

Fichte, Damian

Research Report

Aussteuerungsbetrag abschaffen!

KBI Sonderinformation, No. 52

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Fichte, Damian (2007) : Aussteuerungsbetrag abschaffen!, KBI Sonderinformation, No. 52, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/45389>

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.

ANALYSEN·ARGUMENTE·ANSTÖSSE

**Aussteuerungsbetrag
abschaffen!**

Sonderinformation 52

Juni 2007

Bearbeitung
Damian Fichte

Karl-Bräuer-Institut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin, Französische Straße 9-12
Telefon: 030/259396-32
E-Mail: kbi@steuerzahler.de
Internet: <http://www.karl-braeuer-institut.de>

Inhaltsübersicht

Kurzfassung	2
1. Umstrittener Aussteuerungsbetrag	4
2. Ziel und Ausgestaltung des Aussteuerungsbetrags	5
3. Mängel und Nachteile des Aussteuerungsbetrags	7
3.1 Anreizinstrument mit kontraproduktiver Wirkung	7
3.2 Verstoß gegen das Versicherungsprinzip	10
3.3 Verletzung von Haushaltsgrundsätzen	13
3.4 Gesamtwirtschaftliche Nachteile	17
3.5 Verfassungsrechtliche Mängel	20
3.6 Ergebnis: Aussteuerungsbetrag abschaffen!	25
4. Vorschläge zum Ausgleich der Mindereinnahmen im Bundeshaushalt	25
5. Fazit und Forderungen	27
Anhang	29

Kurzfassung

Umstrittener Aussteuerungsbetrag (S. 4 f.)

Der Aussteuerungsbetrag ist seit seiner Einführung umstritten. Vor allem die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung hat zu einem Rechtsstreit zwischen dem Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit und dem Arbeitsministerium geführt. Nach Ansicht des Instituts spricht jedoch alles gegen und nichts für den Aussteuerungsbetrag.

Ziel und Ausgestaltung des Aussteuerungsbetrags (S. 5 ff.)

Der Aussteuerungsbetrag wurde als Instrument zur Verstärkung der Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit eingeführt. Die Regelung sieht vor, dass die Bundesagentur für jeden Empfänger von Arbeitslosengeld I, den sie nicht in den Arbeitsmarkt integriert und der folglich in den Bezug von Arbeitslosengeld II übergeht, einen Strafbetrag an den Bund zahlen muss. Der Gesamtwert des Aussteuerungsbetrags wird für das Jahr 2007 auf vier Mrd. Euro veranschlagt.

Mängel und Nachteile des Aussteuerungsbetrags (S. 7 ff.)

- Als ein Anreizinstrument zur Stärkung der Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur wirkt der Aussteuerungsbetrag kontraproduktiv. Er verschärft die Fehlsteuerung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik anstatt die Arbeitslosigkeit einzudämmen. Hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitslosenvermittlung ist er damit das falsche Mittel.
- Mit der Erhebung des Aussteuerungsbetrags werden Beitragsmittel zweckentfremdet und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wird zusätzlich erhöht. Dies führt zu einer Aushöhlung des Versicherungsprinzips, was die Akzeptanz der Sozialversicherung innerhalb der Bevölkerung gefährdet und zum Missbrauch von Versicherungsleistungen anregt.
- Die unzulässige Umwidmung der Beitragsmittel aus dem Budget der Bundesagentur in den Bundeshaushalt verletzt herrschende Haushaltsgrundsätze, indem beide Haushalte zu einem einzigen Rechnungskreis vermischt werden. Der Bund kann den Aussteuerungsbetrag ohne weiteres mit seiner Gesetzgebungskompetenz erhöhen und verschafft sich auf diese Weise nahezu beliebigen Zugriff auf die Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung. Der Aussteuerungsbetrag fungiert unter dem Deckmantel eines Anreizinstruments ähnlich wie ein Mittel der „Geldwäsche“ und dient ausschließlich der Refinanzierung und Entlastung des Bundeshaushalts.

- Der Aussteuerungsbetrag führt zu einem zusätzlichen Anstieg des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und erhöht damit die Lohnkosten. Dadurch ergeben sich negative Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung sowie letztendlich auf das Wirtschaftswachstum.
- Der Aussteuerungsbetrag verstößt gegen verfassungsrechtliche Vorgaben: Erstens gegen die Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 GG, da zweckgebundene Beitragsmittel zur Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes vereinnahmt werden. Zweitens gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 20 GG, da der Aussteuerungsbetrag als Mittel weder geeignet und erforderlich ist noch in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht. Drittens gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, indem durch die Erhebung des Aussteuerungsbetrags die Gruppe der Beitragszahler gegenüber der Allgemeinheit ohne hinreichende Begründung doppelt belastet wird.

Aufgrund dieser Mängel und Nachteile fordert das Institut eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags.

Vorschläge zum Ausgleich der Mindereinnahmen im Bundeshaushalt (S. 25 ff.)

Infolge einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags würden dem Bund Einnahmeausfälle in Höhe von etwa vier Mrd. Euro entstehen. Diese Mindereinnahmen des Bundes wären weder durch Steuererhöhungen noch durch eine Nettokreditaufnahme oder eine Reduzierung des Bundeszuschusses zur Arbeitslosenversicherung zu kompensieren, sondern sollten durch den Abbau von entbehrlichen Ausgaben ausgeglichen werden. Hierfür könnte der Bund beispielsweise den Zuschlag bei dem Übergang von Arbeitslosengeld I in den Arbeitslosengeld-II-Bezug streichen und die Ein-Euro-Jobs sowie weitere ineffiziente Eingliederungsmaßnahmen kürzen bzw. abschaffen.

Fazit und Forderungen (S. 27 f.)

Das Institut schlägt vor, ein Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel einer entsprechenden Änderung des Sozialgesetzbuchs einzuleiten und den § 46 Abs. 4 SGB II, der die Erhebung des Aussteuerungsbetrags regelt, ersatzlos abzuschaffen. Die dadurch frei werdenden Beitragsmittel sollten für eine Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung verwendet werden, der allein dadurch um bis zu 0,5 Prozentpunkte sinken könnte. Die Mindereinnahmen des Bundes, die infolge der Abschaffung des Aussteuerungsbetrags entstehen, sollten durch den Abbau von entbehrlichen Ausgaben ausgeglichen werden.

1. Umstrittener Aussteuerungsbetrag

Der Aussteuerungsbetrag ist seit seiner Einführung umstritten. Seine Gegner weisen darauf hin, dass mit ihm Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung in den Bundeshaushalt abgezogen und unzulässigerweise für andere Zwecke als für versicherungsgemäße Leistungen verwendet werden. Zudem sei der Aussteuerungsbetrag entgegen den angestrebten Zielen¹ weder ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Vermittlungsanreize der Bundesagentur für Arbeit noch mit der Finanzverfassung vereinbar². Seine Befürworter sehen dagegen im Aussteuerungsbetrag eine wirkungsvolle Maßnahme zur Erhöhung des Vermittlungserfolges der Bundesagentur sowie ferner eine zulässige Beteiligung dieser an den Ausgaben für nicht vermittelbare Arbeitslose³.

Die Rechtmäßigkeit des Aussteuerungsbetrags wird insbesondere vom Verwaltungsrat der Bundesagentur in Frage gestellt, der diese Regelung durch ein juristisches Gutachten auf seine Verfassungskonformität prüfen lassen will. Das Vorhaben wurde jedoch vom Arbeitsministerium untersagt mit dem Argument, der Verwaltungsrat unterliege der Rechts- und Fachaufsicht des Ministeriums und habe daher die Aufgabe, die Umsetzung bestehender Gesetze zu unterstützen und kein Recht, diese auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen⁴. Daraufhin hat der Verwaltungsrat Klage gegen das Verbot erhoben⁵. Unabhängig von der Gerichtsentscheidung kündigten die beiden Vorsitzenden des Verwaltungsrats an, in Eigenregie ein Gutachten erstellen zu lassen⁶. Für den Fall, dass der Gutachter den Aussteuerungsbetrag als

¹ Siehe Kapitel 2.

² Vgl. beispielsweise *W. Adamy*, Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, in: *Soziale Sicherheit*, Nr. 1/2005, S. 6 ff.; *J. Allmendinger*, Weg mit den „Strafzöllen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 196 vom 24.08.2005, S. 3; *D. Oppermann*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Nr. 120/2005, 16. Jahrgang, S. 1013 sowie *o. V.*, Bedenken gegen Strafzahlungen der Bundesagentur für Arbeit, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 190 vom 17.08.2004, S. 12.

³ Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 63 f.

⁴ Vgl. *D. Creutzburg*, Krach um Arbeitsagentur, in: *Handelsblatt*, Nr. 87 vom 07.05.2007, S. 1; *P. Neumann*, Arbeitsagentur klagt gegen Strafzahlungen für Langzeitarbeitslose, in: *Die Welt* vom 07.05.2007, S. 9 und *P. Ochs*, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Evaluationsbericht 2006 des Instituts für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, Saarbrücken 2006, S. 234. Ein Sprecher des Finanzministeriums soll sich ebenfalls kritisch geäußert haben, indem er die Rechtmäßigkeit des Aussteuerungsbetrags betonte und der Bundesagentur empfahl, das Geld für das geplante Gutachten lieber für andere Ausgaben zu verwenden (vgl. *S. Afhüppe*, BA prüft Klage gegen Strafabgabe, in: *Handelsblatt*, Nr. 233 vom 04.12.2006, S. 4).

⁵ Die Klage des Verwaltungsrates zu dieser Kompetenzzuordnung wurde mittlerweile vom Sozialgericht Nürnberg mit der Begründung abgewiesen, dass es nicht die Aufgabe der Bundesagentur sei, bestehende Gesetze auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Das Gericht ließ allerdings eine Sprungrevision zu, was der Verwaltungsrat als Erfolg wertet und daraufhin nun vor dem Bundessozialgericht klagen will (vgl. *o. V.*, Bundesagentur unterliegt vor Gericht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 108 vom 10.05.2007, S. 12 und *o. V.*, Arbeitsagentur unterliegt dem Bund, in: *Handelsblatt*, Nr. 90 vom 10.05.2007, S. 4).

⁶ Das Gutachten wurde sodann von der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* in Zusammenarbeit mit dem *Deutschen Gewerkschaftsbund* in Auftrag gegeben, denen die beiden Vorsitzenden des

verfassungswidrig einstuft, sind seitens des Verwaltungsrats bereits Klagen von Unternehmen und Arbeitnehmern gegen diese Regelung vorbereitet worden⁷.

