenversicherung als dynamische Quotierung

an den Gesamtausgaben erfolgen soll. Differenzen existieren beim Umfang des steuerfinanzierten Ausgabenanteils – der DGB geht von 40%, der BDA von 30% der Ausgaben der Bundesanstalt aus – sowie bei der Frage nach der Ausgestaltung der Steuerfinanzierung. Angesichts des erforderlichen Volumens der notwendigen Steuermittel – ausgehend vom Haushaltsplan der Bundesanstalt für 1995 handelt es sich um 40 Mrd. DM bzw. 30 Mrd. DM – wird für einen sukzessiven Einstieg in die Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik plädiert. Ansatzpunkt für die erste Stufe wäre die Finanzierung der Ausgaben für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (1995: 15,4 Mrd. DM) über Steuermittel. Eine reine Umwidmung des im Bundeshaushalt eingestellten Bundeszuschusses für die Defizitdeckung in Höhe von 11,5 Mrd. DM würde lediglich für die Finanzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausreichen.

Der DGB geht davon aus, daß eine reine Umfinanzierung der Bundesmittel nicht ausreicht, sich also die Frage nach zusätzlichen Steuermehreinnahmen für die Restfinanzierung stellt. Dieser Diskussionspunkt weist auf die zentrale offene Frage bei einer Finanzierungsstrukturreform hin. Ordnungspolitisch läßt sich relativ schnell Konsens über „versicherungsfremde Leistungen“ und ihre Fehlfinanzierung durch Sozialversicherungsbeiträge erzielen. Hingegen existiert ein eklatanter Mangel an realitätsnahen Vorschlägen, wie denn die Steuermittel in der gegenwärtigen Situation aufzubringen sein könnten. Die aktuelle Auseinandersetzung über die Finanzierung der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts notwendig gewordenen Freistellung des Existenzminimums sowie die Verbesserung des Familienlastenausgleichs zeigt die extrem niedrige Toleranzschwelle, wenn es um Finanzierungswege über Bundesmittel geht.

Angesichts der Tatsache, daß sich die direkte Verschuldung des Bundes Anfang 1995 auf 700 Mrd. DM beläuft und weitere Verbindlichkeiten von 70 Mrd. DM für die Schulden der früheren Bundesbahn sowie 230 Mrd. DM für die frühere Treuhandanstalt bestehen, wird bei aller Sympathie für eine ordnungspolitische Korrektur der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik die Frage nach dem „Woher“ der Haushaltsmittel das Nadelöhr, durch das hindurch alle gutgemeinten Modelle einer Umfinanzierung müssen. Daher sollen im folgenden abschließend die Ergebnisse eines Simulationsmodells des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit vorgestellt werden, bei denen es um die gesamtwirtschaftlichen Effekte von möglichen Umfinanzierungen geht.

¹⁷ Dieser Vorschlag ist schnell auf erhebliche Kritik gestoßen, da im Endeffekt mehr Bürokratie produziert worden wäre, als jetzt schon vorhanden ist. Vgl. generell zu den Modellen einer institutionellen Reform der Bundesanstalt auch vor dem Hintergrund der Finanzierungsdiskussion: S. Sell: Polarisierung der Arbeitsverwaltung. Die Bundesanstalt für Arbeit zwischen restriktiver Arbeitslosenverwaltung und lebenslagenorientierter Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt, H. 12, 1994, S. 296 ff.

¹⁸ Vgl. die Ausführungen von Ursula Engelen-Kefer (DGB) und Josef Siegers (BDA) im Handelsblatt vom 9. und 17. 1. 1995.

Das IAB-Modell

Ausgehend von dem makroökonomischen Modell SYSIFO¹⁹ und nur bezogen auf die alten Bundesländer wurden die Variablen Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit, Mehrwertsteuersatz, Mineralölsteuer, Eingangssteuer- und Spitzensteuersatz der Einkommensteuer sowie der Solidaritätszuschlag in das Simulationsmodell einbezogen²⁰. Eine Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt in Höhe von einem Prozentpunkt würde bis zum Jahr 2000 einen zusätzlichen Beschäftigungsimpuls von 77 000 auslösen, bei fünf Prozentpunkten wären es 388 000. Eine Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt führt zu einem Defizit von fast 10 Mrd. DM, das über zusätzliche Steuereinnahmen zu decken ist – so die Annahme.

