

Fichte, Damian; Schemmel, Lothar

Research Report

Problematischer Eingliederungsbeitrag

KBI kompakt, No. 6

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Fichte, Damian; Schemmel, Lothar (2012) : Problematischer Eingliederungsbeitrag, KBI kompakt, No. 6, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/60459>

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.

Problematischer Eingliederungsbeitrag

von Damian Fichte und Lothar Schemmel

Der Eingliederungsbeitrag der Arbeitslosenversicherung (ALV) wird schon lange heftig kritisiert. Das Bundessozialgericht hat nun eine Klage gegen dessen Erhebung abgewiesen, kann aber die schwerwiegenden Bedenken gegen den Eingliederungsbeitrag nicht entkräften.

Seit Jahren greift der Bund bei der Finanzierung seines Haushalts auf Beitragsmittel der ALV zurück. Zwischen 2005 und 2007 zahlte die ALV einen sogenannten *Aussteuerungsbetrag* an den Bund. Wurde ein Arbeitsloser innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn des Arbeitslosengeldbezugs nicht in den Arbeitsmarkt integriert und wechselte folglich in den Grundsicherungsbezug, hatte die ALV jeweils 10.000 Euro an den Bund zu überweisen. Mit diesen Einnahmen des Bundes wurden Grundsicherungsleistungen finanziert. Somit wurden die Kosten der Grundsicherung zum Teil von der ALV getragen. Insgesamt hat der Bund auf diese Weise 9,8 Mrd. Euro von der ALV erhalten. Zum 1. Januar 2008 wurde der Aussteuerungsbetrag zwar abgeschafft, jedoch der *Eingliederungsbeitrag* als Nachfolgeregelung eingeführt. Der Eingliederungsbeitrag verpflichtet die ALV zur hälftigen Finanzierung der Ausgaben des Bundes für Leistungen zur Eingliederung von Grundsicherungsempfängern in Arbeit und den Verwaltungsausgaben für die Grundsicherung. Seit 2008 hat der Bund auf diese Weise 19,6 Mrd. Euro aus der ALV entzogen, 2012 sollen weitere 4,2 Mrd. Euro hinzukommen. Dies entspricht etwa 0,55 Beitragssatzpunkten.

Verstoß gegen das Versicherungsprinzip und Haushaltsgrundsätze

Bei den Leistungen für Grundsicherungsempfänger handelt es sich um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, für die eine Finanzierung aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes sachgerecht ist. Die Übertragung der (anteiligen) Finanzierungszuständigkeit für solche Aufgaben an die ALV widerspricht dem Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip. Die kleinere Personengruppe der Beitragszahler wird nämlich zur Finanzierung von Leistungen herangezogen, die nicht zum Aufgabenbereich der ALV gehören, sondern im Interesse der Allgemeinheit liegen und von allen Bürgern im Falle der Bedürftigkeit beansprucht werden können, ohne dass zuvor ein Versicherungsbeitrag entrichtet wurde. Zudem entzieht sich der Bund mit der Erhebung des Eingliederungsbeitrags seiner finanziellen Verantwortung für die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit. Da für die Ausgaben, die mit der Langzeitarbeitslosigkeit verbunden sind, die Gesamtheit der Bürger aufzukommen hat, darf der Gesetzgeber diese Ausgaben weder insgesamt noch zum Teil auf die ALV abwälzen. Die Zusatzbelastung der ALV wird letztlich über einen überhöhten Beitragssatz an ihre Versicherten weitergegeben, die damit für Entwicklungen haften, die sie nicht beeinflussen können.

Die Pflicht zur Aufstellung eigener Haushaltspläne impliziert ebenfalls eine strikte Trennung der zweckgebundenen Sozialversicherungsbeiträge von den allgemeinen Finanzmitteln

des Staates. Während etwa Steuern den Gebietskörperschaften zufließen und in deren Haushalte einzustellen sind, werden Sozialversicherungsbeiträge von den Sozialversicherungsträgern in ihren separaten Budgets verwaltet. Das bedeutet, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht willkürlich vom Bund für eigene Zwecke vereinnahmt werden dürfen. Doch gerade dies geschieht mithilfe des Eingliederungsbeitrags. Zudem wird die Haushaltstransparenz innerhalb und zwischen den verschiedenen Etats durch den Eingliederungsbeitrag erheblich beeinträchtigt und die voneinander getrennten Haushalte der ALV und des Bundes werden zu einem Rechnungskreis vermischt. Der Bund verstößt also mit dem Eingliederungsbetrag gleich mehrfach gegen die sachgemäße Trennung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherung und verletzt damit zugleich maßgebliche Budgetgrundsätze.