Das Institut hat bereits in seiner Stellungnahme zur Verringerung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung gefordert, den Aussteuerungsbetrag abzuschaffen⁸. Nach Ansicht des Instituts spricht alles gegen und nichts für den Aussteuerungsbetrag.

2. Ziel und Ausgestaltung des Aussteuerungsbetrags

Der Aussteuerungsbetrag wurde im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (auch bekannt als „Hartz IV“) eingeführt⁹. Dementsprechend knüpfen Ziel und Ausgestaltung des Aussteuerungsbetrags an diese Neuordnungen an.

Das Hauptvorhaben des Gesetzes bestand darin, die beiden bis dahin nebeneinander bestehenden Fürsorgesysteme für Arbeitslose, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe, in eine einzige existenzsichernde Fürsorgeleistung, das Arbeitslosengeld (ALG) II, zu überführen. Mit der Reform des Leistungsrechts ging eine organisatorische Neuordnung einher. Im neuen Organisationsgefüge ist die Bundesagentur für Arbeit nur noch für die Betreuung und Vermittlung der ALG-I-Empfänger zuständig. Die damit verbundenen Aufgaben, insbesondere die Zahlung des ALG I, werden wie bisher aus den Beiträgen der Versicherten gedeckt. Die Zuständigkeit für die Bezieher von ALG II obliegt dagegen den im Zuge der Reform gemeinsam von den Kommunen und der Bundesagentur neu gegründeten Arbeitsgemeinschaften. Die bei diesen Arbeitsgemeinschaften entstehenden Kosten für die Fürsorgeleistung ALG II, das auf dem Niveau des soziokulturellen Existenzminimums liegt, und für die Betreuung der Leistungsberechtigten werden vom Bund getragen.

Bei dieser Verteilung von Aufgaben und Ausgaben besteht ganz offensichtlich die Gefahr, dass eine Bundesagentur mit schwachen Vermittlungsleistungen ein Haushaltsrisiko für den Bund werden kann. Denn je weniger Arbeitslose während der Bezugsdauer von ALG I in neue Beschäftigungen vermittelt werden, desto mehr Personen erhalten einen Anspruch auf

Verwaltungsrats jeweils angehören. Vgl. o. V., BA verklagt Arbeitsministerium, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 292 vom 15.12.2006, S. 16.

⁷ Vgl. S. Afhüppe, BA prüft Klage gegen Strafabgabe, (Fn 4), S. 4.

⁸ Siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, Sonderinformation Nr. 50, Berlin 2007, S. 18 f.

⁹ Vgl. Bundesgesetzblatt I, Nr. 66, 2003, S. 2848 ff.

das vom Bund finanzierte ALG II. Es ist daher zweifelsohne geboten, die Bundesagentur zu einer beschleunigten und effizienten Vermittlung von Arbeitslosen anzuhalten.

Zu diesem Zweck führte der Gesetzgeber den Aussteuerungsbetrag ein. Als Instrument zur Verstärkung der Vermittlungsbemühungen und damit zur Beschleunigung der dauerhaften Integration von Arbeitslosen in die Erwerbsbeschäftigung soll er einen Anreiz setzen, „dass Arbeitslose noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld (*ALG I*) dauerhaft beruflich eingegliedert werden“¹⁰. Wird ein Arbeitsloser innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn des Bezugs von ALG I nicht in den Arbeitsmarkt integriert und wechselt folglich in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgemeinschaften, so hat die Bundesagentur einen Aussteuerungsbetrag an den Bund zu überweisen. Dieser fließt in den Bundeshaushalt und wird zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende verausgabt¹¹. Der Gesetzgeber gestaltete den Aussteuerungsbetrag demnach als Erstattung von Ausgaben, die dem Bund durch nicht vermittelte Arbeitslose entstehen. Im Ergebnis werden dadurch die Kosten der Grundsicherung für ein Jahr nicht vom Bund, sondern von der Bundesagentur getragen, die eigentlich nicht für die Finanzierung dieser Leistung zuständig ist.

Die Ausgestaltung des Aussteuerungsbetrags geht im Einzelnen aus § 46 Abs. 4 SGB II hervor. Diese Regelung trat zum 1.1.2005 in Kraft und ist wie folgt formuliert:

„Die Bundesagentur erstattet dem Bund jeweils zum 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November einen Aussteuerungsbetrag, der dem Zwölfwachen der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Beiträge zur Sozialversicherung im vorangegangenen Kalendervierteljahr für eine Bedarfsgemeinschaft, vervielfältigt mit der Zahl der Personen, die im vorangegangenen Kalendervierteljahr innerhalb von drei Monaten nach dem Bezug von Arbeitslosengeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II erworben haben, entspricht.“

Für das Jahr 2004 wurde der Aussteuerungsbetrag auf 8.200 Euro pro Übergang von ALG-I-Empfängern in den ALG-II-Bezug geschätzt. Der Gesamtbetrag sollte sich auf 3,1 Mrd. Euro belaufen¹², war aber tatsächlich viel höher, wie die folgende Tabelle erkennen lässt.

¹⁰ BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 63 f.

¹¹ Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 64. Dort wird auf einen „weiteren Effekt“ der Einführung des Aussteuerungsbetrags hingewiesen, der darin bestehen soll, „dass die finanziellen Mittel, die bisher aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitslosenhilfebezieher verwendet wurden, zum größten Teil für die Grundsicherung für Arbeitssuchende zur Verfügung gestellt werden.“ Siehe auch *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2007, S. 65.

¹² Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 64.

Tabelle 1: Entwicklung des Aussteuerungsbetrags

	Soll 2004 ¹	Soll 2005	Ist 2005	Soll 2006	Ist 2006	Soll 2007
Betrag pro Übergang (in €)	8.200,00	9.857,00	10.046,12	10.080,00	10.000,00	10.250,00
Anzahl Übergänge	378.000	681.400	453.000	525.000	328.000	390.000
Gesamtbetrag (in Tsd. €)	3.100.000	6.717.000	4.556.000	5.300.000	3.282.000	4.000.000
¹ Planzahlen für das Jahr 2004 lt. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003.						

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Das gesamte Aufkommen des Aussteuerungsbetrags lag in den letzten beiden Jahren deutlich unter dem geplanten Wert. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf die Verbesserung der konjunkturellen Wirtschaftslage zurückzuführen. Aktuellen Prognosen zufolge ist für das Jahr 2007 mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl und damit auch mit einem rückläufigen Volumen des Aussteuerungsbetrags zu rechnen¹³. Gleichwohl dürfte der Aussteuerungsbetrag auch dann noch einen ähnlichen Umfang wie im letzten Jahr erreichen¹⁴.

3. Mängel und Nachteile des Aussteuerungsbetrags

3.1 Anreizinstrument mit kontraproduktiver Wirkung

Im Rahmen der „Hartz-Reformen“ erfolgte auch eine Neuausrichtung der Geschäfts- und Steuerpolitik der Bundesagentur¹⁵. Die gemeldeten Arbeitslosen werden bei der Bundesagentur nun einem „Profiling“ unterzogen und abhängig von ihren beruflichen Kenntnissen und Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt in vier Gruppen gegliedert¹⁶. Diese „Kun-

¹³ Im aktuellen Frühjahrsgutachten rechnen die fünf Wirtschaftsforschungsinstitute mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl auf 3,77 Mio. (vgl. *Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V.*, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2007, Berlin 2007, S. 24 ff.). Das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* gibt eine vorsichtiger Prognose von einer Arbeitslosenzahl von 3,9 Mio. ab (vgl. *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB-Kurzbericht Nr. 5/2007, Nürnberg 2007).

¹⁴ Die erste vierteljährliche Zahlung des Aussteuerungsbetrags im Jahr 2007 lag bei 496 Mio. Euro (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Bericht über das erste Quartal 2007, Nürnberg 2007, S. 18), die zweite bei über 600 Mio. Euro (vgl. o.V., Arbeitsagentur zahlt weniger an den Bund, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 113 vom 16.05.2007, S. 22).

¹⁵ Vgl. hierzu das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Bundesgesetzblatt I, Nr. 65, 2003, S. 2848 ff.

¹⁶ Im Einzelnen sind das die folgenden Gruppen: 1. „Marktkunden“, 2. „Beratungskunden Aktivieren“, 3. „Beratungskunden Fördern“ und 4. „Betreuungskunden“. Vgl. *P. Ochs*, Organisatorischer Umbau der Bun-

dendifferenzierung“ soll als Grundlage für eine gezielte und fallspezifische Maßnahmestrategie dienen. Ziel der neuen Steuerung ist es, die ergriffenen Eingliederungsmaßnahmen effektiver als zuvor einzusetzen, so dass die Arbeitsvermittlung beschleunigt wird und die arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente noch während des Bezugs von ALG I und somit vor dem Übergang in die Grundsicherung wirksam werden¹⁷. In diesem Rahmen soll der Aussteuerungsbetrag als Sanktionsmechanismus wirken und die neue Geschäftspolitik unterstützen. Um Strafzahlungen und damit Haushaltsbelastungen zu verhindern, muss die Bundesagentur nach eigener Aussage eine einzelwirtschaftliche Betrachtung ihrer Vermittlungsbemühungen einer volkswirtschaftlichen Beurteilung der Maßnahmenwirkungen vorziehen¹⁸.

An dieser Stelle setzt die Kritik am Aussteuerungsbetrag als wirksames Instrument zur Steigerung der Vermittlungsanreize an. Die Konzentration der Bundesagentur auf eine einzelwirtschaftliche Orientierung bedeutet nichts anderes, als dass der kurzfristigen Integration Vorrang eingeräumt wird gegenüber einer nachhaltigen Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Da die Bundesagentur nur für ihren Rechnungskreis verantwortlich ist, liegt es in ihrem Interesse, auf Eingliederungsmaßnahmen zurückzugreifen, die lediglich innerhalb derjenigen zwölf Monate wirksam werden, in denen ein ALG-I-Empfänger höchstens in ihrem Zuständigkeitsbereich verweilt¹⁹. Unter Berücksichtigung eines wirtschaftlichen Einsatzes der knappen (Beitrags-)Mittel der Bundesagentur liegt es nahe, zum einen auf günstige Maßnahmen zu vertrauen und zum anderen sich auf diejenigen „Kunden“ zu konzentrieren, die gute Chancen auf eine rasche Eingliederung besitzen. Die Bundesagentur wird bei jedem „Kunden“ abwägen, ob es rentabler ist, Vermittlungs- und Betreuungsaktivitäten zum Ziel seiner Eingliederung aufzuwenden oder von diesen abzusehen und dafür den Aussteuerungsbetrag an den Bund zu überweisen²⁰. Übersteigen die Kosten für die Integrationsbemühungen den Aussteuerungsbetrag, so dürfte es aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rentabel sein, in den „Kunden“ zu „investieren“. Folglich wird bevorzugt eine Personengruppe von Arbeitslosen gefördert, die auch ohne Bemühen der Bundesagentur relativ gute Chancen hat, in einem absehbaren Zeitraum eine Erwerbstätigkeit zu finden.

desagentur für Arbeit, Erster Zwischenbericht 2005 des Instituts für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, Saarbrücken 2005, S. 108.

