

Fichte, Damian

Research Report

Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!

KBI Sonderinformation, No. 53

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Fichte, Damian (2007) : Arbeitslosenversicherung: Entlastung statt Ausbeutung!, KBI Sonderinformation, No. 53, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/45392>

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

**Arbeitslosenversicherung:
Entlastung statt Ausbeutung!**

Sonderinformation 53

August 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. Streit um Verwendung der Finanzmittel der Arbeitslosenversicherung	4
2. Sachgerechte Finanzierung der Arbeitslosenversicherung	6
2.1 Allgemeine Vorgaben für die gesetzliche Sozialversicherung	6
2.2 Übertragung der Vorgaben auf die Arbeitslosenversicherung	9
3. Insbesondere: Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung	11
3.1 Bemessung nach versicherungsfremden Leistungen	11
3.2 Entwicklung und Höhe des Bundeszuschusses	13
3.3 Verminderung des Bundeszuschusses um den Aussteuerungsbetrag	14
3.4 Erforderlicher Handlungsbedarf beim Bundeszuschuss	15
4. Missachtung der sachgerechten Finanzierung bei aktuellen Maßnahmen und Vorschlägen	20
5. Entlastung statt Ausbeutung!	28
5.1 Fünf Forderungen zur Arbeitslosenversicherung an den Gesetzgeber	28
5.2 Beitragssenkungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung	31

Kurzfassung

Streit um Verwendung der Finanzmittel der Arbeitslosenversicherung (S. 4 ff.)

Die Arbeitslosenversicherung hat im Jahre 2006 erstmals einen Überschuss erzielt und wird auch im laufenden Jahr hohe Mehreinnahmen vorweisen. Der Bundesfinanzminister plant deshalb, die Bundesagentur für Arbeit verstärkt zur Finanzierung von Bundesaufgaben in Anspruch zu nehmen. Diese Vorgehensweise ist zurecht auf erhebliche Kritik gestoßen.

Sachgerechte Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (S. 6 ff.)

Maßgebend für eine sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherung sind das Versicherungsprinzip sowie allgemein anerkannte haushaltsrechtliche Grundsätze und verfassungsrechtliche Vorgaben. Diese Grundsätze sind auf die Arbeitslosenversicherung übertragbar. Danach sind insbesondere die zweckgebundenen Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung strikt von allgemeinen Steuermitteln des Bundes zu trennen. Während versicherungsgemäße Aufgaben der Bundesagentur obliegen und aus ihrem Beitragsaufkommen zu decken sind, fallen gesamtgesellschaftliche Aufgaben der Arbeitslosenfürsorge in den Verantwortungsbereich des Bundes und sind daher aus seinen (Steuer-)Einnahmen zu finanzieren. Weist jedoch der Bund gesamtgesellschaftliche Aufgaben der Bundesagentur zu, so muss er auch deren Finanzierung sicherstellen.

Insbesondere: Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung (S. 11 ff.)

Gemäß diesen Grundsätzen und Vorgaben ist es sachgerecht, dass der Bund einen Zuschuss aus seinen Finanzmitteln an die Arbeitslosenversicherung leistet, mit dem deren Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen gedeckt werden. Tatsächlich kann der Bundeszuschuss diese Aufgabe nicht hinreichend erfüllen. So beläuft sich gegenwärtig der Umfang der bezifferbaren versicherungsfremden Leistungen auf 11,9 Mrd. Euro, während der Bundeszuschuss unter Gegenrechnung des Aussteuerungsbetrags bei lediglich 2,5 Mrd. Euro liegt. Damit werden Aufgaben und Tatbestände, die dem Zweck der Arbeitslosenversicherung fremd sind, in Höhe von mindestens 9,4 Mrd. Euro aus Beitragsmitteln finanziert. Die Beitragszahler werden auf diese Weise mit einem um 1,2 Prozentpunkte zu hohem Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung belastet.

Eine Erhöhung des Bundeszuschusses auf das eigentlich erforderliche Niveau ist jedoch aus Sicht des Institut nicht notwendig, wenn Korrekturen auf der Ausgabenseite der Arbeitslosen-

versicherung vorgenommen werden. Zum einen muss der Aussteuerungsbetrag abgeschafft werden. Zum andern sollten entbehrliche versicherungsfremde Leistungen schrittweise abgebaut werden. Die verbleibenden und notwendigen sachfremden Aufgaben sollten in den Bundeshaushalt eingestellt werden und sind vollständig aus Steuermitteln zu decken.

Missachtung der sachgerechten Finanzierung bei aktuellen Maßnahmen und Vorschlägen (S. 20 ff.)

Bei aktuellen Vorschlägen zur Verwendung der Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung sollten die dargelegten Finanzierungsgrundsätze ebenfalls beachtet werden. Entgegen irrtümlicher Meinungen stellt das Institut fest, dass *erstens* der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung nicht reduziert werden darf, auch wenn der Aussteuerungsbetrag erlassen oder abgeschafft wird. *Zweitens* entsteht der Überschuss der Bundesagentur nicht aufgrund zu hoher Steuerzuschüsse des Bundes, sondern aufgrund zu hoher Beitragszahlungen der Versicherten. *Drittens* muss die Bundesagentur frühere Steuerzuschüsse des Bundes nicht zurückzahlen. *Viertens* sind Eingliederungshilfen für Langzeitarbeitslose Aufgaben des Bundes und somit aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. *Fünftens* sind Kosten für neue Eingliederungszuschüsse für Niedrigverdiener vom Bund und nicht von der Bundesagentur zu tragen. *Sechstens* obliegt die Förderung der Berufsausbildung dem Bund. Und *siebtens* ist die Anrechnung von Kindererziehungszeiten eine familienpolitische Leistung und muss daher aus Steuermitteln finanziert werden.

Entlastung statt Ausbeutung! (S. 28 ff.)

Hinsichtlich der aktuellen Diskussion um die Verwendung der Mehreinnahmen der Arbeitslosenversicherung stellt das Institut fünf Forderungen an den Gesetzgeber:

- Bundeszuschuss am Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen!
- Aussteuerungsbetrag abschaffen!
- Versicherungsfremde Leistungen abbauen!
- Keine neuen versicherungsfremden Leistungen einführen!
- Überschüsse der Bundesagentur an Beitragszahler zurückgeben!

Infolge dieser Maßnahmen würde die Arbeitslosenversicherung sachgerecht finanziert werden. Der Beitragssatz könnte zunächst auf ein Niveau von unter 3 % gesenkt werden. Mittelfristig wäre sogar eine Reduzierung auf unter 2 % möglich. Auch der Bundeshaushalt könnte entlastet werden, wenn der Bundeszuschuss am Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen wird und diese auf ein notwendiges Niveau zurückgeführt werden.

1. Streit um Verwendung der Finanzmittel der Arbeitslosenversicherung

Der Bundesfinanzminister hat im Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2008 vorgesehen, die Arbeitslosenversicherung verstärkt zur Finanzierung von Bundesaufgaben in Anspruch zu nehmen. Insbesondere soll die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen eines sogenannten Eingliederungsbeitrags an den Ausgaben des Bundes beteiligt werden, die diesem aus Eingliederungsleistungen für Langzeitarbeitslose entstehen¹. Während der Bundesfinanzminister die Inanspruchnahme der Bundesagentur als gerechtfertigt ansieht, ist diese Vorgehensweise allgemein auf erhebliche Kritik gestoßen².

Der Ausgangspunkt dieser Debatte ist die gute Finanzentwicklung der Arbeitslosenversicherung, die sich in den nächsten Jahren fortsetzen soll. Schon im *Jahr 2006* konnte die Bundesagentur nach über zwei Jahrzehnten wieder einen positiven Finanzierungssaldo aufweisen. Der Überschuss lag am Ende der Haushaltsperiode bei 11,2 Mrd. Euro³. Die überschüssigen Mittel wurden sodann für eine Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung verwendet. Um eine darüber hinausgehende Beitragssatzsenkung zu erreichen, legte der Bund des Weiteren fest, Einnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer in Höhe eines Prozentpunktes des Mehrwertsteuersatzes an die Bundesagentur als Bundeszuschuss zu überweisen. Infolge dieser beiden Maßnahmen konnte der Beitragssatz zum Jahresbeginn von 6,5 % auf 4,2 % gesenkt werden.

Auch im laufenden *Jahr 2007* kann die Bundesagentur gemäß aktuellen Prognosen mit einem unerwarteten Überschuss rechnen. Wies der Haushaltsplan für 2007 noch einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rund 4,3 Mrd. Euro aus, so wurden bereits im Frühjahr aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung Mehreinnahmen in Höhe von 5,6 Mrd. Euro und damit ein Überschuss von 1,3 Mrd. Euro prognostiziert⁴. Mittlerweile hat die Bundes-

¹ Siehe Kapitel 4, d).

² Vgl. etwa *H. Göbel*, Der rote Plünderer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 151 vom 03.07.2007, S. 11; *N. Fickinger*, Steinbrück verteidigt den Griff in die Nürnberger Kasse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 153 vom 05.07.2007, S. 10; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Bundesfinanzminister will Beitragszahler noch stärker abkassieren, Presseinformation Nr. 57/2007 vom 02.07.2007 und *Deutscher Gewerkschaftsbund*, BA: Keine Beitragssenkung mit ungedeckten Schecks, Pressemitteilung Nr. 122 vom 06.07.2007. Vgl. auch *Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, Arbeitslosenversicherung – Cash-cow für den Bund, in: Informationsdienst des iwD Köln, Jahrgang 33, Nr. 28, S. 2.

³ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2006, Nürnberg 2007.

⁴ Vgl. *S. Astheimer et al.*, Bundesagentur erwartet Milliardenüberschuss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 92 vom 20.04.2007, S. 11 und *D. Creutzburg*, Neue Erfolgsmeldungen aus Nürnberg, in: Handelsblatt, Nr. 77 vom 20.04.2007, S. 3.

agentur eine neue Finanzprojektion vorgestellt⁵. Danach könnten die Mehreinnahmen bei gleich bleibenden Bedingungen⁶ bis ins Jahr 2011 auf über 50 Mrd. Euro anwachsen. Für das Jahr 2007 rechnet man nun mit einem Überschuss in Höhe von 5 bis 5,5 Mrd. Euro, also mit Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsentwurf in Höhe von 9,3 bzw. 9,8 Mrd. Euro⁷.

In der Diskussion über die Verwendung dieser Mehreinnahmen wird von einigen eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung⁸ gefordert. Andere plädieren hingegen für eine Ausweitung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik⁹. Das Bundesfinanzministerium erwägt jedoch, einen Teil dieser Mehreinnahmen in den Bundeshaushalt zu überführen, um insbesondere den ungedeckten Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung¹⁰ zu finanzieren¹¹.