In seiner Begründung zur Einführung des Eingliederungsbeitrags hat sich der Gesetzgeber über jene Gesetze und Regelungen hinweggesetzt, die sachgerechte Vorgaben bezüglich der Aufgabenverantwortung und Haushaltstrennung enthalten. Der Eingliederungsbeitrag wird nämlich damit gerechtfertigt, dass die ALV bereits vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Jahr 2005 Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose erbracht hatte und daher eine Beteiligung an den Ausgaben für diese Leistungen vertretbar sei. Ähnlich argumentiert das Bundessozialgericht, das über eine Klage zum Eingliederungsbeitrag entschied und feststellte, dass die Zahlungen der ALV an den Bund immer noch hinreichenden Bezug zu den Aufgaben und Zielen der ALV hätten.¹ Dabei wird jedoch übergangen, dass nach der im Zuge der „Hartz-Reformen“ neu geregelten Abgrenzung der Aufgabenbereiche nunmehr die ALV für die Betreuung und die Vermittlung von Arbeitslosengeldempfängern zuständig ist, während die Finanzierung der Leistungen für Langzeitarbeitslose dem Bund obliegt. Dieser neuen und offensichtlich sachgerechten Abgrenzung der Aufgabenbereiche sollte die Zuständigkeit für die Finanzierung der anfallenden Ausgaben folgen. Versicherungsleistungen der ALV sollten also aus Beitragsmitteln finanziert werden, Fürsorgeleistungen hingegen, wie zum Beispiel das Arbeitslosengeld II und die Leistungen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, ausschließlich aus Steuermitteln. Daher ist der bloße Hinweis des Gesetzgebers auf eine frühere Beteiligung der ALV an diesen Ausgaben nach dem Motto „das haben wir früher immer so gemacht“ weder sachgerecht noch überzeugend.

Der Eingliederungsbeitrag birgt insbesondere die Gefahr, dass der Bund dessen Höhe nach Belieben bestimmen kann. Die Entscheidung über das Volumen der Eingliederungsleistungen für Grundsicherungsempfänger obliegt einzig dem Bund; die ALV hat darauf keinen unmittelbaren Einfluss. Da der Bund auch den Beitragssatz zur ALV festsetzt, besteht die Gefahr, dass er seinen Haushalt willkürlich auf Kosten der ALV und ihrer Versichertengemeinschaft refinanziert.

Des Weiteren läuft der Eingliederungsbeitrag einer sachgerechten Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen zuwider. Da in der ALV zahlreiche versicherungsfremde Leistungen im Gesamtvolumen von rund 12,5 Mrd. Euro existieren², ist es sachgerecht, dass der Bund diese über einen Bundeszuschuss finanziert. Allerdings reicht der tatsächliche Bundeszuschuss von 7,2 Mrd. Euro dazu bei weitem nicht aus. Zudem wird der Zuschuss faktisch noch um den Eingliederungsbeitrag gemindert, da es sich bei ihm um einen gegenläufigen Mittelfluss von der ALV zum Bund handelt. Daher beträgt der *effektive* Bundeszuschuss lediglich 3 Mrd. Euro. Bis zum Jahr

¹ BSG-Entscheidung vom 29.02.2012, Az. B 12 KR 10/11 R sowie zum Aussteuerungsbetrag Az. B 12 KR 5/10.

² Mehr als die Hälfte dieses Ausgabenvolumens kann jedoch abgebaut werden, indem entbehrliche Fremdleistungen entfallen.

2014 soll der „offizielle“ Bundeszuschuss schrittweise weiter auf rund 4 Mrd. Euro sinken. Blicke der Eingliederungsbeitrag bei 4,2 Mrd. Euro, würde der effektive Bundeszuschuss dann einen negativen Wert von -0,2 Mrd. Euro annehmen. Damit würde faktisch die ALV den Bund subventionieren. Die Beitragszahler würden so durch einen stark überhöhten Beitragssatz nicht nur zur Finanzierung der Grundsicherungsleistungen des Bundes herangezogen, sondern müssten zudem für die Ausgaben sämtlicher versicherungsfremden Leistungen aufkommen.

Belastungspolitische und gesamtwirtschaftliche Nachteile

Der Eingliederungsbeitrag ist auch hinsichtlich einer gleichmäßigen und gerechten Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben zu kritisieren. Zu diesem Zweck sollten Steuern erhoben werden, die sich am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, wobei sämtliche Einkünfte zu berücksichtigen sind. Dagegen knüpfen Sozialversicherungsbeiträge ausschließlich an das Arbeitseinkommen an. Dies ist in der ALV angemessen, da auch das Arbeitslosengeld nach dem Arbeitseinkommen bemessen wird. Für die Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgaben ist das Arbeitseinkommen als Bemessungsgrundlage jedoch verfehlt, da es die persönliche Leistungsfähigkeit nur teilweise und unvollständig widerspiegelt. Zudem ist das beitragspflichtige Arbeitseinkommen durch eine Beitragsbemessungsgrenze nach oben hin begrenzt. Folglich sinkt die relative Sozialabgabenbelastung der Bürger mit Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze; der Belastungsverlauf ist ab dieser Grenze regressiv. Werden Sozialversicherungsbeiträge also zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben eingesetzt, ist dies belastungspolitisch verfehlt, weil niedrige Einkommensklassen relativ höher belastet werden als höhere Einkommen.