¹⁷ Vgl. P. Ochs, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, (Fn 4), S. 72 f.

¹⁸ Vgl. ebd.

¹⁹ Für 55 Jahre alte und ältere Arbeitslose gilt nach § 127 SGB III eine Ausnahmeregelung, wonach diese Personengruppe bis zu 18 Monaten ALG I beziehen kann.

²⁰ Vgl. W. Spellbrink, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, in: Soziale Sicherheit, Nr. 2/2005, S. 60.

Dies bewirkt aber eine Fehlsteuerung der Vermittlungstätigkeit, die zu Lasten von schwieriger vermittelbaren Arbeitslosen mit geringeren Integrationschancen, den nach dem „Profiling“ so genannten „Betreuungskunden“, geht. Wird ein Arbeitsloser als „Betreuungskunde“ klassifiziert, so ist es für die Bundesagentur gemäß der neuen Steuerungslogik nicht lohnend, aktivierende Maßnahmen einzusetzen, sofern davon ausgegangen wird, dass deren Wirkung erst nach einem Jahr eintritt, denn zuvor wäre der Aussteuerungsbetrag fällig. Jener verschärft somit die Gefahr für den Personenkreis der „Betreuungskunden“, nicht ausreichend gefördert zu werden und schnell auf dem „Abstellgleis“ zu landen²¹. Grundsätzlich werden also Anreize gestärkt, auf langfristige Eingliederungsmaßnahmen zu verzichten, da die Kosten dieser Maßnahmen unmittelbar bei der Bundesagentur anfallen, während die Haushaltsentlastungen im Bundeshaushalt wirksam werden. Ebenfalls wird von Maßnahmen abgesehen, je kürzer die Verbleibdauer im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur ist.²²

Prinzipiell ist es sehr fraglich, wie ein solches Anreizinstrument wie der Aussteuerungsbetrag direkt auf die Vermittlungsaktivität eines Arbeitsvermittlers wirken soll. Als ausführendes Organ hat sich der einzelne Vermittler an die Vorgaben der Direktion zu halten, das heißt nach der Produkteinsatzlogik dem jeweiligen „Kunden“ die passende Maßnahme zuzuordnen. Aufgrund dieser strikten Produkteinsatzlogik wird der Mitarbeiter zum einen in seiner Flexibilität hinsichtlich der Anordnung von aktivierenden Maßnahmen eingeengt²³. Zum anderen belastet die Zahlung des Aussteuerungsbetrags lediglich den Haushalt der Bundesagentur und bleibt für den einzelnen Arbeitsvermittler unmerklich. Das bedeutet, dass er unabhängig von der Anzahl der erfolgreichen Eingliederungsfälle bzw. seinem Vermittlungserfolg ein Festgehalt ausgezahlt bekommt. Der Aussteuerungsbetrag mindert seine Vergütung also nicht, so dass dieser kein direktes Sanktionskriterium für seine Vermittlungsbemühungen darstellt. Um die beabsichtigte Wirkung zu erreichen, hätte die Bundesagentur ein anreizorientiertes Mitarbeitersystem einführen sollen, das sich an dem Vermittlungserfolg der Mitarbeiter orientiert²⁴. Im Rahmen eines solchen Systems könnten dann erfolgsabhängige Prämien gezahlt werden,

²¹ Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund*, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 2/06, Berlin 2006, S. 4.

²² Vgl. beispielsweise *J. Allmendinger*, Weg mit den „Strafzöllen“, (Fn 2), S. 35; *P. Bofinger et al.*, Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich, Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, o. O. 2006, S. 111.

²³ *P. Ochs*, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, (Fn 4), S. 94 ff.

²⁴ Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 90, Berlin 2005, S. 5.

die zum Beispiel umso höher ausfallen, je schwieriger es im Einzelfall ist, einen Arbeitslosen erfolgreich dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren²⁵.

Im Ergebnis ist es unbestritten erforderlich, die Arbeitsvermittlung innerhalb der Bundesagentur mit Anreizelementen zu erweitern. Jedoch ist der Aussteuerungsbetrag dafür das falsche Instrument. Denn dieser wirkt kontraproduktiv, indem er nicht die gewünschten Anreizeffekte produziert, sondern die Fehlsteuerung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter verschärft. Aus diesen Gründen muss der Aussteuerungsbetrag durch geeignete Anreizelemente ersetzt werden.

3.2 Verstoß gegen das Versicherungsprinzip

Die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung besteht darin, den versicherten Mitgliedern einen finanziellen Ausgleich des Einkommensausfalls bei Eintritt des Risikos „Arbeitslosigkeit“ zu gewähren. Darüber hinaus haben Versicherte einen Anspruch auf Hilfe bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.²⁶ Zur Finanzierung ihrer Leistungen erhebt die Bundesagentur einen Zwangsbeitrag, der unter Berücksichtigung des Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzips in einem angemessenen Verhältnis zu den gewährten Leistungen der Arbeitslosenversicherung stehen sollte. Aus den verfügbaren finanziellen Mitteln sollen also die versicherungsgemäßen Leistungen aufgebracht werden.

Ein Verstoß gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip ist zum Beispiel die Leistungsgewährung an nicht versicherte Personen, das heißt Personen, die keinen Versicherungsbeitrag entrichten bzw. entrichtet haben. In diesem Zusammenhang spricht man von versicherungsfremden Leistungen. Diese mögen durchaus aus sozialpolitischen Gründen ihre Berechtigung haben, jedoch sind sie in einem solchen Fall nicht aus Beitrags-, sondern aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren und daher von allen Bürgern zu tragen, weil damit meist gesamtgesellschaftliche Ziele verfolgt werden. Andernfalls würde die relativ kleinere Perso-

²⁵ Vgl. H. Schneider, W. Eichhorst und K. F. Zimmermann, Konzentration statt Verzettlung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg, IZA Discussion Paper No. 2055, Bonn 2006, S. 10.

²⁶ Siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 96, Wiesbaden 2002, S. 23.

nengruppe der Beitragszahler Aufgaben finanzieren, die der gesamten Gesellschaft zugute kommen.²⁷

Der Aussteuerungsbetrag stellt jedoch weder eine versicherungsgemäße, noch eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung dar. Es handelt sich hierbei um einen reinen Geldmittelabfluss aus dem Haushalt der Bundesagentur in den Bundesetat, der für die Versicherten gar keine zusätzliche Leistung darstellt. Die Beitragszahlungen der Versicherten werden damit in den Bundshaushalt umgeleitet, um mit diesen die Grundsicherung für erwerbslose Personen zu finanzieren²⁸. Bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen im Sinne der Existenzsicherung sowie bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit handelt es sich jedoch um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen angemessen ist²⁹. Die Verwendung von Beitragseinnahmen einer Sozialversicherung für derartige Aufgaben stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip dar. Zum ersten Mal in der Geschichte werden Sozialversicherungsbeiträge durch den Bundshaushalt vereinnahmt³⁰. Die Beitragszahler werden letztendlich zur Finanzierung der Existenzsicherung herbeigezogen, die keine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist und auf die auch ohne die Entrichtung des Versicherungsbeitrags ein Anspruch besteht. Bezieht man die Höhe des geplanten Aussteuerungsbetrags auf die mit 33,14 Mrd. Euro angesetzten Beitragseinnahmen³¹, so bedeutet dies, dass der Bund etwa zwölf Prozent der Versicherungsbeiträge in seinen Etat überführt.

Darüber hinaus ist das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit zum größten Teil auf konjunkturelle und strukturelle Einflüsse zurückzuführen und weniger auf die Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur. Sind die Übertritte der Arbeitslosen aus dem ALG-I-Bezug in die Zuständigkeit der Arbeitsgemeinschaften strukturell und konjunkturell bedingt, so entzieht sich der Bund mit der Einführung eines Aussteuerungsbetrags als Sanktionsmechanismus der finanziellen Verantwortung für die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit und überwälzt die Ausgaben auf die Bundesagentur. Diese gibt die Belastung über einen überhöhten Beitragssatz schließlich an die Versicherten weiter, die nun für Entwicklungen haften, die sie keineswegs

²⁷ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 26), S. 23 f.

²⁸ Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 64. Siehe auch Kapitel 2.

²⁹ Vgl. *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Wiesbaden 2005, S. 368 f. sowie § 46 Abs. 1 SGB II.

³⁰ Vgl. *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Presseinformation 48/03 vom 30.07.2003.

³¹ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2007, Nürnberg 2006, S. 4.

beeinflussen können³². Aber auch wenn der Übergang in den ALG-II-Bezug auf Ineffizienzen innerhalb der Bundesagentur zurückzuführen wäre, so ist es nicht angebracht, die Beitragszahler dafür finanziell verantwortlich zu machen. Denn sie dürfen zu Recht von der Bundesagentur erwarten, dass diese wirtschaftlich und keinesfalls verschwenderisch mit ihren Beitragseinnahmen umgeht, was ohnehin als selbstverständlich vorauszusetzen ist.