Neben einer direkten Abschöpfung der Mehreinnahmen der Bundesagentur, die allerdings aus haushalts- und verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig ist, werden auch andere Möglichkeiten diskutiert, sozusagen „über Umwege“ an die Mittel der Arbeitslosenversicherung zu gelangen¹². Im Vordergrund der aktuellen Diskussion stand bis zuletzt die Idee, den Bundes-

⁵ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Bundesagentur für Arbeit wird 2007 wieder mit einem Überschuss abschließen, Pressemeldung vom 06.07.2007 und *dieselbe*, Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2007, Nürnberg 2007. Vgl. auch *D. Creutzburg*, Verteilungskampf um 50 Milliarden, in: Handelsblatt, Nr. 128 vom 06.07.2007, S. 4.

⁶ Hierbei wurden zwei zentrale Annahmen aufgestellt. Es wurden ein Beitragssatz von 4,2 % sowie unveränderte Finanzströme zwischen Arbeitslosenversicherung und Bund angenommen.

⁷ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2007, (Fn 5), S. 15 f.

⁸ Die Bundesregierung hat bisher eine Senkung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte beschlossen. Allerdings wurde dies nicht vordergründig mit den Mehreinnahmen der Bundesagentur begründet. Da die Koalition zur Finanzierung der Leistungsausweitungen in der Sozialen Pflegeversicherung den Beitragssatz zum 01.01.2008 um 0,25 Prozentpunkte erhöhen will, die gesamte Belastung durch Sozialversicherungsabgaben aber grundsätzlich nicht steigen soll, wird diese Reduzierung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung als kompensierende Maßnahme betrachtet.

⁹ Vgl. etwa *N. Fickinger* und *S. Astheimer*, Geplante Beitragssenkung spaltet Arbeitsagentur, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 142 vom 21.06.2007, S. 15; *D. Creutzburg*, Wirtschaft rügt Arbeitsmarktpolitik, in: Handelsblatt, Nr. 122 vom 29.06.2007, S. 3 und *N. Fickinger*, Nürnberg erwartet 26 Milliarden Euro Überschuss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 155 vom 07.07.2007, S. 13.

¹⁰ Im Zuge der Gesundheitsreform wurde nämlich eine sukzessive Ausweitung der Steuerfinanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung festgelegt. Der Steuerzuschuss wurde für die Jahre 2007 und 2008 auf 2,5 Mrd. Euro festgelegt und soll danach jährlich um 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahr 2016 steigen. Bis einschließlich 2009 soll dieser zusätzliche Mittelbedarf über Ausgabensenkungen im Bundeshaushalt und laut mittelfristiger Finanzplanung ab 2010 über Steuererhöhungen finanziert werden (vgl. § 221 SGB V sowie das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz – GKV-WSG) im Bundesgesetzblatt I, Nr.11, 2007, S. 423 f.) Um die geplanten Ausgabensenkungen zu vermeiden, soll nun auf Mittel der Arbeitslosenversicherung zurückgegriffen werden.

¹¹ Vgl. beispielsweise *o. V.*, Steinbrück verplant BA-Überschuss, in: Handelsblatt, Nr. 76 vom 20.04.2007, S. 3; *S. Afhüppe*, SPD will Bundesagentur-Zuschuss umwidmen, in: Handelsblatt, Nr. 97 vom 23.05.2007, S. 3 sowie *G. Bohsem*, Jagd auf den Schatz des Herrn Weise, in: Financial Times Deutschland vom 29.05.2007, S. 11.

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

zuschuss zur Arbeitslosenversicherung zu reduzieren oder sogar vollständig zurückzuführen, um auf diese Weise den Bundeshaushalt zu entlasten und Finanzmittel für die Gesetzliche Krankenversicherung freizusetzen¹³. Mittlerweile wird jedoch beabsichtigt, steuerfinanzierte Aufgaben des Arbeitsministeriums an die Bundesagentur auszugliedern, die sodann aus Beitragseinnahmen zu decken wären¹⁴.

Nach Ansicht des Instituts gibt es weder für eine Reduzierung des Bundeszuschusses noch für eine Zuweisung von weiteren versicherungsfremden Aufgaben an die Bundesagentur eine überzeugende Begründung. Beide Maßnahmen sind mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nicht zu vereinbaren. Für die Verwendung der Überschüsse sieht das Institut nur eine sachgerechte Lösung, nämlich die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung und eine damit einhergehende Entlastung der Beitragszahler.

2. Sachgerechte Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

2.1 Allgemeine Vorgaben für die gesetzliche Sozialversicherung

Der Bund besitzt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der gesetzlichen Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung¹⁵. Aus der Nennung der Arbeitslosenversicherung an dieser Stelle ergibt sich zugleich, dass sie in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der klassischen Sozialversicherung zu entsprechen hat. Zu diesem Bild gehören zum einen die Ertragshoheit bzw. die Berechtigung zur Beitragserhebung und zum anderen die Pflicht der Sozialversicherungsträger, aufgrund ihrer organisatorischen und rechtlichen Selbständigkeit eigene Haushaltspläne nach allgemein anerkannten Haushaltsgrundsätzen aufzustellen¹⁶.

Als zentraler Grundsatz für Leistungen und Finanzierung der Sozialversicherung ist zudem das *Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip* anerkannt. Danach sollen Sozialversicherungsbei-

¹³ Vgl. beispielsweise *G. Bohsem*, Jagd auf den Schatz des Herrn Weise, (Fn 11), S. 11; *S. Afhüppe*, Koalition streitet ums Geld, in: Handelsblatt, Nr. 105 vom 04.06.2007, S. 6; *derselbe*, Regierung streitet um Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit, in: Handelsblatt, Nr. 139 vom 23.07.2007, S. 4 sowie o. V., SPD-Linke will Arbeitsagentur den Steuerzuschuss streichen, in: Handelsblatt, Nr. 144 vom 30.07.2007, S. 4.

¹⁴ Siehe insbesondere Kapitel 4.

¹⁵ Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Aus der Kompetenznorm dieses Artikels geht die Legitimation der Sozialversicherung als Institution hervor. Vgl. auch *A. Berne*, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, Berlin 2000, S. 228 f. und 234 f.

¹⁶ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, Sonderinformation Nr. 52, Berlin 2007, S. 13 ff.

trag und Sozialversicherungsleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. *Sozialversicherungsleistungen* dürfen somit nur diejenigen Personen in Anspruch nehmen, die Mitglieder einer speziell definierten Versicherungsgemeinschaft sind und deshalb gesonderte Beiträge in die Sozialkasse eingezahlt haben. Für die übrigen Sozialleistungen gilt dagegen das *Fürsorgeprinzip*. Bei *Fürsorgeleistungen* handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Leistungen, die an keine Vorleistung geknüpft sind und auf die jeder Bürger im Falle der Bedürftigkeit einen Anspruch hat.¹⁷

Gemäß diesen beiden Prinzipien sind die Aufgaben und die Befugnisse des Staates voneinander abzugrenzen. Insbesondere kann den verschiedenen staatlichen Sozialleistungen eine eigene Finanzierungsform zugeordnet werden. Während *Sozialversicherungsleistungen* aus zweckgebundenen Beiträgen finanziert werden sollten, sind gesamtgesellschaftliche *Fürsorgeleistungen* von der Allgemeinheit zu tragen und damit aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.¹⁸

Der *Sozialversicherungsbeitrag* ist aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Abgabe eigener Art¹⁹. In Abgrenzung zur Steuer, die grundsätzlich nicht zweckgebunden ist und gegenleistungsfrei erhoben wird, dient der Sozialversicherungsbeitrag zweck- und sachgerecht der Aufgabe, adäquate Versicherungsleistungen zu finanzieren²⁰. Die Versicherten erhalten also mit der Entrichtung der Beiträge einen Anspruch auf eine (im Risikofall eintretende) Gegenleistung. Der Sozialversicherungsbeitrag muss demnach so festgelegt werden, dass er mit seinem Aufkommen den Mittelbedarf deckt, der zur Finanzierung von Sozialversicherungsleistungen notwendig ist. Aus den verfügbaren Beitragsmitteln sollen auf diese Weise die versicherungsgemäßen Leistungen gedeckt werden.

¹⁷ Zur genauen Unterscheidung der Prinzipien vgl. etwa *H. Lampert* und *J. Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Auflage, Berlin [u. a.] 2007, S. 276 ff.

¹⁸ Die Zuordnung der Finanzierungsformen zu den verschiedenen Leistungsarten ist innerhalb der finanzwissenschaftlichen Literatur allgemein anerkannt. Vgl. beispielsweise ebenda sowie *H. Zimmermann* und *K.-D. Henke*, Finanzwissenschaft, 9. Auflage, München 2005, S. 163 ff.

¹⁹ In der Rechtswissenschaft wird eine solche Abgabentypus als Abgabe sui generis bezeichnet. Vgl. *J. Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, Berlin 1973, S. 42.

²⁰ 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. Vgl. *H. Butzer*, Fremdsten in der Sozialversicherung, Tübingen 2001, 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.

Die Übertragung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben an die Gruppe der Beitragszahler und die Deckung dieser versicherungsfremden Leistungen durch Beitragsmittel widerspricht hingegen einer sachgerechten Leistungsfinanzierung. Die relativ kleinere Personengruppe der Beitragszahler würde dann nämlich Aufgaben finanzieren, die der gesamten Gesellschaft zugute kommen. Damit würden die Beitragszahler zu Unrecht über das vertretbare Maß hinaus zusätzlich belastet. Folglich käme es zu einem Verstoß gegen das Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip, denn die Sozialversicherungsbeiträge würden nicht ausschließlich für versicherungsgemäße Leistungen verausgabt und somit auch nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Sozialversicherungsleistungen stehen. Die unzulässige Inanspruchnahme der Beitragszahler zur Finanzierung von versicherungsfremden Aufgaben ist darüber hinaus sowohl aus verfassungsrechtlicher Sicht²¹ als auch unter belastungspolitischen Aspekten²² zu kritisieren.

Die Pflicht zur *Aufstellung eigener Haushaltspläne* impliziert ebenfalls eine strikte Trennung der zweckgebundenen Sozialversicherungsbeiträge von den allgemeinen Finanzmitteln des Bundes. Während Steuereinnahmen den Gebietskörperschaften zufließen und in deren Haushalte einzustellen sind, werden Sozialversicherungsbeiträge von den Trägern der Sozialversicherung in ihren separaten Budgets verwaltet. Das bedeutet aus haushalts- und verfassungsrechtlicher Sicht, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet und somit vom Bund nicht willkürlich vereinnahmt werden dürfen²³. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung die Verfassungswidrigkeit haushaltswirksamer Mittelverschiebungen zwischen Sozialversicherung und Bund festgestellt und betont, dass „ein Einsatz der Sozialversicherungsbeiträge zur Befriedigung des allgemeinen Finanzbedarf des Staates“ ausgeschlossen ist²⁴.

²¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16), S. 24 f.