Die Simulationsergebnisse zeigen, daß aus beschäftigungspolitischer Sicht die Erhöhung der Mehrwertsteuer kurzfristig ungünstiger ist als eine Anhebung der Mineralölsteuer, daß sich dies mittelfristig aber umkehrt. Auch die Anhebung des Eingangstarifs zur Einkommensteuer hat positive Effekte, was allerdings verteilungspolitisch problematisch ist. Außerdem wäre dieser Ansatz problematisch, da hierdurch die Strategie, durch eine Verringerung der Spanne zwischen Brutto- und Nettolöhnen für Geringverdienende eine verstärkte Bruttolohnspreizung in ihrer Wirkung auf die Netto-Akzeptanzlöhne abzumildern, konterkariert werden würde. Beschäftigungspolitisch besonders unvorteilhaft erweisen sich nach den Ergebnissen des Modells die Erhöhung des Spitzensteuersatzes sowie des Solidaritätszuschlags.

Die Modellergebnisse zeigen, daß eine Erhöhung der indirekten Steuern mit geringeren Wachstumsverlusten einhergeht als eine Anhebung der direkten Steuern. Wenn die Erhöhung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt auf 6,5% auch und gerade unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten aufgrund der diskret regressiven Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze kritisiert wird, dann ist natürlich auch problematisch, daß die Rücknahme des Beitragssatzes und die Finanzierung über eine erhöhte Mehrwertsteuer aufgrund der mit steigenden Einkommen abnehmenden Konsumquote regressiv wirkt. Neben den unklaren Befunden der Wirtschaftstheorie zu dieser Problematik weist Buttler auf die positiven Beschäftigungseffekte der Maßnahme hin, die

vor allem zu einer Reintegration von Personen mit geringem Einkommen in den Arbeitsmarkt führen könnten. Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten wird für eine Umfinanzierung über eine erhöhte Mehrwertsteuer und/oder eine Anhebung der Mineralölsteuer plädiert, was auch im europäischen Kontext vertretbar wäre.

Fazit

Die Ergebnisse des IAB-Modells lassen sich zumindest als Hinweis auf die Möglichkeit einer auch gesamtwirtschaftlich vertretbaren Umfinanzierung auf Steuermittel interpretieren, wobei mit der Beitragssatzsenkung auch positive Beschäftigungsimpulse ausgelöst werden, die über die Ebene einer rein ordnungspolitisch motivierten Finanzierungsstrukturreform hinausweisen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen, emotional aufgeladenen Diskussion über die Höhe der Steuerbelastung erscheint allerdings eine Umfinanzierung von 30 Mrd. DM bis 50 Mrd. DM von Sozialversicherungsbeiträgen auf allgemeine Haushaltsmittel wenig realistisch.

Wenn diese Einschätzung zutreffend sein sollte, dann ist es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoller, die „interne“ Finanzierungsstruktur der Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf eine gesamtfiskalische Kostenbetrachtung zu reorganisieren. Ausgehend von den Selbstfinanzierungsaspekten aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen könnte so ein Schritt in Richtung Lösung des Inkongruenzproblems erfolgen. Darunter versteht man das deutliche Auseinanderfallen der Nutzer- und Zahlerkreise arbeitsmarktpolitischer Leistungen auf der Ebene der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger, wodurch sich Anreizasymmetrien ergeben, die die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik insgesamt verringern²¹. Eine rationale gesamtfiskalische Kostenbetrachtung könnte auch die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer Umwidmung passiver, konsumtiver Leistungen in aktive, investive Maßnahmen belegen²². Ein sich daraus ergebendes „integriertes Arbeitsmarktbudget“ im Sinne eines Finanzierungspools würde eine mittelfristig verstetigte aktive Arbeitsmarktpolitik ermöglichen – wobei man sich bewußt sein sollte, daß aktive Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne nur eine begrenzte Teilfunktionalität haben kann, die ausgabenmäßig nicht überdehnt werden darf.

¹⁹ Zu den methodischen Grundlagen des Modells vgl. A. Barth: Längerfristige Arbeitsmarktprojektion und Politiksimulation mit dem makroökonomischen Modell SYSIFO, IAB-Werkstattbericht, Nr. 14/1994.

²⁰ Vgl. hierzu F. Buttler: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB-Werkstattbericht, Nr. 8/1994, S. 22 ff.

²¹ Vgl. hierzu G. Bruche, B. Reissert, a.a.O., S. 132 ff.

²² Zustimmung hierzu H. P. Klös: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 218, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 38, wenn auch einschränkend auf den gegebenen und nicht mehr steuerbaren Ausgabenrahmen der Arbeitsmarktpolitik insgesamt.