Eine Aufweichung des eigentlichen Zweckes der Arbeitslosenversicherung durch die Ausweitung von versicherungsfremden Leistungen sowie durch nicht versicherungsgemäße Mittelabflüsse wie den Aussteuerungsbetrag führt letztlich dazu, dass der Versicherungsbeitrag in keinem Verhältnis mehr zur Versicherungsleistung steht. Das Äquivalenzprinzip wird auf diese Weise zunehmend außer Kraft gesetzt. Der Beitrag wird schließlich zu einer steuerähnlichen Abgabe umgestaltet und von den Versicherten als eine zusätzliche Sondersteuer wahrgenommen. Dies kann dazu führen, dass die Sozialversicherung an Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung verliert³³, was auch eine weniger verantwortliche Inanspruchnahme von Leistungen und eine daraus resultierende Ausweitung der Ausgaben mit sich bringen würde.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass der Bund mit seinem (Mehrwert-)Steuerzuschuss zur Arbeitslosenversicherung nicht nur die versicherungsfremden Leistungen, sondern auch den Aussteuerungsbetrag finanziert. Denn der Aussteuerungsbetrag kann tatsächlich gar nicht aus Steuermitteln, sondern nur aus den Beitragseinnahmen erbracht werden. Dies geht insbesondere daraus hervor, dass der Bundeszuschuss längst nicht so hoch ist, wie er zur Finanzierung der gesamten versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung sein müsste. Der Bundeszuschuss beläuft sich im Jahr 2007 auf 6,47 Mrd. Euro³⁴, der Gesamtwert der (quantifizierbaren) versicherungsfremden Leistungen liegt dagegen bei etwa 9,49 Mrd. Euro³⁵, so dass sich die Finanzierungslücke auch ohne den Aussteuerungsbetrag auf rund drei Mrd. Euro beläuft. Addiert man die geplanten Ausgaben für den Aussteuerungsbetrag von vier Mrd. Euro hinzu, so müsste der Bundeszuschuss auf 13,49 Mrd. Euro erhöht werden. Vor dem Hintergrund eines existierenden Bundeszuschusses und der gesetzlich vereinbarten Defizithaftung des Bundes für den Haushalt der Bundesagentur³⁶ erscheint es darüber hinaus kontraproduktiv, auf der einen Seite der Bundesagentur über einen

³² Vgl. *W. Adamy*, Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, (Fn 2), S. 7 und *W. Spellbrink*, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, (Fn 20), S. 60.

³³ Vgl. *W. Adamy*, Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik, (Fn 2), S. 12.

³⁴ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2007, (Fn 31), S. 4.

³⁵ Siehe Tabelle 2 im Anhang.

³⁶ Vgl. § 365 SGB III.

Steuerzuschuss Finanzmittel zufließen zu lassen, um sie auf der anderen Seite über den Aussteuerungsbetrag wieder zu entziehen³⁷. Zudem ist der Steuerzuschuss laut Bundeshaushalt ausdrücklich für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung vorgesehen, worunter die versicherungsfremden Leistungen fallen³⁸. Somit wird deutlich, dass der Aussteuerungsbetrag ausschließlich aus Beitragsmitteln aufgebracht wird.

Im Ergebnis ist eine Erhebung des Aussteuerungsbetrags mit dem Versicherungsprinzip nicht vereinbar. Der Aussteuerungsbetrag stellt ein Fremdelement innerhalb der Arbeitslosenversicherung dar, indem er das Äquivalenzprinzip aushöhlt, und sollte aus diesem Grund schnellstens eliminiert werden.

3.3 Verletzung von Haushaltsgrundsätzen

Der Aussteuerungsbetrag ist ebenfalls aus haushaltspolitischer Sicht problematisch. Grundsätzlich sollten alle haushaltswirksamen Aktivitäten des Staates vollständig erfasst und in einem einzigen Haushaltsplan eingestellt werden³⁹. Dies gilt vor allem auch für die Einnahmen des Staates aus Steuern und Beiträgen. Sofern sich der Gesetzgeber jedoch entschließt, von diesen Grundsätzen der Haushaltseinheit und –vollständigkeit abzuweichen, und wenn dafür gute Gründe vorliegen, wie gerade im Falle der Sozialversicherung, dann sollte er die Abweichung konsequent durchführen. Das heißt insbesondere, dass die Einnahmen des Bundes in den Bundeshaushalt gehören⁴⁰ und die Einnahmen der Sozialversicherung in deren Haushalt einzustellen sind⁴¹. Andernfalls werden die Budgetprinzipien verletzt. Die Haushaltstransparenz ist vor allem für den Steuer- und Beitragszahler von Relevanz, da dieser infolge der Durchsichtigkeit erkennen kann, inwiefern er mit Abgaben belastet wird und für welche Zwecke die vom Staat vereinnahmten Finanzmittel verwendet werden. Fehlt es an der Haushalts-

³⁷ Vgl. P. Ochs, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, (Fn 4), S. 238 und *Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände*, Stellungnahme zur Anhörung im Sozialpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtages vom 29.11.2004, S. 11.

³⁸ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2007, S. 65.

³⁹ Dieser Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts sowie der Grundsatz der Haushaltseinheit sind neben weiteren Budgetprinzipien in der deutschen Finanzverfassung verankert. Vgl. Art. 104a ff. GG.

⁴⁰ In der Bundesrepublik sind alle Gebietskörperschaften als Träger der staatlichen Finanzpolitik dazu verpflichtet, für jede Rechnungsperiode einen Haushaltsplan gemäß den in der Finanzverfassung verankerten Haushaltsgrundsätzen aufzustellen. Der Bundeshaushalt umfasst beispielsweise alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes, die seinem Verantwortungsbereich obliegen. Zu den Haupteinnahmequellen gehören die Steuereinnahmen, mit denen öffentliche Aufgaben finanziert werden.

⁴¹ Neben den Gebietskörperschaften existieren die sog. Parafisci. Darunter versteht man dem Bund nachgelagerte und organisatorisch selbständige Körperschaften, die ebenfalls öffentliche Aufgaben zu bewältigen haben und die über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter verfügen. Dazu zählen zum Beispiel die Sozialversicherungen.

transparenz, so kann die parlamentarisch-demokratische Legitimation und Kontrolle über die finanzielle Inanspruchnahme der Bürger hinsichtlich öffentlicher Aufgaben nicht wirksam werden.⁴²

Die Befolgung der Budgetprinzipien ist im vorliegenden Falle besonders wichtig, weil sich nur bei hinreichender Haushaltstransparenz erkennen lässt, ob die für den Bundeshaushalt einerseits und den Sozialversicherungshaushalt andererseits geltenden Finanzierungsgrundsätze beachtet werden.

Die Träger der Sozialversicherungen sind mit dem Recht ausgestattet, eigene Zwangsbeiträge zu erheben, um mit diesen einen bestimmten Zweck, nämlich die Versicherungsleistung, zu finanzieren. Aufgrund der organisatorischen und rechtlichen Selbständigkeit gilt auch für die Sozialversicherungsträger die Pflicht, eigene Haushaltspläne aufzustellen. Die Einnahmen aus Versicherungsbeiträgen sind dabei strikt zweckgebunden und von den allgemeinen Finanzmitteln des Bundes zu trennen. Die Beiträge dürfen daher vom Bund nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet werden⁴³. So gesehen ist es ein Verstoß gegen haushaltspolitische Grundsätze, Beitragseinnahmen der Bundesagentur unter der Bezeichnung „Aussteuerungsbetrag“ in den Bundeshaushalt einzustellen.

Mit den haushaltspolitischen Grundsätzen ist es durchaus vereinbar, dass der Bund den Sozialversicherungsträgern einzelne sachfremde Aufgaben zuweist, die normalerweise in seine Verantwortung fallen, wenn er zugleich das Konnexitätsprinzip beachtet. Danach muss diejenige Ebene, die die Zuweisung angeordnet hat, auch die Finanzierung jener Aufgabe übernehmen⁴⁴. Auf diese Weise wird die Finanzierung der versicherungsfremden Aufgaben durch allgemeine Steuermittel sichergestellt⁴⁵.

Unvereinbar mit den haushaltspolitischen Grundsätzen ist es hingegen, wenn der Bund zur Finanzierung ihm selbst obliegender Aufgaben auf die Beitragsmittel der Sozialversicherung zugreift. So verstößt zum Beispiel das Begehren des Finanzministers, die konjunkturbeding-

⁴² Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aufkommen und Verbreitung von Sonderabgaben, Rundschreiben 3/2007, S. 2.

⁴³ Vgl. *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, Tübingen 2001, S. 289 und *C. Rolfs*, Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, München 2000, S. 119. Siehe auch Abschnitt 3.2 und Abschnitt 3.5.

⁴⁴ Vgl. *H. Zimmermann und K.-D. Henke*, Finanzwissenschaft, 9. Auflage, München 2005, S. 508. Das Konnexitätsprinzip basiert auf Art. 104a GG.

⁴⁵ Vgl. § 30 Abs. 2 SGB IV.

ten Überschüsse der Bundesagentur unmittelbar in den Bundeshaushalt zu überführen, um mit diesen Mitteln den Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung zu finanzieren, gegen die haushaltpolitischen Grunderfordernisse und ist daher abzulehnen⁴⁶. Derartige Überschüsse sollten den Beitragszahlern mittels einer Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zurückgegeben werden⁴⁷. Darüber hinaus muss der Bund daran gehindert werden, über Umwege die Finanzmasse der Parafisci in den Bundeshaushalt umzuleiten oder den Bundeshaushalt auf Kosten der Sozialversicherung von gesamtgesellschaftlichen Ausgaben zu entlasten. Wie das Beispiel der versicherungsfremden Aufgaben zeigt, liegt deren Umfang innerhalb der Sozialversicherung über der Summe der zugewiesenen Bundesmittel⁴⁸. Ähnlich zu beurteilen ist die Verpflichtung der Bundesagentur, unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungen an den Bund zu leisten. Denn diese Verpflichtung, das heißt der Aussteuerungsbetrag, lässt sich nicht als Ausnahme von der strikten Trennung der Haushalte begründen.

Der Aussteuerungsbetrag wurde vor allem unter dem Vorwand eingeführt, einen effektiven Anreiz für die Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur zu schaffen. Wie bereits festgestellt wurde, wirkt er als Anreizinstrument jedoch kontraproduktiv⁴⁹. Zudem ist der unsystematische Einbezug jenes Personenkreises in den Aussteuerungsbetrag zu kritisieren, der von der so genannten „58er Regelung“ nach § 428 SGB III betroffen ist. Nach dieser Regelung müssen Erwerbslose, die 58 Jahre und älter sind, dem Arbeitsmarkt nicht mehr im vollen Umfang zur Verfügung stehen. Die Zahlung des ALG I wird dann nicht gekürzt, sofern sie sich verpflichten, zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine Altersrente aus der Gesetzlichen Rentenversicherung zu beziehen. Aufgrund der geminderten Chancen auf eine Wiedereingliederung von älteren Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt wird diesen damit ein abschlagsfreier Übergang in den Rentenbezug ermöglicht. Die Bundesagentur muss deshalb keine Vermittlungsanstrengungen für jene Personengruppe unternehmen. Die „58er Regelung“ kollidiert also offenkundig mit der Zielsetzung des Aussteuerungsbetrags, die Vermittlungstätigkeiten der Bundesagentur effektiver zu gestalten⁵⁰. Der Bund verlangt eine Strafabgabe für Personen, die auf seine eigene Anweisung hin nicht mehr unbedingt vermittelt werden sollen. Dies belegt die

⁴⁶ Das erkennt auch die Bundeskanzlerin an, die korrekterweise festgestellt hat, dass die Bundesagentur kein „Steinbruch“ ist, um „Lücken an anderen Stellen zu füllen“. Vgl. o. V., Merkel blockt Steinbrücks Pläne ab, in: Handelsblatt, Nr. 78 vom 23.04.2007, S. 3.