²² Bei der Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen ist zu beachten, dass Sozialversicherungsbeiträge im Vergleich zur Einkommensteuer ein ungeeigneter Indikator der individuellen Leistungsfähigkeit sind. Sie werden auf eine Bemessungsgrundlage erhoben, die nicht das gesamte Einkommen bzw. Vermögen, sondern nur einen Teil des Arbeitseinkommens des Versicherten erfasst. Das beitragspflichtige Einkommen ist durch eine Beitragsbemessungsgrenze nach oben hin beschränkt. Das bedeutet folglich, dass die relative Belastung der Versicherten mit steigendem Einkommen sinkt. Die Sozialversicherungsbeiträge wirken somit regressiv. Dies ist verteilungspolitisch ungewollt, denn auf diese Weise werden niedrige Einkommensklassen vergleichsweise höher belastet. Eine Übertragung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben an die Gruppe der Beitragszahler wäre auch aus diesem Grund abzulehnen. Vgl. dazu auch *Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, Wiesbaden 2005, S. 393 ff.

²³ Vgl. A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, (Fn 15), S. 235; H. Butzer, Fremdsten in der Sozialversicherung, (Fn 20), 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.

²⁴ So eine Entscheidung aus dem Jahre 1987 (vgl. BVerfGE 75, 108, 148). Diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht in einer weiteren Entscheidung aus dem Jahre 2005 bestätigt (vgl. BVerfGE 2 BvF 2/01 vom 18.07.2005, Absatz-Nr. 98 und 101).

Dagegen ist eine Zuführung von Steuermitteln in die Haushalte der Sozialversicherungen verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern sie geboten ist²⁵. Der Bund haftet üblicherweise für Defizite der Sozialversicherungen und soll sich ordnungsgemäß an der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen beteiligen²⁶.

Des Weiteren ist es mit den haushaltspolitischen Grundsätzen durchaus vereinbar, dass der Bund den Sozialversicherungsträgern einzelne sachfremde Aufgaben zuweist, die normalerweise in seinen eigenen Verantwortungsbereich fallen. Er muss dabei aber das Konnexitätsprinzip beachten. Gemäß dem Konnexitätsprinzip muss diejenige Ebene, die die Zuweisung angeordnet hat, auch die Finanzierung jener Aufgabe sicherstellen²⁷. Auf das Verhältnis zwischen Bund und Sozialversicherungen bezogen bedeutet dies, dass der Bund die bei der Durchführung einer Aufgabe entstandenen Kosten tragen muss, wenn er sie der Sozialversicherung zugewiesen hat. Die Sozialversicherung hätte insoweit einen Anspruch auf Steuermittel aus dem Bundeshaushalt im Umfang dieser Kosten.

2.2 Übertragung der Vorgaben auf die Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung ist einer der fünf Zweige der gesetzlichen Sozialversicherung. Ihre Hauptaufgabe 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.²⁸

Träger der Arbeitslosenversicherung ist die Bundesagentur für Arbeit. Zur Finanzierung der Leistungen erhebt sie zweckgebundene Beiträge, die die Haupteinnahmequelle der Arbeitslosenversicherung bilden²⁹. Eine Verwirklichung des Versicherungsprinzips ist in der Arbeitslosenversicherung insofern gegeben, als sowohl die Beitragshöhe wie auch die Höhe des Arbeitslosengeldes (ALG) I als Hauptleistung vom Lohn des Versicherten abhängt.

²⁵ Dies geht aus Art. 120 (1) GG hervor.

²⁶ Siehe dazu Abschnitt 2.2 und Kapitel 3.

²⁷ Vgl. *H. Zimmermann und K.-D. Henke*, Finanzwissenschaft, (Fn 18), S. 508. Das Konnexitätsprinzip basiert auf Art. 104a GG.

²⁸ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 96, Wiesbaden 2002, S. 23.

²⁹ Gemäß dem Haushaltsplan für das Jahr 2007 belaufen sich die Einnahmen aus Beiträgen auf knapp 80 % der Gesamteinnahmen der Bundesagentur. Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2007, Nürnberg 2006, S. 4.

Daneben erhält die Bundesagentur Mittel aus dem Bundeshaushalt. Diese wurden bisher als Liquiditätshilfen in Form von Darlehen des Bundes vergeben, wenn die Beitragsmittel der Bundesagentur nicht ausreichten, um ihre Ausgaben zu decken. Bis einschließlich 2006 wurden diese Darlehen am Ende eines Haushaltsjahres in einen Zuschuss umgewandelt, sofern die Bundesagentur die Liquiditätshilfen nicht zurückzahlen konnte.³⁰ Zum Jahresanfang ist diese Regelung jedoch weggefallen³¹. An ihre Stelle ist in § 363 SGB III die Bestimmung getreten, wonach der Bund jährlich Mittel aus dem Aufkommen der Umsatzsteuereinnahmen an die Bundesagentur als Beteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung überweist.³²

Ob diese Finanzierung insgesamt sachgerecht ist, hängt entscheidend davon ab, wer für die Betreuung von Arbeitslosen zuständig ist. Seit dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“³³ (auch bekannt als „Hartz IV“) gibt es eine klare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Bund. Das Hauptvorhaben dieses Gesetzes bestand darin, die beiden bis dahin nebeneinander bestehenden Fürsorgesysteme für Arbeitslose, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe, in eine einzige existenzsichernde Fürsorgeleistung, das ALG II, zu überführen. Mit der Reform des Leistungsrechts ging eine organisatorische Neuordnung einher. Im neuen Organisationsgefüge ist die Bundesagentur 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.

Diese Abgrenzung entspricht grundsätzlich den systematischen Überlegungen, die eine sachgerechte Finanzierung von Sozialleistungen gemäß der Aufgabenverantwortung von Sozialversicherung und Bund gewährleisten sollen³⁴. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind Sozialversicherungsleistungen und sollen unter Berücksichtigung des Versicherungsprinzips demnach denjenigen Personen zukommen, die im Rahmen einer sozialversicherungs-

³⁰ Vgl. § 363 und § 364 SGB III.

³¹ Vgl. Bundesgesetzblatt I, Nr. 30, 2006, S. 1404.

³² Vgl. § 363 SGB III.

³³ Vgl. Bundesgesetzblatt I, Nr. 66, 2003, S. 2954 ff.

³⁴ Siehe Abschnitt 2.1.

pflichtigen Beschäftigung Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Dagegen sind Leistungen des Bundes, wie zum Beispiel die Zahlung von ALG II, als Fürsorgeleistungen anerkannt und somit von den Sozialversicherungsleistungen abzugrenzen. Sie sind an keine Vorleistung geknüpft und daher aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Arbeitslosenfürsorge in den Verantwortungsbereich des Bundes fallen und aus seinen Einnahmen zu finanzieren sind. Versicherungsgemäße Aufgaben der Arbeitslosenversicherung, also die Zahlung von ALG I sowie die Betreuung und Vermittlung der ALG-I-Empfänger, obliegen der Bundesagentur und sind aus deren Beitragsaufkommen zu decken. Weist der Bund der Bundesagentur gesamtgesellschaftliche Aufgaben zu, so muss er auch die Finanzierung dieser Aufgaben in Form eines Steuerzuschusses zur Arbeitslosenversicherung übernehmen. Diese Aufteilung der Leistungsbereiche und die sich daraus ergebende Finanzierungssystematik ist Grundlage für die nachfolgenden Überlegungen zur Bemessung des Bundeszuschusses an die Arbeitslosenversicherung.

3. Insbesondere: Der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung

3.1 Bemessung nach versicherungsfremden Leistungen

Innerhalb der Arbeitslosenversicherung existieren verschiedene Leistungen, die als versicherungsfremd charakterisiert werden können³⁵. Als versicherungsfremd sind beispielsweise solche Leistungen anzusehen, die an Personen gewährt werden, die keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen und somit nicht zur Versichertengemeinschaft gehören, sowie Zusatzleistungen, denen keine zusätzlichen Beitragszahlungen vorausgegangen sind. Zudem sind solche Aufgaben als versicherungsfremd zu betrachten, die nicht in den Aufgabenbereich der Arbeitslosenversicherung fallen und/oder nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen. Derartige versicherungsfremde Leistungen 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 Personengruppe der Beitragszahler Aufgaben finanzieren, die der gesamten Gesell-

³⁵ Zur Abgrenzung und Ermittlung der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung siehe ausführlich *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, *Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung*, (Fn 28), S. 22 f.

schaft zugute kommen.³⁶ Aktuell liegt der Gesamtwert der quantifizierbaren versicherungsfremden Leistungen bei 11,9 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro) ¹
Verlängerte Bezugsdauer von ALG I für ältere Arbeitslose	1.263 ³
Höheres ALG I bei Kindern	819 ³
ALG I an Erwerbsgeminderte	249 ³
ALG I an Scheinarbeitslose	3.608 ³
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
Hilfen zur Ersteinliederung für Behinderte	1.460 ³
Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)	1.500
Beihilfen und Zuschüsse zur Berufsausbildung	964
Förderung benachteiligter Auszubildender	808 ²
Programm zur Verbesserung der Ausbildungschancen Jugendlicher	218
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	107 ²
Strukturanpassungsmaßnahmen	69 ²
Summe	<u>11.911</u>
¹ Soweit nicht anders vermerkt Sollwert 2007	
² Istwert 2006	
³ Schätzwert	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die versicherungsfremden Leistungen müssten nach den soeben dargelegten Finanzierungsgrundsätzen sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden³⁷. Da der Steuerzuschuss ein Bestandteil der Arbeitslosenversicherung ist, wäre es naheliegend anzunehmen, dass jener sich am Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemisst. Er müsste

³⁶ Siehe ebenda.

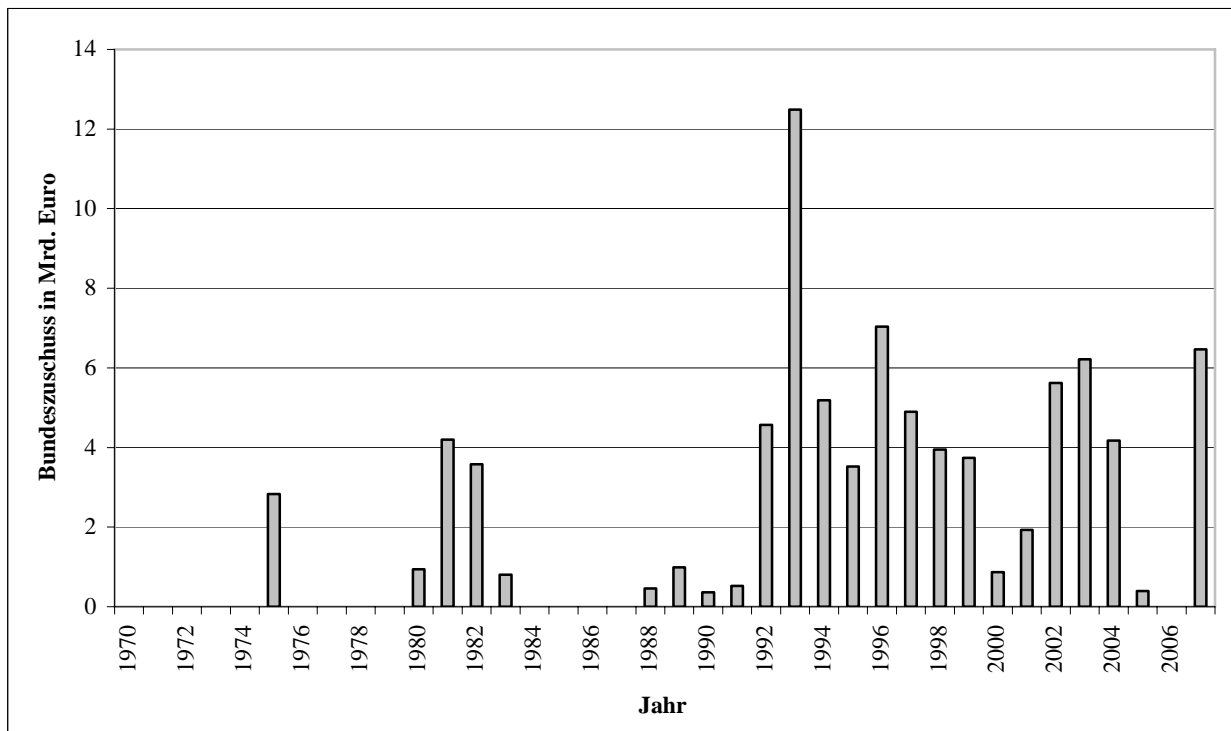
³⁷ Siehe Kapitel 2.