Zu bedenken ist weiterhin, dass der Eingliederungsbeitrag einen überhöhten Beitragssatz zur ALV zur Folge hat, wodurch Arbeitgeber und Arbeitnehmer übermäßig belastet und so die Konsummöglichkeiten sowie Gewinne und Investitionsmöglichkeiten gemindert werden. Ein überhöhter Beitragssatz verteuert zudem den Produktionsfaktor Arbeit und dämpft tendenziell die Nachfrage nach Arbeitskräften und die Beschäftigung. Die Konsumnachfrage der Arbeitnehmer wird auf diesem Wege also zusätzlich gemindert, wodurch letztlich auch die Gewinne und Investitionsmöglichkeiten weiter belastet werden können. Besonders problematisch sind diese Effekte im Konjunkturabschwung. Mit steigender Arbeitslosigkeit erhöhen sich nämlich die Ausgaben des Bundes für Eingliederungsleistungen, sodass auch der Eingliederungsbeitrag und damit die Ausgaben der ALV steigen. Zur Finanzierung dieser Mehrausgaben droht dann eine zusätzliche Erhöhung des Beitragssatzes, wodurch die skizzierten negativen Effekte weiter verstärkt werden. Der Eingliederungsbeitrag wirkt somit prozyklisch und kann einen Konjunkturabschwung noch verschärfen. Deshalb erscheint seine Abschaffung auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geboten.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen den Eingliederungsbeitrag sprechen schließlich verfassungsrechtliche Bedenken. Denn *erstens* überschreitet der Gesetzgeber seine in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG niedergelegten Kompetenzen zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Sozialversicherung, weil er Regelungen beschlossen hat, mit denen ein beachtlicher Teil der speziell für die Zwecke der ALV erhobenen Beitragsmittel in den Bundeshaushalt umgeleitet wird. Der Bund nimmt damit Zugriff auf Finanzmittel, die ihm von der Verfassung entzogen sind. *Zweitens* greift der Eingliederungsbeitrag unzulässig in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Versicherten ein. Diese wird

durch die Erhebung von Zwangsbeiträgen zur ALV zwar generell beschränkt, was jedoch vertretbar erscheint, soweit dies zur Finanzierung von Versicherungsleistungen erforderlich ist. Im Gegensatz dazu stellt der Eingliederungsbeitrag eine unberechtigte Mehrbelastung der Versicherungsgemeinschaft dar, wodurch deren allgemeine Handlungsfreiheit unzulässig beschnitten wird. *Drittens* erscheint der Eingliederungsbeitrag nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, weil er zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung zulasten der Beitragszahler gegenüber der Allgemeinheit der Steuerzahler führt. Die Beitragszahler finanzieren nämlich die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Eingliederung von Grundsicherungsempfängern in den Arbeitsmarkt doppelt: erstens, wie alle anderen Steuerzahler, über die von ihnen entrichteten Steuern und zweitens zusätzlich über den als Folge des Eingliederungsbeitrags erhöhten Beitrag zur ALV, dem nur sie unterliegen. *Schließlich* dürfte die Erhebung des Eingliederungsbeitrags auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 20 GG verstoßen, da er weder geeignet und erforderlich noch verhältnismäßig ist, um Grundsicherungsleistungen zu finanzieren.

Fazit

Der Eingliederungsbeitrag verstößt gegen relevante Finanzierungsgrundsätze, ist unter belastungspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten verfehlt sowie aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich. Deshalb sollte er abgeschafft werden. Mit den frei werdenden Mitteln der ALV könnten die Beitragszahler durch eine Reduzierung des Beitragssatzes von 3 auf 2,5 % entlastet werden. Zu beachten ist freilich, dass bei einer Abschaffung des Eingliederungsbeitrags entsprechende Mindereinnahmen im Bundeshaushalt entstehen würden. Diese Mindereinnahmen könnten jedoch durch mögliche und auch gebotene Ausgabenkürzungen gegenfinanziert werden.³

Dieser Beitrag ist die aktualisierte und gekürzte Fassung eines Aufsatzes beider Autoren, der unter dem Titel „Systemwidriger Eingliederungsbeitrag in der Arbeitslosenversicherung“ in der Zeitschrift Wirtschaftsdienst, Ausgabe 12/2009, erschienen ist.

Herausgeber:

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: kbi@steuerzahler.de, Web: www.karl-braeuer-institut.de

³ Zu Reduzierungsmöglichkeiten siehe *Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes, Schriftenreihe, Heft 111, Berlin 2012.