⁴⁷ Siehe auch *Bund der Steuerzahler*, Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgeben, Presseinformation vom 20.04.2007.

⁴⁸ Siehe Abschnitt 3.2.

⁴⁹ Siehe Abschnitt 3.1.

⁵⁰ Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund*, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, (Fn 21), S. 5 sowie *P. Ochs*, Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, (Fn 4), S. 238.

willkürliche Definition des Aussteuerungsbetrags und den Willen des Bundes, auf zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherung zuzugreifen.

Schließlich argumentiert der Gesetzgeber in der Begründung zum Gesetzentwurf, die Bundesagentur würde infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nun Mittel für die Betreuung der Arbeitslosenhilfeempfänger einsparen und hätte somit Spielraum, sich an der Finanzierung der Grundsicherung zu beteiligen⁵¹. Diese Argumentation ist zwar vordergründig richtig, sie übersieht aber, dass die bisherigen Kosten für die Arbeitslosenhilfe vom Bund durch einen Steuerzuschuss selbst getragen wurden⁵². Nicht die Bundesagentur, sondern der Bund selbst spart demnach Mittel ein. Die Abzweigung des Aussteuerungsbetrags und folglich der Beitragseinnahmen bedeutet daher für den Bundeshaushalt eine doppelte Bereicherung⁵³.

Der Bund entzieht sich außerdem seiner finanziellen Verantwortung sowohl für die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit als auch für die Grundsicherung⁵⁴. Denn wenn die Mittel aus der Erhebung des Aussteuerungsbetrags ganz offensichtlich für die Leistungen im Rahmen des ALG II verwendet werden sollen und der Aussteuerungsbetrag pro Übergang aus dem ALG-I in den ALG-II-Bezug sich nach den durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen für die Grundsicherung einer Bedarfsgemeinschaft richtet⁵⁵, bedeutet dies wirtschaftlich gesehen nichts anderes, als dass die Bundesagentur die Ausgaben des Bundes für die Existenzsicherung für die Dauer von einem Jahr übernimmt. Da die Bundesagentur aber keine sachliche Verpflichtung hat, für ALG-II-Empfänger aufzukommen, fällt auch dieser mögliche Vorwand für einen Zugriff des Bundes auf die Mittel der Arbeitslosenversicherung weg.

Die besondere Gefahr, die sich hinter dieser Vorgehensweise verbirgt, liegt darin, dass der Bund die Höhe des Aussteuerungsbetrags pro Übergang selbst bestimmen kann. Ebenfalls kann er den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung festsetzen, so dass die Möglichkeit einer beliebigen Refinanzierung auf Kosten der Beitragszahler je nach Haushaltslage

⁵¹ Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 63 f.

⁵² Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III.

⁵³ Vgl. *W. Spellbrink*, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, (Fn 20), S. 60.

⁵⁴ Siehe Abschnitt 3.2.

⁵⁵ Siehe Kapitel 2.

besteht⁵⁶. So wurde der Aussteuerungsbetrag von geplanten 8.200 Euro pro Übergang noch vor der Einführung auf 9.857 Euro erhöht und betrug im Jahr 2005 schließlich 10.046 Euro⁵⁷. Im Herbst 2006 plante der Bundesfinanzminister sogar, den Aussteuerungsbetrag auf 14.000 Euro anzuheben⁵⁸. In die gleiche Richtung tendieren Überlegungen, die Mehreinnahmen der Bundesagentur über eine Erhöhung des Aussteuerungsbetrags in die Gesetzliche Krankenversicherung umzuleiten⁵⁹. Der Aussteuerungsbetrag wirkt demnach ähnlich wie ein Mittel der „Geldwäsche“, indem er Beitragseinnahmen, auf die der Bund nicht zugreifen darf, in nicht zu begründende Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Bund umwandelt. Er dient somit nur einem Zweck, nämlich der Refinanzierung und Entlastung des Bundeshaushalts.

Die dargelegte Argumentation des Bundes für einen Zugriff auf die Beitragseinnahmen der Bundesagentur kann die haushaltspolitischen Bedenken nicht entkräften. Der Bund bedient sich unter dem Deckmantel eines Anreizinstruments bei den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung und trägt „in nicht unerheblichem Maße zur Verschleierung von Finanzbeziehungen zwischen der Bundesagentur und dem Bund bei“⁶⁰. Die beiden voneinander getrennten Haushalte der Bundesagentur auf der einen und des Bundes auf der anderen Seite werden damit zu einem Rechnungskreis vermischt. Der Bund verstößt mit derartigen Finanzströmen gegen die sachgemäße Trennung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherung und verletzt dabei die maßgeblichen Budgetgrundsätze.

3.4 Gesamtwirtschaftliche Nachteile

Die steigenden Beiträge zur Gesetzlichen Sozialversicherung sind vor dem Hintergrund der damit einhergehendem negativen Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung seit Jahren ein brisantes wirtschaftspolitisches Thema. In den letzten vier Jahrzehnten stiegen diese Beitragslasten um fast 15 Prozentpunkte, was gemessen am Niveau aus dem Jahr 1970 einer rela-

⁵⁶ Vgl. *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Presseinformation 48/03 vom 30.07.2003 und *Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände*, Stellungnahme zur Anhörung im Sozialpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtages vom 29.11.2004, S. 11.

⁵⁷ Siehe Kapitel 2.

⁵⁸ Vgl. *C. Hulverscheidt und B. Marschall*, Steinbrück bietet Union Kompromiss bei BA-Überschüssen an. Abrufbar im Internet: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/126078.html>, Abrufdatum: 04.04.2007; *dieselben*, Lohnnebenkosten sollen steigen, in: *Financial Times Deutschland* vom 30.10.2006. Der Finanzminister schlug vor, eine Beitragssatzsenkung mit einer Erhöhung des Aussteuerungsbetrags zu verbinden.

⁵⁹ Vgl. *o. V.*, Wie kommt das Geld aus der Bundesagentur in die Krankenkassen?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 92 vom 20.04.2007, S. 12.

⁶⁰ *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 29), S. 124.

tiven Erhöhung von über 50 % gleicht. Beim Vergleich der Sozialversicherungszweige fällt auf, dass der größte relative Anstieg dem Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zukommt. Dieser vervierfachte sich bis zum Jahre 1995 und blieb danach konstant, bevor er zu Beginn des laufenden Jahres auf 4,2 % zurückgeführt wurde.⁶¹

Für diesen hohen Anstieg sind hauptsächlich strukturelle Fehlentwicklungen maßgeblich, wodurch die Arbeitslosenzahl seit dem Anfang der 70er Jahre kontinuierlich anstieg⁶². Aber auch die Ausweitung von Leistungen, insbesondere die Ausdehnung der Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, führte zu einem steigenden Beitragssatz⁶³. In dieser Hinsicht erfolgte ein Paradigmenwechsel, der die Arbeitslosenversicherung nicht mehr „nur“ als eine Versicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit definierte, sondern den Versicherten auch Ansprüche auf adäquate Betreuung und Vermittlung seitens der zuständigen Stelle, der heutigen Bundesagentur für Arbeit, gewährte⁶⁴.

Die Variation der Beiträge zur Sozialversicherung kann gesamtwirtschaftliche Effekte nach sich ziehen. Sind die Sozialversicherungsabgaben an die Lohnhöhe gekoppelt, wie es in der Bundesrepublik der Fall ist, so ergeben sich durch Beitragssatzänderungen Rückwirkungen auf die Beschäftigung und letztendlich auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Aus der Erhebung des Aussteuerungsbetrags resultiert ein erhöhter Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung, wodurch sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer belastet werden. Der Umfang des Aussteuerungsbetrags, der für das Jahr 2007 mit vier Mrd. Euro im Haushaltsplan angegeben wurde, entspricht einem Anteil am gesamten Beitragssatz von etwa einem halben Prozentpunkt⁶⁵.

⁶¹ Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung betrug 1970 lediglich 1,3 % und stieg bis zu der Absenkung zum Jahresanfang auf 6,5 % an. Siehe Abbildung 1 im Anhang.

⁶² Noch 1971 betrug die Arbeitslosenzahl in Westdeutschland 185.000 Personen. 1975 wurde die Millionengrenze überschritten. Seitdem stieg die Arbeitslosenzahl kontinuierlich an (vgl. *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Eckdaten der Arbeitslosigkeit, Abrufbar im Internet: <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/tabellen/Tab83jg.pdf>, Abrufdatum: 03.05.2007). Laut aktueller Statistik waren Ende April 2007 in Westdeutschland 2,6 Mio. und in Ostdeutschland 1,36 Mio. Personen arbeitslos gemeldet (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Monatsbericht April 2007, Nürnberg 2007).

⁶³ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 8), S. 2.

⁶⁴ Vgl. *Stiftung Marktwirtschaft*, Reformoptionen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 24), S. 5.

⁶⁵ Geht man von einem Volumen der Beitragseinnahmen im Jahre 2007 von 33,1 Mrd. Euro und dem aktuellen Beitragssatz von 4,2 % aus, so belaufen sich die Einnahmen aus einem Beitragsprozentpunkt auf rund 7,9 Mrd. Euro. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 8), S. 4.