demnach im Jahre 2007 ebenfalls bei mindestens 11,9 Mrd. Euro³⁸ liegen. Diese Annahme entspricht jedoch nicht der tatsächlichen Bemessung des Bundeszuschusses in Höhe von derzeit 6,5 Mrd. Euro. Auch in den Vorjahren hat sich der Bundeszuschuss offensichtlich am Defizitausgleich und nicht am Umfang der versicherungsfremden Leistungen orientiert.

3.2 Entwicklung und Höhe des Bundeszuschusses

Die Arbeitslosenversicherung wird seit 1988 jährlich vom Bund bezuschusst. Die Entwicklung der Höhe des Bundeszuschusses kann aus der *Abbildung 1* entnommen werden. Nachdem die Bundesagentur im Jahr 2006 ohne einen Bundeszuschuss ausgekommen ist, ist dieser für das aktuelle Jahr 2007 auf 6,468 Mrd. Euro festgeschrieben worden. Im Jahr 2008 soll er auf 7,583 Mrd. und in 2009 auf 7,777 Mrd. Euro ansteigen. In den darauffolgenden Jahren verändert sich der Zuschuss entsprechend der Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens.³⁹

Abbildung 1: Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung seit 1970



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

³⁸ Hinzuzurechnen wären die beiden nicht bezifferbaren Positionen aus *Tabelle 1* sowie Verwaltungskosten, die bei der Erfüllung der versicherungsfremden Aufgaben entstehen.

³⁹ Vgl. § 363 Abs. 1 SGB III.

Indem der Bundeszuschuss bis einschließlich 2006 als ein Defizitausgleich definiert war, verfehlte er seine sachgerechte Bemessung, die sich aus dem Umfang der versicherungsfremden Leistungen ergibt. Die Gestaltung des Bundeszuschusses als Defizitausgleich führte in der Vergangenheit dazu, dass die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen in Überschusszeiten ausschließlich dem Beitragszahler oblag, der durch einen zu hohen Beitragssatz zu Unrecht über das vertretbare Maß belastet wurde⁴⁰.

Aber auch die neue Regelung, nach der sich der Bund mit einem Steuerzuschuss ex ante an den Kosten für die Arbeitsförderung beteiligt, beruht auf falscher Bemessungsgrundlage, denn der Bundeszuschuss hängt von der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens ab. Damit verfehlt die Festsetzung dieses Betrags auch weiterhin die sachgerechte Zielsetzung, mit dem Bundeszuschuss die versicherungsfremden Leistungen zu finanzieren.

3.3 Verminderung des Bundeszuschusses um den Aussteuerungsbetrag

Der Aussteuerungsbetrag wurde als Instrument zur Verstärkung der Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit eingeführt⁴¹. Die Regelung sieht vor, dass die Bundesagentur für jeden Empfänger von ALG I, den sie nicht in den Arbeitsmarkt integriert und der folglich in den Bezug von ALG II übergeht, einen Strafbetrag an den Bund zahlen muss⁴². Der Gesamtwert des Aussteuerungsbetrags wird für das Jahr 2007 auf vier Mrd. Euro veranschlagt⁴³. Aktuellen Prognosen zufolge ist für das Jahr 2007 mit einem Rückgang der Arbeitslosenzahl und damit auch mit einem rückläufigen Volumen des Aussteuerungsbetrags zu rechnen. Gleichwohl dürfte der Aussteuerungsbetrag auch dann noch einen ähnlichen Umfang wie im letzten Jahr erreichen⁴⁴.

Das Institut hat in seiner Studie zum Aussteuerungsbetrag⁴⁵ festgestellt, dass dieser insgesamt erhebliche Mängel und nachteilige Wirkungen aufweist. Er ist kontraproduktiv hinsichtlich Anreizen zur Steigerung der Vermittlungstätigkeit der Bundesagentur und verstößt gegen das

⁴⁰ Zur Zeit wird der Beitragszahler mit einem um etwa 1,2 Prozentpunkte höheren Beitragssatz belastet. Siehe Abschnitt 3.4.

⁴¹ Vgl. BT-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003, S. 63 f.

⁴² Vgl. § 46 Abs. 4 SGB II.

⁴³ Vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Haushaltsplan 2007, (Fn 29), S. 4.

⁴⁴ Die erste vierteljährliche Zahlung des Aussteuerungsbetrags im Jahr 2007 lag bei 496 Mio. Euro, die zweite bei 605 Mio. Euro (vgl. *Bundesagentur für Arbeit*, Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2007, (Fn 5), S. 22).

⁴⁵ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16).

Versicherungsprinzip sowie gegen fundamentale Haushaltsgrundsätze. Zudem impliziert der Aussteuerungsbetrag gesamtwirtschaftliche Nachteile und begegnet schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Aus diesen Gründen ist nach Ansicht des Instituts eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags unerlässlich⁴⁶.

In Abgrenzung zu den versicherungsfremden Leistungen handelt es sich beim Aussteuerungsbetrag um einen reinen Geldmittelabfluss aus dem Haushalt der Bundesagentur in den Bundesetat, der für die Versicherten gar keine zusätzliche Leistung der Arbeitslosenversicherung darstellt. Die Beitragszahlungen der Versicherten werden auf diesem Wege in den Bundeshaushalt umgeleitet. Die Beitragszahler werden somit zur Finanzierung der Existenzsicherung herbeigezogen, die keine Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist und auf die auch ohne die Entrichtung des Versicherungsbeitrags ein Anspruch besteht. Bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen im Sinne der Existenzsicherung sowie bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit handelt es sich nämlich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen angemessen ist.⁴⁷ Somit kann man den Aussteuerungsbetrag nicht direkt zu den versicherungsfremden Leistungen zählen; gleichwohl ist er ein systemwidriger Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und stellt damit eine unzulässige versicherungsfremde Regelung dar.

Da der Bund mit Hilfe des Aussteuerungsbetrags die Arbeitslosenversicherung unzulässig in Anspruch nimmt, mindert sich im gleichem Maße der effektive Umfang des Bundeszuschusses. Dies führt für das laufende Jahr zu dem Ergebnis, dass den bezifferbaren versicherungsfremden Leistungen im Gesamtwert von 11,9 Mrd. Euro ein effektiver Bundeszuschuss von nur 2,5 Mrd. Euro gegenübersteht. Denn dem Bundeszuschuss von rund 6,5 Mrd. Euro stehen Einnahmen des Bundes aus dem von der Arbeitslosenversicherung zu entrichtenden Aussteuerungsbetrag in Höhe von 4 Mrd. Euro gegenüber.

3.4 Erforderlicher Handlungsbedarf beim Bundeszuschuss

Im Ergebnis deckt der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung die versicherungsfremden Leistungen nur zu einem geringen Teil ab. Im Jahre 2007 hat die Bundesagentur im Rah-

⁴⁶ Siehe auch Kapitel 4, a).

⁴⁷ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16) sowie Abschnitt 2.2.

men einer sachgerechten Finanzierung ihrer Aufgaben einen Anspruch auf Bundesmittel in Höhe von mindestens 11,9 Mrd. Euro. Der Bundeszuschuss liegt jedoch im gleichen Jahr unter Gegenrechnung des Aussteuerungsbetrags bei lediglich 2,5 Mrd. Euro. Damit werden Aufgaben und Tatbestände, die dem Zweck der Arbeitslosenversicherung fremd sind, in Höhe von mindestens 9,4 Mrd. Euro aus Beitragsmitteln finanziert. Der Beitragszahler, also sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber, wird auf diese Weise mit einem um 1,2 Prozentpunkte überhöhten Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung übermäßig belastet⁴⁸.

Entgegen den Plänen des Finanzministeriums sowie der Befürworter einer Reduzierung des Bundeszuschusses zur Arbeitslosenversicherung wird somit deutlich, dass es eigentlich notwendig wäre, den Bundeszuschuss zu erhöhen statt zu senken⁴⁹. Im aktuellen Jahr 2007 müsste dieser um eben mindestens 9,4 Mrd. Euro erhöht werden⁵⁰. Eine Erhöhung des Bundeszuschusses in diesem Umfang ist aus Sicht des Instituts allerdings nicht anzustreben. Vielmehr müssen die Korrekturen auf der Ausgabenseite ansetzen.

Zum einen muss der Aussteuerungsbetrag in Höhe von vier Mrd. Euro abgeschafft werden⁵¹. Zur Finanzierung der daraus resultierenden Mindereinnahmen im Bundeshaushalt hat das Institut bereits Korrekturen an Leistungen des Bundes vorgeschlagen⁵².

Zum anderen sollten entbehrliche versicherungsfremde Leistungen vollständig abgebaut werden. Hierzu hat das Institut ebenfalls Vorschläge vorgelegt⁵³. Dabei muss beachtet werden, dass die meisten Leistungen vor allem aus Vertrauensschutzgründen nicht sofort eingestellt, sondern nur schrittweise reduziert werden können⁵⁴. Daher muss eine adäquate Übergangszeit festgelegt werden, in der die Reduzierung zu erfolgen hat. Der Abbau sollte aber möglichst bald begonnen werden. Der Gesamtwert der abbaubaren versicherungsfremden Leistungen gemäß *Tabelle 2* liegt bei 8,2 Mrd. Euro.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Vgl. auch *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2007/2008, DIW-Wochenbericht, 74. Jahrgang, Nr. 30/2007, S. 473.

⁵⁰ Da der Bundeszuschuss bis 2009 schrittweise angehoben wird, wäre in den Folgejahren bei sonst gleich bleibenden Bedingungen eine Erhöhung um 10 Mrd. Euro (2008) sowie 9,8 Mrd. Euro (2009) erforderlich.

⁵¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16).

⁵² Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16), S. 25 ff.

⁵³ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 28) und *dasselbe*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, Sonderinformation Nr. 50, Berlin 2007.

⁵⁴ Es können lediglich die Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen sowie das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit direkt abgeschafft werden.

Tabelle 2: Abbaubare versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro) ¹
Verlängerte Bezugsdauer von ALG I für ältere Arbeitslose	1.263 ³
Höheres ALG I bei Kindern	819 ³
ALG I an Scheinarbeitslose	3.608 ³
Kurzarbeitergeld / Saisonkurzarbeitergeld	490
Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen bei Saisonkurzarbeitergeld	131
Transfer-Kurzarbeitergeld	217
Winterausfallgeld	3
Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	5
Subventionierung des Vorruhestandes (Altersteilzeit)	1.500
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	107 ²
Strukturanpassungsmaßnahmen	69 ²
Summe	<u>8.212</u>
¹ Soweit nicht anders vermerkt Sollwert 2007	
² Istwert 2006	
³ Schätzwert	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Bei den verbleibenden Leistungen im Gesamtwert von 3,7 Mrd. Euro handelt es sich im Gegensatz zu den Positionen in *Tabelle 2* um solche, die aus gesamtgesellschaftlichen Gründen weiterhin unerlässlich erscheinen (*siehe Tabelle 3*). Das ALG I an Erwerbsgeminderte ist eine Leistung, deren Kosten sachgerecht von der Gesetzlichen Rentenversicherung zu tragen sind. Alle anderen Leistungen sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die künftig nicht mehr den Beitragszahlern, sondern der Allgemeinheit angelastet werden müssten. Diese Positionen sollten beibehalten, jedoch zugleich auf ihre Effizienz geprüft werden. Aus Transparenzgründen sollte eine vollständige Umfinanzierung bzw. Ausgliederung der notwendigen versicherungsfremden Leistungen angestrebt werden⁵⁵. Diese wären somit in den Bundeshaushalt einzustellen und sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.⁵⁶

⁵⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/06, (Fn 22), S. 386.

⁵⁶ Siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 28).

Tabelle 3: Notwendige Leistungen, bei denen eine Umfinanzierung erforderlich ist

Versicherungsfremde Leistung	Ausgaben (in Mio. Euro) ¹
ALG I an Erwerbsgeminderte	249 ³
Beratung und Vermittlung von Berufsanfängern	nicht bezifferbar
Hilfen zur Ersteingliederung für Behinderte	1.460 ³
Beihilfen und Zuschüsse zur Berufsausbildung	964
Förderung benachteiligter Auszubildender	808 ²
Programm zur Verbesserung der Ausbildungschancen Jugendlicher	218
Summe	<u>3.699</u>
¹ Soweit nicht anders vermerkt Sollwert 2007	
² Istwert 2006	
³ Schätzwert	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Infolge einer Abschaffung von entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen könnte auf mittlere Sicht sowohl der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gesenkt als auch der Bundeshaushalt entlastet werden. In einer schematischen Rechnung für das Jahr 2009 ergibt sich unter bestimmten Annahmen ein Beitragssenkungspotenzial in Höhe von 0,5 Prozentpunkten sowie ein Entlastungspotenzial im Bundeshaushalt in Höhe von 4,1 Mrd. Euro.

Für die schematische Berechnung der Entlastungseffekte im Jahre 2009 wird im ersten Schritt vereinfachend angenommen, dass der Gesamtwert der versicherungsfremden Leistungen unverändert **11,9** Mrd. Euro beträgt, von denen 8,2 Mrd. Euro entbehrliche und 3,7 Mrd. Euro notwendige Leistungen sind. Hinsichtlich der Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen wird der für das Jahr 2009 gesetzlich festgelegte Bundeszuschuss in Höhe von **7,8** Mrd. Euro zugrunde gelegt⁵⁷. Ferner wird davon ausgegangen, dass die Differenz zwischen versicherungsfremden Leistungen und dem Bundeszuschuss wie bisher in unzulässiger Weise aus Beitragsmitteln gedeckt wird. Diese Finanzierungslücke beläuft sich im Jahre 2009 auf **4,1** Mrd. Euro (11,9 Mrd. - 7,8 Mrd. = 4,1 Mrd.). Zur Verdeutlichung dieser Ausgangslage werden Mittelverwendung und -zufluss in *Tabelle 4a* gegenübergestellt.

Im zweiten Schritt wird angenommen, dass die entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen mit Beginn des Jahres 2009 auf einmal und vollständig abgebaut werden. Die dadurch frei werdenden Mittel in Höhe von 8,2 Mrd. Euro sollten mit Vorrang dazu verwendet werden, den Einsatz von Beitragsmitteln in Höhe von 4,1 Mrd. Euro zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zu beenden, was eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte zulassen würde⁵⁸. Darüber hinaus könnte mit dem Rest der frei werdenden Mittel in Höhe von nochmals 4,1 Mrd. Euro der Bundeshaushalt entlastet werden, da zur Deckung der noch verbliebenen und als notwendig erachteten versicherungsfremden Leistungen ein Bundeszuschuss von lediglich **3,7** Mrd.

⁵⁷ Siehe Abschnitt 3.2.

⁵⁸ Siehe Fn 48.

anstatt 7,8 Mrd. Euro erforderlich wäre⁵⁹. Dies verdeutlicht *Tabelle 4b*, in der Mittelverwendung und -zufluss nach Abbau der entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen gegenübergestellt werden.

Tabelle 4a: Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009 (Fall 1: Aussteuerungsbetrag abgeschafft, Leistungen konstant)

Mittelzufluss / Finanzierungsseite in Mrd. Euro		Mittelverwendung / Leistungsseite in Mrd. Euro	
Bundeszuschuss	7,8	Versicherungsfremde Leistungen	
Beitragsmittel	4,1	<i>abbaubar</i>	8,2
		<i>notwendig</i>	3,7
Summe	11,9	Summe	11,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 4b: Finanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2009 (Fall 2: Aussteuerungsbetrag abgeschafft, entbehrliche Leistungen vollständig abgebaut)

Mittelzufluss / Finanzierungsseite in Mrd. Euro		Mittelverwendung / Leistungsseite in Mrd. Euro	
Bundeszuschuss	3,7	Versicherungsfremde Leistungen	
Beitragsmittel	0,0	<i>abbaubar</i>	0,0
		<i>notwendig</i>	3,7
Summe	3,7	Summe	3,7

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Mit den angenommenen Maßnahmen würde nicht zuletzt den oben genannten Finanzierungsgrundsätzen für Sozialversicherungen entsprochen: Erstens würden nur noch versicherungsgemäße Leistungen aus Beitragsmitteln finanziert und zweitens würden die notwendigen versicherungsfremden Leistungen in vollem Umfang vom Bund getragen. In Wirklichkeit dürfte der Abbau der entbehrlichen versicherungsfremden Leistungen jedoch nicht auf einmal, sondern lediglich auf mittlere Sicht zu erreichen sein. Der Bundeszuschuss sollte bei einem sukzessiven Abbau jeweils in dem Maße zurückgeführt werden, in dem er das Volumen der versicherungsfremden Leistungen übersteigt. Langfristig sollten alle versicherungsfremden Leistungen in den Bundeshaushalt eingestellt werden.

⁵⁹ Würde das ALG I an Erwerbsgeminderte sachgerecht von der Gesetzlichen Rentenversicherung finanziert, so ergäbe sich weiteres Entlastungspotenzial des Bundeshaushalts in Höhe von 0,25 Mrd. Euro.

4. Missachtung der sachgerechten Finanzierung bei aktuellen Maßnahmen und Vorschlägen

Trotz der Feststellung, wonach der Bundeszuschuss nicht reduziert werden darf, weil er zur Zeit nur einen Teil der versicherungsfremden Leistungen deckt, werden in der Öffentlichkeit Argumente für eine Verringerung des Bundeszuschusses vorgetragen. Es wird zudem erwogen, der Bundesagentur neue Aufgaben aufzuerlegen, die nicht in den Verantwortungsbereich der Arbeitslosenversicherung gehören. Die Begründungen dieser Vorhaben sind nach Ansicht des Instituts nicht aufrechtzuerhalten. Um Klarheit in der aktuellen Debatte zu schaffen, sollen die irrtümlichen Argumente im Folgenden zurückgewiesen werden. Dabei fordert das Institut, die oben dargelegten Finanzierungsgrundsätze zu beachten. Zudem sollten staatliche Maßnahmen in jedem Fall erforderlich, geeignet und angemessen sein.

a) *Der Bundeszuschuss darf nicht reduziert werden, auch wenn der Aussteuerungsbetrag erlassen oder abgeschafft wird!*

Zur Zeit wird unter anderem vorgeschlagen, den Aussteuerungsbetrag zu erlassen und im Gegenzug den Bundeszuschuss entsprechend zu reduzieren⁶⁰. Dieser Vorschlag hat den scheinbaren Vorteil, dass er weder die Bundesagentur noch den Bund im Ergebnis finanziell tangiert. Die Bundesagentur würde zwar den Aussteuerungsbetrag nicht mehr abführen müssen, sie erhielte aber einen entsprechend geringeren Bundeszuschuss. Dagegen würde der Bund zwar nicht mehr die Einnahmen aus der Erhebung des Aussteuerungsbetrags erhalten, er hätte aber einen entsprechend niedrigeren Zuschuss zur Arbeitslosenversicherung zu leisten.

In Wirklichkeit kann dieser Vorschlag die Nachteile und Mängel der aktuellen Finanzierung der Bundesagentur nicht beseitigen. So würde die gegenwärtig praktizierte Unterfinanzierung der Bundesagentur durch den Bund beibehalten. Hierzu kommt, dass der Aussteuerungsbetrag lediglich erlassen, aber nicht beseitigt würde, obwohl er ein system- und verfassungswidriges Element in der Arbeitslosenversicherung ist und daher ersatzlos abgeschafft werden müsste⁶¹. Ein im Auftrag der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* und des *Deutschen Gewerkschaftsbundes* erstelltes Rechtsgutachten hat mittlerweile die verfassungsrecht-

⁶⁰ o. V., Weniger Geld für Bundesagentur, in: Der Spiegel, Nr. 22/2007 vom 26.05.2007, S. 78.

⁶¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16). Siehe auch Abschnitt 3.3.

liche Kritik des Instituts bestätigt und die Forderung nach einer ersatzlosen Streichung bekräftigt⁶².

Das Institut geht davon aus, dass eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags sich grundlegend von dem Vorhaben unterscheidet, den Aussteuerungsbetrag zu erlassen bzw. seine Erhebung auszusetzen. Wenn der Gesetzgeber lediglich auf die Erhebung des Aussteuerungsbetrags verzichtet, die gesetzliche Regelung aber bestehen bleibt, dann verfügt die Bundesregierung mit ihrer Mehrheit im Bundestag und im Bundesrat über die Möglichkeit, die Aussetzung der Erhebung jederzeit rückgängig zu machen. Daher kann auf eine Gesetzesänderung mit dem Ziel, den Aussteuerungsbetrag abzuschaffen, nicht verzichtet werden.⁶³

Diesbezüglich ist das Argument nicht haltbar, dass die Bundesagentur bei einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags im gleichen Maße den Anspruch auf den Bundeszuschuss verlieren würde⁶⁴. Wie oben dargelegt wurde, wäre der Bundeszuschuss auch ohne die Existenz des Aussteuerungsbetrags deutlich zu niedrig, um seine Funktion zu erfüllen, die versicherungsfremden Leistungen vollständig abzudecken. Daher wäre auch bei der Abschaffung des Aussteuerungsbetrags eine Reduzierung des Bundeszuschusses nicht vertretbar.