Eine Beitragssatzerhöhung verursacht nachteilige Wirkungen sowohl auf der Arbeitsangebots- als auch auf der Arbeitsnachfrageseite. Ein steigender Beitragssatz erhöht die Personalzusatzkosten eines Unternehmens, was unter Allokationsaspekten kritisch zu beurteilen ist. Sofern die Arbeitgeber die höheren Arbeitskosten nicht über Absatzpreise oder – bei Unterstellung eines nach unten hin inflexiblen Lohnes – über Arbeitsentgelte weitergeben bzw. überwälzen können, werden sie dazu gezwungen, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften zu senken oder aber bestehende Arbeitsverhältnisse aufzulösen. Vor allem bei Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion ist dies von Bedeutung. Denn Beitragserhöhungen verteuern den Produktionsfaktor Arbeit und verringern in der Tendenz die Nachfrage nach Arbeitskräften, was wiederum eine kontinuierlich steigende Unterbeschäftigung hervorrufen kann. Der Konsum der Arbeitnehmer würde eingeschränkt und die Unternehmergewinne würden sinken. Dieses Szenario hat in der Folge eine negative Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung. Letztendlich würde ein solcher dauerhafter Nachfrageausfall das Wirtschaftswachstum schmälern.⁶⁶

Auf der Arbeitsangebotsseite können sich vor allem bei Existenz eines flexiblen Bruttolohns und eines unelastischen Arbeitsangebots negative Effekte ergeben. Ein steigender Beitragssatz kann unter diesen Annahmen vom Unternehmer auf den Arbeitnehmer überwälzt werden und verringert folglich dessen Nettoverdienst. Die Arbeitnehmer könnten nun die Möglichkeit ergreifen, aufgrund der wachsenden Abgabenbelastung aus offiziellen Beschäftigungsverhältnissen in die mit Sozialversicherungsbeiträgen unbelastete Schwarzarbeit auszuweichen. Derartige Ausweichreaktionen würden zu einem Anstieg der Schattenwirtschaft führen und schließlich negative Beschäftigungs- und Wachstumseffekte nach sich ziehen⁶⁷.

Da der Aussteuerungsbetrag den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung über das hinaus erhöht, was versicherungsgemäß vertretbar ist, müssen ihm insoweit die soeben genannten unerwünschten Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen zugerechnet werden. Deshalb ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags und eine entsprechende Beitragssatzsenkung dringend geboten. Diese Reduzierung ist zudem die geeigneteste

⁶⁶ Zu den ausführlichen Wirkungen von erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen auf die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot siehe *J. Eekhoff*, Beschäftigung und soziale Sicherung, 2. Auflage, Tübingen 1998, S. 65 ff.

⁶⁷ Vgl. *W. Schäfer*, Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik, Diskussionspapiere der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Nr. 46/2006, S. 4ff. Das Ausmaß der Schattenwirtschaft wird für Deutschland für das Jahr 2006 auf knapp 15 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geschätzt. In 1975 betrug der Anteil lediglich 5,75 % des BIP (vgl. *F. Schneider*, Rückläufige Schattenwirtschaft: Fluch oder Segen? Abrufbar im Internet: <http://www.perspektive-blau.de/artikel/0611b/0611b.htm>, Abrufdatum: 12.04.2007).

Maßnahme der Beschäftigungspolitik, denn infolge dieser würde der Beitragssatz um 0,5 Prozentpunkte sinken, was nach Berechnungen des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*⁶⁸ etwa 75.000 neue Arbeitsplätze schaffen könnte⁶⁹.

3.5 Verfassungsrechtliche Mängel

Der Befund, dass der Aussteuerungsbetrag die falschen Adressaten belastet, die Trennung von Bundes- und Sozialversicherungshaushalt missachtet und anstatt der beschleunigten Vermittlung von Arbeitslosen sogar der Langzeitarbeitslosigkeit mittelbar Vorschub leistet, ist nicht zuletzt auch von verfassungsrechtlicher Bedeutung.

Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Finanzierung der Sozialversicherung

Der Sozialversicherungsbeitrag ist aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Abgabe eigener Art⁷⁰. In Abgrenzung zur Steuer, die grundsätzlich nicht zweckgebunden ist und gegenleistungsfrei erhoben wird, dient der Sozialversicherungsbeitrag zweck- und sachgerecht der Aufgabe, adäquate Versicherungsleistungen zu finanzieren. Die Versicherten erhalten also mit der Entrichtung der Beiträge einen Anspruch auf eine (im Risikofall eintretende) Gegenleistung. Die Ertragshoheit liegt bei rechtlich und organisatorisch selbständigen Sozialversicherungsträgern. Der Beitrag muss so festgelegt werden, dass er mit seinem Aufkommen den Mittelbedarf deckt, der zur Finanzierung der Leistungen notwendig ist. Als weitere relevante Merkmale des Abgabentypus „Sozialversicherungsbeitrag“ gelten die Eigenschaften, dass der Sozialversicherungsbeitrag von einer speziell definierten Solidargemeinschaft entrichtet und für einen Solidarausgleich innerhalb dieser Personengruppe verwendet wird.⁷¹

Die Legitimation der Sozialversicherung als Institution, aus der die Ertragshoheit bzw. die Berechtigung zur Beitragserhebung folgt, geht aus der Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1 Nr.

⁶⁸ Vgl. *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, IAB-Kurzbericht Nr. 4/2005, Nürnberg 2005, S. 5.

⁶⁹ Infolge einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags entstünden dem Bund Mindereinnahmen. Diese dürfen weder durch eine Steuererhöhung noch durch eine zusätzliche Nettokreditaufnahme kompensiert werden, da auf diese Weise der aufgeführte positive Beschäftigungseffekt geschmälert würde.

⁷⁰ In der Rechtswissenschaft wird eine solche Abgabenart als Abgabe sui generis bezeichnet. Vgl. *J. Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 42.

⁷¹ Vgl. *H. Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, (Fn 43), S. 320 und *J. Isensee*, Die Rolle des Beitrags bei der rechtlichen Einordnung und Gewährleistung der sozialen Sicherung, in: *H. F. Zacher*, Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Berlin 1980, S. 466 ff.

12 GG hervor⁷². Hieraus begründet sich die strikte Trennung der unterschiedlichen Haushalte. Während Steuereinnahmen den Gebietskörperschaften zufließen und in deren Haushalte einzustellen sind, werden Beiträge von den Sozialversicherungsträgern in ihren separaten Budgets verwaltet⁷³.

Verfassungsrechtlich unbedenklich und unter Umständen sogar geboten ist in diesem Zusammenhang die Zuführung von Steuermitteln in die Haushalte der Parafisci⁷⁴. Der Bund haftet üblicherweise für Defizite der Sozialversicherungen⁷⁵ und soll sich ordnungsgemäß an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen beteiligen⁷⁶. Der umgekehrte Weg, das heißt Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen in den Bundeshaushalt zu überführen, ist hingegen verfassungsrechtlich unzulässig. Da es sich bei dem Sozialversicherungsbeitrag nicht um eine Steuer handelt, darf sich der Bund nicht seines Aufkommens bedienen, um damit die ihm obliegenden gesamtgesellschaftlichen Aufgaben zu finanzieren. Sozialversicherungsbeiträge dienen daher keineswegs der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Bundes und dürfen von ihm nicht willkürlich vereinnahmt werden.⁷⁷

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bereits in seiner Rechtsprechung die Verfassungswidrigkeit derartiger haushaltswirksamer Mittelverschiebungen festgestellt. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 äußert sich das BVerfG wie folgt:

„Die Sozialversicherungsbeiträge dienen von vornherein nicht der allgemeinen Mittelbeschaffung des Staates, sondern finden ihren Grund und ihre Grenze in der Finanzierung der Sozialversicherung. Der Gesetzgeber kann sich seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen. Die Finanzmasse der Sozialversicherung ist tatsächlich und rechtlich von den allgemeinen Staatsfinanzen getrennt. Ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates ist ausgeschlossen.“⁷⁸

Diese Rechtsprechung hat das BVerfG in einer Entscheidung aus dem Jahre 2005 bestätigt:

„Sozialversicherungsbeiträge zeichnen sich durch eine strenge grundrechtlich und kompetenzrechtlich begründete Zweckbindung aus. [...] Die erhobenen Geldmittel dürfen daher allein

⁷² Vgl. A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 2000, S. 228 f. und 234 f.

⁷³ Siehe Abschnitt 3.3.

⁷⁴ Vgl. Art. 120 (1) GG.

⁷⁵ Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III.

⁷⁶ So beteiligt sich der Bund mit seinem Steuerzuschuss zur Arbeitslosenversicherung offensichtlich an den Kosten der Arbeitsförderung. Siehe Abschnitt 3.2.

⁷⁷ Vgl. A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, (Fn 72), S. 235; H. Butzer, Fremdlasten in der Sozialversicherung, (Fn 43), S. 320 f. und K. H. Friauf, Öffentliche Sonderlasten und Gleichheit der Steuerbürger, in: *Institut für Völkerrecht und Ausländisches Öffentliches Recht*, Festschrift für Hermann Jahrreiß zum 80. Geburtstag, Köln [u.a.] 1974, S. 56.

⁷⁸ BVerfGE 75, 108, 148.

zur Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherung eingesetzt werden. Zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats und seiner Glieder stehen sie nicht zur Verfügung. [...] Für Bund und Länder handelt es sich um Fremdgelder, die der eigenen Haushaltsgewalt entzogen sind. [...] Der grundrechtlich gebundene Sozialversicherungsbeitrag ist damit als indisponible Finanzmasse generell kein tauglicher Gegenstand finanzverfassungsrechtlicher Verteilungsmechanismen.“⁷⁹

Verstoß gegen die Vorgaben der Verfassung zur Finanzierung der Sozialversicherung

Da das BVerfG die Zweckbindung der Sozialversicherungsbeiträge an die Versicherungsleistung ausdrücklich hervorgehoben hat und eine Verwendung dieser Beitragszahlungen für die „Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staats“ untersagt, muss im Anschluss an diese beiden Entscheidungen davon ausgegangen werden, dass der Aussteuerungsbetrag in der Tat verfassungswidrig ist. Denn durch die Erhebung des Aussteuerungsbetrags werden die zweckgebundenen Versicherungsbeiträge zweckentfremdet und für Transferleistungen ausgegeben, die systemkonform aus dem Staatshaushalt finanziert werden sollten. Den Versicherten wird eine zusätzliche Last auferlegt, die dem eigentlichen Versicherungszweck fremd ist. Der Bund bedient sich unbefugt und aus dem Motiv der zusätzlichen Mittelbeschaffung der Finanzmasse der Sozialversicherung und verstößt ganz offensichtlich gegen die Kompetenzverteilung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. *Oppermann* spricht in diesem Zusammenhang von einer „verdeckten Verschiebung aus der Sozialversicherung in den allgemeinen Staatshaushalt“, wodurch „die Verteilung der Ertragshoheit zwischen Bund und Ländern unterlaufen werden“ könnte⁸⁰.