Mittlerweile erwägt der Bundesfinanzminister anscheinend, den Aussteuerungsbetrag vollständig abzuschaffen⁶⁵. Würde dieses Vorhaben umgesetzt, so entspräche dies der Forderung des Instituts und wäre daher zu begrüßen.

b) Der Überschuss der Arbeitslosenversicherung entsteht nicht aufgrund zu hoher Steuerzuschüsse des Bundes, sondern aufgrund zu hoher Beitragszahlungen der Versicherten!

Das Argument, die Mehreinnahmen der Bundesagentur entstünden aufgrund eines zu hohen Steuerzuschusses des Bundes, ist ebenfalls nicht aufrechtzuerhalten⁶⁶. Da der Bundeszuschuss die sachfremden Aufgaben innerhalb der Arbeitslosenversicherung nur zu einem geringen

⁶² Vgl. *Deutscher Gewerkschaftsbund und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Presseinformation vom 19.06.2007 sowie *F. Hase*, Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit der Belastung der Bundesagentur für Arbeit mit dem Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II, unveröffentlichtes Gutachten, Siegen 2007.

⁶³ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16), S. 27 f.

⁶⁴ Vgl. *S. Afhüppe*, Arbeitgeber lehnen Steinbrück-Plan ab, in: *Handelsblatt*, Nr. 102 vom 30.05.2007, S. 6.

⁶⁵ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushalt 2008 - Ausgeglicherer Haushalt in Sicht, Pressemitteilung Nr. 76/2007 vom 04.07.2007.

⁶⁶ Vgl. etwa *S. Afhüppe*, Regierung streitet um Überschüsse der Bundesagentur für Arbeit, (Fn 13), S. 4.

Teil deckt, ist ein Überschuss der Bundesagentur ausschließlich auf zu hohe Beitragseinnahmen der Bundesagentur zurückzuführen. Die Mehreinnahmen der Bundesagentur entstehen vor allem aufgrund der guten Arbeitsmarktsituation mit geringeren Arbeitslosenzahlen. Diese Entwicklung bewirkt zum einen steigende Beitragseinnahmen und zum anderen sinkende Ausgaben für die Zahlung des ALG I.

Bei den erzielten Überschüssen handelt es sich also um zuviel eingezahltes Geld der Beitragszahler⁶⁷. Die Mehreinnahmen müssen daher den Beitragszahlern systemgerecht mittels einer Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung zurückgegeben werden⁶⁸.

c) Die Bundesagentur muss frühere Steuerzuschüsse des Bundes nicht zurückzahlen!

In der letzten Zeit wurden auch einige Stimmen laut, die aufgrund der hohen Mehreinnahmen der Bundesagentur eine Rückzahlung von früheren Zuschüssen des Bundes forderten. Es wurde vor allem darauf verwiesen, dass der Bund in den vergangenen Jahren Milliardensummen an die Bundesagentur überwiesen hätte, die nun aus den überschüssigen Mitteln der Arbeitslosenversicherung zurückgezahlt werden könnten⁶⁹.

Zwar ist es richtig, dass der Bund die Arbeitslosenversicherung in der Vergangenheit mit Steuermitteln bezuschusst hat. Allerdings wird auch hier übersehen, dass der Bundeszuschuss die Aufgabe hat, die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen zu decken. Diese Funktion wurde auch in den vergangenen Jahren nicht erfüllt, weil der Bundeszuschuss unabhängig vom Umfang der Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen festgelegt wurde und diese somit nicht vollständig abdeckte⁷⁰. Das Argument ist deshalb bereits unter diesem Aspekt nicht aufrechtzuerhalten. Ganz im Gegenteil müsste die korrekte Argumentation lauten, dass der Bund sich nicht ausreichend an den von ihm an die Bundesagentur überwiesenen Aufgaben finanziell beteiligt hat und somit die Bundesagentur aus diesem Grund Mittel aus dem Bundeshaushalt fordern könnte.

⁶⁷ Ähnlich sieht es der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur, *F.-J. Weise*, der es nicht als Auftrag der Bundesagentur ansieht, „mit Zwangsbeiträgen Überschüsse zu erzielen.“ Daher plädiert er ebenfalls für eine Beitragssatzsenkung. Vgl. *P. Neumann*, BA-Chef: Arbeitslosenbeitrag kann sinken, in: *Die Welt* vom 23.07.07, S. 9.

⁶⁸ Siehe auch *Bund der Steuerzahler*, HÜberschüsse der Bundesagentur für Arbeit an Beitragszahler zurückgebenH, Presseinformation vom 20.04.2007.

⁶⁹ Vgl. *N. Fickinger*, Steinbrück verteidigt den Griff in die Nürnberger Kasse, (Fn 2), S. 10. *S. Afhüppe* und *K. Doemens*, Widerstand gegen Steinbrück, in: *Handelsblatt*, Nr. 77 vom 20.04.2007, S. 4.

⁷⁰ Siehe Abschnitt 3.4.

In der Argumentation wird des Weiteren vorgebracht, dass die Arbeitslosenversicherung ein Teil des gesamtstaatlichen Haushalts ist und daher eine Verschiebung der Beitragsmittel in den Bundeshaushalt sachgerecht wäre. Auch diese Begründung unterliegt einem Irrtum, denn es wird übersehen, dass die Haushalte der Sozial- und Arbeitslosenversicherung auf der einen und die Haushalte der Gebietskörperschaften auf der anderen Seite strikt voneinander abzugrenzen sind. Die Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung sind zweckgebunden und deshalb eindeutig von der Finanzmasse des Bundes zu trennen.⁷¹

Darüber hinaus waren die an die Arbeitslosenversicherung überwiesenen Steuermittel bis zum Jahreswechsel laut Sozialgesetzbuch nicht als Darlehen sondern als Zuschuss deklariert⁷². Es besteht von daher auch kein Rechtsanspruch auf eine Rückzahlung.

d) Eingliederungshilfen für Langzeitarbeitslose sind Aufgaben des Bundes und somit aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren!

Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2008 sieht vor, die Bundesagentur unter der Bezeichnung „Eingliederungsbeitrag“ zur hälftigen Finanzierung der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die von ALG-II-Empfängern beansprucht werden können, sowie der dazugehörigen Verwaltungskosten zu verpflichten⁷³. Damit würde die Arbeitslosenversicherung mit zusätzlichen Ausgaben in Höhe von ca. fünf Mrd. Euro belastet werden⁷⁴. Eine solche Maßnahme wäre mit einer sachgerechten Finanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung nicht vereinbar.

Nach der im Zuge der „Hartz-Reformen“ entstandenen Abgrenzung der Aufgabenbereiche ist die Bundesagentur für die Betreuung und die Vermittlung von ALG-I-Empfängern zuständig, während die Finanzierung der Leistungen für Bezieher von ALG II dem Bund obliegen. Diese eindeutige Abgrenzung von Versicherungs- und Fürsorgeleistungen entspricht finanzwissen-

⁷¹ Siehe Abschnitt 2.1.

⁷² Vgl. § 365 SGB III, der allerdings zum 01.01.2007 aufgehoben worden ist. Siehe auch Abschnitt 2.2.

⁷³ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushalt 2008 - Ausgeglichenen Haushalt in Sicht, (Fn 65); *N. Fickinger*, Steinbrück verteidigt den Griff in die Nürnberger Kasse, (Fn 2), S. 10; *M. Schäfers*, Der Bund ist so solide wie zuletzt 1973, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 150 vom 02.07.2007, S. 11 sowie *D. Riedel* und *D. Creutzburg*, BA kritisiert Steinbrücks „Griff in die Kasse“, in: *Handelsblatt*, Nr. 124 vom 02.07.2007, S. 4.

⁷⁴ Gemäß dem Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2007 belaufen sich die Gesamtkosten für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit auf 6,5 Mrd. Euro und für Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundversicherung für Arbeitsuchende auf knapp 3,5 Mrd. Euro. Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2007, Einzelplan 11, S. 69 f.

schaftlichen Grundsätzen und verfassungsrechtlichen Vorgaben.⁷⁵ Infolgedessen sind Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung aus Beitragsmitteln zu finanzieren, während Fürsorgeleistungen, wie zum Beispiel die Gewährung von ALG II und die besagten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, aus Steuermitteln zu begleichen sind. Die Einstellung der Eingliederungsleistungen für ALG-II-Empfänger sowie der dazugehörigen Verwaltungsausgaben in den Bundeshaushalt ist demnach sach- und zweckgerecht und sollte beibehalten werden.

Paradoxerweise knüpft der neue Eingliederungsbeitrag gemäß der Argumentation des Bundesfinanzministeriums an der vor 2005 gültigen Regelung an, das heißt an die Regelung vor der Neuordnung der Zuständigkeit für die verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen. Der Eingliederungsbeitrag wird damit gerechtfertigt, dass die Bundesagentur bereits vor dem Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“⁷⁶ Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hat und daher eine Beteiligung an diesen Leistungen vertretbar sei. Wird der Eingliederungsbeitrag mit dieser Begründung vom Parlament beschlossen, so würde sich der Gesetzgeber über herrschende Gesetze und Regelungen hinwegsetzen, die ihm klare Vorgaben bezüglich der Aufgabenverantwortung geben.

Es ist weder sachgerecht noch zulässig, wenn der Bund von der Bundesagentur Beitragsmittel für eine Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Leistungen anfordert. Mit der Verabschiedung eines Eingliederungsbeitrags würde der Gesetzgeber eine systemwidrige Regelung ähnlich dem Aussteuerungsbetrag einführen. Die Mängel und Nachteile des Aussteuerungsbetrags können analog auf den Eingliederungsbeitrag übertragen werden. Die neue Regelung wäre damit unter haushaltspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten völlig verfehlt und zudem aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst bedenklich⁷⁷.

Die verfassungsrechtlichen Bedenken fallen in der Folge auf den Bundeshaushalt zurück, denn auch dieser wäre demnach mit dem Grundgesetz kaum vereinbar. Im Falle einer höchst-richterlichen Entscheidung gegen den Eingliederungsbetrag würde eine Lücke im Bundes-

⁷⁵ Siehe Abschnitt 2.2.

⁷⁶ Siehe ebenda.

⁷⁷ Zu den Mängeln und Nachteilen des Aussteuerungsbetrags siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Aussteuerungsbetrag abschaffen!, (Fn 16).

haushalt in Höhe von fünf Mrd. Euro entstehen. Der Haushalt wäre entgegen Art. 110 Abs. 1 GG nicht ausgeglichen.

Darüber hinaus wäre eine gemeinsame Finanzierung der Eingliederungsleistungen, jeweils zur Hälfte durch die Bundesagentur und den Bund, nicht überzeugend zu begründen. Da versicherungsgemäße und gesamtgesellschaftliche Aufgaben voneinander abgrenzbar und keine „Mischaufgaben“ sind, können sie entweder der Sozialversicherung oder dem Bund direkt zugeordnet werden. Daher wäre eine hälftige Finanzierung dieser Aufgaben unsystematisch. Insofern sind auch unter diesem Gesichtspunkt Pläne des Finanzministers, der Bundesagentur die Kosten für Leistungen an ALG-II-Empfänger aufzubürden, eindeutig abzulehnen⁷⁸.

Im Übrigen stünde ein solches Vorgehen im Widerspruch zu der Definition des Bundeszuschusses als Beteiligung an den Kosten für die Arbeitsförderung⁷⁹. Der Bund würde sich dann nämlich auf der einen Seite an den Kosten für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur beteiligen. Auf der anderen Seite forderte er aber eine adäquate Beteiligung der Bundesagentur an den Arbeitsförderungsmaßnahmen, die zur Zeit im Bundeshaushalt eingestellt sind. Im Ergebnis hätte diese Methode die gleichen Wirkungen wie eine Kürzung des Bundeszuschusses.

e) Die Kosten für neue Eingliederungszuschüsse für Niedrigverdiener sind vom Bund und nicht von der Bundesagentur zu tragen!

Um an die Mittel der Arbeitslosenversicherung zu gelangen, wird ebenfalls erwogen, Aufgaben des Arbeitsministeriums an die Bundesagentur zu übertragen, um diese über Beitragsmittel zu finanzieren und somit den Bundeshaushalt zu entlasten⁸⁰. Dazu gehören vor allem die vom Bundesarbeitsminister präferierten Kombilohnmodelle. Es steht insbesondere ein Modell im Vordergrund, das die aktuellen Aufstockungsmöglichkeiten eines Niedriglohns mit ergänzendem ALG II ersetzen soll. Stattdessen sollen Niedriglöhne mit Erwerbstätigenzuschüssen aufgestockt werden, die von der Bundesagentur zu tragen wären. Der Bund würde sich seiner

⁷⁸ Diese Maßnahme ist auch prompt auf breite Ablehnung innerhalb der Politik, Wirtschaft und Wissenschaft gestoßen. Vgl. *D. Riedel* und *S. Afhüppe*, Bundesregierung lockert Sparkurs, in: Handelsblatt, Nr. 124 vom 02.07.2007, S. 1; *B. Marschall*, *G. Bohsem* und *T. Pache*, CDU meutert gegen Pläne zur Etatsanierung, in: Financial Times Deutschland vom 03.07.2007, S. 9. Ganz offensiv formuliert es *H. Göbel*, die von einer „kaltblütigen Plünderung der Arbeitslosenversicherung“ spricht (vgl. *H. Göbel*, Der rote Plünderer, (Fn 2), S. 11).

⁷⁹ Siehe Abschnitt 2.2.

⁸⁰ Siehe Kapitel 1.

Verantwortung für die Existenzsicherung entziehen und könnte auf diese Weise seinen Haushalt entlasten sowie eine weitere versicherungsfremde Aufgabe an die Bundesagentur überweisen. Da aber eine Finanzierung derartiger Leistungen nur dann sachgerecht ist, wenn sie aus Steuermitteln erfolgt, ist eine Finanzierung aus Beitragsmitteln abzulehnen⁸¹.

Davon abgesehen sind neue Förderprogramme für Langzeitarbeitslose auch dann abzulehnen, wenn die Zuschüsse zunächst vom Bund übernommen werden⁸². Zum einen haben Erfahrungen mit beispielsweise diversen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gezeigt, dass die geförderten Arbeitsplätze reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse verdrängen⁸³. Zum anderen würden daran teilnehmende Langzeitarbeitslose nach Auslaufen der Förderzeit und anschließender erfolgloser Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt Anspruch auf den Bezug von ALG I erhalten. Damit würde der Bund analog zum obigen Fall des Kombilohnmodells mittelfristig seinen Haushalt auf Kosten der Bundesagentur entlasten können⁸⁴, da er den geförderten Personen nicht länger ALG II aus seinem Steueraufkommen zahlen müsste.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es unbedingt notwendig ist, den Gesamtkatalog der verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen und zu begrenzen. Dieses Ziel wurde übrigens von der Regierungskoalition im Koalitionsvertrag festgelegt⁸⁵. Die Einführung von neuen Fördermaßnahmen ist vor diesem Hintergrund nicht zielgerecht.

f) Die finanzielle Förderung der Berufsausbildung obliegt dem Bund!

Sofern die Förderung von Auszubildenden der Bundesagentur zugewiesen wird, handelt es sich bei dieser Aufgabe um eine versicherungsfremde Leistung der Arbeitslosenversicherung zugunsten der Gruppe der Auszubildenden. Eine Steuerfinanzierung dieser Aufgabe wäre systemkonform angebracht. Andernfalls würden Leistungen an Auszubildende aus Beitrags-

⁸¹ Vgl. T. Pache, Rürup lehnt Zuschuss für Arbeit ab, in: Financial Times Deutschland vom 25.05.2007, S. 10.

⁸² Vgl. M. Mühl, Neue Hilfen für Langzeitarbeitslose, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 147 vom 28.06.2007, S. 13.

⁸³ Siehe Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 28), S. 87 ff. Vgl. auch 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.

⁸⁴ Dadurch würden der Bundesagentur nach eigener Aussage erhebliche Kosten entstehen. Vgl. M. Mühl und S. Astheimer, Hundt bekräftigt Kritik an Lohnkostenzuschüssen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 163 vom 17.07.2007, S. 11.

⁸⁵ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 25 f.

mitteln der Versicherten finanziert, obwohl diesen Leistungen keine Beitragszahlungen vorausgegangen sind. Als versicherungsfremde Leistungen gehören derartige Fördermaßnahmen nicht in die finanzielle Verantwortung der Versichertengemeinschaft. Vielmehr ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Jugendliche und junge Erwachsene bezüglich der Ausbildung zu unterstützen. Daher sollten diese Ausgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.⁸⁶

So gesehen ist eine weitere Belastung der Arbeitslosenversicherung und damit der Beitragszahler mit Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung nicht überzeugend zu begründen. Zum einen sind bereits bestehende Maßnahmen dieser Art aus dem Verantwortungsbereich der Arbeitslosenversicherung auszugliedern und in den Bundeshaushalt einzustellen⁸⁷. Zum anderen dürfen auch jene neuen Förderaufgaben nicht an die Bundesagentur überwiesen werden, über die im Moment in der Öffentlichkeit diskutiert wird⁸⁸. Diesbezüglich ist die Finanzierung des neu beschlossenen Förderprogramms für Personen unter 25 Jahren ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Umfang von 250 Mio. Euro durch die Bundesagentur abzulehnen⁸⁹.

g) Die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ist eine familienpolitische Leistung und muss aus Steuermitteln finanziert werden!

Zur Zeit zahlt der Bund aus seinen Finanzmitteln die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für kindererziehende Personen für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren⁹⁰. Der Gesamtbetrag dieser Transfers beläuft sich gemäß dem Haushaltsplan auf 230 Mio. Euro⁹¹. Bei der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten innerhalb der Arbeitslosenversicherung handelt es sich um familienpolitisch motivierte Transfers. Diese gelten als gesamtgesellschaftliche Aufgaben und sollten sachgerecht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden⁹². Die derzeitige Regelung, wonach der Bund die Beiträge für die Kindererziehenden zahlt, ist

⁸⁶ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 28), S. 54 ff. Vgl. auch A. Berne, Die Aufgaben der Arbeitslosenversicherung aus sozialverfassungsrechtlicher Sicht, (Fn 15), S. 343 f.

⁸⁷ Siehe Abschnitt 3.4.

⁸⁸ Vgl. B. Gillmann, SPD fordert Zuschuss der BA für Lehrstellen, in: Handelsblatt, Nr. 123 vom 29.06.2007, S. 3 und o. V., Müntefering will ausbildende Betriebe belohnen, in: Die Welt vom 22.06.2007, S. 12.

⁸⁹ Vgl. BT-Drucksache 16/5714 vom 19.06.2007.

⁹⁰ Vgl. § 26 Abs. 2a und § 347 Nr. 9 SGB III.

⁹¹ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen*, Bundeshaushaltsplan 2007, Einzelplan 11, S. 65 f.

⁹² Siehe Abschnitt 2.1.

demnach als systematisch korrekt anzusehen und sollte nicht geändert werden. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Bundesagentur, wie sie vom Bundesfinanzminister geplant wird⁹³, würde den Umfang der versicherungsfremden Leistungen weiter erhöhen und sollte daher vermieden werden.

Dem kann nicht analog zur Gesetzlichen Rentenversicherung entgegengehalten werden, dass ein Umlagesystem von der Kindererziehung profitiert und daher ein solcher generativer Beitrag der Versicherten innerhalb der Versichertengemeinschaft berücksichtigt werden muss. Bei der Arbeitslosenversicherung handelt es sich nämlich um ein Umlagesystem ohne Generationenvertrag. Im Gegensatz zur Gesetzlichen Rentenversicherung, bei der die Leistungen hauptsächlich im Alter anfallen und somit ausschließlich von der erwerbstätigen Generation zugunsten der Rentner finanziert werden, entfallen innerhalb der Arbeitslosenversicherung sowohl die Beitragszahlungen als auch die Leistungen auf die aktive Generation. Die Arbeitslosenversicherung ist demnach nur in einem geringen Maße von der demografischen Entwicklung abhängig. Vielmehr hängt ihre Stabilität von der Beschäftigungssituation und damit der konjunkturellen Entwicklung ab.

5. Entlastung statt Ausbeutung!

5.1 Fünf Forderungen zur Arbeitslosenversicherung an den Gesetzgeber

Der aktuelle Streit um die Verwendung der Mehreinnahmen der Bundesagentur für Arbeit lässt befürchten, dass der Gesetzgeber im Herbst dieses Jahres Beschlüsse fasst, die mit einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nicht zu vereinbaren sind. Insbesondere könnte es dazu kommen, dass sich der Bund einen Teil der Mittel, die er zur Verringerung seines Budgetdefizits benötigt, durch einen scheinbar gerechtfertigten Griff in die beitragsfinanzierte Kasse der Arbeitslosenversicherung beschafft, anstatt die erforderlichen Mittel durch Einsparungen in seinem Haushalt zu erwirtschaften. Derartige Finanzmanöver und Haushaltstricks stehen im Widerspruch zu einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Zudem würde ein unnötig hohes Niveau der Sozialversicherungsbeiträge den weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit erschweren. Auch sollte nicht übersehen werden,

⁹³ Vgl. o. V., Steinbrück: BA soll für Familienleistungen zahlen, in: Handelsblatt, Nr. 125 vom 03.07.2007, S. 4.

dass der Ausgleich des Bundeshaushalts auf wackligen Beinen steht, wenn er mit verfassungswidrigen Zahlungen der Arbeitslosenversicherung an den Bund erreicht wird⁹⁴.