Dieser Auffassung kann nicht entgegengehalten werden, dass das BVerfG bereits Klagen abgewiesen hat, die einen erhöhten Beitrag zur Sozialversicherung aufgrund von versicherungsfremden Lasten als unzulässig ansahen und daher in Frage stellten⁸¹. Der Aussteuerungsbetrag kann mit den versicherungsfremden Leistungen nicht gleich gesetzt werden, da er überhaupt keine Leistung darstellt, die von der Arbeitslosenversicherung erbracht werden muss. Vielmehr handelt es sich bei diesem Posten um eine Inanspruchnahme der Bundesagentur, wodurch dem Bund obliegende Sozialleistungen finanziert werden und aufgrund dessen die

⁷⁹ BVerfGE 2 BvF 2/01 vom 18.07.2005, Absatz-Nr. 98 und 101.

⁸⁰ Vgl. *D. Oppermann*, Verfassungsrechtliche Fragen zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, (Fn 2), S. 1013.

⁸¹ Vgl. BSGE 81, 276 = SozR 3 – 2600 § 158 Nr. 1.

Beitragszahler zusätzlich und mittelbar belastet werden⁸². Sofern es sich um eine derartige Systemwidrigkeit handelt, hält das Bundessozialgericht Klagen gegen einen solchen Tatbestand für zulässig⁸³.

Insbesondere besteht kein wirksamer Erstattungsanspruch des Bundes gegen die Bundesagentur. Sofern die Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur verbessert werden kann, kommen dafür zunächst andere und wirksamere Mittel in Betracht. Diese Mittel kann der Bund durchaus einsetzen, denn er besitzt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialversicherung. Zudem ist der Erstattungsanspruch nur formal gegen die Bundesagentur gerichtet, materiell nimmt er die Beitragszahler in Haftung für Mängel, die diese nicht zu vertreten haben. Ein derartiger Erstattungsanspruch, der nicht zuletzt auch die verfassungsrechtlich bedeutsamen Haushaltsgrundsätze in Frage stellt, wird von der Gesetzgebungskompetenz im Sozialversicherungsbereich nicht abgedeckt.

Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Daneben kann man im Aussteuerungsbetrag einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sehen, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) ergibt. Dieser Grundsatz schreibt dem Gesetzgeber vor, dass das von ihm gewählte Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen muss. Der allgemeine Nutzen muss demnach stets größer sein, als die aus dem Eingriff resultierende Beeinträchtigung der Betroffenen. Die Maßnahme muss daneben geeignet und erforderlich sein, um das geplante Ziel zu erreichen. Ein Mittel gilt als *geeignet*, wenn es die Wahrscheinlichkeit erhöht, den gewünschten Erfolg zu fördern. Ein Mittel ist *erforderlich*, wenn als Alternative keine andere Maßnahme ergriffen werden kann, die die gleiche Wirkung bei geringerer Belastung der Betroffenen erzielt.⁸⁴

⁸² Siehe bereits Abschnitt 3.2. *Spellbrink* formuliert es treffend: „Er (*der Aussteuerungsbetrag*) ist aber von vornherein keine Leistung des Systems SGB III, die erst noch auf Grund der Frage beantwortet werden müsste: Gehört sie noch in das System oder ist sie ihm fremd? Vielmehr ist der Aussteuerungsbetrag von vornherein eine ‚Sondersteuer‘, die mit dem Leistungsspektrum des SGB III nichts zu tun hat [...]“. Vgl. *W. Spellbrink*, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, (Fn 20), S. 61 f.

⁸³ Vgl. BSGE 81, 276, 280 = SozR 3 – 2600 § 158 Nr. 1 sowie *W. Spellbrink*, Verfassungsrechtlich problematischer Systembruch: Arbeitslosenversicherung muss Aussteuerungsbetrag an den Staat zahlen, (Fn 20), S. 62.

⁸⁴ Vgl. *H. B. Brockmeyer*, Kommentar zu Art. 20 GG, in: *B. Schmidt-Bleibtreu und F. Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Auflage, Neuwied [u.a.] 1999, S. 531 f. sowie *M. Sachs*, Kommentar zu Art. 20 GG, in: *M. Sachs*, Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, S. 858 ff.

Mit dem Mittel Aussteuerungsbetrag verfolgt der Gesetzgeber ausdrücklich das Ziel, die Arbeitsvermittlung innerhalb der Bundesagentur effektiver zu gestalten⁸⁵. Dieses Ziel liegt ohne Zweifel im öffentlichen Interesse. Jedoch ist die mit dem Aussteuerungsbetrag verbundene Anhebung des Beitrags mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren. Zunächst ist festzustellen, dass der Aussteuerungsbetrag die Zielsetzung verfehlt, wie bereits dargestellt wurde⁸⁶. Somit kann der Aussteuerungsbetrag nicht als geeignet gelten. Das Mittel ist zudem nicht erforderlich, weil unter anderem mit der Einführung eines anreizorientierten Mitarbeitersystems ein wesentlich effizienteres und den Beitragszahler schonendes Mittel zur Verfügung steht, um den gewünschten Vermittlungserfolg zu realisieren⁸⁷. Es ist schließlich unverhältnismäßig, wegen einer nicht erforderlichen und ungeeigneten Maßnahme die Beitragszahler mit einem um 0,5 Prozentpunkte höheren Beitrag zu belasten, was einer relativen Mehrbelastung von zwölf Prozent gleicht. Damit steht der Nutzen des Eingriffs in keinem Verhältnis zu seinen Kosten.

Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Darüber hinaus ist die Vereinbarkeit des Aussteuerungsbetrags mit Art. 3 Abs. 1 GG in Frage zu stellen. Der Gleichheitsgrundsatz fordert den Gesetzgeber auf, die Gleichbehandlung von Personen und Personengruppen in vergleichbaren Positionen zu gewährleisten⁸⁸. Für Abweichungen von der gleichen Behandlung einer Zielgruppe und Differenzierungen seitens des Gesetzgebers müssen hinreichende Rechtfertigungsgründe vorliegen⁸⁹. In diesem Zusammenhang kann man die Erhebung des Aussteuerungsbetrags und damit die Heranziehung der Beitragszahler zur Finanzierung des ALG II als eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Beitragszahler im Vergleich zur Allgemeinheit sehen. Die Beitragszahler finanzieren die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Gewährung von ALG II darstellt, nämlich doppelt, zum einen ordnungsgemäß über die von ihnen entrichteten Steuern und zum anderen ungerechtfertigt über den erhöhten Beitrag zur Arbeitslosenversicherung.

Dieser Verstoß gegen die Lastengleichheit lässt sich in keiner Weise rechtfertigen. Da die Zahlung des ALG II systemkonform aus Steuermitteln zu erfolgen hat und keine Leistung der

⁸⁵ Siehe Kapitel 2.

⁸⁶ Siehe ebd.

⁸⁷ Siehe Abschnitt 3.1.

⁸⁸ Vgl. L. Osterloh, Kommentar zu Art. 3 GG, in: M. Sachs, Grundgesetz, (Fn 84), S. 180 ff.

⁸⁹ Vgl. J. Becker, Transfergerechtigkeit und Verfassung, Tübingen 2001, S. 49.

Arbeitslosenversicherung darstellt, sollte sie dementsprechend von der Allgemeinheit finanziert werden. Der Staat ist demnach verpflichtet, die Belastungen, die aufgrund seines Finanzbedarfs entstehen, grundsätzlich auf die Gesamtheit der steuerpflichtigen Bürger nach Maßgabe ihrer individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu verteilen⁹⁰. Eine zusätzliche Verteilung der Lasten auf die kleinere Gruppe der Sozialversicherungsmitglieder ist daher ausgeschlossen.⁹¹

3.6 Ergebnis: Aussteuerungsbetrag abschaffen!

Die vorangegangene Analyse hat ergeben, dass der Aussteuerungsbetrag erhebliche Mängel und nachteilige Wirkungen aufweist. Er ist kontraproduktiv hinsichtlich Anreizen zur Steigerung der Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur und stellt einen Verstoß gegen das Versicherungsprinzip sowie gegen existierende Haushaltsgrundsätze dar. Zudem impliziert der Aussteuerungsbetrag gesamtwirtschaftliche Nachteile und begegnet schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Aus diesen Gründen ist nach Ansicht des Instituts eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags unerlässlich.

4. Vorschläge zum Ausgleich der Mindereinnahmen im Bundeshaushalt

Infolge einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags würden dem Bund Einnahmeausfälle gemäß dem Haushaltsplan in Höhe von etwa vier Mrd. Euro entstehen. Diese Mindereinnahmen des Bundes wären weder durch Steuererhöhungen noch durch eine Nettokreditaufnahme oder eine Reduzierung des Bundeszuschusses zur Arbeitslosenversicherung⁹² zu kompensieren⁹³, sondern sollten durch den Abbau von entbehrlichen Ausgaben ausgeglichen werden. Hierfür besteht zum Beispiel im Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, dem die Mittel aus der Erhebung des Aussteuerungsbetrags zufließen, durchaus Einsparpotenzial.

Zunächst sollte der zeitlich begrenzte Zuschlag bei dem Übergang vom ALG I in den ALG-II-Bezug ersatzlos gestrichen werden. Dieser wirkt kontraproduktiv, indem er für die Transfer-

⁹⁰ Damit ist jedoch nicht gemeint, dass die Mindereinnahmen des Bundes infolge einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags durch Steuererhöhungen ausgeglichen werden sollen. Vielmehr muss der Bund zur Finanzierung seine Ausgaben verringern. Siehe Kapitel 4.

⁹¹ Vgl. *J. Becker*, Transfergerechtigkeit und Verfassung, (Fn 89), S. 265 f. und S. 280.

⁹² Siehe Kapitel 5.

⁹³ Siehe dazu auch Abschnitt 3.4, Fn 69.

empfänger Anreize setzt, länger in der Arbeitslosigkeit zu verbleiben⁹⁴. Die Streichung des Zuschlags würde Mittel in Höhe von etwa 500 Mio. Euro freisetzen⁹⁵.