Wie das Institut in dieser Ausarbeitung darlegt, gibt es sachgerechte Grundsätze der Finanzierung von Sozialversicherungen, die ohne Weiteres auch für die Arbeitslosenversicherung gelten⁹⁵. Diese Grundsätze verlangen, dass die Einnahmen aus den Beitragszahlungen der Versicherten ausschließlich zur Deckung von Sozialversicherungsleistungen verwendet werden. Beitragsmittel der Sozialversicherungen dürfen nicht zur Finanzierung des Bundeshaushalts herangezogen werden, denn eine solche Vorgehensweise wäre weder sachgerecht noch verfassungsrechtlich zulässig. Wenn der Bund Aufgaben mit Fürsorgecharakter an die Arbeitslosenversicherung überträgt, darf dies nicht zu einer Finanzierung dieser Aufgaben aus Beitragsmitteln missbraucht werden, denn für Fürsorgeleistungen ist der Bund, aber nicht die Arbeitslosenversicherung zuständig. In diesem und in anderen Fällen hat der Bund einen Zuschuss zur Arbeitslosenversicherung zu leisten, der in seiner Höhe den insgesamt anfallenden Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen zu entsprechen hat⁹⁶.

Aus diesen Grundsätzen ergeben sich fünf konkrete Forderungen an die Neuordnung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung:

- *Bundeszuschuss am Umfang der versicherungsfremden Leistungen bemessen!*

Im Zentrum dieser Untersuchung stand insbesondere der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung. Es wurde dargelegt, dass dieser seine sachgerechte Aufgabe, nämlich die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen vollständig zu decken, zur Zeit nicht erfüllt⁹⁷. Eine weitere Reduzierung des Bundeszuschusses, wie in der aktuellen Debatte angeregt wurde, ist daher abzulehnen. Das Institut spricht sich grundsätzlich dafür aus, den Bundeszuschuss künftig am Umfang der versicherungsfremden Leistungen zu bemessen. Eine solche Definition würde den Grundsätzen einer sachgerechten Finanzierung der Arbeitslosenversicherung entsprechen⁹⁸. Die an sich erforderliche Erhöhung des Bundeszuschusses auf das notwendige Niveau sollte nach Ansicht des Instituts vermieden werden, indem Korrekturen auf der Ausgabenseite vorgenommen werden.

⁹⁴ Siehe Abschnitt 3.3 sowie Kapitel 4, a) und d).

⁹⁵ Siehe Kapitel 2.

⁹⁶ Siehe Kapitel 2 und 3.

⁹⁷ Siehe Abschnitt 3.4.

⁹⁸ Siehe Abschnitt 2.2 und Kapitel 3.

- *Aussteuerungsbetrag abschaffen!*

Das Institut fordert in erster Linie die Abschaffung des Aussteuerungsbetrags⁹⁹. Hierzu sollte ein Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel einer entsprechenden Änderung des Sozialgesetzbuchs eingeleitet und der § 46 Abs. 4 SGB II, der die Erhebung des Aussteuerungsbetrags regelt, ersatzlos abgeschafft werden. Dadurch kann kurzfristig ein Einsparpotenzial von vier Mrd. Euro erzielt werden. Die im Zuge der Abschaffung frei werdenden Mittel sind für eine Beitragssatzsenkung zu verwenden. Die Mindereinnahmen des Bundes sollten durch den Abbau von entbehrlichen Ausgaben kompensiert werden¹⁰⁰.

- *Versicherungsfremde Leistungen abbauen!*

Mittel- und langfristig sollten versicherungsfremde Aufgaben im bezifferbaren Umfang von etwa 8,2 Mrd. Euro reduziert werden. Das Volumen der versicherungsfremden Leistungen kann auf diese Weise auf ein Niveau von höchstens 3,7 Mrd. Euro reduziert werden.¹⁰¹ Hierbei ist es sinnvoll, die verbliebenen Fördermaßnahmen zu evaluieren und unwirksame Programme zu eliminieren¹⁰². In dem Maße, in dem die versicherungsfremden Leistungen abgebaut werden, kann sodann der Bundeszuschuss zur Arbeitslosenversicherung zurückgeführt werden. Aus Transparenzgründen sollten die für notwendig gehaltenen gesamtgesellschaftlichen Leistungen vollständig in den Bundeshaushalt überführt werden.

- *Keine neuen versicherungsfremden Leistungen einführen!*

Des Weiteren weist das Institut darauf hin, auch bei künftigen Politikmaßnahmen die sachgerechte Leistungsfinanzierung zu beachten¹⁰³. In diesem Zusammenhang lehnt das Institut die Überweisung von weiteren versicherungsfremden Aufgaben an die Bundesagentur ab. Insbesondere ist die finanzielle Inanspruchnahme der Bundesagentur im Rahmen des Eingliederungsbetrags abzulehnen, weil der Gesetzgeber auf diese Weise eine system- und verfassungswidrige Regelung ähnlich dem Aussteuerungsbetrag einführen und die Beitragszahler ungerechtfertigt und damit auch übermäßig belasten würde.

⁹⁹ Siehe Abschnitt 3.3 und Kapitel 4 a). Siehe auch *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Aussteuerungsbetrag abschaffen!*, (Fn 16).

¹⁰⁰ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Aussteuerungsbetrag abschaffen!*, (Fn 16), S. 25 ff.

¹⁰¹ Siehe Abschnitt 3.4.

¹⁰² Bei den verbliebenen versicherungsfremden Leistungen sollte ebenfalls eine partielle Finanzierung über Gebühren und Darlehen in Erwägung gezogen werden. Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung*, (Fn 28), S. 113 ff.

¹⁰³ Siehe Kapitel 4.

- *Überschüsse der Bundesagentur an Beitragszahler zurückgeben!*

In der aktuellen Diskussion um die Verwendung der unerwartet hohen Überschüsse der Bundesagentur fordert das Institut, die erzielten Mehreinnahmen vollständig mittels einer Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung an die Beitragszahler zurückzugeben. Da es sich bei den überschüssigen Mitteln um zuviel gezahltes Geld der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer und Arbeitgeber handelt, ist nur diese Lösung eine sach- und systemgerechte Konsequenz aus den oben angestellten Überlegungen¹⁰⁴.

5.2 Beitragssenkungspotenzial in der Arbeitslosenversicherung

Infolge einer Rückgabe der Überschüsse an die Beitragszahler könnte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um etwa 1,2 Prozentpunkte reduziert werden¹⁰⁵. Eine Abschaffung des Aussteuerungsbetrags würde die Beitragszahler zusätzlich um bis zu 0,5 Prozentpunkte entlasten¹⁰⁶. Insgesamt könnte der Beitragssatz auf diese Weise kurzfristig um bis zu 1,7 Prozentpunkte auf ein Niveau von etwa 2,5 % gesenkt werden.

Diese Beitragssatzsenkung wäre beschäftigungspolitisch besonders vorteilhaft, denn eine Rückführung des Beitragssatzes um 1,7 Prozentpunkte könnte nach Berechnungen des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* etwa 255.000 neue Arbeitsplätze schaffen¹⁰⁷. Die niedrigen Lohnzusatzkosten hätten somit einen positiven Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung und Produktion und damit das Wirtschaftswachstum. Eine solche positive Wirkung hätte des Weiteren den Vorteil, dass die gute Konjunktorentwicklung auf diese Weise noch zusätzlich gestärkt würde. Dadurch ergäbe sich in Zukunft zusätzliches Potenzial für eine weitere Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung.

¹⁰⁴ Siehe Kapitel 4, c).

¹⁰⁵ Ein Prozentpunkt des Beitragssatzes ergibt in etwa 7,9 Mrd. Euro (siehe Abschnitt 3.4, Fn 48). Die prognostizierten Mehreinnahmen der Bundesagentur in Höhe von 9,8 Mrd. Euro entsprechen demnach 1,2 Prozentpunkten.

¹⁰⁶ Der Aussteuerungsbetrag kann durchaus niedriger ausfallen, als im Haushaltsplan veranschlagt. Die ersten beiden Quartalszahlungen betragen insgesamt lediglich 1,1 Mrd. Euro. Unter der Annahme, dass im zweiten Halbjahr dieselbe Summe von der Bundesagentur an den Bund überwiesen wird, ergäbe sich ein Gesamtvolumen des Aussteuerungsbetrags von 2,2 Mrd. Euro. In diesem Fall wäre infolge einer Abschaffung des Aussteuerungsbetrags eine Senkung des Beitragssatzes um etwa 0,3 Prozentpunkten möglich. Siehe auch Abschnitt 3.3, Fn 44.

¹⁰⁷ Vgl. M. Feil und G. Zika, Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Abgabenkrise?, IAB-Kurzbericht Nr. 4/2005, Nürnberg 2005, S. 5. In die gleiche Richtung argumentiert der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur, F.-J. Weise (vgl. D. Creutzburg, Wirtschaft rügt Arbeitsmarktpolitik, (Fn 9), S. 3 sowie P. Neumann, BA-Chef: Arbeitslosenbeitrag kann sinken, (Fn 67), S. 9).

Durch einen Abbau der *versicherungsfremden Aufgaben* sowie Einsparungen bei dazugehörigen Verwaltungsausgaben könnte der Beitragssatz mittel- bis langfristig weiter reduziert werden¹⁰⁸. Werden alle entbehrlichen Leistungen beseitigt und der Bundeszuschuss am Volumen der versicherungsfremden Leistungen bemessen, so ergibt sich rein technisch ein Beitragssenkungspotenzial in Höhe von 0,5 Prozentpunkten¹⁰⁹. Im Zuge der Ausgabenkürzungen könnte analog der Bundeszuschuss reduziert werden, was den Bundeshaushalt im Umfang von mehreren Milliarden entlasten würde¹¹⁰. Darüber hinaus sollte geprüft werden, welches Einsparpotenzial bei den *versicherungsgemäßen Leistungen* der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht und inwieweit es zu weiteren Beitragssenkungen genutzt werden kann¹¹¹. Insgesamt scheint es durchaus realistisch zu sein, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung mittel- und langfristig unter die 2-%-Marke zu senken¹¹².

¹⁰⁸ Siehe Abschnitt 3.4 sowie *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 53).

¹⁰⁹ Siehe Abschnitt 3.4.

¹¹⁰ Siehe ebenda.

¹¹¹ Siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Beitragssenkung in der Arbeitslosenversicherung, (Fn 53), S. 6 ff.

¹¹² Dies gilt unter der Annahme, dass die Ausgaben für die einzelnen Leistungen konstant bleiben. Aufgrund der positiven Konjunktorentwicklung ist jedoch mit rückläufigen Ausgaben zu rechnen, was das Einspar- und das Beitragssenkungspotential schmälert.