Als eine weitere Gegenfinanzierungsmaßnahme bietet sich die Abschaffung der Arbeitsgelegenheiten bzw. Ein-Euro-Jobs an. Sie sind wenig geeignet, Arbeitslose in reguläre Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln und führen zu Verdrängungseffekten von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen⁹⁶. Auf diese Weise könnte ein Einsparpotenzial von etwa 1,38 Mrd. Euro erzielt werden⁹⁷. Ein darüber hinaus gehender Abbau von weiteren ineffizienten Eingliederungsmaßnahmen, wie zum Beispiel Eingliederungszuschüssen⁹⁸ oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen⁹⁹, würde eine zusätzliche finanzielle Entlastung nach sich ziehen. Hinzu käme ein nicht bezifferbares Einsparvolumen bei den Verwaltungskosten.

Außerdem können im Bereich der Grundsicherung durch die Eindämmung von Missbrauch beim ALG II Kosten gesenkt werden. Darüber hinaus kann durchaus über eine Absenkung des Regelsatzes beim ALG II nachgedacht werden.¹⁰⁰ Letzteres kann beispielsweise im Rahmen einer grundlegenden Reform der Grundsicherung erfolgen¹⁰¹.

⁹⁴ Vgl. *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 29), S. 186 und *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Mehr Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose, Berlin 2006, S. 7.

⁹⁵ Vgl. *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden 2006, S. 120.

⁹⁶ Vgl. auch *C. Hohendanner*, Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben?, IAB Discussion Paper No. 8/2007, Nürnberg 2007.

⁹⁷ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, Jahresbericht 2006, Nürnberg 2007, S. 50.

⁹⁸ Eingliederungszuschüsse entfalten zwar auch positive Effekte, sind aber mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden (vgl. *B. Boockmann et al.*, Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Along the Elderly?, ZEW Discussion Paper No. 07-001, Mannheim 2007 und *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch?, IZA Discussion Paper No. 2605, Bonn 2007, S. 10 f.). Daher sollten sie teilweise abgebaut werden. Das Gesamtvolumen der Eingliederungszuschüsse belief sich im Jahr 2006 auf rund 317 Mio. Euro (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, (Fn 97), S. 50).

⁹⁹ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind ebenfalls mit negativen Wirkungen verbunden (vgl. *W. Eichhorst und K. F. Zimmermann*, Dann waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch?, (Fn 98) S. 8 ff. und siehe dazu auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 8), S. 7). Das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen lag im Jahr 2006 bei rund 471 Mio. Euro (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, (Fn 97), S. 50).

¹⁰⁰ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 8), S. 20 f.

¹⁰¹ Die Absenkung des ALG II wird bei einigen Reformvorschlägen zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohntsektor betont. Vgl. beispielsweise *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, (Fn 95) oder *F. Breyer*, Das Modell des BMWi-Beirats, in: ifo Schnelldienst, 60. Jahrgang, Nr. 4/2007, S. 21 ff.

Die empfohlenen ersten beiden Einsparmaßnahmen, die Streichung des ALG-Zuschlags und der Abbau der Arbeitsgelegenheiten, würden bereits mindestens *1,88 Mrd. Euro* freisetzen. Diese Summe könnte bei einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags bereits den Großteil der Mindereinnahmen des Bundes kompensieren, zumal aufgrund der konjunkturellen Entwicklung der Aussteuerungsbetrag niedriger ausfallen dürfte, als im Haushaltsplan prognostiziert¹⁰².

5. Fazit und Forderungen

Die Analyse des Aussteuerungsbetrags ergibt, dass er schwerwiegende Mängel und Nachteile aufweist und aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst bedenklich ist. Das Institut fordert daher eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags. Auf gar keinen Fall sollte eine Erhöhung des Aussteuerungsbetrags in Betracht gezogen werden. Ferner sind aktuelle Pläne des Bundesfinanzministers abzulehnen, der Bundesagentur den Aussteuerungsbetrag zu erlassen und im Gegenzug den Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung zu kürzen bzw. ganz zu streichen, um diese Mittel der Gesetzlichen Krankenversicherung zuzuführen. Der Bundeszuschuss soll systemkonform die versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung decken. Dieser ist zur Zeit jedoch deutlich niedriger als der Gesamtwert der quantifizierbaren Fremdleistungen, so dass eine Erhöhung des Zuschusses anstatt einer Absenkung notwendig wäre¹⁰³.

Das Institut schlägt deshalb vor, ein Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel einer entsprechenden Änderung des Sozialgesetzbuchs einzuleiten und den § 46 Abs. 4 SGB II, der die Erhebung des Aussteuerungsbetrags regelt, ersatzlos abzuschaffen. Eine derartige Maßnahme unterscheidet sich grundlegend von dem Vorhaben, den Aussteuerungsbetrag lediglich zu erlassen bzw. seine Erhebung auszusetzen. Wenn nämlich die gesetzliche Regelung bestehen bleibt, dann verfügt die Bundesregierung jederzeit über die Möglichkeit, die Aussetzung rückgängig zu machen. Daher kann auf eine Gesetzesänderung mit dem Ziel, den Aussteuerungsbetrag abzuschaffen, nicht verzichtet werden.

Das Institut empfiehlt, die im Zuge der Abschaffung des Aussteuerungsbetrags frei werdenden Mittel für eine Beitragssatzsenkung zu verwenden. Allein dadurch könnte der Beitrags-

¹⁰² Siehe Kapitel 2.

¹⁰³ Siehe Abschnitt 3.2.

satz zur Arbeitslosenversicherung um bis zu 0,5 Prozentpunkte sinken. Darüber hinaus besteht weiteres Beitragssenkungspotenzial von erheblichem Umfang¹⁰⁴. Die Mindereinnahmen des Bundes, die infolge der Abschaffung des Aussteuerungsbetrags entstehen, dürfen nicht durch Steuererhöhungen oder eine Nettokreditaufnahme kompensiert werden, sondern sollten durch den Abbau von entbehrlichen Ausgaben ausgeglichen werden¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 8).

¹⁰⁵ Siehe Kapitel 4.

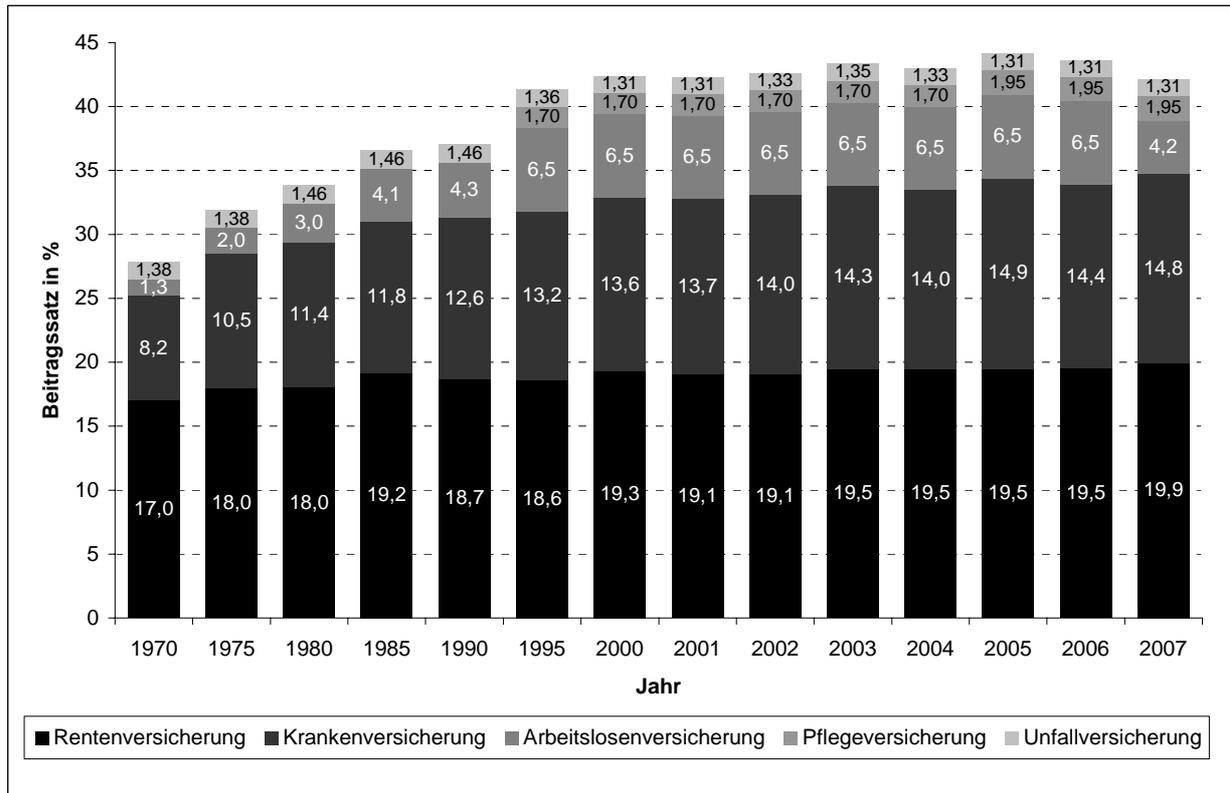
Anhang

Tabelle 2: Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro) ¹
Verlängerte Bezugsdauer für ältere Arbeitslose	2.500 ²
Höheres ALG I bei Kindern	850 ²
ALG I an Erwerbsgeminderte	nicht bezifferbar
ALG I an Scheinarbeitslose	nicht bezifferbar
Kurzarbeitergeld / Saisonkurzarbeitergeld	490
Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen bei Saisonkurzarbeitergeld	131
Transfer-Kurzarbeitergeld	217
Winterausfallgeld	3
Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern	nicht bezifferbar
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	5
Förderleistungen an so genannte Spätaussiedler	nicht bezifferbar
Hilfen zur Ersteingliederung für Behinderte	1.842
Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)	1.500
Beihilfen und Zuschüsse zur Berufsausbildung	964
Förderung benachteiligter Auszubildender	808 ³
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	107 ³
Strukturanpassungsmaßnahmen	69 ³
Summe	9.486
¹ Soweit nicht anders vermerkt Sollwert 2007	
² In Bezug auf den Sollwert 2007	
³ Istwert 2006	

Quelle: Zur Abgrenzung und Ermittlung der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung siehe im Einzelnen *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 96, Wiesbaden 2002.

Abbildung 1: Beitragssätze zur Gesetzlichen Sozialversicherung seit 1970



Quelle: Eigene Zusammenstellung. Der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung enthält ab dem Jahr 2005 den Arbeitnehmersonderbeitrag in Höhe von 0,9 %. Der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung enthält ab dem Jahr 2005 den Zuschlag für Kinderlose in Höhe von 0,25 %.